

Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto

**Contrato de Asistencia Técnica Internacional –
ATI a la Secretaría Técnica para la
Reconstrucción y Reactivación Productiva
para la consecución y acompañamiento del
Plan de Reconstrucción y Reactivación
Productiva post terremoto en el Ecuador**

LA/2017/391-895

PRODUCTO 1

**Guías para PDOT y su Caja de
Herramientas**

Julio, 2019

Este proyecto está financiado por
la Unión Europea



Proyecto implementado por el
consorcio AGRER - TYPASA



Disclaimer:

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER-TYPSA con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

Proyecto financiado por la
Unión Europea



Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto

Contrato N° LA/2017/391-895

Misión

**Estrategia de socialización y de acompañamiento técnico
para actualización de los Planes de Desarrollo y
Ordenamiento Territorial**

PRODUCTO 1

Guías para PDOT y su Caja de Herramientas

Juan Carlos Guzmán J.

Quito, julio 2019

Consortio AGRER - TYPASA



Índice de contenido

1. ANTECEDENTES..... 5

2. METODOLOGÍA..... 5

1. Antecedentes

En el marco del proyecto de **Asistencia Técnica Internacional – ATI a la Secretaría Técnica para la Reconstrucción y Reactivación Productiva para la consecución y acompañamiento del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto en el Ecuador - Europeaid/139012/DH/SER/EC**, la Unión Europea contrata un consultor, de junio a agosto de 2019 (60 días), para conducir la Misión “**Estrategia de socialización y de acompañamiento técnico para actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**”, con enfoque en las provincias de Manabí y Esmeraldas¹, y cuyo objetivo general es “*fortalecer desde Senplades los procesos de formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)*”. Se persigue los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar el mapeo de actores e intervenciones públicas y de la cooperación internacional en las provincias de Esmeraldas y Manabí, en el marco de la planificación territorial y la reactivación productiva (**PRODUCTO 1**).
2. Socializar y difundir las Guías para PDOT y su Caja de Herramientas y su aplicación en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Pichincha (**PRODUCTO 2**).
3. Diseñar la estrategia de acompañamiento técnico permanente que será liderada por Senplades y que incluya otros actores relevantes y su implementación en las provincias de Esmeraldas, Manabí (**PRODUCTO 3**).

Tanto los resultados de la corrida de las Estrategias de Socialización como de Acompañamiento Técnico Permanente serán compartidas con los equipos de la Secretaría Técnica de Planificación, nacional y zonales, en un taller en Quito (**PRODUCTO 4**). La misión concluye con la presentación de un Informe Final de Asistencia Técnica (**PRODUCTO 5**).

Al inicio de la consultoría, se determinó que las Guías para PDOT y su Caja de Herramientas aún no habían sido concluidas por tanto se solicitó formalmente que el Consultor apoye al equipo técnico de la Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial (DOAT) en la revisión técnica y producción final de estos instrumentos de planificación; por lo cual, con fecha 17 de julio de 2019 se suscribe un contrato modificadorio por **7 días adicionales** (ahora 67) para incluir estos productos en el marco de la Consultoría, como sigue:

- Guías para PDOT y su Caja de Herramientas (**PRODUCTO 1**).
- Mapeo de actores e intervenciones públicas y de la cooperación internacional en Esmeraldas y Manabí, en el marco de la planificación territorial y la reactivación productiva (**PRODUCTO 2**).
- Estrategia de socialización de Guías y Caja de Herramientas de PDOT (**PRODUCTO 3**).
- Estrategia de acompañamiento técnico (**PRODUCTO 4**).
- Taller (sede Quito) para la transferencia de conocimientos sobre la estrategia de socialización y acompañamiento técnico a los equipos de Senplades Nacional y Zonal (**PRODUCTO 5**).
- Informe final de asistencia técnica (**PRODUCTO 6**).

2. Metodología

Con el equipo técnico de la DOAT se revisó en detalle el contenido de las Guías para PDOT, por nivel de gobierno: Provincial, Cantonal y Parroquial, así como la del Régimen Especial de Galápagos. Producto de un sinnúmero de reuniones técnicas se obtuvo cuatro (4) Guías en su versión final y ocho (8) documentos de Caja de Herramientas, considerados como cuadernillos

¹ Se incluye a Pichincha para el objetivo específico 2 de esta ATI.

de trabajo para orientar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el proceso de planificación, sobre los siguientes temas:

1. **Documento ejecutivo para autoridades:** Recoge aspectos informativos que introducen a las Guías PDOT, sintetiza las partes más relevantes o de interés para las autoridades locales de forma sencilla y práctica.
2. **Lineamientos para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en PDOT:** Como parte de una gestión integral y sostenible del ordenamiento territorial es fundamental abordar las distintas etapas del PDOT desde consideraciones que apuntan a definir políticas locales, objetivos estratégicos, estrategias de articulación, programas y proyectos que marcan la inclusión de la gestión de riesgos de desastres como un criterio transversal.
3. **Prospectiva:** Esta metodología ha sido presentada con miras a plantear escenarios supuestos con el objetivo de mejorar las elecciones que harán los distintos actores para el desarrollo del GAD. Este ejercicio permite incorporar demandas ciudadanas, considera el enfoque territorial y da cuenta de problemas priorizados.
4. **Lineamientos para articulación entre PDOT y ODS:** Presenta directrices generales e iniciales para la articulación, orientando a los GAD en el acondicionamiento de su instrumento de planificación en cumplimiento del Decreto Ejecutivo 371 de abril 2018.
5. **Planes diferenciados:** Insumos de trabajo sistematizados y alineados al Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional para abordar la política territorial a partir de lo establecido en los instrumentos de planificación diferenciada: Galápagos, Amazonía, Frontera, marino Costero.
6. **Enfoques de igualdad:** Lineamientos de los Consejos Nacionales para la Igualdad-CNI para incorporarlos de manera obligatoria en la elaboración e implementación de los PDOT. Los cinco enfoques de igualdad abordados en el instrumento son:
 - a. Género
 - b. Intergeneracional
 - c. Intercultural y plurinacional
 - d. Discapacidad
 - e. Movilidad humana
7. **Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT: Su inclusión en el PDOT** permite implementar medidas de adaptación y mitigación que inciden en la reducción del impacto de las amenazas climáticas sobre el territorio del GAD.
8. **Lineamientos y directrices de Seguimiento y Evaluación PDOT:** Directrices que establece el procedimiento que se llevará a cabo para realizar el seguimiento al PDOT.

A continuación, se adjunta las Guías en versión definitiva y los documentos de Caja de Herramientas en enlace digital debido a la extensión de los mismos.

GUÍA PARA FORMULACIÓN/ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) PROVINCIAL

ε
x



Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Provincial



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Lenín Moreno Garcés
SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA
José Augusto Briones

Subsecretaria General de Planificación y Desarrollo
Sandra Katherine Argotty

Subsecretaría de Planificación Territorial
Carla Haro

Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial
Miguel Andrade

Equipo Técnico
Gabriela Jaramillo, Ivonne Morán, María José Montalvo,
Luis Chontasi, Silvia Álvarez, Francisco Maldonado,
Cristian Muñoz, Sandra Hidalgo, Ruth Padilla

Corrección de estilo
Dirección de Comunicación Social

Diseño y Diagramación
Imprenta Visión

PBX: 593 22 904 155
info@imprentavision.com
www.imprentavision.com.

Un reconocimiento especial para los equipos técnicos de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y sus coordinaciones zonales, entidades públicas, gremios de los gobiernos autónomos descentralizados, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional y, de manera particular, al Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible – PROAmazonía y a los técnicos y autoridades de los Ministerios del Ambiente y de Agricultura y Ganadería. Asimismo, a Juan Carlos Guzmán, consultor de la Unión Europea del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto (LA/2017/391-895C) por la revisión técnica.

Un agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a PROAmazonía por su contribución para la diagramación y la impresión de este documento.

Primera Edición, 2019

© Secretaría Técnica Planifica Ecuador, julio 2019

Av. Patria y Av. 12 de Octubre

Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA - PROHIBIDA SU VENTA

SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR



Contenido

¿Cómo está estructurada?	1
¿A quiénes está dirigida?	1
1.1. ¿Qué es el PDOT provincial?	2
1.2. ¿Cuál es el propósito del PDOT provincial?	2
1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?	3
1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel provincial?	3
1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial?	3
1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?	4
Sección II:	
Contenidos mínimos del PDOT	5
2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente.....	6
2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio.....	7
2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT.....	7
2.3.1. Sistematización de problemas y potencialidades.....	7
2.3.2. Modelo territorial actual	9
2.4. Propuesta del PDOT	9
2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va la provincia en el mediano y largo plazo?	10
2.5. Modelo de Gestión del PDOT	14
2.5.1. Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.....	15
2.5.2. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	16
2.5.3. Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	16
2.5.4. Estrategias de promoción y difusión del PDOT	17
Sección III:	
Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT provincial	19
3.1. Instancias de planificación.....	19
3.2. Fases para la formulación/actualización del PDOT	19
Anexos	22
Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis del PDOT vigente, últimos cuatro años)..	22
Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico	
Anexo 3. Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico.....	25
Anexo 4: Programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo.....	33
Anexo 5: La participación ciudadana en la planificación territorial.....	44
Referencias	50

Listado de Gráficos

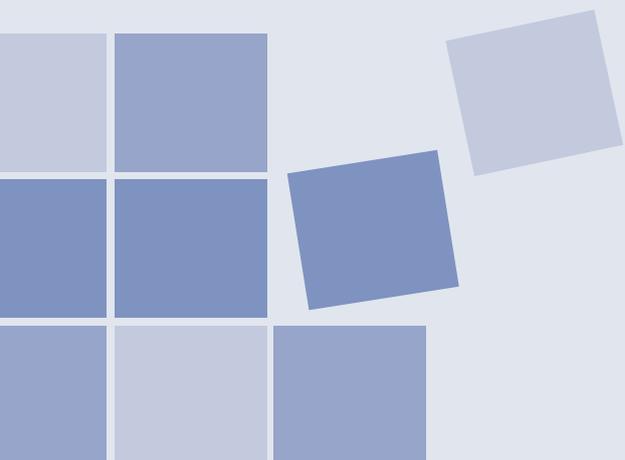
Gráfico 1. Contenidos generales de los PDOT	5
Gráfico 2. Elementos considerados para construcción de la visión de desarrollo ...	11
Gráfico 3. Esquema del proceso de formulación o actualización de los PDOT	18
Gráfico 4. Fases para la formulación/ actualización de los PDOT	20

Listado de Tablas

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente	1
Tabla 2. Mapeo de actores	1
Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades	1
Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el diagnóstico estratégico con instrumentos de gestión del GAD	1
Tabla 5. Matriz referencial de programas/proyectos	1
Tabla 6. Estrategias de articulación y coordinación	1
Tabla 7. Organización institucional	1

Siglas y acrónimos

- ANI: Agenda Nacional para la Igualdad.
- CIM: Comité Interinstitucional del Mar.
- CNC: Consejo Nacional de Competencias.
- CNP: Consejo Nacional de Planificación
- CP –CTEA: Consejo de Planificación de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
- COA: Código Orgánico del Ambiente.
- Cootad: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Copfp: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- CPL: Consejo de Planificación Local.
- Ctugs: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
- ETN: Estrategia Territorial Nacional.
- ETP: Equipo Técnico Permanente.
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.
- ICM: Índice de Cumplimiento de Metas.
- Lootugs: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- MAE: Ministerio del Ambiente.
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MET: Modelo de Equidad Territorial.
- Miduvi: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Mintel: Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sngre: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- Senagua: Secretaría del Agua.
- Sigad: Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- SIL: Sistema de Información Local.
- SNI: Sistema Nacional de Información.
- Sndpp: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- SPC: Sistema de Participación Ciudadana.



Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Provincial

Esta Guía tiene por objeto orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); asimismo, respecto de los contenidos mínimos requeridos -de acuerdo al marco legal vigente- definidos en los siguientes códigos y leyes: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Copfp) y su Reglamento; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Lootugs) y su Reglamento; y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El documento presenta contenidos y procesos; además, propone recomendaciones metodológicas que son de utilidad, en especial, para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD provinciales. Es el resultado de una serie de espacios de discusión con actores públicos del nivel local, nacional y organismos de la sociedad civil.

¿Cómo está estructurada?

Sección I:

Marco referencial con definiciones y lineamientos generales.

Sección II:

Contenidos, especificidades y alcances.

Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización.

Anexos:

Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras, programas y proyectos sectoriales del Ejecutivo y participación ciudadana.

Caja de Herramientas:

Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de las guías en temáticas específicas.

¿A quiénes está dirigida?

- Autoridades y personal técnico de los GAD provinciales.
- Autoridades y personal técnico de las instituciones del Estado central y sus instancias desconcentradas, cuyas políticas e intervenciones deben ser recogidas por los PDOT.
- Entidades financieras, públicas y privadas, relacionadas con la gestión de los GAD.
- Organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales.
- Planificadores del país.

Sección I:

Marco Referencial

“Que la formulación o actualización del PDOT se realice de manera participativa con los diferentes niveles de gobierno y actores territoriales que tengan poder de decisión”
Taller participativo nacional, 2019.

1.1. ¿Qué es el PDOT provincial?

Es un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial de los GAD. (Copfp, 2019, art. 41). Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio de la provincia, incluyendo las áreas urbanas y rurales.

Parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; además, se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

El PDOT del nivel provincial se configura como el instrumento que integra las dinámicas económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas que se presentan en este nivel, en especial, las vinculadas a la articulación de lo urbano y lo rural.

1.2. ¿Cuál es el propósito del PDOT provincial?

Articular la visión territorial, en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), con las directrices e intervenciones concretas respecto del desarrollo económico, productivo, social,

la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales, el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, vialidad rural, accesibilidad, riego, energía y telecomunicaciones, rol y consolidación de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como rural.

Para ello se debe considerar:

- El plan de trabajo de las autoridades electas.
- Las competencias exclusivas del nivel provincial.
- El rol articulador entre el ordenamiento territorial cantonal y parroquial rural, con el ordenamiento territorial nacional.
- Estrategias de articulación con otros niveles de gobierno y actores de la sociedad civil.
- La viabilidad presupuestaria.

Al PDOT provincial le corresponden los componentes transversales y articuladores de los PDOT municipales/metropolitanos y parroquiales rurales, la Estrategia Territorial Nacional (ETN), los instrumentos de la planificación diferenciada y la planificación sectorial. Por tanto, el PDOT de este nivel se relacionará con los escenarios de uso

y ocupación del suelo, principalmente, con aquellos vinculados al modelo económico productivo, de infraestructura y conectividad de la provincia. El objetivo es generar directrices complementarias que los GAD municipales/metropolitanos gestionarán en función de la competencia exclusiva de uso y gestión del suelo que se mantiene sobre este nivel.

1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?

Se actualizará obligatoriamente en las siguientes circunstancias (Reglamento Lootugs, 2019. Art. 8):

- Al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales.
- Cuando un proyecto nacional de carácter estratégico se proponga en la jurisdicción territorial y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación especial (Copfp, 2019, art. 40.1).
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

Cuando se cree una nueva provincia¹ se considerará como insumo el PDOT vigente del GAD del que formaba parte anteriormente.

1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel provincial?

- Designar personal técnico permanente.
- Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a

la gestión integral y consecución de objetivos y metas.

- Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación.
- Fortalecer y consolidar los Sistemas de Información Local.

1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial?

- Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Planes sectoriales de la Función Ejecutiva, Planes Diferenciados (Amazonía, Marino Costero y Binacionales/fronterizos).
- Agendas Nacionales para la Igualdad.
- Resoluciones o acuerdos expedidos por:
 - Consejo Nacional de Planificación.
 - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
 - Ministerios y secretarías de Estado relacionadas con ordenamiento territorial.
 - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
 - Consejo Nacional de Competencias.
 - Comité Interinstitucional del Mar, según corresponda.
 - Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, según corresponda.
- Directrices y orientaciones defini-

1 Cootad (2018). Arts. 18 (Creación) 19 (requisitos).

das en los instrumentos internacionales adoptados por el país como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.

- Observar e incorporar lo dispuesto en los PDOT de los cantones que la conforman, respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?

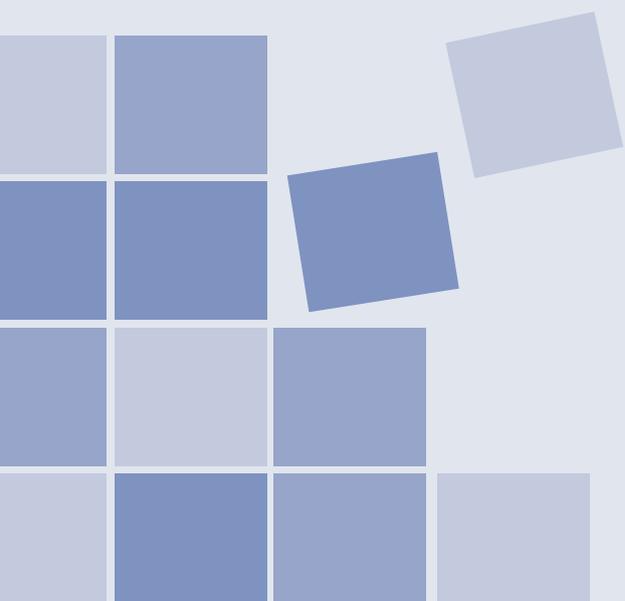
“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. Para este efecto, los instrumentos de planificación de los GAD propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la Función Ejecutiva. Asimismo, las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los GAD”.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 16.

Para promover la articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno deben analizar, en un mismo proceso, los conflictos identificados en el diagnóstico estratégico y el modelo territorial actual, y construir conjuntamente las decisiones estratégicas y los modelos territoriales deseados que forman parte de la propuesta de los PDOT.

Para su gestión se establecerán mecanismos de articulación coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador., en los que participarán el GAD provincial, los GAD municipales y/o metropolitanos, los GAD parroquiales rurales y otros actores territoriales identificados.

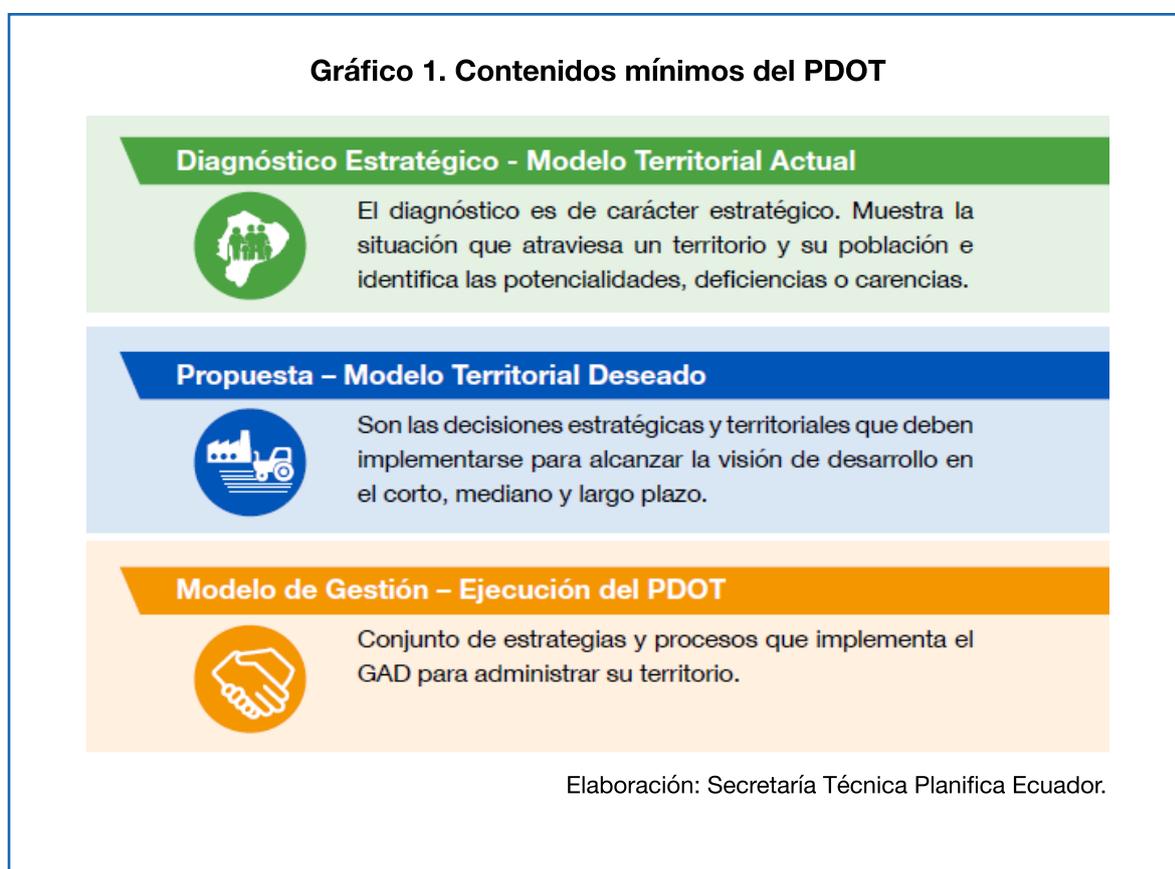
Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación del PDOT, así como para gestionar las acciones en el territorio, que deberán ser articuladas con otros niveles de gobierno.



Sección II: Contenidos mínimos del PDOT

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Art. 42, señala que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

son: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión, que se resumen en el siguiente gráfico:



La profundidad del análisis de estos contenidos puede variar según la realidad de cada territorio, su capacidad de planificación y gestión, disponibilidad económica e información.

Se aclara que el PDOT no debe referirse solamente a las competencias exclusivas de los GAD, sino que debe considerar todos los campos que son propios de

sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es una sola en su diversidad, por lo tanto, debe recibir los servicios que demanda y aprovechar las oportunidades de desarrollo independiente de la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, propias de este tipo de planes, implica poner en práctica

mecanismos de concertación y articulación entre los representantes del Gobierno Central, sus instancias desconcentradas y los distintos niveles de los GAD. Por tanto, no se trata de imponer directrices desde los distintos niveles de gobierno, sino identificar de modo concertado los niveles de desarrollo que es posible alcanzar.

2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente

“Se debe partir de la información existente de los PDOT anteriores.”
Taller participativo nacional, 2019.

El proceso de actualización debe partir del análisis del PDOT vigente para identificar elementos tendientes a mejorar su

contenido estratégico de mediano y largo plazo²; y el modelo territorial deseado debe complementarse con la revisión de otros instrumentos³.

El análisis del cumplimiento del PDOT vigente tiene como propósito identificar: ¿qué se cumplió?, ¿qué no? y ¿por qué?, a través de la identificación de los factores internos y externos que incidieron o no para su cumplimiento, tomando en cuenta criterios administrativos, financieros, de gestión o, por el contrario, de falta de articulación y coordinación en el ejercicio de las competencias del GAD.

Para este proceso se sugiere emplear la siguiente tabla:

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente

Elementos del PDOT vigente	Estado ¿Se cumplió?	Observaciones ¿Por qué?	Priorizar en la nueva propuesta
Objetivo del PDOT ...	Cumplió / no cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado del objetivo	No priorizado
Metas ...	Cumplió /No cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado de la meta	Seleccionada
Programas/ proyectos ...	Ejecutado / en ejecución		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

-
- 2 LEWIS (1966). “La planificación del desarrollo supone la formulación de un programa de acción a cargo de las autoridades políticas y económicas de un país, que tiene por objeto cumplir metas nacionales concretas dentro de un plazo especificado. Esa planificación puede expresarse en secuencias, ya sean planes de corto plazo (uno a dos años), de plazo medio (cinco años) o de largo plazo o prospectivos (10 a 20 años)”.
 - 3 El GAD puede revisar estos instrumentos sugeridos para complementar el alcance de su actualización: Planes de Uso y Gestión del Suelo (en caso de existir), Planes Parciales, Planes Maestros Sectoriales, Presupuesto Plurianual, Plan Operativo Anual (POA), Plan Anual de Inversiones, Presupuesto Anual, Presupuestos Participativos, y otros que considere pertinente.

El GAD puede incluir otras columnas como porcentaje de avance, vinculación con indicadores, metas, entre otros, que faciliten su análisis y, si se considera necesario, puede también relacionar los informes del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) generados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Es importante señalar que el análisis del PDOT vigente permite identificar aquellos elementos del Diagnóstico que requieren ser reforzados, incluidos o eliminados.

Una vez analizado el PDOT vigente, el GAD identificará y priorizará los programas y/o proyectos que deben tener continuidad, y determinará temas clave para el nuevo periodo de gestión del GAD. Para completar este ejercicio se recomienda realizar un diagnóstico financiero del GAD, partiendo del promedio histórico de los últimos 3 o 4 años (Anexo 1).

2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio

Con la finalidad de que el GAD provincial realice acciones de gestión y articulación, previo a la actualización de su PDOT debe identificar a todos los actores que influyen en el territorio, tales como: instituciones de la Función Ejecutiva, GAD, academia, organizaciones territoriales de base (representantes de organizaciones comunitarias, entre otros), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), actores privados y demás actores de la sociedad civil; y, desde la percepción del GAD, definir la intensidad de su relación (alta, media, baja, nula).

El análisis de los actores podría considerarse lo detallado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Mapeo de actores

Sector	Actor	Actividades que realiza a nivel provincial	Relación del actor con el GAD provincial (alta, media, baja, nula)
Gobierno Central	Ministerios, empresas públicas, etc.	Ejemplo: Firma de convenios vigentes, acciones conjuntas permanentes, coyunturales y complementarias, entre otras	
GAD	Municipales, parroquiales		
Sociedad civil	ONG, organizaciones territoriales de base, sector privado		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT

No es una recopilación de datos inconexos, al contrario, permite una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual de la provincia, mirando sus potencialidades, deficiencias o carencias, con atención en las brechas sociales por razón de sexo, género, edad, discapacidades, etnia u origen migratorio. La etapa de diagnóstico tiene importancia porque genera insumos necesarios para formular consecuentemente las etapas de propuesta y modelo de gestión; es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio provincial entre los siguientes componentes: biofísico, económico/productivo, sociocultural, asentamientos humanos que incluyen movilidad, energía y telecomunicaciones; y político institucional (ver Anexo 2).

El diagnóstico estratégico del territorio debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local⁴ y, de forma complementaria, aquella generada por las entidades rectoras a nivel nacional, disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

Es importante, también, identificar las intervenciones de otros niveles de gobierno, principalmente del nivel central (sectoriales) que pueden suponer una limitante u oportunidad para la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo que se proponga más adelante en el PDOT.

En síntesis, el Diagnóstico Estratégico debería considerar, al menos, los siguientes aspectos⁵:

- La dinámica poblacional que existe en el territorio provincial evidenciando los principales núcleos o centralidades.
- Las necesidades y requerimientos, así como las potencialidades y oportunidades de la circunscripción territorial.
- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo que definen los cantones que componen la provincia; sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos.
- Los recursos naturales existentes.
- Identificación de las zonas productivas de la provincia.
- Infraestructura de apoyo a la producción y accesibilidad de la provincia.
- La situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas.
- Las amenazas climáticas y los posibles impactos, actividades con potencial generación de gases de efecto invernadero.
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, movilidad y viales, industriales, telecomunicaciones, etc.) existentes o previstos.
- Las relaciones del territorio provincial con sus circunvecinos.
- Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad.

4 La información debe estar disponible en sus Sistemas de Información Local (SIL), así como aquella proveniente de las empresas públicas municipales o metropolitanas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperación internacional, entre otras que se consideren relevantes y pertinentes desde la experiencia del GAD.

5 Se sugiere revisar las preguntas orientadoras que constan en el Anexo 3.

2.3.1 Sistematización de problemas y potencialidades

Como parte del diagnóstico estratégico es importante que el GAD sistematice las

potencialidades y problemas identificados, y proponga acciones que serán de utilidad en la etapa de propuesta y modelo de gestión del PDOT. Se recomienda el uso de la siguiente tabla:

Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades

Síntesis de problemas o potencialidades identificadas	¿Cuál es la población que se afecta o beneficia por esta situación?	¿Dónde se localiza la situación identificada?	Acciones

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3.2 Modelo territorial actual

La construcción del modelo debe ser participativa. A partir de una versión preparada por el equipo técnico del GAD, todos los actores identificados deben aplicar los conocimientos y saberes que poseen sobre su territorio para ubicar zonas o identificar situaciones deficitarias, relaciones inadecuadas, potencialidades u oportunidades desaprovechadas del territorio.

Se recomienda el uso de gráficos, mapas y coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación. Hay que considerar que es un primer aporte colectivo orientado a la apropiación del PDOT.

El Modelo Territorial Actual es la representación gráfica del territorio,

basada en el Diagnóstico Estratégico; debe evidenciar las potencialidades y problemas de la provincia, así como su relación sobre la red de asentamientos humanos caracterizados con las formas actuales de ocupación y uso del suelo de los cantones que componen la provincia, las zonas de importancia para la conservación⁶, cuencas y microcuencas, zonas de riesgo⁷ y aquellas con amenazas climáticas⁸. Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con los GAD circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, zonas productivas y de riego, entre otros elementos que fueron identificados en el diagnóstico estratégico.

6 Zonas con alto valor de conservación, paisajes de uso múltiple, áreas de protección hídrica.

7 Se sugiere revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

8 Para mayor información revisar la Caja de Herramientas – Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

2.4 Propuesta del PDOT

“(...) la propuesta debe ser implementada en el territorio de manera participativa y con miras a ser cumplida en el corto y mediano plazo. Es un error proponer cosas que, posiblemente, no se puedan cumplir, además de basarse en el cumplimiento de las competencias y funciones que le corresponden al respectivo nivel de GAD”.

Taller participativo nacional, 2019.

Comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales, con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas identificadas en el diagnóstico estratégico, a corto, mediano y largo plazo.

La Propuesta refleja la visión (mirada

prospectiva⁹ del territorio), objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas e indicadores, programas y proyectos sobre un modelo territorial deseado que armonice la relación urbano-rural para mejorar la calidad de vida de la población.

Con el fin de viabilizar la Propuesta, el GAD debe considerar (i) la información presentada en el Diagnóstico Estratégico; (ii) las acciones definidas en el plan de trabajo de las autoridades electas; (iii) la Propuesta del PDOT vigente; y (iv) las competencias exclusivas que ejerce el GAD. A su vez, es necesario visibilizar a los actores que intervendrían por el relacionamiento, (institucional o territorial), que mantienen con el GAD.

Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el diagnóstico estratégico con instrumentos de gestión del GAD

Acciones propuestas en el Diagnóstico Estratégico	Relacionamiento			
	Plan de trabajo autoridades	PDOT anterior (Etapa “Propuesta”)	Competencias exclusivas del GAD	Con otros actores (GAD, Ejecutivo desconcentrado)
	sí/no	sí/no	sí/no	Identificar
Acción 1				
Acción 2				
Acción (n)				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

9 ASTIGARRAGA (2016). “La prospectiva se reconoce como un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado”. Para mayor información sobre este tema, referirse al link: www.sni.gob.ec.

Las acciones que tienen relación con las competencias exclusivas del GAD, independientemente de que consten o no en el plan de trabajo de la autoridad o en el PDOT anterior, serán insumos base para la determinación de decisiones estratégicas y el modelo de gestión para desarrollar estrategias de articulación.

2.4.1 Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va la provincia en el mediano y largo plazo?

Constituyen el conjunto de elementos estratégicos y acciones que el GAD va a plantearse para fomentar potencialidades y resolver problemas, en un esquema organizado de planificación estratégica, considerando la visión, objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas, indicadores, programas y proyectos.

Las respuestas e insumos para responder a esta pregunta deberán ser discutidos en los espacios de articulación multinivel correspondientes. Las metodologías de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad a las acciones propuestas y la apropiación del PDOT por parte de la ciudadanía.

Los elementos estratégicos del PDOT deben orientarse al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que es de observancia obligatoria para el sector público.

Los GAD pueden iniciar la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que han sido adoptados como política del Gobierno Nacional (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018), de manera progresiva y conforme a sus necesidades, como aporte al cierre de brechas territoriales. Este proceso implica: i) comprender la importancia de los ODS para el desarrollo local del país; ii) reconocer las responsabilidades de los gobiernos locales frente a los ODS; y, iii) dar a conocer a la ciudadanía el compromiso desde los

GAD para coadyuvar a la consecución de los ODS. Para mayor información, revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para articulación entre PDOT y ODS, que está disponible en el link: www.sni.gob.ec.

Visión de desarrollo

Su construcción es un proceso político y técnico. Es un enunciado que describe el proyecto en común a mediano y largo plazo, en consenso con los habitantes. Responde a la pregunta: ¿Cómo la ciudadanía se ve a sí misma y a su entorno en el mediano y largo plazo?

Se debe considerar la visión planteada en el PDOT vigente y hacer los ajustes necesarios, tomando en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

Gráfico 2. Elementos a considerar en la construcción de la visión de desarrollo



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Objetivos estratégicos de desarrollo

Constituyen lo medular del PDOT. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos provinciales en los próximos años. Deben sintetizar y resaltar, al menos, los siguientes aspectos derivados de las acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico:

- Aporte al fortalecimiento de potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del GAD.
- Relación con el plan de trabajo de las autoridades electas en el GAD.
- Aporte al cumplimiento de las políticas nacionales y/o énfasis en alguna estrategia nacional o local definida que el GAD considere pertinentes o que se estén implementando en algún territorio de la provincia.
- Énfasis en acciones de desarrollo que abarquen las zonas con potencial productivo.
- Sostenibilidad, coherencia y aplicabilidad para el efectivo cumplimiento.

El GAD debe relacionar sus objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos que proponen los instrumentos de planificación nacional y sectorial del Ejecutivo, de otros niveles de gobierno (Copfp, 2019, art.16), así como de los Consejos Nacionales de la Igualdad¹⁰. El resultado de este análisis permite al GAD establecer su política pública, que decanta en programas, proyectos y otras acciones indirectas que se constituyen en estrategias de articulación dentro del

Modelo de Gestión.

Por sus particularidades biofísicas y socioculturales, los GAD inscritos en los territorios amazónicos y marino costeros, así como aquellos que se encuentran en la zona fronteriza deben observar los instrumentos de planificación (planes diferenciados) correspondientes, en función de vincular la política pública existente que orientará su propuesta y que, además, les permitirá conocer los requerimientos especiales en la gestión de su territorio (información disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec).

Asimismo, se deben considerar los planes de vida de comunas, pueblos y nacionalidades.

Políticas

“Son directrices que reflejan la prioridad y voluntad política del Gobierno para modificar una situación determinada”. (Senplades, 2011c). Las políticas permiten dar respuesta a los problemas del territorio; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Las políticas públicas formuladas deben orientarse al cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo, así como a concretar el modelo de ordenamiento territorial.

Estrategias

Son los mecanismos o el conjunto de acciones necesarias para lograr cada política; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Los ámbitos de aplicación de las estrategias abarcan todo el territorio cantonal; deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas.

10 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Metas

Son el resultado esperado que se define en términos de cantidad, calidad y tiempo; deben ser claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en un periodo determinado de tiempo y estar en concordancia con las competencias exclusivas.

Los GAD deben plantear metas de resultado que midan el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del PDOT, y estarán vinculadas a sus programas/proyectos.

Todas las metas de resultado del PDOT deben ser anualizadas, es decir, se deberá definir el valor de la meta de resultados del PDOT que se planifica alcanzar en cada año; para ello, deben considerar el valor de la línea base y los avances obtenidos a la fecha.

Las fuentes de información para el cálculo de metas serán la información estadística, geográfica y registros administrativos disponibles a través de Sistemas de Información Local (SIL), pues en estos niveles se refleja la dinámica histórica y actual del accionar del GAD, así como aquellas fuentes de información que este considere pertinente.

Indicadores

Expresión matemática que permite medir el cumplimiento de objetivos y metas; así como también, analiza y valora los resultados derivados de la ejecución de los programas y/o proyectos.

Su diseño y aplicación hace posible sistematizar lecciones aprendidas e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones; es por eso que un indicador permite el cálculo de información cuantitativa que puede ser provista por los SIL, con información propia del GAD y de otras instituciones; es importante recordar que deben estar expresados en la misma unidad de medida de la meta.

Programas/proyectos

El GAD debe considerar las siguientes preguntas: ¿Qué hacer?, ¿Dónde hacer?, ¿Cómo hacer?, ¿Con quién hacer?, ¿Cuándo hacer? y ¿Cuánto costará?

Los programas/proyectos definidos deben contar con un presupuesto referencial y vinculado al presupuesto anual y cuatrienal asignado (y sus proyecciones), de esta manera, el PDOT puede ser costado. Se identificarán las brechas presupuestarias, si fuese el caso para que en el Modelo de Gestión se planteen las estrategias de articulación requeridas.

En esta sección es importante que el GAD defina programas /proyectos en el marco de sus competencias. Con el propósito de promover la articulación entre los GAD y el Gobierno Central, el Anexo 4 enuncia programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo que pueden ser considerados por el GAD.

11 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Tabla 5. Matriz referencial de programas/proyectos

Objetivo del PND*	Objetivo estratégico del PDOT	Meta resultado PDOT	Indicador de la meta	Competencia	Programa/proyecto	Objetivo del programa/proyecto	Meta del programa (Cuantitativa)	Área de influencia / localización	Articulación con otros actores	Presupuesto referencial	Fuente de financiamiento	Período de ejecución programa/proyecto
					Programa 1							
					Programa 2							
					Programa (n)							

* Los objetivos del PDOT deberían estar obligatoriamente alineados al Plan Nacional de Desarrollo vigente.
Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Esta matriz servirá de insumo para el Consejo de Planificación Local, que debe verificar la coherencia entre el PDOT con la programación presupuestaria cuatrianual y con los planes de inversión¹²; también para el Consejo Legislativo Provincial, que debe revisar la coherencia del presupuesto del GAD con el PDOT para aprobar u observar.¹³

2.4.2 Modelo territorial deseado

Proyecta la imagen ideal de la provincia a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio.

El modelo territorial deseado de la provincia contiene, al menos, lo siguiente:

- Estructura urbana y rural, de acuerdo al planteamiento de los GAD municipales/metropolitanos que la conforman y las condiciones de riesgos presentes en el territorio; esta debe ser concertada.
- La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, vialidad, energía, telecomunicaciones e infraestructura.
- Zonas de riesgos identificadas en el territorio.

12 Copfp (2019), Art. 29, numeral 3

13 Cootad (2018). Art. 57, literal (g); Art.87, literal (f).

- Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.
- Modelo económico productivo, infraestructura y conectividad, a partir de la identificación de las zonas de desarrollo productivo y zonas de riego en la provincia.
- Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).
- Patrimonio cultural.
- Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la Propuesta.

En la construcción del modelo territorial deseado de la provincia se considerarán los modelos territoriales de los cantones que la conforman, a fin de lograr una propuesta integral y armónica para el territorio que todos comparten; por esta razón, es necesario trabajar en la articulación entre los espacios multinivel coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5 Modelo de Gestión del PDOT

“Es necesario generar espacios de coordinación (...) y promover la relación entre los ciudadanos y el GAD para coadyuvar a la generación de un modelo de gestión participativo”.

Talleres participativos provinciales, 2019.

Es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la Propuesta del PDOT; requiere de estructura organizacional del GAD acorde a sus necesidades y la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico.

El Modelo de Gestión contiene cuatro estrategias:

- Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
- Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- Seguimiento y evaluación del PDOT.
- Promoción y difusión del PDOT.

2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT

La consecución de las aspiraciones del GAD orientadas al cumplimiento de su PDOT y del Plan Nacional de Desarrollo implicará esfuerzos mancomunados con diversos actores en el territorio; los resultados se reflejarán en las estrategias de articulación, logradas mediante alianzas, convenios u otras modalidades de gestión (mancomunidades, consorcios, convenios de delegación, entre otros).

A partir de la identificación de problemas y potencialidades del Diagnóstico Estratégico se establecerán los mecanismos de coordinación para la implementación de programas y proyectos de competencia exclusiva de los GAD. Complementariamente, se identificarán las brechas presupuestarias que constituyan una limitación y los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del PDOT.

Las acciones propuestas y los programas/proyectos identificados deben vincularse con el mapeo de actores levantado en la etapa inicial, para focalizarlas de manera directa o indirecta -de acuerdo al nivel de interés e influencia con el GAD- de la siguiente manera:

Tabla 6. Estrategias de articulación y coordinación

Acciones propuestas y/o programas / proyectos*	Relacionamiento		Articulación	Presupuesto estimado
	Actor involucrado	Interés e influencia ¿Por qué?, ¿Para qué?	Forma de gestión	
	Entidades que intervienen	Propósito de generar esta articulación	(Mancomunidad, consorcio, delegación, convenio, reuniones bilaterales, etc.)	

*El Anexo 4 puede orientar al GAD en la definición de acciones y/o programas/proyectos articulados con entidades sectoriales.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Se debe adecuar el orgánico funcional del GAD para que viabilice la implementación de la Propuesta del PDOT, considerando las competencias del GAD, su vinculación con los programas y proyectos, la unidad responsable, los procesos actuales y

nuevos (si fuese necesario). Todas estas acciones deberán ser coordinadas por el equipo técnico permanente responsable del proceso de planificación. Se sugiere relacionar estos aspectos de la siguiente manera:

Tabla 7. Organización institucional

Objetivo estratégico de desarrollo	Competencia o estrategia de articulación	Programa y/o proyecto	Unidad (es) responsable

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación¹⁴

Al menos, se deben considerar las siguientes temáticas para la definición de este tipo de estrategias:

- Comprensión y conocimiento de los riesgos existentes en el territorio provincial, en un trabajo conjunto con la academia, institutos técnicos científicos, agencias de cooperación internacional y actores privados que generen estudios relacionados.
- Organización y fortalecimiento de la institucionalidad del GAD vinculada a esta temática (unidades técnicas de gestión de riesgos), en articulación con las instancias responsables: Comité de Operación de Emergencia (COE), el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y el Ministerio del Ambiente.
- Regulación en el ámbito de sus competencias, principalmente las relacionadas con condicionantes, limitaciones o restricciones en función del riesgo determinado, y promover las que requieren ser definidas por otros niveles de gobierno.
- 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 su territorio.

- Transferencia del riesgo, es decir, identificar, proponer y gestionar los procesos para trasladar las consecuencias financieras de un riesgo en particular, para que cuando ocurra un desastre se puedan obtener recursos a cambio de beneficios sociales o financieros, continuos o compensatorios.¹⁵
- Sensibilización y educación a la ciudadanía sobre la gestión de riesgos de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático, y su rol como corresponsables del proceso.

En relación a esta estrategia, el GAD puede considerar los instrumentos internacionales como el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015-2030); y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (definido en la Conferencia de las Partes COP21 en el 2015).

2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT¹⁶

Permite una revisión permanente del proceso de implementación del PDOT para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la eficiencia de los procesos, la optimización de recursos y el cumplimiento de las metas, sobre la base de la información que genere el GAD. Para el efecto, se debe considerar lo siguiente:

14 Revisar la Caja de Herramientas, Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT y Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

15 Unisdr (2016).

16 Sobre esta sección, revisar la Caja de Herramientas: Lineamientos y Directrices para Seguimiento y Evaluación de los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

- Identificar el alcance, es decir, los componentes del PDOT y otros instrumentos complementarios que se consideren importantes para su gestión (metas del PDOT, programas/proyectos, entre otros) y la periodicidad.
- Delimitar el método y la técnica que utilizará para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación; detallar cómo realizará estos procesos y qué insumos utilizará para ello.
- Establecer un equipo técnico responsable que no debería ser juez y parte, es decir, intervenir en la implementación del PDOT y después en su seguimiento.
- Detallar los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación, su contenido y las fuentes de información.
- Socializar los resultados del seguimiento y evaluación al interno de su institución y a la ciudadanía, de forma clara y transparente.
- Incluir los resultados en el informe de rendición de cuentas que se presentan anualmente para conocimiento y resolución del órgano legislativo del GAD, de conformidad con el marco normativo vigente.

2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT

Es preciso contemplar actividades, responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los

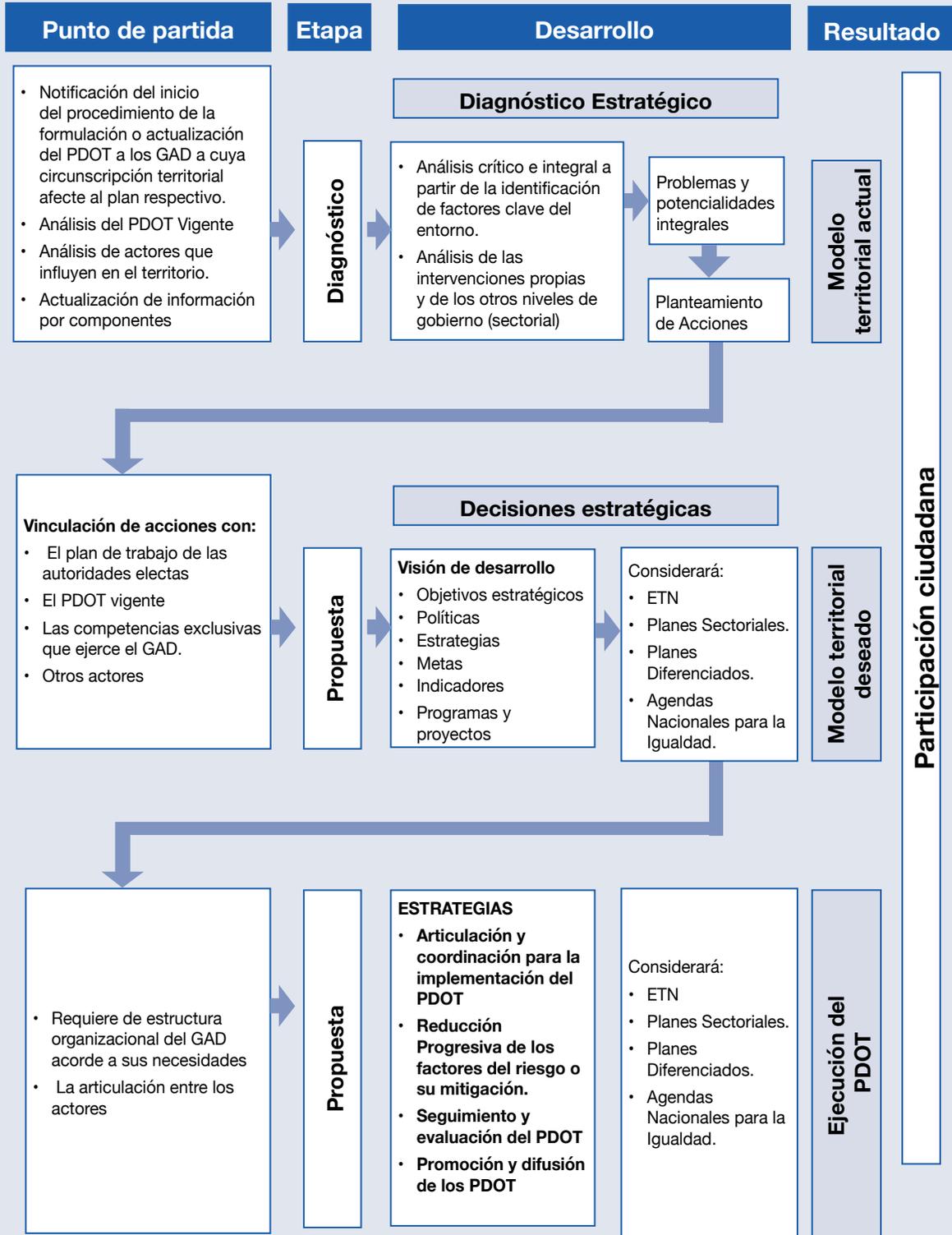
objetivos y resultados del proceso, para su participación y apropiación.

Se sugiere algunas acciones para implementarla:

- Diseñar la estrategia con relación a las actividades que emprenda el equipo responsable de la formulación o actualización del PDOT y comunicarla oportunamente.
- Vincular la estrategia de comunicación con la participación ciudadana para generar espacios de información, consulta y acuerdos que legitimen el proceso.
- Considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio, incluidos los grupos de atención prioritaria, y así lograr una participación y respuesta efectiva.
- Considerar mecanismos de gobierno abierto para que la información sea accesible a la ciudadanía y facilite su participación.
- Acudir a herramientas multimedia para la difusión, sobre todo, en el área urbana. Para el área rural considerar mecanismos de comunicación alternativa.

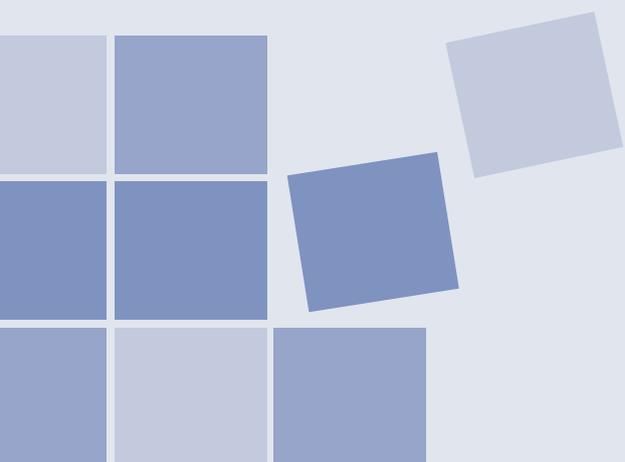
El proceso de formulación/actualización del PDOT se resume en el siguiente esquema:

Gráfico 3. Esquema del proceso de formulación/actualización de los PDOT



Participación ciudadana

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.



Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT provincial

3.1. Instancias de planificación

Los GAD provinciales conformarán, al menos, las siguientes instancias de planificación para este procedimiento:

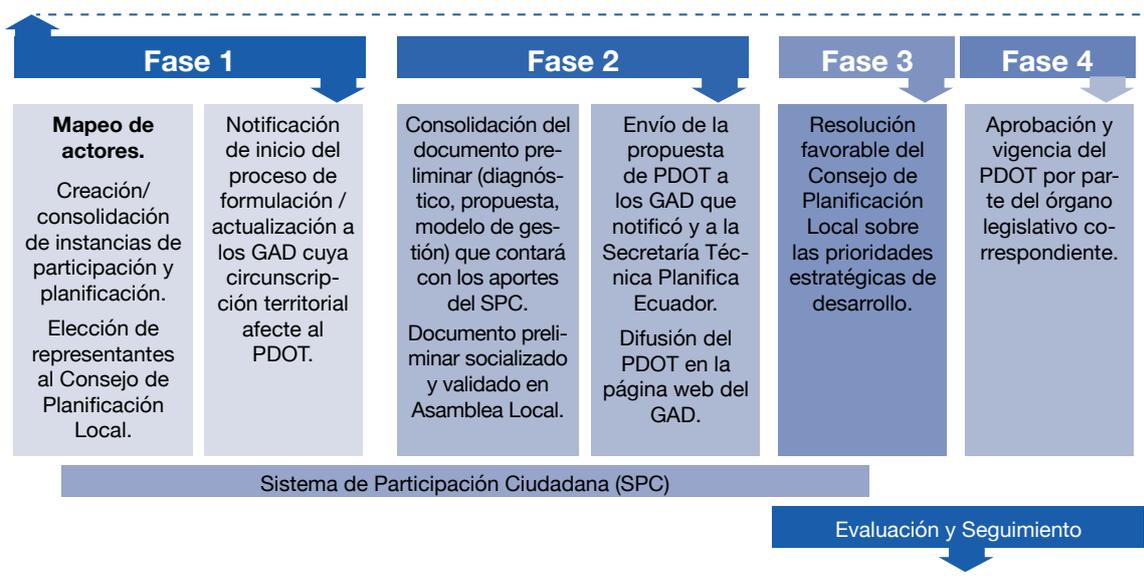
- Un Equipo Técnico Permanente (ETP), responsable del proceso de formulación o actualización y, posteriormente, de la implementación del PDOT. En caso de que en la provincia existan pueblos y nacionalidades, se solicitará el apoyo de líderes, técnicos locales y/o profesionales que manejen las lenguas maternas a fin de facilitar el proceso. El ETP puede conformarse como el GAD considere, pero la responsabilidad técnica de la formulación/actualización del PDOT estará formalmente a su cargo.

- El Sistema de Participación Ciudadana (SPC), que define instancias para la participación en el proceso de formulación o actualización y, posteriormente, en el control social del PDOT (Anexo 5).
- El Consejo de Planificación Local (CPL).

Es importante que el GAD vincule en la formulación/actualización del PDOT a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, para incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos (enfoques para la igualdad de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidades, pueblos y nacionalidades, así como su implementación y monitoreo.

3.2. Fases para la formulación/actualización del PDOT¹⁷

Gráfico 4. Fases para la formulación/actualización del PDOT



17 Reglamento Lootugs (2019). Art. 7.

Fase 1. Inicio del proceso de planificación y conformación de las instancias de participación y Consejos de Planificación Local (CPL).

Fase 2. Formulación/ actualización del documento PDOT

Fase 3. Validación del PDOT.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia del PDOT.

Fase 1. Inicio

En esta fase se define el equipo técnico, roles y responsabilidades. Además, se determina el nivel de ajuste entre contenido y alcance del actual PDOT y otros instrumentos de planificación que posee el GAD, con lo establecido en los contenidos mínimos provistos en esta Guía y la decisión política para el proceso de planificación pertinente. Las actividades a desarrollar en esta Fase son:

- Conformación del Equipo Técnico Permanente (ETP) para los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y, si es del caso, de un consejo consultivo¹⁸ convocado por el GAD.
- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del GAD (consejo provincial) del informe del equipo técnico para iniciar el proceso.
- Conformación del Sistema de Participación Ciudadana (Anexo 5) y del Consejo de Planificación Local (CPL). Considerar en la participación los diferentes actores que

interactúan en territorio: mujeres, personas con distinta orientación sexual e identidad de género, adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades.

- Análisis de los instrumentos de planificación¹⁹ y de la información disponible en el GAD, emisión de un informe que defina el proceso que debe realizar el GAD para contar con un PDOT articulado y coherente con los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
- Notificación del inicio del procedimiento a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno a cuya circunscripción territorial afecte el Plan.

Fase 2. Formulación/ actualización

Al término de esta fase se habrá consolidado el documento preliminar del PDOT, que contará con los aportes e insumos del SPC y de los actores involucrados. Las actividades más importantes a desarrollarse son:

- Recopilación, procesamiento y análisis de información por parte del ETP, a partir del PDOT vigente, datos disponibles en el SIL y otras fuentes de información que se consideren propicias.
- Formulación/actualización y validación del Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión, de manera participativa.

18 LOPC (2011). Art. 80.- "(...) Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva".

19 Es fundamental partir de la evaluación del PDOT vigente para definir el alcance de la actualización, así como de otros instrumentos que disponga el GAD.

- Presentación del documento preliminar del PDOT al SPC, para motivar observaciones y aportes.
- Envío de la propuesta del PDOT a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno a cuya circunscripción territorial afecte el Plan, así como a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Asimismo, el Plan será difundido en la página electrónica del GAD para que cualquier ciudadano remita sus observaciones.
- Sistematización de aportes, análisis y contestación de observaciones de la ciudadanía y de otras entidades públicas.
- Elaboración de la versión corregida del PDOT por parte del ETP, que incluya las observaciones y recomendaciones generadas por el Sistema de Participación Ciudadana, entidades públicas y ciudadanía en general. En caso de que algunos aportes no sean incluidos, el ETP deberá consolidar un informe técnico de sustento.

Fase 3. Validación

En esta fase, el PDOT será validado por el Consejo de Planificación Local. Las actividades clave son:

- Conocimiento del PDOT completo por parte del Consejo de Planificación Local, con el respectivo análisis de los contenidos estratégicos, su articulación y coherencia. El Consejo puede generar un informe de observaciones y recomendacio-

nes para que el ETP realice los ajustes o se proceda con la emisión de la resolución favorable.

- Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación del Organismo Legislativo del GAD.

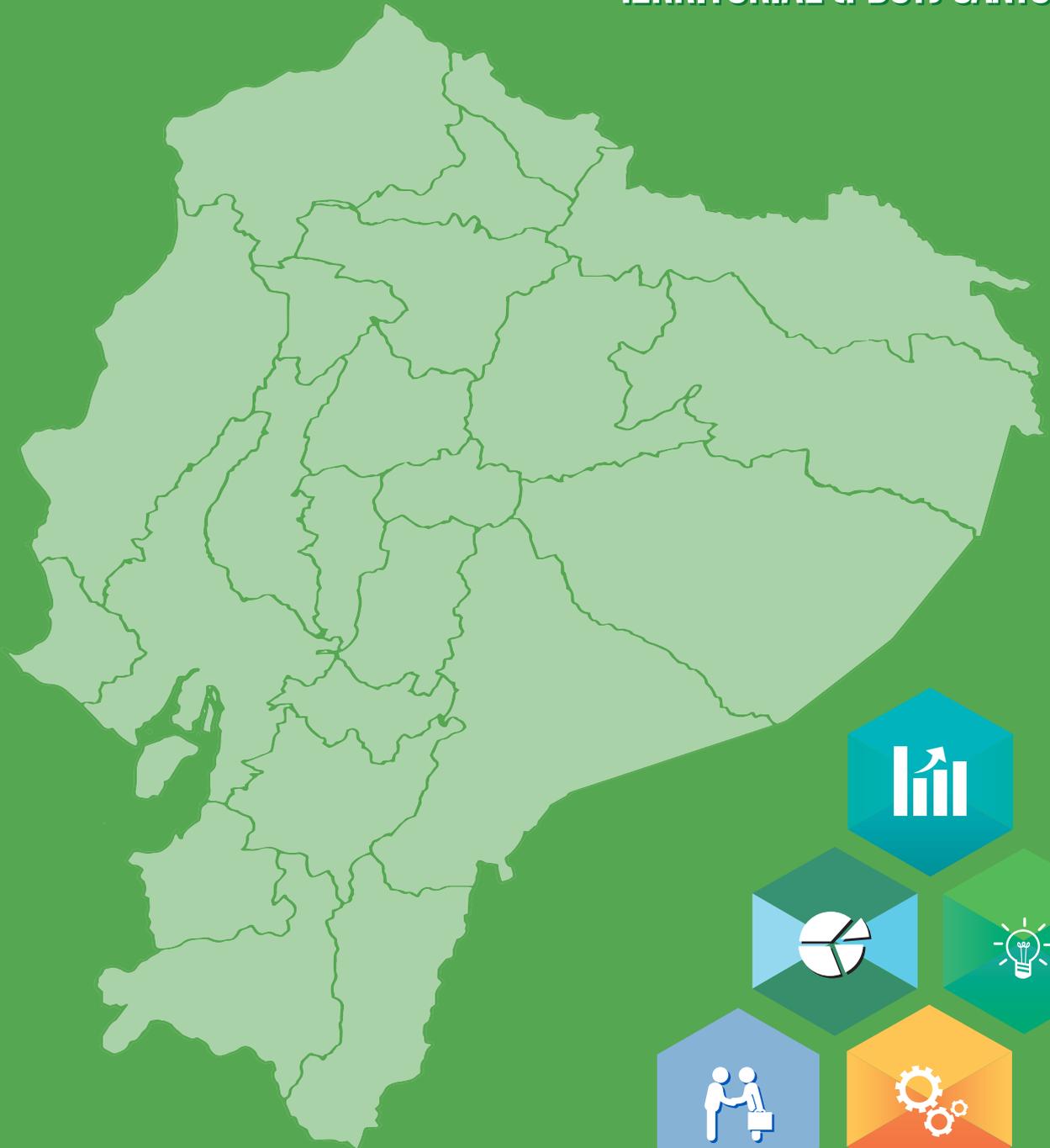
Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia

El GAD ha adoptado el PDOT y cuenta con una programación de acciones e inversiones para el corto, mediano y largo plazo.

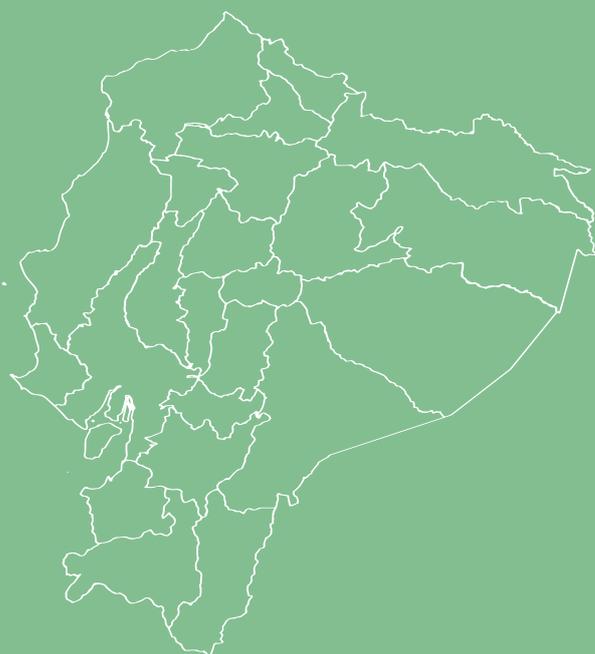
- Por medio de la máxima autoridad del GAD se somete a consideración del Consejo Provincial la versión final del PDOT, órgano que basado en la resolución favorable del Consejo de Planificación Local sanciona el PDOT, mediante ordenanza provincial.
- El GAD define la estrategia para la difusión e implementación del PDOT, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- El GAD debe consolidar su Sistema de Información Local a fin de garantizar la disponibilidad de información para el seguimiento y evaluación del PDOT.

Es fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa en su jurisdicción, para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno y las expectativas ciudadanas.

GUÍA PARA FORMULACIÓN/ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) CANTONAL



Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Lenín Moreno Garcés
SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA
José Augusto Briones

Subsecretaria General de Planificación y Desarrollo
Sandra Katherine Argotty
Subsecretaría de Planificación Territorial
Carla Haro

Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial
Miguel Andrade
Equipo Técnico

María José Montalvo, Gabriela Jaramillo,
Luis Chontasi, Silvia Álvarez, Ivonne Morán, Francisco
Maldonado, Cristian Muñoz, Sandra Hidalgo,
Ruth Padilla, Marlon Girón

Corrección de estilo
Dirección de Comunicación Social
Diseño y Diagramación

Imprenta Visión
PBX: 593 22 904 155
info@imprentavision.com
www.imprentavision.com.

Un reconocimiento especial para los equipos técnicos de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y sus coordinaciones zonales, entidades públicas, gremios de los gobiernos autónomos descentralizados, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional y, de manera particular, al Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible – PROAmazonía y a los técnicos y autoridades de los Ministerios del Ambiente y de Agricultura y Ganadería. Asimismo, a Juan Carlos Guzmán, consultor de la Unión Europea del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto (LA/2017/391-895C) por la revisión técnica.

Un agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a PROAmazonía por su contribución para la diagramación y la impresión de este documento.

Primera Edición, 2019

© Secretaría Técnica Planifica Ecuador, julio 2019

Av. Patria y Av. 12 de Octubre

Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA - PROHIBIDA SU VENTA

SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR



Contenido

¿Cómo está estructurada?.....	1
¿A quiénes está dirigida?	1
Sección I:	
Marco referencial.....	2
1.1. ¿Qué es el PDOT cantonal?.....	2
1.2. ¿Cuál es el propósito de un PDOT cantonal?.....	2
1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?	2
1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel cantonal?	3
1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial?	3
1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?	4
Sección II:	
Contenidos mínimos del PDOT	5
2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente.....	5
2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio.....	6
2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT.....	7
2.3.1. Sistematización de problemas y potencialidades.....	7
2.3.2. Modelo territorial actual	8
2.4. Propuesta del PDOT	8
2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el cantón en el mediano y largo plazo?	9
2.4.2. Modelo territorial deseado	12
2.5. Modelo de gestión del PDOT.....	13
2.5.1. Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del PDOT.....	13
2.5.2. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	14
2.5.3. Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	15
2.5.4. Estrategias de promoción y difusión del PDOT	15
Sección III:	
Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT cantonal.....	17
3.1. Instancias de planificación.....	17
3.2. Fases para la formulación/actualización del PDOT	17

Anexos

Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis del PDOT vigente).....	20
Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico	21
Anexo 3 Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico.....	23
Anexo 4: Programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo.....	30
Anexo 5: La participación ciudadana en la planificación territorial.....	42
Referencias.....	47

Listado de Gráficos

Gráfico 1. Contenidos mínimos del PDOT	5
Gráfico 2. Elementos a considerar para la construcción de la visión de desarrollo .	10
Gráfico 3. Esquema del proceso de formulación/actualización del PDOT	16
Gráfico 4. Fases para la formulación/actualización del PDOT.....	17

Listado de Tablas

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente	6
Tabla 2. Mapeo de actores.....	7
Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades	8
Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico con instrumentos de gestión del GAD	9
Tabla 5. Matriz referencial de programas/proyectos	12
Tabla 6. Estrategias de articulación.....	14
Tabla 7. Organización institucional.....	14

Siglas y acrónimos

- ANI: Agenda Nacional para la Igualdad
- CIM: Comité Interinstitucional del Mar
- CNC: Consejo Nacional de Competencias
- CNP: Consejo Nacional de Planificación
- COA: Código Orgánico del Ambiente
- Cootad: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Copfp: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- CP–CTEA: Consejo de Planificación de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica
- CPL: Consejo de Planificación Local
- Ctugs: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
- ETN: Estrategia Territorial Nacional
- ETP: Equipo Técnico Permanente
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado
- ICM: Índice de Cumplimiento de Metas
- Lootugs: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- MAE: Ministerio del Ambiente
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- MET: Modelo de Equidad Territorial
- Miduvi: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo
- Senagua: Secretaría del Agua
- Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Sigad: Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados
- SIL: Sistema de Información Local
- Sndpp: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
- Sngre: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
- SNI: Sistema Nacional de Información
- SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- SPC: Sistema de Participación Ciudadana



Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal

Esta Guía tiene por objeto orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y distritos metropolitanos sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos, de acuerdo al marco legal vigente, definidos principalmente en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y su reglamento; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y su reglamento; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Presenta contenidos y procesos, propone recomendaciones metodológicas que son de utilidad, en especial para los técnicos responsables de los procesos de planificación en los GAD municipales y metropolitanos. La Guía es resultado de espacios de discusión con actores públicos del nivel local, nacional y organismos de la sociedad civil.

¿Cómo está estructurada?

Sección I:

Marco referencial con definiciones y lineamientos generales.

Sección II:

Contenidos, especificidades y alcances.

Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización.

Anexos:

Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras, programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo y participación ciudadana.

Caja de Herramientas:

Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de las guías en temáticas específicas.

¿A quiénes está dirigida?

- Autoridades y personal técnico de los GAD municipales y metropolitanos.
- Autoridades y personal técnico de las instituciones del Estado Central y sus instancias desconcentradas, cuyas políticas e intervenciones deben ser recogidas por los PDOT.
- Entidades financieras públicas y privadas relacionadas con la gestión de los GAD.
- Organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales.
- Planificadores del país.

Sección I:

Marco Referencial

“Que la formulación o actualización del PDOT se realice de manera participativa con los diferentes niveles de gobierno y actores territoriales que tengan poder de decisión”
Taller participativo nacional, 2019.

1.1. ¿Qué es el PDOT cantonal?

Un PDOT cantonal es un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial de los GAD (Copfp, 2019, art. 41). Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local, y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio del cantón, incluyendo las áreas urbanas y rurales.

La elaboración del PDOT parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

El PDOT cantonal contendrá un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), cuya norma técnica y regulación será emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo (Lootugs, 2018, art. 27).

1.2. ¿Cuál es el propósito de un PDOT cantonal?

El propósito es articular la visión territorial en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), con las

directrices e intervenciones concretas respecto del desarrollo económico, la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales, y el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, accesibilidad, energía y telecomunicaciones; el rol de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Además, de definir el marco de acción sobre el cual se desarrolla el Plan de Uso y Gestión de Suelo.

Para operativizar el propósito del PDOT, se debe considerar lo siguiente:

- El plan de trabajo de las autoridades electas.
- Las competencias exclusivas del municipio o distrito metropolitano.
- Estrategias de articulación con otros niveles de gobierno y actores de la sociedad civil.
- La viabilidad presupuestaria.

1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?

Se actualizará obligatoriamente en las siguientes circunstancias (Reglamento Lootugs, 2019. Art. 8):

- Al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales.
- Cuando un proyecto nacional de carácter estratégico se proponga en la jurisdicción territorial y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación especial (Copfp, 2019, art. 40.1).
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

Cuando se cree o modifique¹ un cantón, se considerará como insumo el PDOT vigente del GAD del que formaba parte.

1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel cantonal?

- Designar personal técnico permanente.
- Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a la gestión integral y consecución de objetivos y metas.
- Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación.
- Fortalecer y consolidar los Sistemas de Información Local.
- Mantener un sistema de información geográfica catastral local.

1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial?

- Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Planes sectoriales de la Función Ejecutiva, Planes Diferenciados (Amazonía, Marino Costero y Bina-cionales/fronterizos).
- Agendas Nacionales para la Igualdad.
- Resoluciones o acuerdos expedidos por:
 - Consejo Nacional de Planificación.
 - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
 - Ministerios y secretarías de Estado relacionadas con ordenamiento territorial.
 - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
 - Consejo Nacional de Competencias.
 - Comité Interinstitucional del Mar, según corresponda.
 - Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, según corresponda.
- Directrices y orientaciones definidas en los instrumentos internacionales adoptados por el país, como por ejemplo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.

1 Cootad (2018). Arts. 21 (Creación); 22 (Requisitos) y 23 (Fusión).

1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?

“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. Para este efecto, los instrumentos de planificación de los GAD propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los GAD”.

Copfp (2019). Art. 16.

Para promover la articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno deben analizar en un mismo proceso los conflictos identificados en el Diagnóstico Estratégico y modelo territorial actual, y construir conjuntamente las decisiones estratégicas y los modelos territoriales deseados que forman parte de la Propuesta del PDOT.

Para realizar este trabajo, se establecerán mecanismos de articulación, coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en los que participarán los GAD provincial, municipales y/o metropolitanos, parroquiales rurales; y otros actores territoriales identificados.

Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación del PDOT, así como para gestionar las acciones en el territorio que deberán ser articuladas con otros niveles de gobierno.

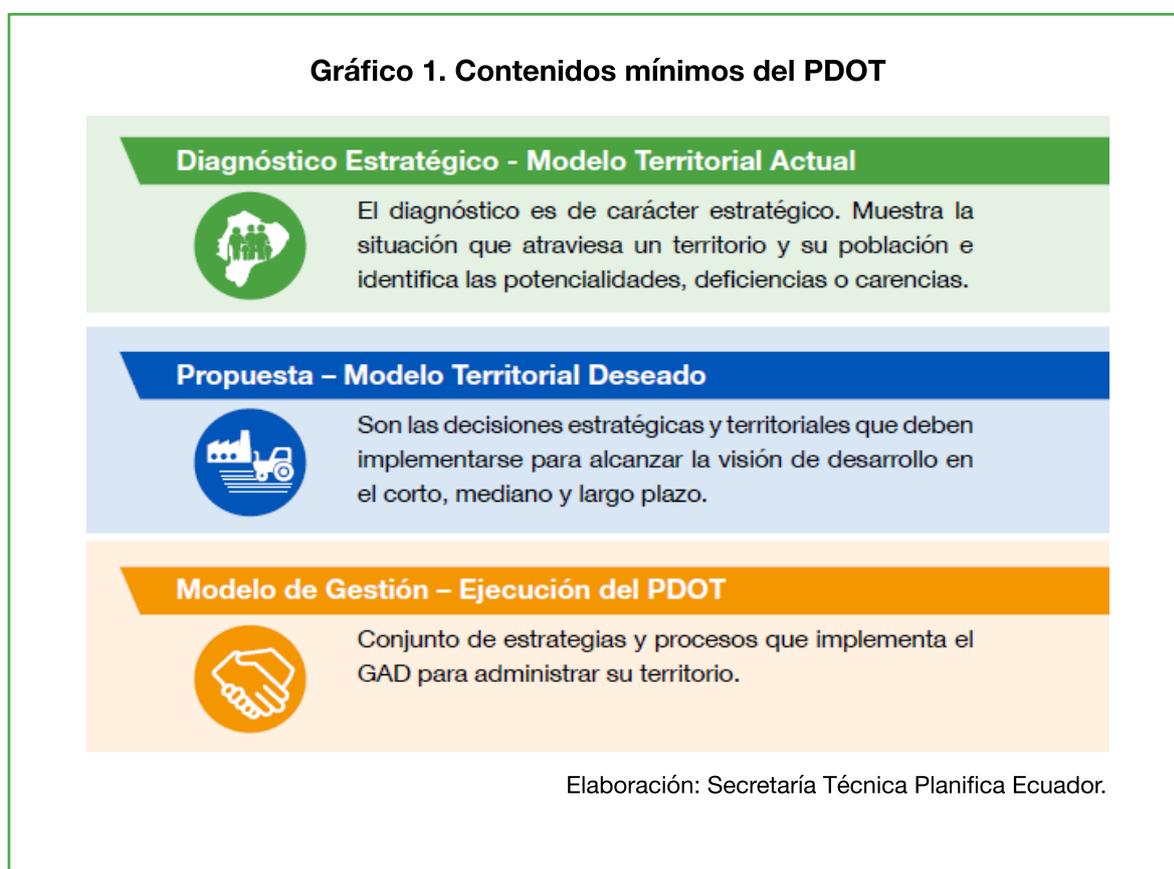


Sección II:

Contenidos mínimos del PDOT

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Art. 42, señala que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

son: Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión, resumidos en el siguiente gráfico:



La profundidad del análisis de estos contenidos puede variar según la realidad de cada territorio, su capacidad de planificación y gestión, disponibilidad económica e información.

El PDOT no debe referirse solamente a las competencias exclusivas de los GAD, sino que debe considerar todos los campos que son propios de sus dinámicas, pues

la población que actúa sobre el territorio es diversa y debe recibir los servicios que demanda, y aprovechar las oportunidades de desarrollo, independientemente de la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, propias de este tipo de planes, implica poner en práctica mecanismos de concertación y articulación

entre los representantes del Gobierno central, sus instancias desconcentradas y de los distintos niveles de los GAD. Por tanto, no se trata de imponer directrices desde los distintos niveles de gobierno, sino identificar de modo concertado los niveles de desarrollo que es posible alcanzar.

2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente

“Se debe partir de la información existente de los PDOT anteriores.”
Taller participativo nacional, 2019.

El proceso de actualización debe partir del análisis del PDOT vigente para identificar elementos tendientes a mejorar su

contenido estratégico de mediano y largo plazo², y el modelo territorial deseado debe complementarse con la revisión de otros instrumentos³.

El análisis del cumplimiento del PDOT vigente tiene como propósito responder a las preguntas: ¿qué se cumplió?, ¿qué no? y ¿por qué?, a través de la identificación de los factores internos y externos que incidieron o no para su cumplimiento, tomando en cuenta criterios administrativos, financieros, de gestión o, por el contrario, de falta de articulación y coordinación en el ejercicio de las competencias del GAD.

Para este proceso se sugiere emplear la siguiente tabla:

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente

Elementos del PDOT vigente	Estado ¿Se cumplió?	Observaciones ¿Por qué?	Priorizar en la nueva propuesta
Objetivo del PDOT	Cumplió / no cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado del objetivo	No priorizado
Metas	Cumplió /No cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado de la meta	Seleccionada
Programas/ proyectos	Ejecutado / en ejecución		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

-
- LEWIS (1966). “La planificación del desarrollo supone la formulación de un programa de acción a cargo de las autoridades políticas y económicas de un país, que tiene por objeto cumplir metas nacionales concretas dentro de un plazo especificado. Esa planificación puede expresarse en secuencias, ya sean planes de corto plazo (uno a dos años), de plazo medio (cinco años) o de largo plazo o prospectivos (10 a 20 años)”.
 - El GAD puede revisar estos instrumentos sugeridos para complementar el alcance de su actualización: Planes de Uso y Gestión del Suelo (en caso de existir), Planes Parciales, Planes Maestros Sectoriales, Presupuesto Plurianual, Plan Operativo Anual (POA), Plan Anual de Inversiones, Presupuesto Anual, Presupuestos Participativos, y otros que considere pertinente.

El GAD puede incluir otras columnas como: porcentaje de avance, vinculación con indicadores, metas, entre otros que faciliten su análisis; y si se considera necesario puede también relacionar los informes del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), generados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Es importante señalar que el análisis del PDOT vigente permite identificar aquellos elementos del diagnóstico que requieren ser reforzados, incluidos o eliminados.

Una vez analizado el PDOT vigente, el GAD identificará y priorizará los programas y/o proyectos que deben tener continuidad, y determinar temas clave para el nuevo período de gestión. Para completar este ejercicio, se recomienda realizar un diagnóstico financiero del GAD, partiendo del promedio histórico de los últimos años (Anexo 1).

2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio

Con la finalidad de que el GAD realice acciones de gestión y articulación, previo a la actualización de su PDOT debe identificar a todos los actores que influyen en el territorio, tales como: instituciones de la Función Ejecutiva, GAD, academia, organizaciones territoriales de base (representantes de organizaciones comunitarias, entre otros), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), actores privados y demás actores de la sociedad civil; y, desde la percepción del GAD, definir la intensidad de su relación (alta, media, baja, nula).

El análisis de los actores podría considerarlo detallado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Mapeo de actores

Sector	Actor	Actividades que realiza a nivel cantonal	Relación del actor con el GAD provincial (alta, media, baja, nula)
Gobierno Central	Ministerios y empresas públicas	Firma de convenios vigentes, acciones conjuntas permanentes, coyunturales y complementarias, otras	
GAD	Otros cantones vecinos, parroquias que la conforman y provincia de la que forma parte.		
Sociedad civil	ONG, organizaciones territoriales de base, sector privado		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT

Este Diagnóstico no es una recopilación de datos inconexos, al contrario, permite una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual del cantón, mirando sus potencialidades, deficiencias o carencias, con atención en las brechas sociales por razón de sexo, género, edad, discapacidades, etnia u origen migratorio. Es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio cantonal entre los siguientes componentes: biofísico, económico/productivo, sociocultural y asentamientos humanos que incluyen movilidad, energía y telecomunicaciones, y político institucional (ver Anexo 2).

El Diagnóstico Estratégico del territorio debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local⁴ y de forma complementaria, aquella generada por las entidades rectoras a nivel nacional. La información está disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

Es importante también identificar las intervenciones de otros niveles de gobierno, principalmente del nivel central (sectoriales) que pueden suponer una limitante u oportunidad para la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo que se proponga más adelante en el PDOT.

En síntesis, el Diagnóstico Estratégico debería considerar al menos los siguientes aspectos⁵:

- La dinámica poblacional que existe en el territorio.
- Las formas actuales de ocupación y

uso del suelo, sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos.

- Los recursos naturales existentes.
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, movilidad y viales, industriales, telecomunicaciones, etc.) existentes o previstos implementar.
- Las amenazas climáticas y los posibles impactos, actividades con potencial generación de gases de efecto invernadero.
- La situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas.
- Las relaciones del territorio cantonal con sus circunvecinos.
- Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad.
- Las necesidades y requerimientos, así como las potencialidades y oportunidades de la circunscripción territorial.

2.3.1 Sistematización de problemas y potencialidades

Como parte del diagnóstico estratégico es importante que el GAD sistematice las potencialidades y problemas identificados, y proponga acciones que serán de utilidad en la etapa de propuesta y modelo de gestión del PDOT. Se recomienda el uso de la siguiente tabla:

4 La información debe estar disponible en sus Sistemas de Información Local (SIL), así como aquella proveniente de las empresas públicas municipales o metropolitanas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperación internacional, entre otras que se consideren relevantes y pertinentes desde la experiencia del GAD.

5 Se sugiere revisar las preguntas orientadoras que constan en el Anexo 3.

Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades

Síntesis de problemas o potencialidades identificadas	¿Cuál es la población que se afecta o beneficia por esta situación?	¿Dónde se localiza la situación identificada?	Acciones

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3.2 Modelo territorial actual

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados, a partir de una versión preparada por el equipo técnico del GAD, deben aplicar los conocimientos y saberes que poseen de su territorio para ubicar zonas o identificar situaciones deficitarias, relaciones inadecuadas, potencialidades u oportunidades desaprovechadas del territorio.

Esta construcción es un primer aporte colectivo orientado a la apropiación del PDOT.

Se recomienda el uso de coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación.

El modelo territorial actual es la representación gráfica del territorio, basada en el Diagnóstico Estratégico. Debe evidenciar las potencialidades y problemas; y su relación sobre la red de asentamientos humanos caracterizados, la clasificación del suelo, las zonas de importancia para la conservación⁶, cuencas y microcuencas, zonas de riesgo⁷

y aquellas con amenazas climáticas⁸. Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con los cantones circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, y de riego, entre otros elementos que fueron identificados en el Diagnóstico Estratégico.

2.4 Propuesta del PDOT

“(…) la propuesta debe ser implementada en el territorio de manera participativa y con miras a ser cumplida en el corto y mediano plazo. Es un error proponer cosas que, posiblemente, no se puedan cumplir, además de basarse en el cumplimiento de las competencias y funciones que le corresponden al respectivo nivel de GAD”.

Taller participativo nacional, 2019.

Comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas identificadas en el Diagnóstico Estratégico, a corto, mediano y largo plazo.

6 Zonas con alto valor de conservación, paisajes de uso múltiple, áreas de protección hídrica.

7 Se sugiere revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

8 Para mayor información revisar la Caja de Herramientas – Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

La Propuesta refleja la visión (mirada prospectiva⁹ del territorio), objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas e indicadores, programas y proyectos sobre un modelo territorial deseado que armonice la relación urbano-rural para mejorar la calidad de vida de la población.

Con el fin de viabilizar la Propuesta, el GAD debe considerar: (i) la información

presentada en el Diagnóstico Estratégico, (ii) las acciones definidas en el plan de trabajo de las autoridades electas, (iii) la propuesta del PDOT vigente y (iv) las competencias exclusivas que ejerce el GAD. A su vez, es necesario visibilizar los actores que intervendrían por el relacionamiento institucional o territorial que mantienen con el GAD.

Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico con instrumentos de gestión del GAD

Acciones propuestas en el Diagnóstico Estratégico	Relacionamiento			
	Plan de trabajo autoridades	PDOT vigente (Etapa “propuesta”)	Competencias exclusivas del GAD	Con otros actores (GAD, Ejecutivo desconcentrado)
	sí/no	sí/no	sí/no	Identificar
Acción 1				
Acción 2				
Acción (n)				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Las acciones que tienen relación con las competencias exclusivas del GAD, independientemente de que consten o no en el plan de trabajo de la autoridad o en el

PDOT anterior, serán insumos base para la determinación de decisiones estratégicas y en el modelo de gestión para desarrollar estrategias de articulación.

9 ASTIGARRAGA (2016). “La prospectiva se reconoce como un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado”. Para mayor información sobre este tema, referirse al link: www.sni.gob.ec.

2.4.1 Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el cantón en el mediano y largo plazo?

Las decisiones estratégicas de desarrollo constituyen el conjunto de elementos estratégicos y acciones que el GAD va a plantearse para fomentar potencialidades y resolver problemas, en un esquema organizado de planificación estratégica, considerando visión, objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas, indicadores, programas y proyectos.

Las respuestas e insumos para responder la pregunta planteada en esta sección, deberán ser discutidos en los espacios de articulación multinivel correspondientes. Las metodologías de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del PDOT por parte de la ciudadanía.

Los elementos estratégicos del PDOT deben orientarse al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que es de observancia obligatoria para el sector público.

Los GAD pueden iniciar la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que han sido adoptados como política del Gobierno Nacional (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018), de manera progresiva y conforme sus necesidades, como aporte al cierre de brechas territoriales. Este proceso implica: i) comprender la importancia de los ODS para el desarrollo local del país; ii) reconocer las responsabilidades de los gobiernos locales frente a los ODS; y, iii) dar a conocer a la ciudadanía, el compromiso desde los GAD para coadyuvar a la consecución de los ODS. Para mayor información revisar la Caja de Herramientas–Lineamientos para articulación entre PDOT y ODS, disponible en www.sni.gob.ec.

Visión de desarrollo

Su construcción es un proceso político y técnico. Es un enunciado que describe el proyecto en común a mediano y largo plazo, en consenso con los habitantes. Responde a la pregunta: ¿Cómo la ciudadanía se ve a sí misma y a su entorno en el mediano y largo plazo?

Se debe considerar la visión planteada en el PDOT vigente y hacer los ajustes necesarios, tomando en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

Gráfico 2. Elementos a considerar en la construcción de la visión de desarrollo



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Objetivos estratégicos de desarrollo

Constituyen el aspecto medular del PDOT. El logro de los objetivos estratégicos se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos municipales y metropolitanos en los próximos años. Deben sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos, derivados de las acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico:

- Aporte al fortalecimiento de las potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del GAD.
- Relación con el plan de trabajo de las autoridades electas en el GAD.
- Aporte al cumplimiento de las políticas nacionales y/o énfasis en alguna estrategia nacional o local definida, que el GAD considere pertinentes o que se estén implementando en su cantón.
- Énfasis en acciones de desarrollo que abarquen las zonas con potencial productivo.
- Sostenibilidad, coherencia y aplicabilidad para el efectivo cumplimiento.

El GAD debe relacionar sus objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos que proponen los instrumentos de planificación nacional y sectorial del Ejecutivo, de otros niveles de gobierno (Copfp, 2019, art. 16), así como de los Consejos Nacionales de la Igualdad¹⁰. El resultado de este análisis permite al

GAD establecer su política pública, que decanta en programas y proyectos, y otras acciones indirectas que se constituyen como estrategias de articulación en el Modelo de Gestión.

Por sus particularidades biofísicas y socioculturales, los GAD inscritos en los territorios amazónicos y marino costeros, así como aquellos que se encuentran en la zona fronteriza, deben observar los instrumentos de planificación (planes diferenciados) correspondientes, en función de vincular la política pública existente que orientará su propuesta y que, además, les permitirá conocer los requerimientos especiales en la gestión de su territorio. Información disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

Asimismo, se deben considerar planes de vida de comunas, pueblos y nacionalidades.

Políticas

“Son directrices que reflejan la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada” (Senplades, 2011c). Las políticas permiten dar respuesta a los problemas del territorio; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Las políticas públicas que se formulen deben orientarse al cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo, así como para concretar el modelo de ordenamiento territorial.

Estrategias

Son los mecanismos o el conjunto de acciones necesarias para lograr cada política; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

10 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Los ámbitos de aplicación de las estrategias abarcan todo el territorio cantonal y deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas.

Metas

Son el resultado esperado que se define en términos de cantidad, calidad y tiempo; deben ser claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en un período determinado de tiempo y estar en concordancia con las competencias exclusivas.

Los GAD deben plantear metas de resultado que midan el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del PDOT, y estarán vinculadas a sus programas/proyectos.

Todas las metas de resultado del PDOT deben ser anualizadas, es decir, se deberá definir el valor de la meta de resultados del PDOT, que se planifica alcanzar en cada año; para ello, se debe considerar el valor de la línea base y los avances obtenidos a la fecha.

Las fuentes de información para el cálculo de metas serán la información estadística, geográfica y registros administrativos disponibles a través de Sistemas de Información Local (SIL), pues en estos niveles se refleja la dinámica histórica y actual del accionar del GAD, así como aquellas fuentes de información que el GAD considere pertinente.

Indicadores

Expresión matemática que permite medir el cumplimiento de objetivos y metas, así como también, analizar y valorar los resultados derivados de la ejecución de los programas/proyectos. Su diseño y

aplicación permite sistematizar lecciones aprendidas e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones; es por ello que un indicador permite el cálculo de información cuantitativa que puede ser provista por los SIL, con información propia del GAD y de otras instituciones; es importante recordar que deben estar expresados en la misma unidad de medida de la meta.

Programas/proyectos

El GAD debe considerar las siguientes preguntas: ¿Qué hacer?, ¿Dónde hacer?, ¿Cómo hacer?, ¿Con quién hacer?, ¿Cuándo hacer? y ¿Cuánto costará?

Los programas/proyectos definidos deben contar con un presupuesto referencial y vinculado al presupuesto anual y cuatrienal asignado (y sus proyecciones), de esta manera, el PDOT puede ser costado; además, si fuese el caso, se identificarán las brechas presupuestarias para que en el Modelo de Gestión se planteen las estrategias de articulación requeridas.

Los programas/proyectos deben formularse para superar las desigualdades prevalecientes en el cantón, considerando la pertinencia¹¹ de género, étnico, cultural, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana, así como los enfoques de gestión de riesgos y cambio climático.

En esta sección es importante que el GAD defina programas /proyectos en el marco de sus competencias. Con el propósito de promover la articulación entre los GAD y el Gobierno Central, el Anexo 4 enuncia programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo que pueden ser considerados por el GAD.

11 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Tabla 5. Matriz referencial de programas/proyectos

Objetivo del PND*	Objetivo estratégico del PDOT	Meta resultado PDOT	Indicador de la meta	Competencia	Programa/proyecto	Objetivo del programa/proyecto	Meta del programa (Cuantitativa)	Área de influencia / localización	Articulación con otros actores	Presupuesto referencial	Fuente de financiamiento	Período de ejecución programa/proyecto

* Los objetivos del PDOT deben estar obligatoriamente alineados al Plan Nacional de Desarrollo vigente.
Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Esta matriz servirá de insumo para el Consejo de Planificación Local, que debe verificar la coherencia entre el PDOT con la programación presupuestaria cuatrianual y con los planes de inversión¹²; también para el Consejo Legislativo Municipal o Metropolitano, que debe revisar la coherencia del presupuesto del GAD con el PDOT para aprobar u observar.¹³

2.4.2 Modelo territorial deseado

Proyecta la imagen ideal del cantón a través de una representación gráfica del territorio,

para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio.

El modelo territorial deseado de del cantón contiene, al menos, lo siguiente:

- La estructura urbana y rural, es decir la clasificación y sub-clasificación del suelo ¹⁴, considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio. Esta estructura constituye el punto de partida del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

12 Copfp (2019), Art. 29, numeral 3

13 Cootad (2018). Art. 47.

14 Loogtus (2019). Art. 18 y 19.

- La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.
- Zonas de riesgos identificados en el territorio.
- Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.
- Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).
- Patrimonio cultural.
- Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la propuesta.

2.5 Modelo de Gestión del PDOT

“Es necesario generar espacios de coordinación (...) y promover la relación entre los ciudadanos y el GAD para coadyuvar a la generación de un modelo de gestión participativo”.

Talleres participativos provinciales, 2019.

El modelo de gestión del PDOT es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta del PDOT. Requiere de estructura organizacional del GAD, acorde a sus necesidades, y a la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico.

El modelo de gestión contiene al menos cuatro estrategias:

- Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
- Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- Seguimiento y evaluación del PDOT.
- Promoción y difusión del PDOT.

2.5.1 Estrategias de Articulación y coordinación para la implementación del PDOT

La consecución de las aspiraciones del GAD, orientadas al cumplimiento de su PDOT y del Plan Nacional de Desarrollo, implicará esfuerzos mancomunados con diversos actores en el territorio, cuyos resultados se reflejarán en las estrategias de articulación, logradas mediante alianzas, convenios u otras modalidades de gestión (mancomunidades, consorcios, convenios de delegación, entre otros).

A partir de la identificación de problemas y potencialidades del Diagnóstico Estratégico, se establecerán los mecanismos de coordinación para la implementación de programas y proyectos de competencia exclusiva de los GAD. Complementariamente se identificarán las brechas presupuestarias que constituyan una limitación y los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del PDOT.

Las acciones propuestas y los programas/proyectos identificados deben vincularse con el mapeo de actores, para focalizarlas de manera directa o indirecta de acuerdo al nivel de interés e influencia con el GAD de la siguiente manera:

Tabla 6. Estrategias de articulación y coordinación

Acciones propuestas y/o programas / proyectos*	Relacionamiento		Articulación	Presupuesto estimado
	Actor involucrado	Interés e influencia ¿Por qué?, ¿Para qué?	Forma de gestión	
	Entidades que intervienen	Propósito de generar esta articulación	(Mancomunidad, consorcio, delegación, convenio, reuniones bilaterales, etc.)	

*El Anexo 4 puede orientar al GAD en la definición de acciones y/o programas/proyectos articulados con entidades sectoriales.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Se debe adecuar el orgánico funcional del GAD para que viabilice la implementación de la propuesta del PDOT, considerando las competencias del GAD, su vinculación con los programas y proyectos, la unidad

responsable, los procesos actuales y nuevos (si fuese necesario). Todas estas acciones deberán ser coordinadas por el equipo técnico responsable del proceso de planificación.

Tabla 7. Organización institucional

Objetivo estratégico de desarrollo	Competencia o estrategia de articulación	Programa y/o proyecto	Unidad (es) responsable

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación¹⁵

Se debe considerar al menos las siguientes temáticas para la definición de este tipo de estrategias:

- Comprensión y conocimiento de los riesgos existentes en el territorio cantonal en un trabajo conjunto con academia, institutos técnicos científicos, agencias de cooperación internacional y actores privados, que generen estudios relacionados.
- Organización y fortalecimiento de la institucionalidad del GAD (unidades técnicas de gestión de riesgos) en articulación con las instancias responsables: Comité de Operación de Emergencia (COE), el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y el Ministerio del Ambiente.
- Regulación en el ámbito de sus competencias, principalmente las que tienen que ver con condicionantes, limitaciones o restricciones en función del riesgo determinado, y promover las que requieren ser definidas por otros niveles de gobierno.
- 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 su territorio.
- Transferencia del riesgo; es decir, identificar, proponer y gestionar los

procesos para trasladar las consecuencias financieras de un riesgo en particular, para que cuando ocurra un desastre se puedan obtener recursos a cambio de beneficios sociales o financieros continuos o compensatorios.¹⁶

- Sensibilización y educación a la ciudadanía sobre la gestión de riesgos de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático y su rol como corresponsables del proceso.

El GAD puede considerar los instrumentos internacionales, tales como el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015-2030), y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (definido en la Conferencia de las Partes COP21 en el 2015).

2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT¹⁷

Permite una revisión permanente del proceso de implementación del PDOT para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la eficiencia de los procesos, la optimización de recursos y el cumplimiento de las metas, sobre la base de la información que genere el GAD. Para el efecto, se debe considerar lo siguiente:

- Identificar el alcance, es decir los componentes del PDOT y otros instrumentos complementarios que se consideren importantes para su gestión (metas del PDOT, programas/proyectos, entre otros) y la periodicidad.

15 Revisar la Caja de Herramientas, Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT y Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

16 Unisdr (2016).

17 Sobre esta sección, revisar la Caja de Herramientas: Lineamientos y Directrices para Seguimiento y Evaluación de los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

- Delimitar el método y la técnica que utilizará para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación. Detallar cómo realizará estos procesos y qué insumos utilizará para ello.
- Establecer un equipo técnico responsable, el cual no debería ser juez y parte; es decir, intervenir en la implementación del PDOT y luego en el seguimiento de este.
- Detallar los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación, el contenido de cada uno y las fuentes de información.
- Socializar los resultados del seguimiento y evaluación al interno de su institución y a la ciudadanía, de forma clara y transparente.
- Incluir los resultados en el informe de rendición de cuentas que se presentan anualmente para conocimiento y resolución del órgano legislativo del GAD, de conformidad con el marco normativo vigente.

2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT

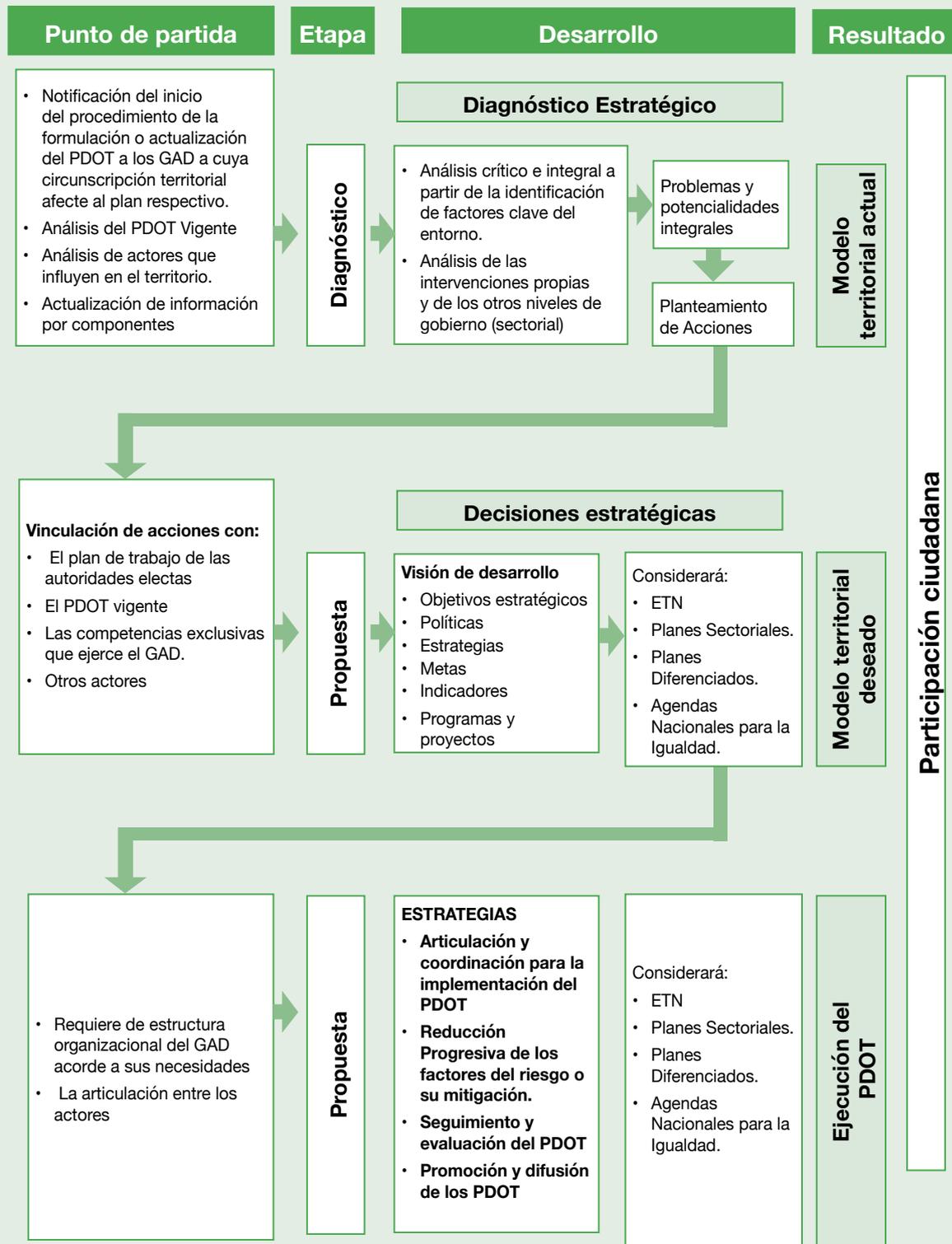
Es preciso contemplar actividades, responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su participación y apropiación.

Se sugieren algunas acciones para implementarla:

- Diseñar la estrategia en relación a las actividades que emprenda el equipo responsable de la formulación o actualización del PDOT, y comunicarlas oportunamente.
- Vincular la estrategia de comunicación con la participación ciudadana para generar espacios de información, consulta y acuerdos que legitimen el proceso.
- Considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio, incluidos los grupos de atención prioritaria y así lograr una participación y respuesta efectiva.
- Considerar mecanismos de gobierno abierto para que la información sea accesible a la ciudadanía y facilite su participación.
- Acudir a herramientas multimedia para la difusión sobre todo en el área urbana. Para el área rural considerar mecanismos de comunicación alternativa.

El proceso de formulación/actualización del PDOT se resume en el siguiente esquema:

Gráfico 3. Esquema del proceso de formulación/actualización de los PDOT



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.



Sección III:

Procedimiento para la formulación/ actualización del PDOT cantonal

3.1. Instancias de planificación

Los GAD municipales y metropolitanos conformarán al menos las siguientes instancias de planificación para este proceso:

- Un Equipo Técnico Permanente (ETP), responsable del proceso de formulación o actualización del PDOT. En caso de que exista la presencia de pueblos y nacionalidades en el cantón, se contará con líderes, técnicos locales y/o profesionales que manejen las lenguas maternas para facilitar el proceso. El ETP puede tener la conformación que considere el GAD, pero la responsabilidad técnica estará formalmente a su cargo.
- El Sistema de Participación Ciudadana (SPC) define instancias para la participación en el proceso de formulación o actualización y posteriormente en el control social del PDOT (Anexo 5).
- El Consejo de Planificación Local (CPL).

Es importante que el GAD vincule en la formulación/actualización del PDOT a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, para incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos (enfoques para la igualdad de género, intergeneracional, movilidad humana,

discapacidades, pueblos y nacionalidades), así como su implementación y monitoreo.

3.2. Fases para la formulación/ actualización del PDOT¹⁸

Fase 1. Inicio del proceso de planificación y conformación de las instancias de participación y Consejo de Planificación Local (CPL).

Fase 2. Formulación/ actualización del documento PDOT

Fase 3. Validación del PDOT.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia del PDOT.

Fase 1. Inicio

Aquí se define el equipo técnico, roles y responsabilidades. Además, de determinar el nivel de ajuste entre contenido y alcance del actual PDOT y otros instrumentos de planificación que posee el GAD, con lo establecido en los contenidos mínimos provistos en esta Guía y la decisión política para el proceso de planificación pertinente. Las actividades a desarrollar en esta fase son:

- Conformación del Equipo Técnico Permanente para los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y, si es el caso, de un consejo consultivo¹⁹ convocado por el GAD.

18 Reglamento Lootugs (2019). Art. 7.

19 LOPC (2011). Art. 80.- "(...) Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva".

- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del GAD (concejo municipal/metropolitano) del informe del equipo técnico para iniciar el proceso.
 - Conformación del Sistema de Participación Ciudadana (Anexo 5) y del Consejo de Planificación Local (CPL). Considerar en la participación a los diferentes actores que interactúan en territorio: mujeres, personas con distinta orientación sexual e identidad de género, adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades.
 - Análisis de los instrumentos de planificación²⁰ y de la información disponible en el GAD. Emisión de un informe que defina el proceso que debe llevar a cabo el GAD para contar con un PDOT articulado y coherente con los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
 - Notificación del inicio del procedimiento a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo.
- otras fuentes de información que se considere.
- Formulación/actualización y validación del Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión de manera participativa.
 - Presentación del documento preliminar de PDOT al SPC para motivar observaciones y aportes.
 - Envío de la propuesta del PDOT a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno, cuya circunscripción territorial afecte el Plan, así como a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. La propuesta será difundida en la página electrónica del GAD para que la ciudadanía remita observaciones específicas.
 - Sistematización de aportes, análisis y contestación de observaciones de la ciudadanía y de otras entidades públicas.
 - Elaboración de la versión corregida del PDOT por parte del ETP, que incluya las observaciones y recomendaciones generadas por el Sistema de Participación Ciudadana, entidades públicas y ciudadanía en general. En caso de que algunos aportes no sean incluidos, el ETP deberá consolidar un informe técnico de sustento.

Fase 2. Formulación/ actualización

Al término de esta fase se habrá consolidado el documento preliminar del PDOT, mismo que contará con los aportes e insumos del SPC y de los actores involucrados. Las actividades más importantes a desarrollar son:

- Recopilación, procesamiento y análisis de información por parte del ETP, a partir del PDOT vigente, datos disponibles en el SIL y

Fase 3. Validación

Se contará con el PDOT validado por el Consejo de Planificación Local. Las actividades clave en esta fase son:

- Conocimiento del PDOT completo por parte del Consejo de Planificación Local, análisis

20 Es fundamental partir de la evaluación del PDOT vigente para definir el alcance de la actualización, así como de otros instrumentos que disponga el GAD.

de los contenidos estratégicos, articulación y coherencia de los mismos. Puede generar un informe de observaciones y recomendaciones para que el ETP realice los ajustes del caso, o se proceda con la emisión de la resolución favorable.

- Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación del Órgano Legislativo del GAD.

el PDOT, mediante ordenanza municipal.

- El GAD define la estrategia para la difusión e implementación del PDOT, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- El GAD debe consolidar su Sistema de Información Local para garantizar la disponibilidad de información para el seguimiento y evaluación del PDOT.

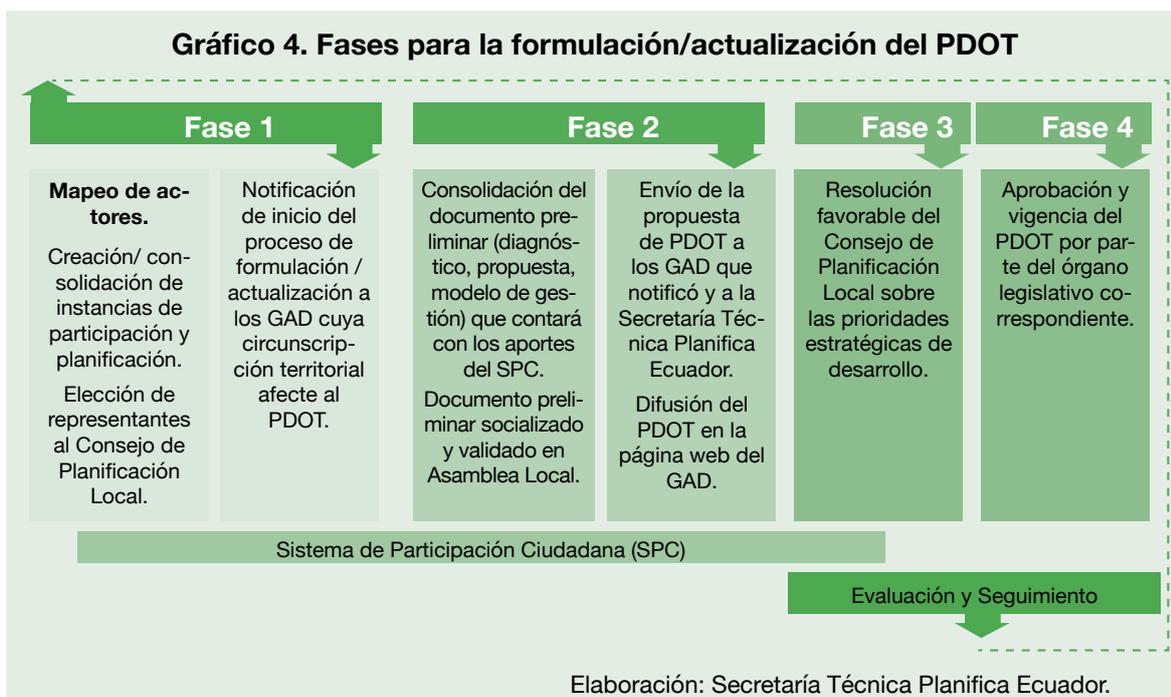
Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia

El GAD ha adoptado el PDOT y cuenta con una programación de acciones e inversiones para el corto, mediano y largo plazo.

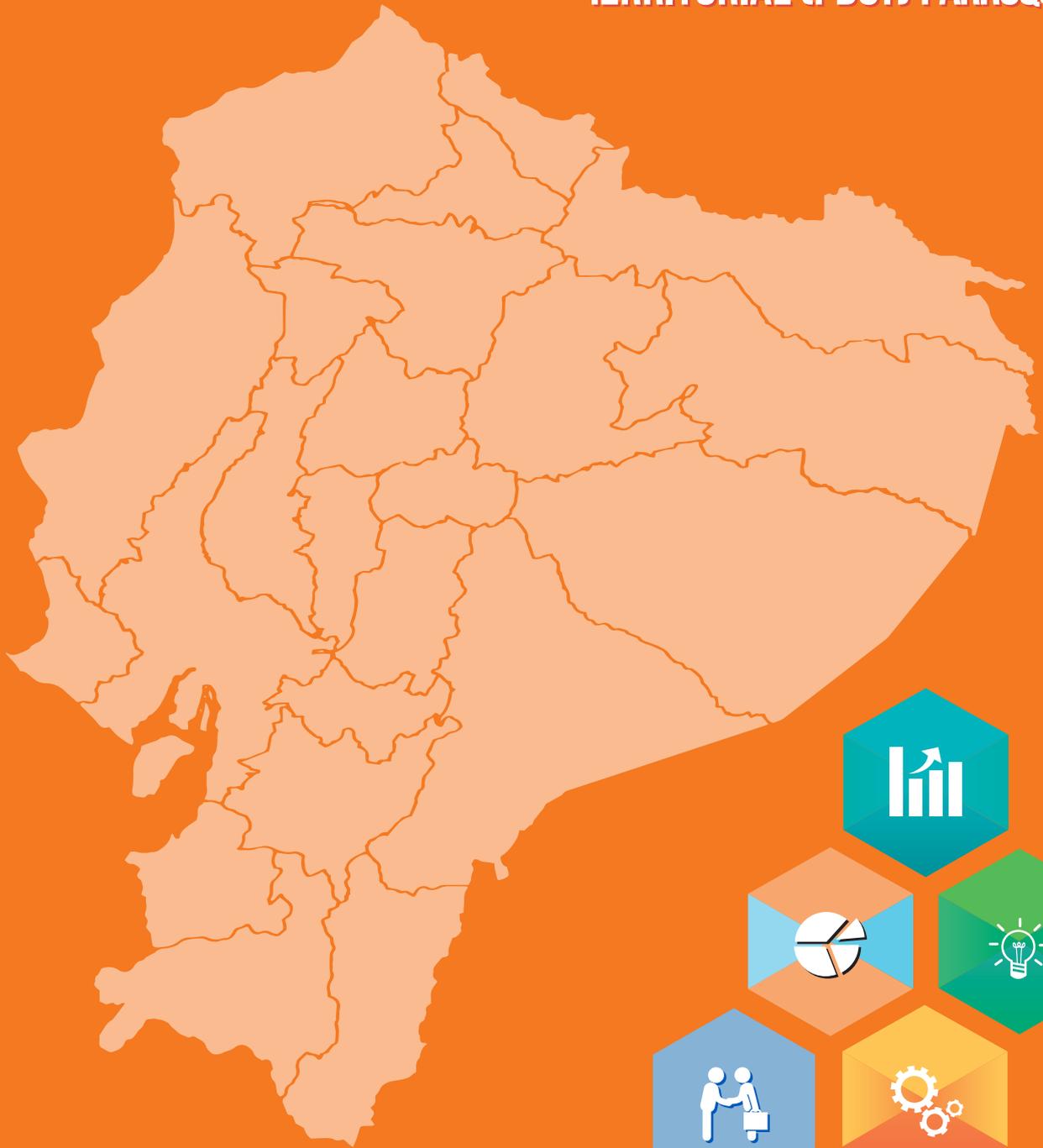
- Por medio de la máxima autoridad del GAD, se somete a consideración del Concejo Municipal o Metropolitano la versión final del PDOT, órgano que, basado en la resolución favorable del Consejo de Planificación Local, sanciona

Es fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa en su jurisdicción, para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno y las expectativas ciudadanas.

Las fases para la formulación /actualización del PDOT se resumen en siguiente gráfico:



GUÍA PARA FORMULACIÓN/ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) PARROQUIAL



Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Lenín Moreno Garcés
SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA
José Augusto Briones

Subsecretaria General de Planificación y Desarrollo
Sandra Katherine Argotty

Subsecretaría de Planificación Territorial
Carla Haro

Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial
Miguel Andrade

Equipo Técnico
Luis Chontasi, Silvia Álvarez, María José Montalvo,
Gabriela Jaramillo, Ivonne Morán,
Francisco Maldonado, Cristian Muñoz,
Sandra Hidalgo, Ruth Padilla

Corrección de estilo
Dirección de Comunicación Social

Diseño y Diagramación
Imprenta Visión

PBX: 593 22 904 155
info@imprentavision.com
www.imprentavision.com.

Un reconocimiento especial para los equipos técnicos de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y sus coordinaciones zonales, entidades públicas, gremios de los gobiernos autónomos descentralizados, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional y, de manera particular, al Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible – PROAmazonía y a los técnicos y autoridades de los Ministerios del Ambiente y de Agricultura y Ganadería. Asimismo, a Juan Carlos Guzmán, consultor de la Unión Europea del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto (LA/2017/391-895C) por la revisión técnica.

Un agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a PROAmazonía por su contribución para la diagramación y la impresión de este documento.

Primera Edición, 2019

© Secretaría Técnica Planifica Ecuador, julio 2019

Av. Patria y Av. 12 de Octubre

Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA - PROHIBIDA SU VENTA

SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR



Contenido

¿Cómo está estructurada?.....	1
¿A quiénes está dirigida?	1
Sección I:	
Marco referencial	2
1.1. ¿Qué es el PDOT parroquial?	6
1.2. ¿Cuál es el propósito del PDOT parroquial?.....	6
1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?	6
1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel parroquial?.....	7
1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos planificación y ordenamiento territorial?	7
1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?	7
Sección II:	
Contenidos mínimos del PDOT	5
2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente.....	10
2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio.....	11
2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT.....	11
2.3.1. Sistematización de problemas y potencialidades.....	12
2.3.2. Modelo Territorial Actual	12
2.4. Propuesta del PDOT	13
2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va la parroquia en el mediano y largo plazo?	14
2.4.2. Modelo territorial deseado	18
2.5. Modelo de Gestión del PDOT	18
2.5.1 Estrategias para la articulación y coordinación para la implementación del PDOT.....	18
2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación	20
2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	20
2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT	21
Sección III:	
Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT parroquial.....	23
3.1. Instancias de Planificación.....	23
3.2. Fases para la formulación o actualización de los PDOT.....	23
Anexos.....	26
Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis del PDOT vigente).....	26
Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico	27
Anexo 3. Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico.....	29
Anexo 4. Programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo.....	36
Anexo 5. La participación ciudadana en la planificación territorial.....	43

Referencias.....	48
------------------	----

Listado de Gráficos

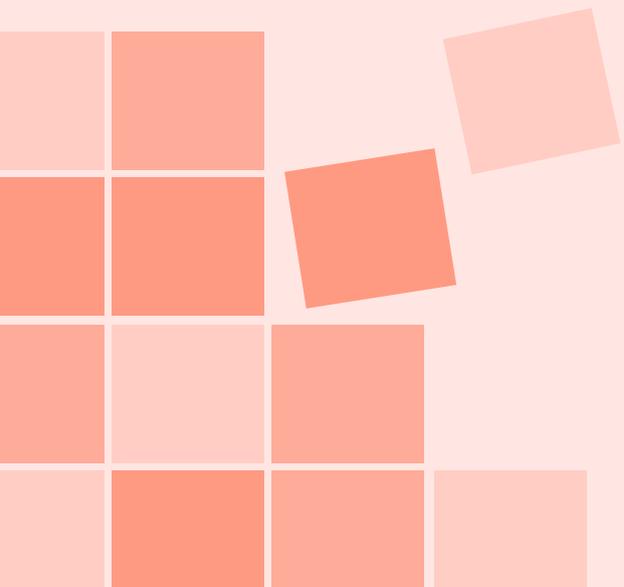
Gráfico 1. Contenidos mínimos del PDOT	8
Gráfico 2. Elementos a considerar para la construcción de la visión de desarrollo .	13
Gráfico 3. Estructura de las metas.....	15
Gráfico 4. Esquema del proceso de formulación/actualización del PDOT	20
Gráfico 5. Fases para la formulación o actualización del PDOT	22

Listado de Tablas

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente	9
Tabla 2. Mapeo de actores.....	10
Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades	11
Tabla 4. Relacionamiento de acciones con competencias y actores	12
Tabla 5. Propuesta de proyectos de competencias exclusivas y concurrentes	15
Tabla 6. Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias.....	16
Tabla 7. Matriz referencial de programas /proyectos	16
Tabla 8. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 1	18
Tabla 9. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 2	18
Tabla 10. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 3	18

Siglas y acrónimos

- ALC: Asambleas Locales Ciudadanas
- ANI: Agenda Nacional para la Igualdad
- CIM: Comité Interinstitucional del Mar
- CNC: Consejo Nacional de Competencias
- CNP: Consejo Nacional de Planificación
- COA: Código Orgánico del Ambiente
- Cootad: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Copfp: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- CP –CTEA: Consejo de Planificación de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica
- CPL: Consejo de Planificación Local
- Ctugs: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
- ETN: Estrategia Territorial Nacional
- EP: Equipo Permanente.
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado
- ICM: Índice de Cumplimiento de Metas
- Lootugs: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- MAE: Ministerio del Ambiente
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
- MET: Modelo de Equidad Territorial
- Miduvi: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Mintel: Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
- MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo
- Senagua: Secretaría del Agua
- Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Sigad: Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados
- SIL: Sistema de Información Local
- Sndpp: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
- Sngre: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
- SNI: Sistema Nacional de Información
- SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- SPC: Sistema de Participación Ciudadana



Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial

Esta Guía tiene por objeto orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) parroquiales rurales respecto del proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), así como en los contenidos mínimos requeridos de acuerdo al marco legal vigente definidos, principalmente, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Copfp) y su reglamento; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Loogtus) y su Reglamento; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad); y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Además, presenta contenidos y procesos, propone recomendaciones metodológicas que son de utilidad, en especial, a los responsables de los procesos de planificación del GAD parroquial. Los contenidos responden a la normativa vigente, así como al resultado de espacios de discusión con actores públicos del nivel local, nacional y organismos de la sociedad civil.

¿Cómo está estructurada?

Sección I:

Marco referencial con definiciones y lineamientos generales.

Sección II:

Contenidos, especificidades y alcances.

Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización.

Anexos:

Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras, programas/proyectos sectoriales del Ejecutivo y participación ciudadana.

Caja de Herramientas:

Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de las guías en temáticas específicas.

¿A quiénes está dirigida?

- Autoridades y personal técnico de los GAD parroquiales rurales.
- Autoridades y personal técnico de las instituciones del Estado Central, así como a sus instancias desconcentradas, cuyas políticas e intervenciones deben ser recogidas por los PDOT.
- Entidades financieras públicas y privadas relacionadas con la gestión de los GAD.
- Organizaciones de la sociedad civil, incluido los pueblos y nacionalidades.
- Planificadores del país.

Sección I:

Marco Referencial

“Que la formulación o actualización del PDOT se realice de manera participativa con los diferentes niveles de gobierno y actores territoriales que tengan poder de decisión”
Taller participativo nacional, 2019.

1.1. ¿Qué es el PDOT parroquial?

Un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial de los GAD (Copfp. 2019, art. 41). Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio parroquial, incluyendo las áreas urbanas y rurales.

Parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

1.2. ¿Cuál es el propósito del PDOT parroquial?

Articular la visión territorial en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), con las directrices e intervenciones concretas respecto del desarrollo económico, la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales, el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios, transporte, movilidad, accesibilidad, energía y telecomunicaciones; rol de sus asentamientos humanos, tanto en el

ámbito urbano como rural. Para ello se debe considerar:

- El plan de trabajo de las autoridades electas.
- Las competencias exclusivas de la parroquia.
- Estrategias de articulación con otros niveles de gobierno y actores de la sociedad civil.
- La viabilidad presupuestaria.

1.3. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT?

Se actualizará obligatoriamente en las siguientes circunstancias (Reglamento Lootugs, 2019, art. 8):

- Al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales.
- Cuando un proyecto nacional de carácter estratégico se proponga en la jurisdicción territorial y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación especial (Copfp, 2019, art. 40.1).
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

Cuando se cree o modifique¹ una parroquia, se considerará como insumo el PDOT vigente del GAD del que formaba parte.

1 Cootad (2018). Arts. 25, (Creación); 26 (Requisitos) y 27 (Fusión).

1.4. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel parroquial?

- Conformar un equipo permanente.
- Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a la gestión integral y consecución de objetivos y metas.
- Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación.

1.5. ¿Qué se debe observar en los procesos planificación y ordenamiento territorial?

- Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Planes Sectoriales de la Función Ejecutiva, planes diferenciados (Amazonía, Marino Costero y Binales/fronterizos).
- Agendas Nacionales para la Igualdad y las políticas formuladas por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.
- Resoluciones o acuerdos expedidos por:
 - Consejo Nacional de Planificación.
 - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
 - Ministerios y secretarías de Estado relacionadas con ordenamiento territorial.
 - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
 - Consejo Nacional de Competencias.
 - Comité Interinstitucional del Mar, según corresponda.
 - Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción

Territorial Especial Amazónica, según corresponda.

- Directrices y orientaciones definidas en los instrumentos internacionales adoptados por el país como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.
- Observar e incorporar lo dispuesto en el PDOT Cantonal respecto a la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

1.6. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?

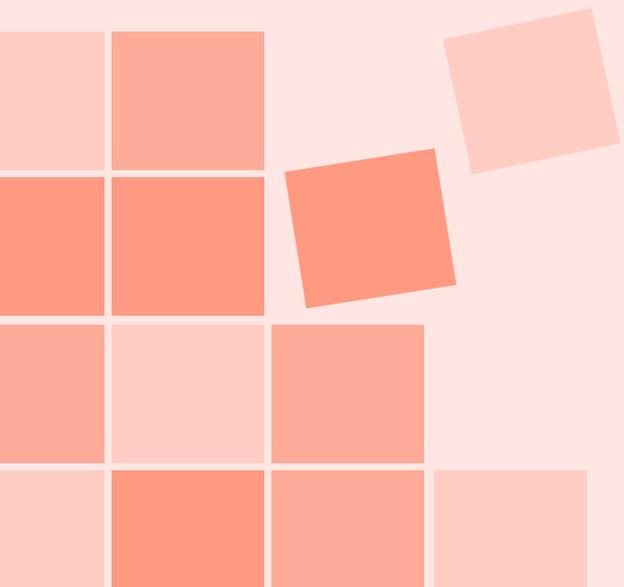
“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. Para este efecto, los instrumentos de planificación de los GAD propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los GAD”.

Copfp (2019). Art. 16

Para promover la articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno deben analizar en un mismo proceso los conflictos identificados en el diagnóstico estratégico y modelo territorial actual, y construir conjuntamente las decisiones estratégicas y los modelos territoriales deseados que forman parte de la propuesta del PDOT.

Para su gestión se establecerán mecanismos de articulación coordinados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en los que participarán el GAD provincial, GAD municipales y/o metropolitanos, GAD parroquiales rurales y otros actores territoriales identificados.

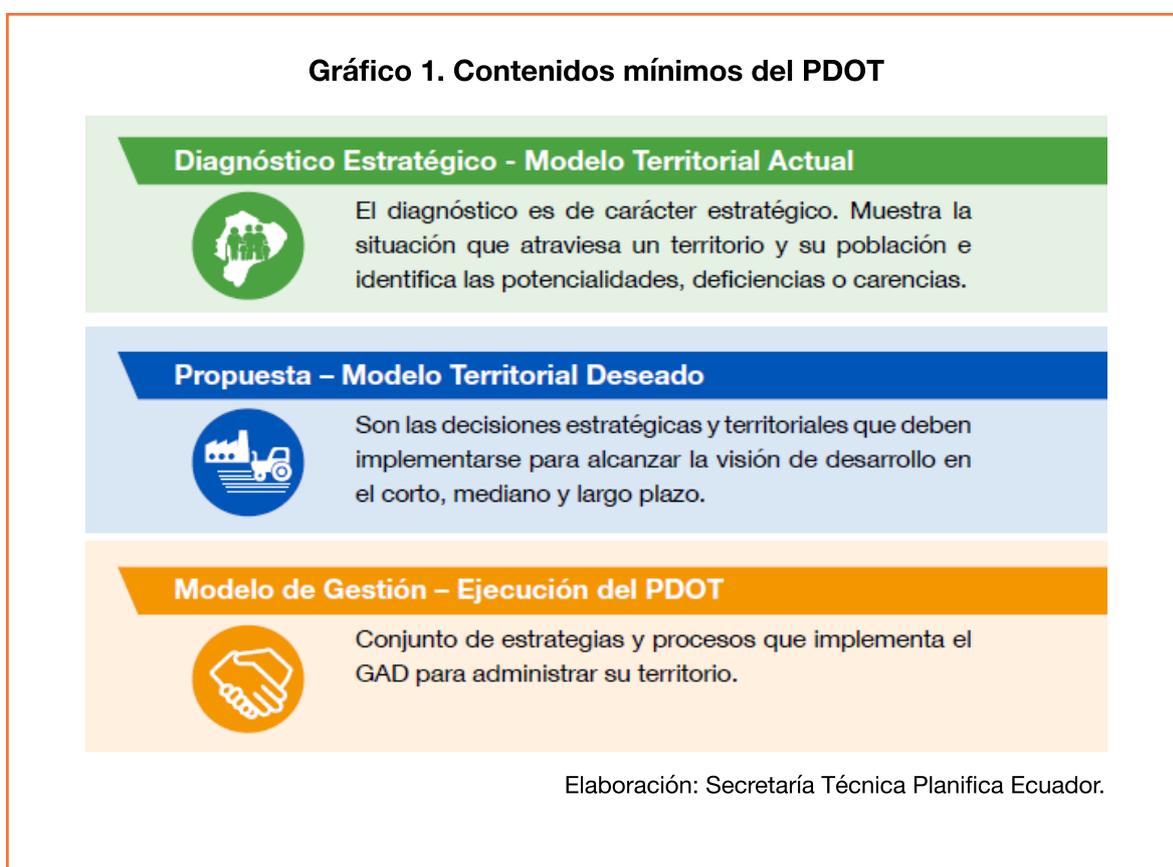
Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación de los PDOT, así como para gestionar las acciones en el territorio, que deberán ser articuladas con otros niveles de gobierno.



Sección II: Contenidos mínimos del PDOT

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 42, señala que los componentes mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento

Territorial son: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión, resumidos en el siguiente gráfico:



La profundidad del análisis de estos contenidos puede variar según la realidad de cada territorio, su capacidad de planificación y gestión, disponibilidad económica e información.

Se aclara que el PDOT no debe referirse, solamente, a las competencias exclusivas de los GAD, sino que deben considerar todos los campos que son propios de

sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es una sola en su diversidad, por lo tanto, debe recibir los servicios que demanda y aprovechar las oportunidades de desarrollo independiente de la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, propias de este tipo de planes, implica poner en práctica

mecanismos de concertación y articulación entre los representantes del Gobierno central, sus instancias desconcentradas y de los distintos niveles de los GAD. Por tanto, no se trata de imponer directrices desde los distintos niveles de gobierno, sino identificar de modo concertado los niveles de desarrollo que es posible alcanzar.

2.1. Punto de partida: análisis del PDOT vigente

“Se debe partir de la información existente de los PDOT anteriores.”
Taller participativo nacional, 2019.

El proceso de actualización debe partir del análisis del PDOT vigente para identificar

elementos tendientes a mejorar su contenido estratégico de mediano y largo plazo², y el modelo territorial deseado debe complementarse con la revisión de otros instrumentos³.

El análisis del cumplimiento del PDOT vigente tiene como propósito identificar ¿Qué se cumplió?, ¿Qué no? y ¿Por qué?, a través de la identificación de los factores internos y externos que incidieron o no para su cumplimiento, tomando en cuenta criterios administrativos, financieros, de gestión o, por el contrario, de falta de articulación y coordinación en el ejercicio de las competencias del GAD.

Para este proceso se sugiere la siguiente tabla:

Tabla 1. Consideraciones para el análisis del PDOT vigente

Elementos del PDOT vigente	Estado ¿Se cumplió?	Observaciones ¿Por qué?	Priorizar en la nueva propuesta
Objetivo del PDOT	Cumplió / no cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado del objetivo	No priorizado
Metas	Cumplió /No cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado de la meta	Priorizado
Programas/ proyectos	Ejecutado / en ejecución		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

-
- LEWIS (1966). “La planificación del desarrollo supone la formulación de un programa de acción a cargo de las autoridades políticas y económicas de un país, que tiene por objeto cumplir metas nacionales concretas dentro de un plazo especificado. Esa planificación puede expresarse en secuencias, ya sean planes de corto plazo (uno a dos años), de plazo medio (cinco años) o de largo plazo o prospectivos (10 a 20 años)”.
 - El GAD puede revisar estos instrumentos sugeridos para complementar el alcance de su actualización: Planes de Uso y Gestión del Suelo (en caso de existir), Planes Parciales, Planes Maestros Sectoriales, Presupuesto Plurianual, Plan Operativo Anual (POA), Plan Anual de Inversiones, Presupuesto Anual, Presupuestos Participativos, y otros que considere pertinente.

El GAD puede incluir otras columnas como: porcentaje de avance, vinculación con indicadores, metas, entre otros, que faciliten su análisis; y, si considera necesario, puede también relacionar los informes del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) generados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Es importante señalar que el análisis del PDOT vigente permite identificar aquellos elementos del diagnóstico que requieren ser reforzados, incluidos o eliminados.

Una vez analizado el PDOT vigente, el GAD priorizará los programas y/o proyectos que deben tener continuidad, y determinar temas clave para la nueva etapa de gestión. Para completar este ejercicio se recomienda realizar un diagnóstico financiero del GAD partiendo del promedio histórico de los últimos 3 o 4 años (Anexo 1).

2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio

Con la finalidad de que el GAD realice acciones de gestión y articulación, previo a la actualización de su PDOT debe identificar a todos los actores que influyen en el territorio, tales como: instituciones de la Función Ejecutiva, GAD, academia, organizaciones territoriales de base (representantes de organizaciones comunitarias, pueblos y nacionalidades, recintos, comités pro mejoras, entre otras), ONG y actores privados; y, desde la percepción del GAD, definir la intensidad de su relación (alta, media, baja, nula).

El análisis de los actores podría considerar lo detallado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Mapeo de actores

Sector	Actor	Actividades que realiza a nivel parroquial	Relación del actor con el GAD parroquial (alta, media, baja, nula)
Gobierno Central	Ministerios, empresas públicas	Firma de convenios vigentes, acciones conjuntas permanentes, coyunturales y complementarias, otras	
GAD	Otras parroquias (vecinas, etc.), cantones y provincias		
Sociedad civil	ONG, organizaciones territoriales de base, organizaciones sociales		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3. Diagnóstico Estratégico del PDOT

No es una recopilación de datos inconexos, al contrario, permite una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual de la parroquia mirando sus potencialidades, deficiencias o carencias, con atención en las brechas sociales por razón de sexo, género, edad, discapacidades, etnia u origen migratorio. Es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio parroquial entre los siguientes componentes: biofísico, económico/productivo, sociocultural, asentamientos humanos, que incluyen movilidad, energía y telecomunicaciones; y político institucional (ver Anexo 2).

El diagnóstico estratégico del territorio debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local⁴ y de forma complementaria, aquella generada por las entidades rectoras a nivel nacional, disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

Además, es importante identificar las intervenciones de otros niveles de gobierno, principalmente del nivel central (sectoriales), que pueden suponer una limitante u oportunidad para la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo que se proponga más adelante en el PDOT.

En síntesis, el diagnóstico estratégico debería considerar, al menos, los siguientes aspectos⁵:

- La dinámica poblacional que existe en el territorio, sus relaciones de

género, intergeneracionales, étnicas, de discapacidades y movilidad humana.

- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo, sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos.
- Los recursos naturales existentes.
- Las amenazas climáticas y los posibles impactos, actividades con potencial generación de gases de efecto invernadero.
- La situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas.
- Las relaciones del territorio parroquial con sus circunvecinos.
- Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad.
- Las necesidades y requerimientos, así como las potencialidades y oportunidades de su territorio.

2.3.1 Sistematización de problemas y potencialidades

Como parte del diagnóstico estratégico es importante que el GAD sistematice las potencialidades y problemas identificados y proponga acciones que serán de utilidad en la etapa de propuesta y modelo de gestión del PDOT. Se recomienda el uso de la siguiente tabla:

4 La información debe estar disponible en los Sistemas de Información Local (SIL), del GAD municipal y/o provincial, así como aquella proveniente de las empresas públicas municipales o metropolitanas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperación internacional, entre otras que se consideren relevantes y pertinentes desde la experiencia del GAD.

5 Se sugiere revisar las preguntas orientadoras que constan en el Anexo 3.

Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades

Síntesis de problemas o potencialidades identificadas	¿Cuál es la población que se afecta o beneficia por esta situación?	¿Dónde se localiza la situación identificada?	Acciones

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3.2 Modelo territorial actual

Es la representación gráfica del territorio basada en el diagnóstico estratégico y debe evidenciar las potencialidades y problemas, así como y su relación sobre la red de asentamientos humanos, la clasificación del suelo, zonas de importancia para la conservación⁶, zonas de riesgo⁷ y aquellas con amenazas climáticas⁸.

Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con sus circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, entre otros elementos que fueron identificados en el diagnóstico estratégico.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados, a partir de una versión preparada por el equipo técnico del GAD, deben aplicar los conocimientos y saberes que poseen de su territorio para ubicar zonas o identificar situaciones deficitarias, relaciones inadecuadas, potencialidades u oportunidades desaprovechadas del territorio.

Es un primer aporte colectivo orientado a la apropiación del PDOT.

Se recomienda el uso de coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación.

La cartografía participativa es uno de los mejores aportes colectivos orientado a la apropiación del PDOT, por lo que se recomienda el uso de mapas parlantes, esquemas, coremas⁹ o el diseño de maquetas con materiales del medio.

6 Zonas con alto valor de conservación, paisajes de uso múltiple, áreas de protección hídrica.

7 Se sugiere revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

8 Para mayor información revisar la Caja de Herramientas – Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

9 Una corema es un modelo cuyo objetivo es el de representar uno o varios fenómenos en el espacio geográfico.

2.4 Propuesta del PDOT

“(…) la propuesta debe ser implementada en el territorio de manera participativa y con miras a ser cumplida en el corto y mediano plazo. Es un error proponer cosas que, posiblemente, no se puedan cumplir, además de basarse en el cumplimiento de las competencias y funciones que le corresponden al respectivo nivel de GAD”.

Taller participativo nacional, 2019.

Comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales, con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas identificadas en el diagnóstico estratégico, a corto, mediano y largo plazo.

La Propuesta refleja la visión (mirada prospectiva¹⁰ del territorio), objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas e indicadores, programas y proyectos sobre un modelo territorial deseado, para mejorar la calidad de vida de la población.

Con el fin de viabilizar la Propuesta, el GAD debe considerar: (i) la información presentada en el diagnóstico estratégico; (ii) las acciones definidas en el plan de trabajo de las autoridades electas; (iii) la propuesta del PDOT vigente; y, (iv) las competencias exclusivas que ejerce el GAD. A su vez, es necesario visibilizar los actores que intervendrían por el relacionamiento institucional o territorial que mantienen con el GAD.

Tabla 4. Relacionamiento de acciones con competencias y actores

Acciones propuestas en el diagnóstico estratégico	Relacionamiento			
	Plan de trabajo autoridades	PDOT vigente (Etapa “propuesta”)	Competencias exclusivas del GAD	Con otros actores (GAD, Ejecutivo desconcentrado)
	sí/no	sí/no	sí/no	Identificar
Acción 1				
Acción 2				
Acción (n)				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

10 ASTIGARRAGA (2016). “La prospectiva se reconoce como un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado”. Para mayor información sobre este tema, referirse al link: www.sni.gob.ec.

Las acciones que tienen relación con las competencias exclusivas del GAD, independientemente de que consten o no en el plan de trabajo de la autoridad o en el PDOT anterior, serán insumos base para la determinación de decisiones estratégicas y en el modelo de gestión para desarrollar estrategias de articulación.

2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va la parroquia en el mediano y largo plazo?

Constituyen el conjunto de elementos estratégicos y acciones que el GAD va a plantearse para fomentar potencialidades y resolver problemas, en un esquema organizado de planificación estratégica, considerando visión, objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas, indicadores, programas y proyectos.

Las respuestas e insumos para responder a esta pregunta deberán ser discutidos en los espacios de articulación multinivel correspondientes. Las metodologías de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del PDOT por parte de la ciudadanía.

Los elementos estratégicos del PDOT deben orientarse al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que es de observancia obligatoria para el sector público.

Los GAD pueden iniciar la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que han sido adoptados como política del Gobierno Nacional (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018), de manera progresiva y conforme sus necesidades, como aporte al cierre de brechas territoriales. Este proceso implica: i) comprender la importancia de los ODS para el desarrollo local del país; ii) reconocer las responsabilidades de los gobiernos locales frente a los ODS; y, iii) dar a conocer a la ciudadanía el compromiso desde los

GAD para coadyuvar a la consecución de los ODS. Para mayor información revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para articulación entre PDOT y ODS, disponible en el sitio: www.sni.gob.ec.

Visión de desarrollo

Su construcción es un proceso político y técnico. Es un enunciado que describe el proyecto común a mediano y largo plazo, en consenso con los habitantes. Responde a la pregunta: ¿Cómo la ciudadanía se ve a sí misma y a su entorno en el mediano y largo plazo?

Se debe considerar la visión planteada en el PDOT vigente y hacer los ajustes necesarios, tomando en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

Gráfico 2. Elementos a considerar en la construcción de la visión de desarrollo



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Objetivos estratégicos de desarrollo

Constituyen lo medular del PDOT. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión del GAD parroquial rural en los próximos años. Deben sintetizar y resaltar, al menos, los siguientes aspectos derivados de las acciones identificadas en el diagnóstico estratégico:

- Aporte al fortalecimiento de las potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del GAD.
- Relación con el plan de trabajo de las autoridades electas en el GAD.
- Énfasis en las acciones de desarrollo que abarquen a las zonas con potencial productivo.

El GAD debe relacionar sus objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos que proponen los instrumentos de planificación nacional y sectorial del Ejecutivo, de otros niveles de gobierno (Copfp, 2019; Art. 16), así como de los Consejos Nacionales de la Igualdad.¹¹ El resultado de este análisis permite al GAD establecer su política pública, que decanta en programas y proyectos, y otras acciones indirectas que se constituyen como estrategias de articulación en el Modelo de Gestión.

Por sus particularidades biofísicas y socioculturales, los GAD inscritos en los territorios amazónicos y marino costeros, así como aquellos que se encuentran en la zona fronteriza deben observar los

instrumentos de planificación (planes diferenciados) correspondientes, en función de conocer la política pública existente que orientará su propuesta y que, además, les permitirá conocer los requerimientos especiales en la gestión de su territorio (información disponible para su descarga en www.sni.gob.ec).

Asimismo, se deben considerar los planes de vida de comunas, pueblos y nacionalidades.

Políticas

“Son directrices que reflejan la prioridad y voluntad política del Gobierno para modificar una situación determinada”. (Senplades, 2011c). Las políticas permiten dar respuesta a los problemas del territorio; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Las políticas públicas que se formulen deben orientarse al cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo, así como para concretar el modelo de ordenamiento territorial.

Estrategias

Son mecanismos o el conjunto de acciones necesarias para lograr cada política; se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Los ámbitos de aplicación de las estrategias abarcan todo el territorio parroquial y deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas.

Metas

Son el resultado esperado que se define en términos de cantidad, calidad y tiempo. Deben ser claras, precisas,

11 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

realistas cuantificables y alcanzables en un periodo determinado de tiempo y estar en concordancia con las competencias exclusivas.

Los GAD parroquiales deben plantear metas de resultado que midan el cumplimiento de los objetivos estratégicos del PDOT, y estarán vinculadas a sus programas/ proyectos.

Todas las metas de resultado del PDOT deben ser anualizadas, es decir, se deberá definir el valor de la meta de resultados del PDOT que se planifica alcanzar en cada año; para eso, deberán considerar el valor de la línea base y los avances obtenidos a la fecha.

Gráfico 3. Estructura de las metas



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Las fuentes de información para el cálculo de metas serán la información estadística, geográfica y registros administrativos disponibles a través de Sistemas de Información Local (SIL) desarrollados por el nivel cantonal y provincial, así como aquellas fuentes de información que el GAD considere pertinente.

Indicadores

Permiten medir el cumplimiento de las metas, así como analizar y valorar los resultados derivados de un proyecto enlazado a un objetivo. Su diseño y aplicación permite sistematizar lecciones aprendidas e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones.

Programas/proyectos

El GAD debe responder a las siguientes preguntas: ¿Qué hacer?, ¿Dónde hacer?,

¿Cómo hacer?, ¿Con quién hacer?, ¿Cuándo hacer? y ¿Cuánto costará?

Los programas/proyectos definidos deben contar con presupuesto referencial y vincularlo con el presupuesto anual y cuatrienal asignado (y sus proyecciones), de esta manera, el PDOT puede ser costado; además, se identificarán las brechas presupuestarias, si fuese el caso, para que en el Modelo de Gestión se planteen las estrategias de articulación que se requiera.

Con el propósito de promover la articulación entre los GAD parroquiales y el Gobierno central, el Anexo 4 establece programas y proyectos sectoriales del Ejecutivo, que pueden ser considerados por el GAD.

Tabla 5. Propuesta de proyectos de competencias exclusivas y concurrentes

Acciones	Programa y / o Proyecto propuesto	Presupuesto referencial (¿Cuánto cuesta?)	Tipo de financiamiento (incluir valores referenciales)		
			Recursos propios del GAD	Recursos externos	Propios y externos (combinado)
Acción 1	Programa/ Proyecto 1				
Acción 2					
Acción 3	Programa/ Proyecto 2				
Acción 4	Programa/ Proyecto 3				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Asimismo, se deben identificar las acciones prioritizadas y que están fuera de la competencia del GAD parroquial para ser consideradas en el modelo

de gestión, con la finalidad de definir estrategias de articulación en la ejecución de los proyectos. Para esto se propone la consolidación en la siguiente tabla:

Tabla 6. Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias

Acciones	Proyecto propuesto	Entidad competente de ejecución de proyecto	Financiamiento (incluir valores referenciales)
Acción 1	Proyecto 1		Recursos externos
Acción 2			
Acción 3	Proyecto 2		
Acción 4	Proyecto 3		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

A partir de este ejercicio, el GAD contará con un banco de programas o proyectos priorizados que respondan a lo establecido en el diagnóstico estratégico. Con esta agrupación se procederá a realizar un segundo taller participativo que conozca y valide dichos programas o proyectos.

Los programas y proyectos deben formularse para superar las desigualdades prevalentes en la parroquia, considerando la pertinencia de género, étnico cultural,

intergeneracional, discapacidades y movilidad humana.¹² Es decir, en congruencia con las brechas que se identifique en el diagnóstico estratégico.

Presentación consolidada de la propuesta

Una vez desarrollados los elementos de las decisiones estratégicas se propone la siguiente matriz de consolidación:

Tabla 7. Matriz referencial de programas y/proyectos

Objetivo del PND*	Objetivo estratégico del PDOT	Meta resultado PDOT	Indicador de la meta	Competencia	Programa/proyecto	Objetivo del Programa/proyecto	Meta del programa (Cuantitativa)	Área de influencia / localización	Articulación con otros actores	Presupuesto referencial	Fuente de financiamiento	Período de ejecución programa/proyecto
					Programa 1							
					Programa 2							

* Los objetivos del PDOT deben estar obligatoriamente alineados al Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Esta matriz servirá de insumo tanto para el Consejo de Planificación Local, que debe verificar la coherencia entre el PDOT con la programación presupuestaria cuatrian-

al y planes de inversión¹³; así como para la Junta Parroquial que debe revisar la coherencia del presupuesto del GAD con el PDOT para aprobar u observar.¹⁴

12 Para mayor información revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

13 Copfp (2019), Art. 29, numeral 3

14 Cootad (2018). Art. 67.

2.4.2 Modelo territorial deseado

Proyecta la imagen ideal de la parroquia a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio.

El modelo territorial deseado de la parroquia contiene, al menos, lo siguiente:

- Estructura urbana y rural, definida por los municipios o distritos metropolitanos.¹⁵
- Red de asentamientos humanos y su vinculación con los GAD circunvecinos, redes de transporte, vialidad rural, energía, telecomunicaciones.
- Principales equipamientos (social, educativo, salud, seguridad, productivo, entre otros).
- Patrimonio cultural.
- Áreas de conservación, ecosistemas, zonas de protección hídrica.
- Localización o área de influencia de los programas y proyectos definidos en la Propuesta.

2.5 Modelo de Gestión del PDOT

“Es necesario generar espacios de coordinación (...) y promover la relación entre los ciudadanos y el GAD para coadyuvar a la generación de un modelo de gestión participativo”.

Talleres participativos provinciales, 2019.

Es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la Propuesta del PDOT; requiere de estructura organizacional del GAD acorde a sus necesidades y la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar

potencialidades identificadas en el diagnóstico estratégico.

El Modelo de Gestión contiene, al menos, cuatro estrategias:

- Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
- Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- Seguimiento y evaluación del PDOT.
- Promoción y difusión del PDOT.

2.5.1 Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del PDOT

A partir de la identificación de los problemas y potencialidades del Diagnóstico Estratégico se establecerán los mecanismos de coordinación para la implementación de programas y proyectos de competencia exclusiva de los GAD, así como alianzas, convenios u otras modalidades de gestión (mancomunidades, consorcios, convenios de delegación, entre otros). Complementariamente, se identificarán las brechas presupuestarias que constituyan una limitación y los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del PDOT.

En la definición de estrategias, el GAD deberá identificar los siguientes grupos:

- Grupo 1: proyectos relacionados con las competencias exclusivas¹⁶ del GAD y que cuentan con el presupuesto para su ejecución.
- Grupo 2: proyectos relacionados con las competencias exclusivas y concurrentes del GAD y requieren presupuesto o acciones de otros actores para su ejecución.

15 Loogtus (2019). Art. 18 y 19.

16 Hace referencia a las competencias establecidas en el artículo 267 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 65 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

- Grupo 3: proyectos que no están relacionadas a las competencias (identificadas en la etapa de diagnóstico y propuesta) y que requieren presupuesto y acciones de otros actores para su ejecución.

Una vez identificados los grupos se analizarán y definirán las estrategias de articulación, considerando la siguiente información y estructura:

Tabla 8. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 1

Etapa Propuesta			Estrategia	
Programa/ Proyecto Competencias exclusivas	Competencia del GAD	Presupuesto referencial del GAD	¿Qué actividades se realizarán?	Responsable del GAD parroquial
En este bloque detallar la información de la etapa de Propuesta.			Identificar las actividades y/o hitos a realizar, previo a la ejecución del proyecto.	Se define el responsable del GAD parroquial que realizará la gestión y coordinación con los actores. Se sugiere utilizar la conformación de comisiones en función de las temáticas relevantes para la parroquia.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Tabla 9. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 2

Etapa Propuesta				Estrategia de articulación		
Programa/ Proyecto	Competencia del GAD	Presupuesto referencial del GAD		¿Qué actividades se realizarán?	¿Con quién?	Responsables GAD
		Presupuesto del GAD	Otras fuentes			
				Identificar las actividades y/o hitos a realizar previo a la ejecución del proyecto en función de las atribuciones de las competencias y la disponibilidad del presupuesto.	Identificar los actores del mapeo realizado en la etapa previa.	

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Tabla 10. Identificación de estrategias de articulación – Grupo 3

Etapa Diagnóstico	Estrategia de articulación		
Programas/Proyectos no relacionados con la competencia	¿Qué actividades se realizarán?	¿Con quién?	Responsables de la gestión GAD
Estos proyectos están identificados en la etapa de la Propuesta.	Identificar las actividades y/o hitos a realizar previo a la ejecución del proyecto en función de las atribuciones de las competencias y la disponibilidad del presupuesto. - Convenios (mano de obra, presupuesto, minga con la ciudadanía, maquinaria, materiales), de acuerdo a las competencias y atribuciones de los actores. - Alianzas estratégicas con medios privados. - Mancomunidades con los GAD del mismo nivel de gobierno.	Identificar los actores del mapeo realizado en la etapa previa.	

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5.2 Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación¹⁷

A partir del análisis de riesgo identificado en el diagnóstico estratégico y la generación de decisiones estratégicas y modelo territorial deseado, en este capítulo se sistematiza la información referente al riesgo y su relacionamiento con estrategias para su reducción y/o mitigación.

Al menos, se debe considerar las siguientes temáticas para la definición de este tipo de estrategias:

- Coordinación con las unidades técnicas de gestión de riesgos del GAD municipal o metropolitano o la unidad responsable de este proceso, con el Comité de Operación de Emergencia (COE), el Servicio Nacional de Gestión de

Riesgo y Emergencias, y el Ministerio del Ambiente.

- Coordinación con el GAD municipal o metropolitano con el propósito de reducir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia en su territorio parroquial, para que se cumpla con las regulaciones emitidas en materia de gestión de riesgos, adaptación y mitigación al cambio climático.
- Promoción, coordinación y articulación de esfuerzos intersectoriales y multinivel para sensibilizar a la población sobre la gestión de riesgos de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, y su rol como corresponsables en el proceso.

17 Para mayor información revise la Caja de Herramientas – Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT y Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

2.5.3 Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT¹⁸

Permite una revisión permanente del proceso de implementación del PDOT para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la eficiencia de los procesos, la optimización de recursos y el cumplimiento de las metas, sobre la base de la información que genere el GAD. Para el efecto, se debe considerar lo siguiente:

- Identificar el alcance, es decir, los componentes del PDOT y otros instrumentos complementarios que se considere importante para su gestión (metas del PDOT, programas/proyectos, entre otros) y la periodicidad.
- Delimitar el método y la técnica que utilizará para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación; detallar cómo realizará estos procesos y qué insumos utilizará para ello.
- Establecer un equipo responsable, que no debería ser juez y parte, es decir, intervenir en la implementación del PDOT y luego en el seguimiento.
- Detallar los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación, su contenido y las fuentes de información.
- Socializar los resultados del seguimiento y evaluación al interno del GAD y a la ciudadanía, de forma clara y transparente.
- Incluir los resultados en el informe de rendición de cuentas que se presentan anualmente para conocimiento y resolución del órgano legislativo del GAD, de conformidad con el marco normativo vigente.

2.5.4 Estrategias de promoción y difusión del PDOT

Es preciso contemplar actividades, responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su participación y apropiación.

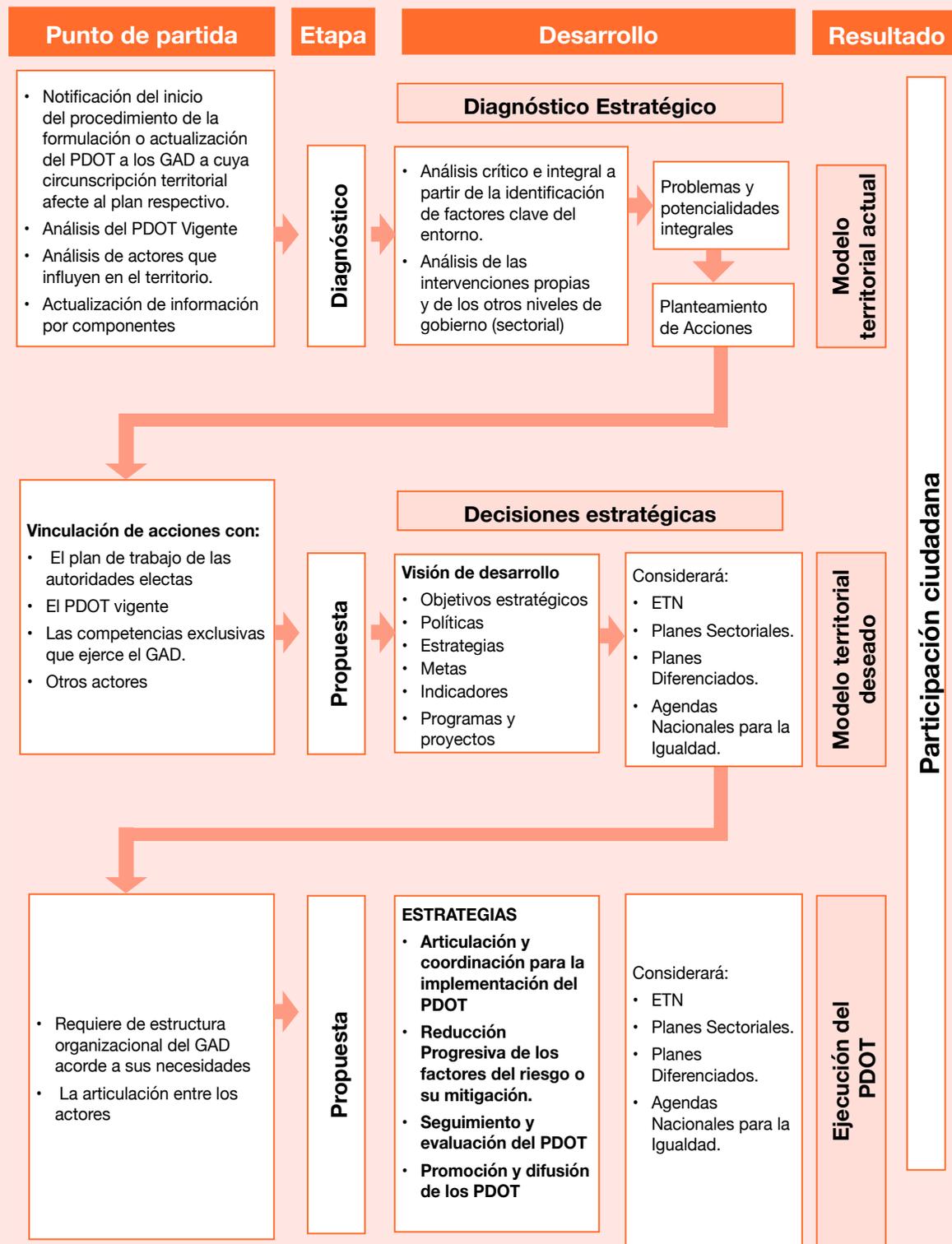
Se sugieren algunas acciones para implementarla:

- Diseñar la estrategia en relación a las actividades que emprenda el equipo responsable de la formulación o actualización del PDOT y comunicarlas oportunamente.
- Vincular la estrategia de comunicación con la participación ciudadana para generar espacios de información, consulta y acuerdos que legitimen el proceso.
- Considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio, incluidos los grupos de atención prioritaria y así lograr una participación y respuesta efectiva.
- Considerar mecanismos de gobierno abierto para que la información sea accesible a la ciudadanía y facilite su participación.
- Acudir a herramientas multimedia para la difusión, sobre todo, en el área urbana; para el área rural considerar mecanismos de comunicación alternativa.

El proceso de formulación/actualización del PDOT se resume en el siguiente esquema:

18 Sobre esta sección, revisar la Caja de Herramientas: Lineamientos y Directrices para Seguimiento y Evaluación de los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Gráfico 3. Esquema del proceso de formulación/actualización de los PDOT



Participación ciudadana

Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización del PDOT parroquial

3.1. Instancias de Planificación

Los GAD parroquiales conformarán, al menos, las siguientes instancias de planificación para este proceso:

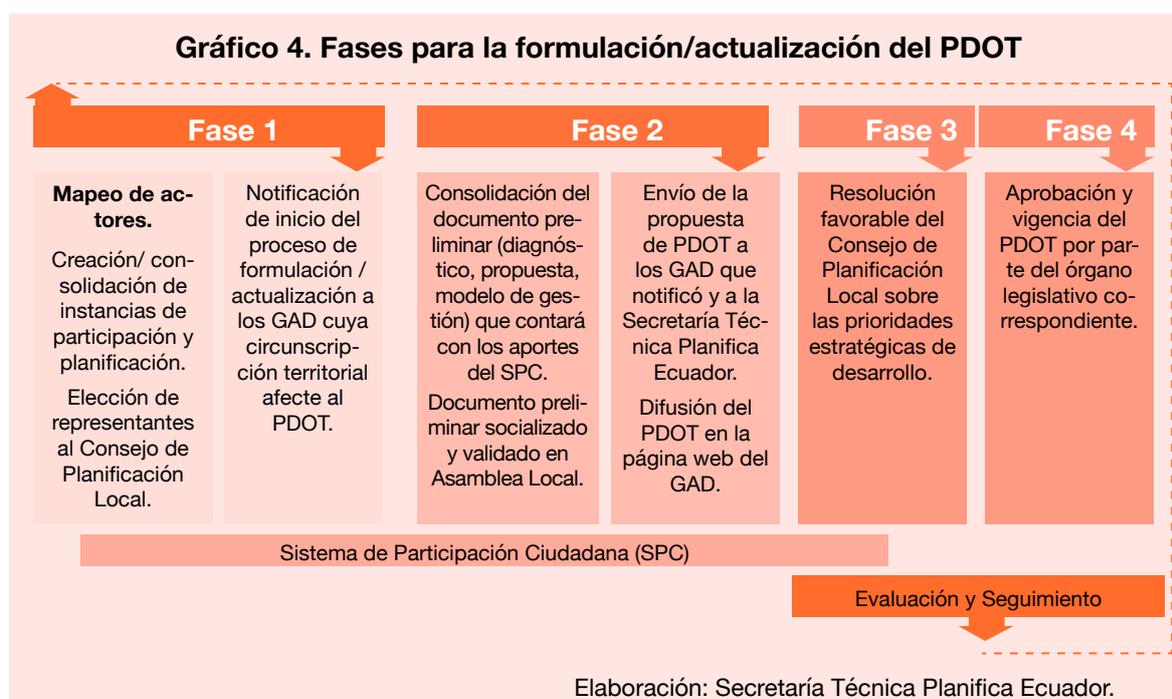
- Un equipo permanente, que se hará cargo del proceso de formulación o actualización y, posteriormente, de la concreción del PDOT. Cuando exista la presencia de los pueblos y nacionalidades se deben conformar equipos con la presencia de líderes, técnicos locales o profesionales que manejen la o las lenguas maternas, a fin de facilitar el proceso. El equipo permanente puede tener la conformación que considere el GAD, pero la responsabilidad técnica

de la formulación/actualización del PDOT estará formalmente a su cargo.

- El Sistema de Participación Ciudadana (SPC), que define instancias para la participación en el proceso de formulación o actualización y, posteriormente, en el control social del PDOT (Anexo 5).
- El Consejo de Planificación Local (CPL).

El GAD debe considerar las políticas formuladas por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

3.2. Fases para la formulación/actualización del PDOT¹⁹



19 Reglamento Lootugs (2019). Art. 7.

Fase 1. Inicio del proceso de planificación y conformación de las instancias de participación y Consejos de Planificación Local (CPL).

Fase 2. Formulación/ actualización del documento PDOT

Fase 3. Validación del PDOT.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia del PDOT.

El detalle de este proceso se describe a continuación:

Fase 1. Inicio

Aquí se define el equipo, roles y responsabilidades. Además, se determina el nivel de ajuste entre el contenido y el alcance del actual PDOT y otros instrumentos de planificación que posee el GAD, con lo establecido en los contenidos mínimos previstos por esta Guía y la decisión política para el proceso de planificación. Las actividades a desarrollar en esta fase son:

- Conformación del Equipo permanente (EP) para los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y, si es el caso, de un consejo consultivo²⁰ convocado por el GAD.
- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del GAD Parroquial del informe del equipo técnico para iniciar el proceso
- Conformación del Sistema de Participación Ciudadana (Anexo 5) y del Consejo de Planificación Local (CPL). Considerar en la participación a los diferentes actores que

interactúan en territorio: mujeres, personas con distinta orientación sexual e identidad de género, adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades.

- Análisis de los instrumentos de planificación²¹ y de la información disponible en el GAD, emisión de un informe que defina el proceso que debe realizar el GAD para contar con un PDOT articulado y coherente con los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
- Notificación del inicio del procedimiento a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo.

Fase 2. Formulación/ actualización

Al término de esta fase se habrá consolidado el documento preliminar del PDOT, que contará con los aportes e insumos del SPC y de los actores involucrados. Las actividades más importantes a desarrollar son:

- Recopilación de información necesaria y procesamiento de datos para el análisis, por parte del equipo, a partir del informe de análisis del PDOT vigente, y de información disponible en el SIL de los GAD provinciales, municipales o metropolitanos y otras fuentes de información.
- Formulación/actualización y validación del Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión, de

20 Ley de Participación Ciudadana (2010). Art. 80: "(...) Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva".

21 Es fundamental partir de la evaluación del PDOT vigente para definir el alcance de la actualización, así como de otros instrumentos que disponga el GAD.

manera participativa.

- Presentación del documento preliminar del PDOT al SPC para motivar observaciones y aportes.
- Envío de la propuesta del PDOT a los GAD circunvecinos y de otros niveles de gobierno cuya circunscripción territorial afecte el Plan, así como a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador; además, debe ser difundida en la página web del GAD para que cualquier ciudadano remita observaciones específicas.
- Sistematización de aportes, análisis y contestación de observaciones de la ciudadanía y de otras entidades públicas.
- Elaboración de la versión corregida del PDOT, por parte del equipo, que incluya las observaciones y recomendaciones generadas por el SPC, entidades públicas y ciudadanía en general. En caso de que algunos aportes no sean incluidos, el equipo deberá consolidar un informe técnico de sustento.

Fase 3. Validación del PDOT

Se contará con el PDOT validado por el Consejo de Planificación Local. Las actividades clave en esta Fase son:

- Conocimiento del PDOT completo por parte del Consejo de Planificación Local, análisis de los contenidos estratégicos, articula-

ción y coherencia de los mismos. Puede generar un informe de observaciones y recomendaciones para que el equipo realice los ajustes o se proceda con la emisión de la resolución favorable.

- Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación de la Junta Parroquial.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia

El GAD ha adoptado el PDOT y cuenta con una programación de acciones e inversiones para el corto, mediano y largo plazo.

- Por medio de la máxima autoridad del GAD, se somete a consideración de la Junta Parroquial la versión final del PDOT.
- La Junta Parroquial, en orden a las disposiciones legales, conoce la resolución favorable del Consejo de Planificación Local y aprueba el PDOT, mediante resolución.
- El GAD define la estrategia para la difusión e implementación del PDOT, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Es fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa en su jurisdicción, para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno y las expectativas ciudadanas.

GUÍA PARA LA FORMULACIÓN/ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL RÉGIMEN ESPECIAL GALÁPAGOS





SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR

Contenido

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Lenín Moreno Garcés
SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA
José Augusto Briones

Secretaría Técnica de Planifica Ecuador (e)
Sandra Katherine Argotty
Subsecretaría de Planificación Territorial
Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial
Corrección de estilo
Dirección de Comunicación Social
Diseño y diagramación
Diego Mediavilla
PBX: 593 998335114
diegoxavier.mediavilla@gmail.com

Un reconocimiento especial al equipo técnico del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional, de manera particular a la Unión Europea y su Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto (LA/2017/391-895C) y a la Fundación Futuro Latinoamericano, por los aportes técnicos.

Un agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Fondo Verde para el Clima por su apoyo para la diagramación e impresión de este documento, a través del proyecto Fortalecimiento de procesos para la gestión del cambio climático Ecuador-Readliness.

Primera Edición, 2019
© **Secretaría Técnica Planifica Ecuador, agosto 2019**
Av. Patria y Av. 12 de Octubre
Quito, Ecuador
www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA - PROHIBIDA SU VENTA



Promovemos la conciencia ambiental en la comunidad educativa.
Hemos impreso el 8% de ejemplares con certificado de responsabilidad ambiental.

¿Cómo está estructurada?.....	09
¿A quiénes está dirigida la Guía?.....	10
Sección I: Marco referencial.....	11
1.1. ¿Qué comprende el territorio de Galápagos?.....	11
1.2. ¿Qué se entiende por Régimen Especial en Galápagos?.....	11
1.3. ¿Cuál es el régimen institucional en Galápagos?.....	12
1.4. ¿Qué es el Pdsot-G y PDOT en el Régimen Especial Galápagos?.....	12
1.5. ¿Cuál es el propósito del Pdsot-G y PDOT en Galápagos?.....	13
1.6. ¿Cuál es el procedimiento para el cambio de uso y ocupación del suelo en Galápagos?.....	13
1.7. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT de los GAD de Galápagos?.....	14
1.8. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial en Galápagos?.....	14
1.9. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial en Galápagos?.....	14
1.10. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?.....	15
1.11. ¿Qué entidad controla y sanciona el incumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial en Galápagos?.....	15
Sección II: Contenidos mínimos del PDOT.....	17
2.1. Punto de partida: análisis del Plan vigente.....	18
2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio.....	19
2.3. Diagnóstico Estratégico.....	20
2.3.1. Sistematización de problemas y potencialidades.....	21
2.3.2. Modelo territorial actual.....	22
2.4. Propuesta.....	23
2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el territorio en el mediano y largo plazo?.....	24
2.4.2. Modelo territorial deseado.....	30
2.5. Modelo de gestión.....	33
2.5.1. Estrategia de articulación y coordinación para la implementación de los planes (gobernanza multinivel).....	33
2.5.2. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.....	37
2.5.3. Estrategia de seguimiento y evaluación.....	37
2.5.4. Estrategia de promoción y difusión.....	38
Sección III: Procedimiento para la formulación/actualización del Plan.....	41
3.1. Instancias de planificación.....	41
3.2. Fases para la formulación/actualización.....	41

Anexos

Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis de los planes vigentes).....	45
Anexo 2. Componentes para análisis del Diagnóstico Estratégico.....	47
Anexo 3. Preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico.....	49



ADVERTENCIA

Un objetivo manifiesto del Ministerio de Educación es combatir el sexismo y la discriminación de género en la sociedad ecuatoriana y promover, a través del sistema educativo, la equidad entre mujeres y hombres. Para alcanzar este objetivo, promovemos el uso de un lenguaje que no reproduzca esquemas sexistas, y de conformidad con esta práctica preferimos emplear en nuestros documentos oficiales palabras neutras, tales como las personas (en lugar de los hombres) o el profesorado (en lugar de los profesores), etc. Sólo en los casos en que tales expresiones no existan, se usará la forma masculina como genérica para hacer referencia tanto a las personas del sexo femenino como masculino. Esta práctica comunicativa, que es recomendada por la Real Academia Española en su Diccionario Panhispánico de Dudas, obedece a dos razones: (a) en español es posible referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, y (b) es preferible aplicar «la ley lingüística de la economía expresiva» para así evitar el abultamiento gráfico y la consiguiente ilegibilidad que ocurriría en el caso de utilizar expresiones como las y los, os/as y otras fórmulas que buscan visibilizar la presencia de ambos sexos.

Anexo 4: La participación ciudadana en la planificación territorial..... 61

Referencias 69

Listado de Mapas

Mapa 1. Territorio de Galápagos..... 11

Listado de Gráficos

Gráfico 1. Régimen institucional en Galápagos 12

Gráfico 2. Contenidos mínimos del PDOT 17

Gráfico 3. Elementos a considerar para la construcción de la visión de desarrollo..... 24

Gráfico 4. Esquema del proceso de formulación/actualización del Plan..... 39

Gráfico 5. Fases para la formulación/actualización del Plan 42

Listado de Tablas

Tabla 1. Consideraciones para el análisis de instrumentos vigentes..... 18

Tabla 2. Mapeo de actores..... 19

Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades 21

Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico con instrumentos de gestión del GAD..... 22

Tabla 5. Relacionamiento de temas clave entre niveles de gobierno para el modelo territorial actual 23

Tabla 6. Matriz referencial de programas/proyectos 28

Tabla 7. Matriz referencial de programas/proyectos nivel parroquial de competencias exclusivas y concurrentes 29

Tabla 8. Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias a nivel parroquial 29

Tabla 9. Contenidos sugeridos para el modelo territorial deseado según nivel de gobierno en Galápagos 30

Tabla 10. Articulación competencial (ejemplos) 33

Tabla 11. Estrategias de articulación..... 36

Tabla 12. Organización institucional..... 36

Siglas y acrónimos

- ANI: Agenda Nacional para la Igualdad.
- Cgreg: Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.
- CNC: Consejo Nacional de Competencias.
- CNP: Consejo Nacional de Planificación.
- COA: Código Orgánico del Ambiente.
- Cootad: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Copfp: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- CPL: Consejo de Planificación Local.
- CRE: Constitución de la República del Ecuador.
- Ctugs: Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
- ETN: Estrategia Territorial Nacional.
- ETP: Equipo Técnico Permanente.
- GAD: Gobierno autónomo descentralizado.
- ICM: Índice de Cumplimiento de Metas.
- Lootugs: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Loreg: Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos.
- MAE: Ministerio del Ambiente.
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MET: Modelo de Equidad Territorial.
- Miduvi: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Pdsot-G: Plan de Desarrollo Sustentable de Ordenamiento Territorial de Galápagos.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sigad: Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- SIL: Sistema de Información Local.
- Sndpp: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Sngre: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- SNI: Sistema Nacional de Información.
- SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- SPC: Sistema de Participación Ciudadana.

Guía para la Formulación/Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Régimen Especial Galápagos

Esta Guía tiene por objeto orientar al Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (Cgreg) y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y parroquiales rurales que lo conforman sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos, de acuerdo al marco legal vigente, definidos principalmente en la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos (Loreg) y su reglamento; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Copfp) y su reglamento; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Lootugs) y su reglamento; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad); y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Presenta contenidos y procesos, propone recomendaciones metodológicas que son de utilidad, en especial, para los técnicos responsables de los procesos de planificación tanto en el Cgreg como en los GAD municipales y parroquiales rurales. La Guía es el resultado de espacios de discusión con actores públicos del nivel local, nacional y organismos de la sociedad civil.

¿Cómo está estructurada?

Sección I:

Marco referencial, con definiciones y lineamientos generales.

Sección II:

Contenidos, especificidades y alcances.

Sección III:

Procedimiento para la formulación/actualización.

Anexos:

Diagnóstico financiero, componentes, preguntas orientadoras y participación ciudadana.

Caja de Herramientas:

Constituye un conjunto de cuadernillos de trabajo y metodologías que buscan facilitar a los GAD la implementación de la Guía en temáticas específicas.

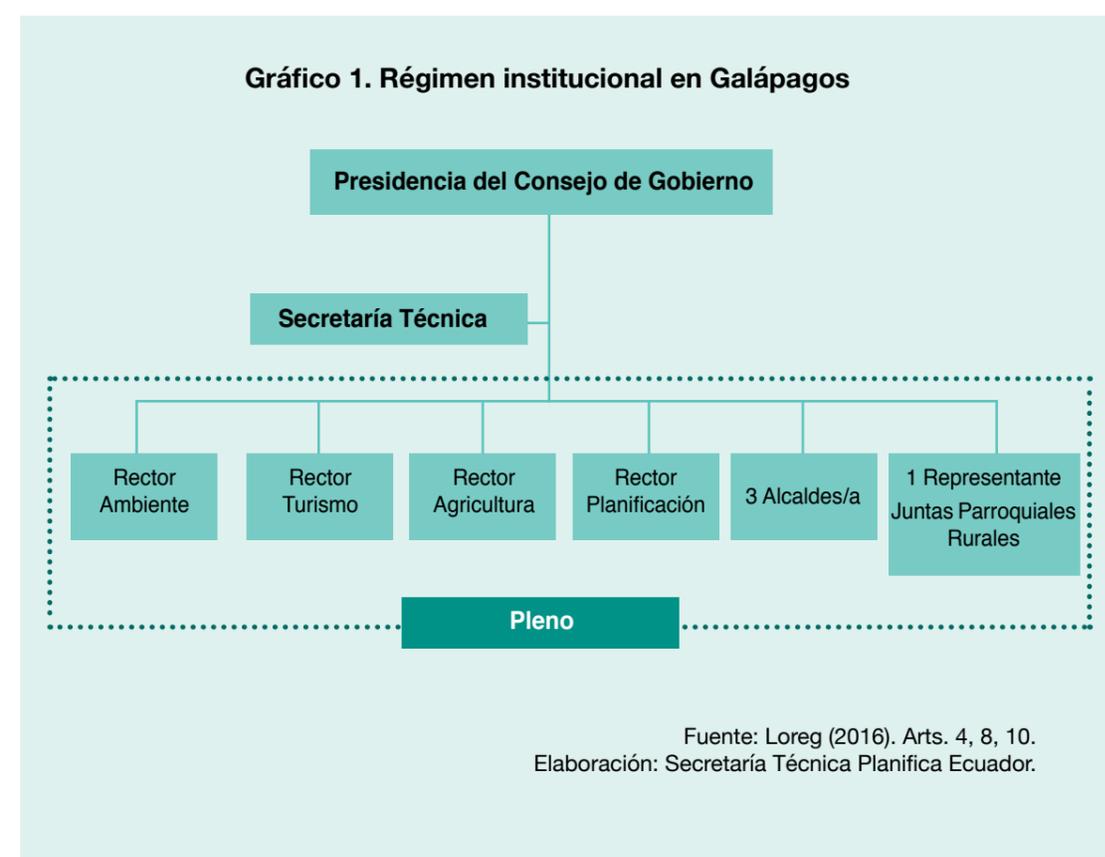
características ambientales y promover el desarrollo sostenible (Loreg, 2016, art. 4; Reglamento Loreg, 2017, art. 2).

1.3. ¿Cuál es el régimen institucional en Galápagos?

El Consejo de Gobierno tiene a su cargo la administración de la provincia de Galápagos, así como la planificación, el manejo de los recursos y organización

de actividades que en ella se realicen (Reglamento Loreg, 2017, art. 10). Está conformado por:

- La Presidencia del Cgreg.
- El Pleno, que es el órgano colegiado del Consejo.
- La Secretaría Técnica, órgano ejecutivo y técnico del Consejo.



1.4. ¿Qué es el Pdsot-G y PDOT en el Régimen Especial Galápagos?

El Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos (Pdsot-G) es aprobado por el Pleno del Consejo de Gobierno. Constituye la herramienta de coordinación y

articulación entre la planificación nacional, la planificación regional y la planificación institucional de todos los niveles de gobierno del Régimen Especial.

La observancia del Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos es de carácter obligatorio para las entidades que conforman el Pleno del

Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y demás entidades del sector público, privado y de la economía popular y solidaria (Reglamento Loreg, 2017, art. 25).

Por la particularidad del Régimen Especial, los GAD municipales y parroquiales rurales, deben formular sus PDOT en el marco de las políticas para desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia contenidas en el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos (Loreg, 2016, art. 5, numeral 1).

Los PDOT son fundamentales para la gestión territorial de los GAD, orientan y determinan las acciones e intervenciones de todos los actores en estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural. Se circunscribe en la totalidad del territorio del GAD, incluyendo zonas urbanas, rurales y áreas protegidas. En el caso de los GAD, el PDOT se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

El PDOT de los municipios contendrá un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), cuyos lineamientos y estándares serán definidos por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial (Loreg, 2016, art. 5, numeral 2), mismos que guardarán coherencia con las disposiciones nacionales que emita para el efecto el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (Ctugs).

1.5. ¿Cuál es el propósito del Pdsot-G y PDOT en Galápagos?

El propósito del Pdsot de Galápagos es articular la visión territorial en el corto (1 o 2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 o 20 años), considerando directrices e intervenciones concretas respecto de los límites ambientales, la resiliencia de los ecosistemas, el uso y gestión de los recursos naturales, la gestión del cambio climático los sistemas de redes de servicios

de transporte, movilidad, accesibilidad, energía y telecomunicaciones, relación entre el mejoramiento de la calidad de vida y el acceso a los servicios básicos, movilidad humana y la interacción entre zonas urbanas, rurales, protegidas y marítimas, considerando sus características de insularidad y de patrimonio natural, así como definir las políticas, lineamientos y estándares para el uso, ocupación, actualización o cambio del suelo (Loreg, 2016, art. 5, numeral 2; art. 11, numeral 4; Reglamento Loreg, 2017, art. 27).

Para los GAD municipales y parroquiales rurales, el objetivo de sus PDOT es articular las visiones de sus ámbitos territoriales en el mediano y largo plazo, respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo, considerando el plan de trabajo de las autoridades electas, así como las competencias por cada nivel de gobierno en sujeción a lo dispuesto por el Pdsot-G, que permitan la gestión articulada y concertada.

Además, en el caso municipal define el marco de acción sobre el cual se desarrolla el Plan de Uso y Gestión de Suelo siempre en observancia del Pdsot-G.

1.6. ¿Cuál es el procedimiento para el cambio de uso y ocupación del suelo en Galápagos?

A partir de lo definido en el ordenamiento territorial, en el caso de que los GAD municipales requieran hacer cambios o actualizaciones respecto del uso y ocupación del suelo, deberán cumplir con los lineamientos generales, estándares y políticas que expida para el efecto el Pleno del Consejo de Gobierno y contar con el informe previo favorable de la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno (Reglamento Loreg, 2017, art. 27).

En el caso del área protegida no se podrán realizar cambios o actualizaciones respecto del uso y ocupación del suelo,

contrarios a lo dispuesto en el Plan de Manejo respectivo, que guardará absoluta correspondencia con el Pdsot-G (Loreg, 2016, art. 34).

1.7. ¿Cuándo se debe actualizar el PDOT de los GAD de Galápagos?

Los GAD municipales y parroquiales rurales actualizarán obligatoriamente sus PDOT en las siguientes circunstancias (Reglamento Lootugs, 2019, art. 8):

- Al inicio de gestión de las autoridades locales.
- Cuando un proyecto nacional de carácter estratégico se proponga en la jurisdicción territorial y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación especial (Copfp, 2019, art. 40.1).
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

No obstante, en el caso del Régimen Especial Galápagos, la actualización que realicen los GAD debe estar en el marco del Pdsot-G, razón por la cual el Consejo de Gobierno informará oportunamente el cronograma de actualización de su Plan para generar un proceso articulado con los GAD que lo conforman.

1.8. ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial en Galápagos?

- Equipos multinivel liderados desde el Consejo de Gobierno para lograr la articulación multinivel con el equipo técnico permanentemente delegado.
- Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a

la gestión integral y consecución de objetivos y metas.

- Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación.
- Fortalecer y consolidar los Sistemas de Información Local a nivel de la provincia y municipios.
- Mantener un sistema de información geográfica catastral local, únicamente para el nivel municipal.

1.9. ¿Qué se debe observar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial en Galápagos?

- Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Agendas nacionales para la igualdad y políticas formuladas por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.
- Resoluciones o acuerdos expedidos por:
 - Consejo Nacional de Planificación.
 - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
 - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.
 - Consejo Nacional de Competencias.
 - Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.
 - Comité Interinstitucional del Mar, según corresponda.
- Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de la provincia de Galápagos.
- Plan de Manejo de las Áreas Prote-

gidas para el Buen Vivir de la Dirección del Parque Nacional Galápagos, para el caso de los cantones y parroquias.

- Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero.
- Directrices y orientaciones definidas en los instrumentos internacionales adoptados por el país como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.

1.10. ¿Cómo gestionar la articulación multinivel?

Para promover la articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación de los diferentes niveles de gobierno en Galápagos, el Consejo de Gobierno diseñará e implementará los mecanismos necesarios para la articulación y actualización de instrumentos en el Régimen Especial.

Estos mecanismos de articulación deben ser fortalecidos para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial en Galápagos, así como para gestionar las acciones en el territorio que deberán ser articuladas con otros actores.

1.11. ¿Qué entidad controla y sanciona el incumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial en Galápagos?

La Superintendencia de Ordenamiento

Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) es la instancia que tiene potestad de vigilar, controlar y sancionar aquellas contravenciones respecto del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en todos los niveles de gobierno: GAD, entidades del Gobierno central y sus instancias desconcentradas que se encuentren en Galápagos, así como el Consejo de Gobierno (Lootugs, 2018; Art. 96, 102, 105).

“Para la formulación del Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos se deberá observar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.

Los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio, incluidos los planes de manejo de las áreas protegidas, deberán contener lineamientos especiales para la provincia de Galápagos, con estricto apego a lo contenido en el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos.

Los niveles de gobierno municipal y parroquial rural de la provincia de Galápagos elaborarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus planes complementarios, con estricto apego a lo establecido en el Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos, y en la planificación nacional”.

Loreg (2016). Art. 34.

Sección II: Contenidos mínimos del PDOT

En su artículo 42, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

(PDOT) constan de Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión, que se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Contenidos mínimos del PDOT

	Diagnóstico Estratégico - Modelo Territorial Actual El diagnóstico es de carácter estratégico. Muestra la situación que atraviesa un territorio y su población e identifica las potencialidades, deficiencias o carencias.
	Propuesta – Modelo Territorial Deseado Son las decisiones estratégicas y territoriales que deben implementarse para alcanzar la visión de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.
	Modelo de Gestión – Ejecución del PDOT Conjunto de estrategias y procesos que implementa el GAD para administrar su territorio.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

La profundidad del análisis de estos contenidos puede variar según la realidad de cada territorio, su capacidad de planificación y gestión, disponibilidad económica e información.

Tanto el Pdsot-G como los PDOT locales no deben referirse solamente a las competencias exclusivas, sino que deben considerar todos los campos que son propios de sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es diversa y

debe recibir los servicios que demanda, así como aprovechar las oportunidades de desarrollo, independientemente de la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, propias de este tipo de planes, implica poner en práctica mecanismos de concertación y articulación entre los representantes del Gobierno central, sus instancias desconcentradas y de los distintos niveles de los GAD.

2.1. Punto de partida: análisis del plan vigente

La actualización debe partir del análisis cuantitativo y cualitativo del Pdsot-G vigente y de los PDOT de los GAD locales para identificar elementos a mejorar en su contenido estratégico de mediano y largo plazo.¹ El modelo territorial deseado debe complementarse con la revisión de otros instrumentos.²

El análisis permite identificar aquellos

elementos que requieren ser reforzados, incluidos o excluidos, para lo cual se considera ¿qué se cumplió?, ¿qué no? y ¿por qué?

Este resultado señalará los factores internos y externos que incidieron en su cumplimiento, incluyendo criterios administrativos, financieros y de gestión, además de la articulación y coordinación entre niveles de gobierno para identificar complementariedades y correspondencias.

Tabla 1. Consideraciones para el análisis de instrumentos vigentes

Elementos del Pdsot-G y PDOT vigentes	Estado ¿Se cumplió?	Observaciones ¿Por qué?	Priorizar en la nueva propuesta
Objetivo	Cumplió / no cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado del objetivo.	No priorizado
Metas	Cumplió / no cumplió	Señalar factores internos/ externos que incidieron en el estado de la meta.	Seleccionada
Programas/ proyectos	Ejecutado / en ejecución		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Los GAD pueden incluir otras columnas como porcentaje de avance, vinculación con metas e indicadores, entre otros, que faciliten su análisis y, si se considera

necesario, se puede también relacionar los informes del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) generados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

1 LEWIS (1966). "La planificación del desarrollo supone la formulación de un programa de acción a cargo de las autoridades políticas y económicas de un país que tiene por objeto cumplir metas nacionales concretas dentro de un plazo especificado. Esa planificación puede expresarse en secuencias, ya sean planes de corto plazo (uno a dos años), de plazo medio (cinco años) o de largo plazo o prospectivos (10 a 20 años)".

2. Tanto el Cgreg como los GAD pueden revisar estos instrumentos sugeridos para complementar el alcance de su actualización: planes de uso y gestión del suelo (en caso de existir), planes parciales, planes maestros sectoriales, Presupuesto Plurianual, Plan Operativo Anual (POA), Plan Anual de Inversiones (PAI), Presupuesto Anual, presupuestos participativos y otros que consideren pertinente.

Una vez analizados los planes vigentes, se identificará y priorizará los programas y/o proyectos que deben tener continuidad y los temas clave para el nuevo periodo de gestión. Para completar este ejercicio se recomienda realizar un diagnóstico financiero partiendo del promedio histórico de los últimos 3 años (Anexo 1).

2.2. Mapeo de actores que influyen en el territorio

Se debe identificar a todos los actores que influyen en el territorio, tales como:

instituciones de la Función Ejecutiva, GAD, academia, Organizaciones Territoriales de Base (representantes de organizaciones comunitarias, entre otros), Organizaciones No Gubernamentales, cooperación internacional, actores privados y demás actores de la sociedad civil; y, desde la percepción del Consejo de Gobierno y GAD, según corresponda, definir la intensidad de su relación (alta, media, baja, nula).

El análisis de los actores podría considerar lo detallado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Mapeo de actores

Sector	Actor	Actividades que realiza	Relación del Cgreg con el actor (alta, media, baja, nula)	Relación del GAD con el actor (alta, media, baja, nula)
Gobierno Central	Ministerios, empresas públicas.	Firma de convenios vigentes, acciones conjuntas permanentes, coyunturales y complementarias, otras.		
Cgreg, GAD	Otros cantones vecinos, parroquias que la conforman y provincia de la que forma parte.			
Sociedad civil	ONG, organizaciones territoriales de base, sector privado.			

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.3. Diagnóstico Estratégico

No es una recopilación de datos inconexos, al contrario, permite una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad actual del territorio mirando sus potencialidades, deficiencias o carencias, con atención en las brechas sociales por razón de sexo, género, edad, discapacidades, etnia u origen migratorio. La etapa de diagnóstico tiene importancia porque genera insumos necesarios para formular consecuentemente las etapas de propuesta y modelo de gestión; es el resultado del análisis de las interacciones entre los siguientes componentes: biofísico, económico/productivo, sociocultural, asentamientos humanos que incluyen movilidad, energía y telecomunicaciones; y político institucional (ver Anexo 2).

El diagnóstico estratégico del territorio debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local³ y, de forma complementaria, aquella generada por las entidades rectoras a nivel nacional. (Disponible para descarga en www.sni.gob.ec).

Por otro lado, también es importante identificar las intervenciones de otros niveles de gobierno, principalmente del nivel central (sectoriales), que pueden suponer una limitante u oportunidad para la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo que se proponga más adelante en el Pdsot-G del Cgreg y PDOT de los GAD locales.

En síntesis, el Diagnóstico Estratégico

debería considerar, al menos, los siguientes aspectos:⁴

- La dinámica poblacional que existe en el territorio, identificando los principales núcleos o centralidades.
- Las necesidades específicas de la población.
- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo que definen los cantones que componen la provincia; sus impactos, efectos ambientales y socioeconómicos.
- Los recursos naturales existentes.
- Identificación de las zonas productivas, disponibilidad de los factores de producción y actividades productivas
- Infraestructura de apoyo a la producción y accesibilidad.
- La situación territorial frente a riesgos y desastres naturales, vulnerabilidad y amenazas.
- Las amenazas climáticas y los posibles impactos, actividades con potencial generación de gases de efecto invernadero.
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, movilidad y viales, industriales, telecomunicaciones, etc.) existentes o previstos.
- Las relaciones con sus circunvecinos.
- Las posibilidades de articulación entre actores, alianzas, competitividad o complementariedad.

3 La información debe estar disponible en los Sistemas de Información Local (SIL) del nivel provincial y cantonal, así, como aquella proveniente de las empresas públicas municipales o metropolitanas, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperación internacional, entre otras que se consideren relevantes y pertinentes desde la experiencia del GAD.

4 Se sugiere revisar las preguntas orientadoras que constan en el Anexo 3.

Por sus características especiales, para el caso de Galápagos es necesario incluir el análisis de otros aspectos propios de la condición insular que, dependiendo de las competencias de cada nivel de gobierno, podrán ser profundizados:

- Interacción entre zonas urbanas y rurales con áreas protegidas, con zonas de reserva marina y con otras áreas de conservación definidas mediante convenios y acuerdos internacionales.
- Movilidad humana (regular e inusual) y presión turística.
- Dinámica interislas.
- Resiliencia de ecosistemas.

- Densificación demográfica y constructiva.
- Servicios básicos adecuados a las necesidades de la población insular.
- Calidad de vida.

2.3.1. Sistematización de problemas y potencialidades

Como parte del Diagnóstico Estratégico es importante que cada nivel de gobierno que forma parte del Régimen Especial de Galápagos sistematice las potencialidades y problemas identificados y proponga acciones, para lo cual se recomienda el uso de la siguiente tabla:

Tabla 3. Sistematización de problemas y potencialidades

Síntesis de problemas o potencialidades identificadas	¿Cuál es la población que se afecta o beneficia por esta situación?	¿Dónde se localiza la situación identificada?	Acciones

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Las acciones propuestas se relacionarán con el Plan de Trabajo de la autoridad electa, propendiendo a incorporarlo en el Pdsot-G y en el PDOT de los GAD locales, actualizados para su cumplimiento

y, de esta manera, evitar sanciones. Posteriormente, con el plan vigente y las competencias se deben determinar las acciones que son clave para el territorio, acorde a la siguiente tabla:

Tabla 4. Relacionamiento de acciones identificadas en el Diagnóstico Estratégico con instrumentos de gestión del GAD

Acciones propuestas en el Diagnóstico Estratégico	Relacionamiento			
	Plan de trabajo autoridades	PDSOT-G; PDOT vigente (Etapa "propuesta")	Competencias exclusivas del Cgreg, GAD	Con otros actores (GAD, Ejecutivo descentralizado)
	sí/no	sí/no	sí/no	Identificar
Acción 1				
Acción 2				
Acción (n)				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Las acciones que tienen relación con las competencias exclusivas del GAD, independientemente de que consten o no en el plan de trabajo de la autoridad o en el PDOT anterior, serán insumos base para la determinación de decisiones estratégicas y en el modelo de gestión para desarrollar estrategias de articulación.

2.3.2. Modelo territorial actual

El modelo es la representación gráfica del territorio basada en el diagnóstico estratégico, señalando sus potencialidades y problemas, su relación sobre la red de asentamientos humanos

caracterizados con las formas actuales de ocupación y uso del suelo, zonas de importancia para la conservación,⁵ cuencas y microcuencas, zonas de riesgo⁶ y aquellas con amenazas climáticas.⁷ Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con GAD circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, zonas productivas y de riego, entre otros elementos que fueron identificados en el diagnóstico estratégico.

5 Zonas con alto valor de conservación, paisajes de uso múltiple, áreas de protección hídrica.
 6 Se sugiere revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.
 7 Como referencia se puede revisar la Caja de Herramientas – Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponible para su descarga en www.sni.gob.ec.

Adicionalmente, se requerirá una o fundamentales entre los diferentes sistematización de la situación actual en niveles de gobierno, a fin de trabajarlos el territorio que resuma los temas clave articuladamente.

La construcción del modelo debe ser participativa, tomando como referencia el Pdsot-G vigente. Se deberá contar con el liderazgo y acompañamiento técnico del Cgreg para la construcción del modelo territorial actual de los planes cantonales y parroquiales. En todos los procesos se deben aplicar los conocimientos y saberes que poseen de su territorio, para ubicar zonas o identificar situaciones deficitarias, relaciones inadecuadas, potencialidades u oportunidades desaprovechadas del territorio.

Se recomienda el uso de gráficos, mapas y coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación. Considerar que es un primer aporte colectivo orientado a la apropiación del Plan.

Se propone utilizar la siguiente tabla:

Tabla 5. Relacionamiento de temas clave entre niveles de gobierno para el modelo territorial actual

Galápagos (provincia)	Cantón	Parroquia
Ejemplos: Uso y gestión de Suelo, Cambios de la relación de áreas urbano-rurales, relación entre asentamientos humanos interislas.	Ejemplos: Relación entre asentamientos humanos, crecimiento de mancha urbana y presión sobre recursos de áreas naturales y presión por expansión urbana en zonas rurales.	Ejemplos: Limites urbanos en zonas rurales, consolidación urbana e interconexión con otros asentamientos humanos.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.4. Propuesta

Comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales, con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas

identificadas en el diagnóstico estratégico, a corto, mediano y largo plazo.

La Propuesta refleja la visión (mirada prospectiva⁸ del territorio), objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas e indicadores,

8 ASTIGARRAGA (2016). "La prospectiva se reconoce como un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado". Si el Cgreg y los niveles de gobierno local estiman pertinente construir una visión de carácter prospectivo, deberán remitirse al documento correspondiente a "Propuesta Metodológica de Planificación Prospectiva Territorial", que puede ser visualizado dentro de la caja de herramientas y referirse al siguiente link: www.sni.gob.ec.

programas y proyectos sobre un modelo territorial deseado que armonice la relación urbano-rural para mejorar la calidad de vida de la población.

2.4.1. Decisiones estratégicas de desarrollo: ¿Hacia dónde va el territorio en el mediano y largo plazo?

Constituyen el conjunto de elementos estratégicos y acciones que el Cgreg y los GAD locales van a plantearse para fomentar potencialidades y resolver problemas, en un esquema organizado de planificación estratégica, considerando la visión, objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, metas, indicadores, programas y proyectos.

Las respuestas e insumos para responder a esta pregunta deberán ser discutidos en los espacios de articulación multinivel correspondientes. Las metodologías de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad de las acciones propuestas y la apropiación del Pdsot-G y los PDOT de los GAD locales por parte de la ciudadanía.

Los elementos estratégicos del Pdsot- G y de los PDOT de los GAD locales deben orientarse al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que es de observancia obligatoria para el sector público.

El Cgreg y los GAD locales pueden iniciar la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que han sido adoptados como política del Gobierno Nacional (Decreto Ejecutivo No. 371, 2018), de manera progresiva y conforme a sus necesidades, como aporte al cierre de brechas territoriales. Este proceso implica: i) Comprender la importancia de los ODS para el desarrollo local del país. ii) Reconocer las responsabilidades de los gobiernos locales frente a los ODS. iii) Dar a conocer a la ciudadanía el compromiso del Cgreg y los GAD locales para coadyuvar a la consecución de los

ODS. Para mayor información, revisar la Caja de Herramientas – Lineamientos para articulación entre PDOT y ODS, disponible en el www.sni.gob.ec.

Visión de desarrollo

Su construcción es un proceso político y técnico. Es un enunciado que describe el proyecto en común a mediano y largo plazo, en consenso con los habitantes. Responde a la pregunta: ¿Cómo la ciudadanía se ve a sí misma y a su entorno en el mediano y largo plazo?

Se debe considerar la visión planteada en el Pdsot- G y los PDOT de los GAD locales vigentes y hacer los ajustes necesarios, tomando en cuenta, al menos, los siguientes elementos:



Como mínimo, dentro de la visión se sugiere

plantear los elementos identificados en el gráfico que antecede, sin embargo, se pueden agregar otros elementos que tanto el Cgreg como los GAD locales estimen pertinentes.

Cabe indicar que la visión territorial del régimen especial deberá construirse de forma participativa, coordinada y articulada con todos los actores territoriales y los niveles de gobierno, considerando la normativa vigente, proceso que será liderado por el Cgreg (Loreg, 2016, arts. 4 y 5; Reglamento Loreg, 2017; Art. 2). Por su parte, los GAD, tanto el nivel cantonal como el parroquial, deberán ajustarse a los planteamientos previamente definidos en el Pdsot-G, sin perjuicio de definir una visión propia, considerando sus particularidades.

Objetivos estratégicos de desarrollo

Constituyen la parte sustancial del Plan. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión del Cgreg y los GAD locales en los próximos años. Deben sintetizar y resaltar, al menos, los siguientes aspectos derivados de las acciones identificadas en el diagnóstico estratégico:

Régimen especial

- Aporte al fortalecimiento de potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del nivel de gobierno, con énfasis en la planificación, el manejo de los recursos, la organización de las actividades que se realicen en el territorio de la provincia, el ordenamiento territorial, y el uso y gestión

del suelo.

- Aporte al cumplimiento de las políticas nacionales y/o énfasis en alguna estrategia nacional o local definida, que se considere pertinente o se esté implementando en algún territorio de la provincia.
- Énfasis en las acciones de coordinación con las entidades del Ejecutivo, que garanticen la provisión de servicios públicos.
- Necesidades de dotación de infraestructura sanitaria y saneamiento ambiental.
- Énfasis en acciones de desarrollo que abarquen las zonas con potencial productivo.
- Énfasis en temas de telecomunicaciones, energía, conectividad, transporte e infraestructura, a partir de las características de insularidad.
- Sostenibilidad, coherencia y aplicabilidad para el efectivo cumplimiento.

Nivel cantonal

- Aporte al fortalecimiento de potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del GAD, con énfasis en el uso y gestión del suelo, en observancia de los objetivos estratégicos planteados por el Cgreg en el Pdsot-G.
- Relación con el plan de trabajo de las autoridades electas en el GAD.
- Aporte al cumplimiento de las políticas nacionales y/o énfasis en

alguna estrategia nacional o local definida, que el GAD considere pertinente o que se esté implementando en su jurisdicción.

- Énfasis en acciones orientadas hacia la provisión de servicios públicos (agua potable y alcantarillado).
- Énfasis en acciones de desarrollo que abarquen las zonas con potencial productivo.
- Sostenibilidad, coherencia y aplicabilidad para el efectivo cumplimiento.

Nivel parroquial

- Aporte al fortalecimiento de las potencialidades y/o la solución de problemáticas identificadas y priorizadas.
- Cierre de brechas de género, intergeneracionales, interculturales, discapacidades, movilidad humana.
- Correspondencia con el ejercicio de competencias exclusivas del GAD, en observancia de los objetivos estratégicos planteados por el Cgreg en el Pdsot-G y PDOT Cantonal.
- Relación con el plan de trabajo de las autoridades electas en el GAD.
- Énfasis en acciones de desarrollo que abarquen las zonas con potencial productivo.

El Cgreg y los GAD locales deben relacionar sus objetivos estratégicos de desarrollo con los elementos estratégicos que proponen los instrumentos de planificación nacional y sectorial del Ejecutivo, de otros niveles de gobierno (Copfp, 2019, art. 16), así como de los Consejos Nacionales de la Igualdad.⁹

El resultado de este análisis permite al Cgreg y los GAD locales establecer su política pública, que decanta en programas y proyectos, y otras acciones indirectas que se constituyen como estrategias de articulación en el Modelo de Gestión.

Políticas

“Son directrices que reflejan la prioridad y voluntad política del Gobierno para modificar una situación determinada” (Senplades, 2011c). Constituyen un “pacto” entre el Gobierno y la sociedad, y permiten dar respuesta a los problemas del territorio. Se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Las políticas públicas formuladas deben orientarse al cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo, así como a concretar el modelo de ordenamiento territorial.

En este sentido, de acuerdo a sus competencias, el Pleno del Cgreg será el encargado de emitir las políticas de ordenamiento territorial dentro de la provincia y otras políticas, las cuales deberán constar en el Pdsot-G. Las políticas formuladas por los niveles de gobierno cantonal y parroquial deberán alinearse y ajustarse a las emitidas por el gobierno de Régimen Especial.

Por su condición de insularidad, tanto el Cgreg como los GAD locales deberán considerar el Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero. Adicionalmente, los GAD también deberán tener en cuenta el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas para el Buen Vivir, de la Dirección del Parque Nacional Galápagos, a fin de complementar sus políticas e intervenciones. (Información disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec).

⁹ Para mayor información, revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

Estrategias

Son los mecanismos o el conjunto de acciones necesarias para lograr cada política. Se enuncian como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

Los ámbitos de aplicación de las estrategias abarcan la jurisdicción del Régimen Especial y de los GAD, según corresponda, y deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas.

Meta

Es el resultado esperado, que se define en términos de cantidad, calidad y tiempo. Debe ser clara, precisa, realista, cuantificable y alcanzable en un periodo determinado de tiempo y estar en concordancia con las competencias exclusivas.

El Cgreg y los niveles cantonal y parroquial deben plantear metas de resultado que midan el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del Pdsot-G y de los PDOT de los GAD locales, y definirán programas/proyectos que contribuyan a la consecución de las mismas. Las metas de los niveles cantonal y parroquial deberán construirse en observancia del Pdsot-G.

Todas las metas de resultado, definidas en el Pdsot-G y PDOT de los GAD, deben ser anualizadas, es decir, se deberá definir el valor de la meta que se planifica alcanzar en cada año hasta su cumplimiento; para eso, deben considerar el valor de la línea base y los avances obtenidos a la fecha.

Las fuentes de información para el cálculo de metas serán: la información estadística, geográfica y registros administrativos disponibles a través de los Sistemas de Información Local (SIL), así como aquellas

¹⁰ Para mayor información, revise la Caja de Herramientas: Enfoque de igualdad en la planificación local, disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

fuentes de información que el Cgreg o GAD locales consideren pertinentes.

Indicadores

Expresión matemática que permite medir el cumplimiento de objetivos y metas, así como analizar y valorar los resultados derivados de la ejecución de los programas/proyectos. Su diseño y aplicación permite sistematizar lecciones aprendidas e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones. Es por eso que un indicador permite el cálculo de información cuantitativa que puede ser provista por los SIL, con información propia del Cgreg o de los GAD municipales y de otras instituciones. Cabe recordar que deben estar expresados en la misma unidad de medida de la meta.

Programas/proyectos

El Cgreg y los GAD locales deben considerar las siguientes preguntas: ¿Qué hacer?, ¿Dónde hacer?, ¿Cómo hacer?, ¿Con quién hacer?, ¿Cuándo hacer? y ¿Cuánto costará?

Los programas/proyectos definidos deben contar con presupuesto referencial y vinculado al presupuesto anual y cuatrienal asignado (y sus proyecciones); de esta manera, el Pdsot-G y los PDOT de los GAD locales pueden ser costeados. Además, se identificarán las brechas presupuestarias, si fuese el caso, para que en el Modelo de Gestión se planteen las estrategias de articulación que se requieran.

Los programas/proyectos deben formularse para superar las desigualdades preexistentes en el territorio, considerando la pertinencia¹⁰ de género, étnico cultural, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana, así como los enfoques de gestión de riesgos y cambio climático.

Es importante indicar que los programas/proyectos planteados por los GAD locales (cantonales y parroquiales), en sus respectivos PDOT, deben guardar observancia y ajustarse a los contenidos planteados en el Pdsot-G.

En esta sección es importante que el Cgreg y los GAD locales definan programas /proyectos en el marco de sus competencias, considerando principios de complementariedad y concurrencia para la consecución de las metas provinciales de desarrollo.

Tabla 6. Matriz referencial de programas/proyectos

Objetivo del PND*	Objetivo del Pdsot-G**/PDOT	Meta resultado Pdsot-G/PDOT	Indicador de la meta	Competencia	Programa/proyecto	Objetivo del programa/proyecto	Meta del programa (Cuantitativa)	Área de influencia / localización	Articulación con otros actores	Presupuesto referencial	Fuente de financiamiento	Período de ejecución programa/proyecto

* Los objetivos del Pdsot-G deben estar obligatoriamente alineados al Plan Nacional de Desarrollo vigente.

** El PDOT de los GAD deberá alinearse obligatoriamente a los objetivos contenidos en el Pdsot-G.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Esta matriz servirá de insumo para que el Pleno del Cgreg apruebe el presupuesto. Asimismo, a nivel local será de utilidad para que el Consejo de Planificación Local (municipios y parroquias rurales) verifique la coherencia de sus planes, respectivamente, con la programación presupuestaria cuatrianual y con los planes de inversión;¹¹ además, servirá para que el Consejo Legislativo Municipal y la Junta Parroquial,

según corresponda, revisen la coherencia del presupuesto de los GAD locales con el Pdsot-G y los PDOT de los GAD locales para aprobar u observar.¹²

A continuación, se presenta la siguiente tabla para la definición de los programas/proyectos del nivel parroquial, relacionados con sus competencias exclusivas y concurrentes.

11 Copfp (2019). Art. 29, numeral 3.

12 Cootad (2018). Arts. 57 (Concejo Municipal); 67 (Junta Parroquial Rural).

Tabla 7. Matriz referencial de programas/proyectos nivel parroquial de competencias exclusivas y concurrentes

Acciones	Programa y / o Proyecto propuesto	Presupuesto referencial (¿Cuánto cuesta?)	Tipo de financiamiento (incluir valores referenciales)		
			Recursos propios del GAD	Recursos externos	Propios y externos (combinado)
Acción 1	Programa/ Proyecto 2				
Acción 2					
Acción 3	Programa/ Proyecto 2				
Acción 4	Programa/ Proyecto 3				

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Asimismo, se deben identificar las acciones prioritizadas y que están fuera de la competencia del GAD parroquial para ser consideradas en el modelo de gestión,

con la finalidad de definir estrategias de articulación en la ejecución de los proyectos. Para esto, se propone la consolidación en la siguiente tabla:

Tabla 8. Propuesta de proyectos que no tienen relación con las competencias a nivel parroquial

Acciones	Proyecto propuesto	Entidad competente de ejecución de proyecto	Financiamiento (incluir valores referenciales)
Acción 1	Programa/Proyecto 1		Recursos externos
Acción 2			
Acción 3	Programa/Proyecto 2		
Acción 4	Programa/Proyecto 3		

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Una vez identificados los programas/proyectos en las parroquias se deberá consolidar la propuesta en la Tabla 6 (precedente).

2.4.2. Modelo territorial deseado

Proyecta la imagen ideal del territorio a través de una representación gráfica y explicativa, para llevar a cabo de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa, eficiente, la ocupación y actividades de la población en su territorio, así como el fortalecimiento de las interrelaciones entre los asentamientos humanos y el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido

en el diagnóstico estratégico y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco de un modelo consensuado.

El modelo territorial deseado del régimen especial deberá guardar estrecha coherencia con lo definido en la Estrategia Territorial Nacional, mientras que el modelo territorial deseado cantonal se construirá acorde al Pdsot-G y el parroquial deberá observar lo definido en el Pdsot-G y PDOT cantonal.

Los modelos territoriales deseados según el nivel de gobierno deberán contener, de acuerdo a la escala, competencias, capacidad técnica y disponibilidad de información, al menos, lo siguiente:

Tabla 9. Relacionamiento de temas clave entre niveles de gobierno para el modelo territorial actual

Temas mínimos	Régimen Especial de Galápagos	Cantón	Parroquia
La estructura urbana y rural, es decir, la clasificación y subclasificación del suelo considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> Define la clasificación y subclasificación del suelo, lineamientos y estándares para uso y gestión del suelo.¹³ 	<ul style="list-style-type: none"> Considera los lineamientos descritos por el Cgreg sobre la estructura urbana y rural contenida en el Pdsot-G y ajusta los límites de la subclasificación de acuerdo a la escala de trabajo. Este es el punto de partida del Plan de Uso y Gestión del Suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> Acoge la estructura urbana y rural, definida por el Cgreg y por los GAD municipales.
La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y	<ul style="list-style-type: none"> Identifica los poblados principales (entre ellos: cabecera provincial, cabeceras cantonales y cabeceras parroquiales; poblados de 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica, los poblados principales (entre ellos: cabecera cantonal y cabeceras parroquiales; y, poblados de 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica los poblados principales (entre ellos: cabecera parroquial y asentamientos en donde se desarrollen

13 Loreg (2016); Art. 5 #2; Art. 11 #4 y Reglamento Loreg (2017); Art. 27.

Temas mínimos	Régimen Especial de Galápagos	Cantón	Parroquia
telecomunicaciones e infraestructura	importancia económica, turística o de comercialización), los flujos ¹⁴ dentro del Régimen Especial (interislas), con el continente y con otros países. <ul style="list-style-type: none"> La red de transporte principal, aéreo, marítimo y terrestre. Infraestructura energética y telecomunicaciones principales. 	importancia económica, turística o de comercialización), los flujos dentro de su jurisdicción, los principales flujos que existen entre las islas, tanto económico como cultural. <ul style="list-style-type: none"> La red de transporte principal, aéreo, marítimo y terrestre entre los GAD. 	actividades productivas de importancia), los flujos dentro de su jurisdicción, los principales flujos, tanto económico como cultural. <ul style="list-style-type: none"> La red de transporte principal, aéreo, marítimo y terrestre entre los GAD.
Áreas de conservación y protección	<ul style="list-style-type: none"> Identifica áreas de conservación, ecosistemas (especialmente frágiles), incluido el Parque Nacional Galápagos, Reserva Marina, zonas de protección hídrica y otras que considere relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica áreas de ecosistemas (especialmente frágiles) que se encuentran en el área urbana o intervenida dentro del cantón. Se deberán analizar estrategias de corresponsabilidad con el manejo y protección de áreas de Parque Nacional y Reserva Marina en la escala que le corresponda. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica áreas frágiles que se encuentran en el área urbana o intervenida dentro de la jurisdicción parroquial; podrá considerar estrategias para el manejo y gestión de zonas de borde con áreas del Parque Nacional Galápagos.
Patrimonio cultural	<ul style="list-style-type: none"> Identifica lugares que tengan valor cultural de acuerdo a la escala. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica lugares o zonas que puedan ser consideradas como patrimonio arquitectónico, cultural en el ámbito urbano - rural del cantón. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica bienes patrimoniales que puedan ser considerados como patrimonio arquitectónico, cultural, en el ámbito parroquial
Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la Propuesta	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo a su competencia y escala indica áreas o zonas donde influyen los programas y proyectos que realizan el Cgreg y los GAD. 		

14 Flujos: movimientos de intercambio de personas, bienes o servicios, resultado de actividades como las turísticas, comerciales, migratorias o productivas.

Temas mínimos	Régimen Especial de Galápagos	Cantón	Parroquia
Zonas de riesgos identificados en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> Identifica las amenazas y vulnerabilidades en la jurisdicción respectiva. 		<ul style="list-style-type: none"> Acoge las amenazas y vulnerabilidades identificadas por el Cgreg o GAD municipal.
Uso sostenible de los recursos naturales y áreas de conservación y protección definidas internacionalmente	<ul style="list-style-type: none"> Actividades relacionadas y/o proyectos al manejo de recursos. Áreas de conservación y protección definidas internacionalmente. Identificación de áreas de explotación de energías alternativas. 	<ul style="list-style-type: none"> Definición y manejo de áreas verdes. 	
Modelo económico-productivo, infraestructura y conectividad, a partir de la identificación de las zonas de desarrollo productivo y zonas de riego en la provincia	<ul style="list-style-type: none"> Identifica infraestructura y conectividad del sector productivo (comercio, turismo, industria, producción agropecuaria y pesca). Identifica zonas de desarrollo productivo y zonas de riego. Infraestructura de apoyo a la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica infraestructura relacionada al desarrollo de las actividades productivas al nivel cantonal (camal, mercados, centros de acopio y centros de comercialización entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> Principales actividades productivas comunitarias.
Gestión de residuos y economía circular. Principales equipamientos (social, educativo, salud, seguridad, productivo, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se aplicarán medidas de gestión ambiental de importancia para la provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura física y equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo. Identificación de áreas de provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica infraestructura física y equipamientos en la parroquia.
Cartografía	<ul style="list-style-type: none"> Se puede realizar mediante sistema de información geográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede realizar mediante sistema de información geográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> Se puede realizar mediante cartografía participativa o sistemas de información geográfica.

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5. Modelo de gestión

Es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta. Requiere de estructura organizacional tanto en el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos y en los GAD, acorde a sus necesidades, y a la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico.

El Modelo de Gestión contiene, al menos, cuatro estrategias:

- Articulación y coordinación para la implementación del Plan (gobernanza multinivel).
- Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- Seguimiento y evaluación.
- Promoción y difusión del Plan.

2.5.1. Estrategia de articulación y coordinación para la implementación de los planes (gobernanza multinivel)

La administración de un Régimen Especial requiere de compromisos políticos y técnicos para facilitar la gestión gubernamental, a través de mecanismos que fomenten la articulación, coordinación, y cooperación de los diferentes niveles de gobierno (Ejecutivo desconcentrado, municipales y parroquiales rurales) que actúan sobre la circunscripción territorial de Galápagos.

El Consejo de Gobierno es el ente encargado de la planificación, el manejo de los recursos, la organización de las actividades que se realicen en el territorio de la provincia de Galápagos y la coordinación interinstitucional con las instituciones del Estado, en el ámbito de sus competencias (Loreg, 2016, art. 4). De ahí que todas las acciones encaminadas a la coordinación y articulación por parte del Cgreg en el marco de sus competencias deberán ser vinculantes para todos los niveles de gobierno.

Tabla 10. Articulación competencial (ejemplos)

Cgreg	Ejecutivo	GAD	Mecanismo de articulación
Planificar y dictar las políticas para el desarrollo y el ordenamiento territorial de la provincia de Galápagos que deberá estar contenida en Pdsot-G (Loreg, 2016, art. 5, numeral 1).	(...) Los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio, incluidos los planes de manejo de las áreas protegidas, deberán contener lineamientos especiales para la provincia de Galápagos, con estricto apego a lo contenido en el Pdsot-G (Loreg, 2016, art. 34).	(...) Los niveles de gobierno municipal y parroquial rural de la provincia de Galápagos elaborarán sus PDOT y sus planes complementarios, con estricto apego a lo establecido en el Pdsot-G, y en la planificación nacional. (Loreg, 2016, art. 34).	Identificar la necesidad de coordinación y proponer mecanismo.

Cgreg	Ejecutivo	GAD	Mecanismo de articulación
	La Autoridad Ambiental Nacional contará con una unidad administrativa desconcentrada a cargo de las áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos, en cuyas zonas ejercerá jurisdicción y competencia sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y las actividades que en dichas áreas se realicen, de conformidad con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en concordancia con el Pdsot-G y las políticas generales de planificación dictadas por el Cgreg (Loreg, 2016, art. 20).		
Emitir lineamientos generales y estándares para el ejercicio de la competencia de uso y gestión del suelo en la provincia, en coordinación con los GAD, exceptuando las áreas protegidas, en concordancia con el Pdsot y en coordinación con las instancias estatales correspondientes y vigilar y controlar su cumplimiento. (Loreg, 2016, art. 5, numeral 2).	La facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano le corresponde al Gobierno central (Miduvi), en calidad de autoridad nacional. Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo. (Loogtus, 2018, art. 90).	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. (Cootad, 2018, art. 55, literal b).	Identificar la necesidad de coordinación y proponer mecanismo.
Planificar, construir y mantener el sistema vial provincial que no incluya zonas urbanas (Loreg, 2016, art. 5, numeral 3).	Corresponde al Gobierno central, a través de la entidad rectora del sector (MTO) y sus entidades técnicas adscritas (ANT), planificar el sistema vial conformado por las	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana (Cootad, 2018, art. 55, literal c).	Identificar la necesidad de coordinación y proponer mecanismo.

Cgreg	Ejecutivo	GAD	Mecanismo de articulación
	troncales nacionales y formular el Plan Nacional Estratégico de Movilidad Multimodal y el Plan Nacional de Seguridad Vial. (CNC, 2012, art. 10).		
Planificar el transporte y la movilidad dentro de la provincia de Galápagos, en coordinación con los GAD. (Loreg, 2016, art. 5, numeral 14).	Corresponde al Gobierno central, a través de la entidad rectora del sector y sus entidades técnicas adscritas, emitir la normativa nacional para establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el ámbito de sus competencias (CNC, 2012, art. 11, literal 1).	Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal. (Cootad, 2018, art. 55, literal f).	Identificar la necesidad de coordinación y proponer mecanismo.

Elaboración: Secretaría Técnica de Planifica Ecuador.

La consecución de las políticas y lineamientos del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos están orientadas al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el Pdsot-G y los PDOT e implicarán esfuerzos mancomunados de los diversos actores en el territorio, cuyos resultados se reflejarán a continuación:

- a) Articulación entre el Pdsot-G y los PDOT cantonales y parroquiales rurales de Galápagos en el marco de las definiciones del Cgreg.
- b) Estrategias de articulación logradas mediante alianzas, convenios u otras modalidades de gestión (mancomunidades, consorcios, convenios de delegación, entre otros).
- c) A partir de la identificación de problemas y potencialidades del

Diagnóstico Estratégico se establecerán los mecanismos de coordinación para la implementación de programas y proyectos de competencias exclusivas del Cgreg y de los GAD. Complementariamente, se identificarán las brechas presupuestarias que constituyan una limitación y los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del Pdsot-G y de los PDOT.

Las acciones propuestas y los programas/proyectos identificados deben vincularse con el mapeo de actores, para focalizarlas de manera directa o indirecta de acuerdo al nivel de interés e influencia con el Cgreg y los GAD de la siguiente manera:

Tabla 11. Estrategias de articulación

Acciones propuestas y/o programas / proyectos*	Relacionamiento		Articulación	Presupuesto estimado
	Actor involucrado	Interés e influencia ¿Por qué?, ¿Para qué?	Forma de gestión	
	Entidades que intervienen	Propósito de generar esta articulación	(Mancomunidad, consorcio, delegación, convenio, reuniones bilaterales, etc.)	

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Se debe adecuar el orgánico funcional del Cgreg para que viabilice la implementación de la propuesta del Pdsot-G, así como en los GAD para la implementación de sus PDOT, considerando las competencias de cada uno, su vinculación con los

programas y proyectos, la unidad responsable, los procesos actuales y nuevos (si fuese necesario). Todas estas acciones deberán ser coordinadas por el equipo técnico responsable del proceso de planificación.

Tabla 12. Organización institucional

Objetivo estratégico de desarrollo	Competencia o estrategia de articulación	Programa y/o proyecto	Unidad (es) responsable

Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

2.5.2. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación¹⁵

Se debe considerar, al menos, las siguientes temáticas para la definición de este tipo de estrategias, siempre de manera coordinada entre el Cgreg, los GAD y la instancia desconcentrada del MAE:

- Comprensión y conocimiento de los riesgos existentes en el territorio del régimen especial en un trabajo conjunto con academia, institutos técnicos científicos, agencias de cooperación internacional y actores privados, que generen estudios relacionados.
- Organización y fortalecimiento de la institucionalidad del Cgreg y de los GAD (unidades técnicas de gestión de riesgos), en articulación con las instancias responsables: Comité de Operación de Emergencia (COE), el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y el Ministerio del Ambiente.
- Regulación en el ámbito de sus competencias, principalmente aquellas relacionadas con condicionantes, limitaciones o restricciones en función del riesgo determinado; y promover las que requieren ser definidas por otros niveles de gobierno.
- 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 su

territorio.

- Transferencia del riesgo, es decir, identificar, proponer y gestionar los procesos para trasladar las consecuencias financieras de un riesgo en particular, para que cuando ocurra un desastre se puedan obtener recursos a cambio de beneficios sociales o financieros continuos o compensatorios.¹⁶
 - Sensibilización y educación a la ciudadanía sobre la gestión de riesgos de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático y su rol como corresponsables del proceso.
- En el caso de las parroquias rurales deben enfocar sus esfuerzos a:
- Promoción, coordinación y articulación de esfuerzos intersectoriales y multinivel para sensibilizar a la población sobre la gestión de riesgos de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, y su rol como corresponsables en el proceso.

El Cgreg y los GAD pueden considerar los instrumentos internacionales, tales como el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015-2030) y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (definido en la Conferencia de las Partes COP21 en el 2015).

2.5.3. Estrategia de seguimiento y evaluación¹⁷

Permite una revisión permanente del proceso de implementación del Pdsot-G o PDOT para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la eficiencia de los procesos, la optimización de recursos

15 Revisar la Caja de Herramientas, Lineamientos para fortalecer la gestión de riesgos de desastres en los PDOT y como referencia la Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT. Disponibles para su descarga en www.sni.gob.ec.

16 Unisdr (2016).

17 Sobre esta sección, revisar la Caja de Herramientas: Lineamientos y Directrices para Seguimiento y Evaluación de los PDOT. Disponible para su descarga en: www.sni.gob.ec.

y el cumplimiento de las metas, sobre la base de la información que genere el Cgreg y los GAD. Para el efecto se debe considerar lo siguiente:

- Identificar el alcance, es decir, los componentes del Plan y otros instrumentos complementarios que se consideren importantes para su gestión (metas del Plan, programas/proyectos, entre otros) y la periodicidad.
- Delimitar el método y la técnica que utilizará para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación. Detallar cómo realizará estos procesos y qué insumos utilizará para ello.
- Establecer un equipo técnico responsable, que no debería ser juez y parte, es decir, intervenir en la implementación del Pdsot-G o PDOT y luego en su seguimiento.
- Detallar los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación, el contenido de cada uno y las fuentes de información.
- Socializar los resultados del seguimiento y evaluación al interno de su institución y a la ciudadanía, de forma clara y transparente.
- Incluir los resultados en el informe de rendición de cuentas que se presentan anualmente para conocimiento y resolución del órgano legislativo del Cgreg y los GAD, de conformidad con el marco normativo vigente.

2.5.4. Estrategia de promoción y difusión

Es preciso contemplar actividades,

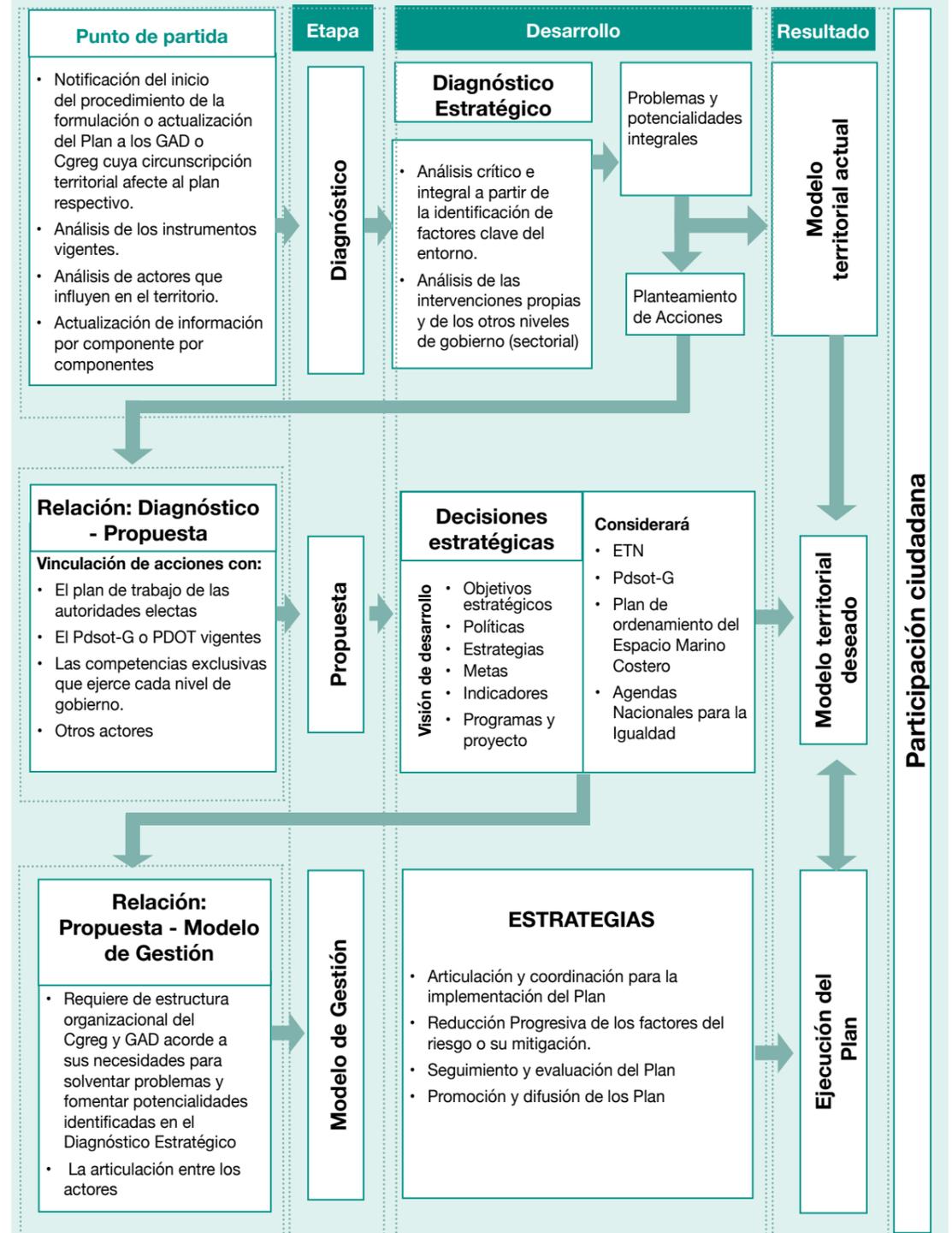
responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su participación y apropiación.

Se sugieren algunas acciones para su implementación:

- Diseñar la estrategia en relación a las actividades que emprenda el equipo responsable de la formulación o actualización del Pdsot-G o PDOT, y comunicarlas oportunamente.
- Articular las estrategias de promoción y difusión del Cgreg con las acciones previstas para los mismos fines de los GAD.
- Vincular la estrategia de comunicación con la participación ciudadana para generar espacios de información, consulta y acuerdos que legitimen el proceso.
- Considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio, incluidos los grupos de atención prioritaria y así lograr una participación y respuesta efectiva.
- Considerar mecanismos de gobierno abierto para que la información sea accesible a la ciudadanía y facilite su participación.
- Acudir a herramientas multimedia para la difusión sobre todo en el área urbana. Para el área rural considerar mecanismos de comunicación alternativa.

El proceso de formulación/actualización del Pdsot-G o PDOT se resume en el siguiente esquema:

Gráfico 4. Esquema del proceso de formulación/actualización del PDOT



Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Sección III: Procedimiento para la formulación/ actualización del Plan

3.1. Instancias de planificación

Es importante que tanto Cgreg como los GAD municipales y parroquiales rurales conformen al menos las siguientes instancias de planificación para este proceso:

- Un Equipo Técnico Permanente (ETP) responsable del proceso de formulación o actualización del Plan. El ETP puede tener la conformación que consideren las autoridades, pero la responsabilidad técnica estará formalmente a su cargo.
- El Sistema de Participación Ciudadana (SPC) define instancias para la participación en el proceso de formulación o actualización y posteriormente en el control social del Plan (Anexo 4).
- El Consejo de Planificación Local (CPL) en los municipios y parroquias rurales.

En la formulación/actualización del Plan es importante que se vincule a los Consejos Cantonales para la Protección

de Derechos, para incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos (enfoques para la igualdad de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidades, pueblos y nacionalidades), así como su implementación y monitoreo.

3.2. Fases para la formulación/ actualización¹⁸

Fase 1. Inicio del proceso de planificación y conformación de las instancias de participación y Asamblea Provincial para el Régimen Especial y el Consejo de Planificación Local (CPL) para los GAD.

Fase 2. Formulación o actualización del documento Pdsot-G o PDOT.

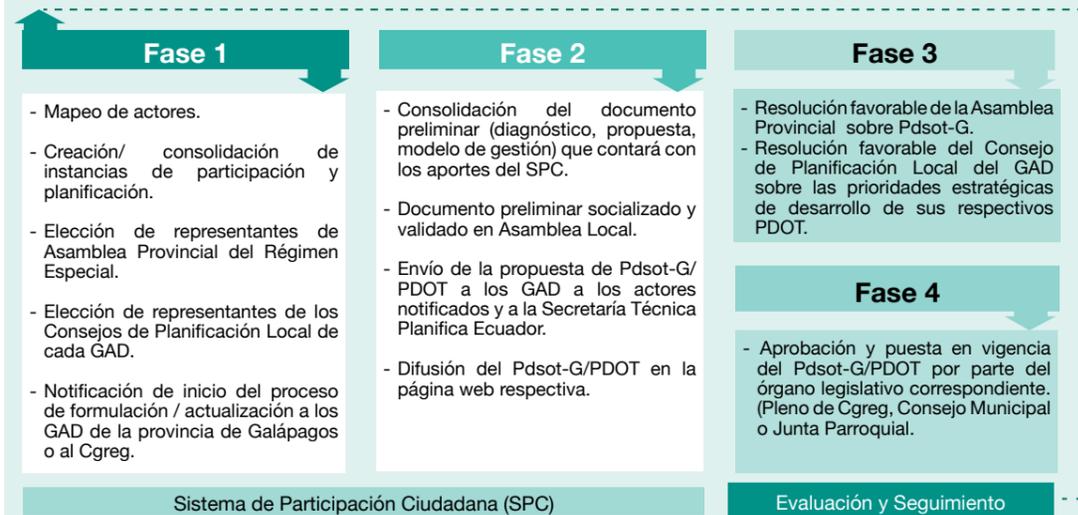
Fase 3. Validación del Pdsot-G o PDOT.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia del Plan.

El detalle de este proceso se describe a continuación:

18 Reglamento LooTugs (2019). Art. 7.

Gráfico 5. Fases para la formulación/actualización del Plan



Fuente: Reglamento Lootugs (2019). Art. 7. Loreg (2016). Art. 14, #2; Cgreg (2014).
Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Fase 1. Inicio

Aquí se define el equipo técnico, roles y responsabilidades. Además de determinar el nivel de ajuste entre contenido y alcance del actual Pdsot-G o PDOT y otros instrumentos de planificación que posee el Cgreg y los GAD, con lo establecido en los contenidos mínimos provistos en esta Guía y la decisión política para el proceso de planificación pertinente. Las actividades a desarrollar en esta fase son:

- Conformación del Equipo Técnico Permanente del Cgreg (Secretaría Técnica) y los GAD para los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y, si es el caso, de un consejo consultivo¹⁹ convocado por presidente del Cgreg y GAD.

- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del Cgreg (Pleno del Consejo) y GAD del informe del equipo técnico para iniciar el proceso.
- Conformación del Sistema de Participación Ciudadana (Anexo 4), Asamblea Provincial del Cgreg y del Consejo de Planificación Local (CPL) de los GAD. Considerar en la participación a los diferentes actores que interactúan en territorio: mujeres, personas con

19 LOPC (2011). Art. 80: "(...) Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva".

- distinta orientación sexual e identidad de género, adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades.
- Análisis de los instrumentos de planificación²⁰ y de la información disponible en el Cgreg y los GAD. Emisión de un informe que defina el proceso que debe llevar a cabo para contar con un Pdsot-G o PDOT articulado y coherente con los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
- Notificación del inicio del procedimiento a los GAD de Galápagos y de otros niveles de gobierno cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo.

Fase 2. Formulación/actualización

Al término de esta fase se habrá consolidado el documento preliminar del Pdsot-G o PDOT, mismo que contará con los aportes e insumos del SPC y de los actores involucrados. Las actividades más importantes a desarrollar son:

- Recopilación, procesamiento y análisis de información por parte del ETP, a partir del Pdsot-G y PDOT vigentes, datos disponibles en el SIL y otras fuentes de información que se considere.
- Formulación/actualización y validación del Diagnóstico Estratégico, Propuesta y Modelo de Gestión de manera participativa.

20 Es fundamental partir del análisis de los instrumentos vigentes para definir el alcance de la actualización.

- Presentación del documento preliminar al SPC para motivar observaciones y aportes.
- Envío de la propuesta del Pdsot-G o PDOT a los GAD de Galápagos y de otros niveles de gobierno, cuya circunscripción territorial afecte el Plan, así como a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador. La propuesta será difundida en la página electrónica del Cgreg y GAD para que la ciudadanía remita observaciones específicas.
- Sistematización de aportes, análisis y contestación de observaciones de la ciudadanía y de otras entidades públicas.
- Elaboración de la versión corregida del Pdsot-G o PDOT por parte del ETP, que incluya las observaciones y recomendaciones generadas por el Sistema de Participación Ciudadana, entidades públicas y ciudadanía en general. En caso de que algunos aportes no sean incluidos, el ETP deberá consolidar un informe técnico de sustento.

Fase 3. Validación

Se contará con el Plan validado por la Asamblea Provincial (Cgreg) y Consejo de Planificación Local de los GAD respectivamente. Las actividades clave en esta fase son:

- Conocimiento del Pdsot-G o PDOT completo por parte de la Asamblea Provincial y del Conse-

jo de Planificación Local, análisis de los contenidos estratégicos, articulación y coherencia de los mismos. Puede generar un informe de observaciones y recomendaciones para que el ETP realice los ajustes del caso, o se proceda con la emisión de la resolución favorable.

- Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación del Consejo Legislativo del Cgreg (Pleno del Consejo) y de los GAD respectivamente.

Fase 4. Aprobación y puesta en vigencia

El Cgreg o los GAD han adoptado sus Planes y cuentan con una programación de acciones e inversiones para el corto, mediano y largo plazo.

- Por medio de las máximas autoridades, se somete a consideración del pleno del Cgreg, Consejo Legislativo Municipal o Junta Parroquial Rural la versión final del Plan correspondiente, órga-

nos que, basados en la resolución favorable de la Asamblea Provincial o del Consejo de Planificación Local, sancionan el Pdsot-G o PDOT, mediante ordenanza o resolución.

- La instancia a cargo define la estrategia para la difusión e implementación del Pdsot-G o PDOT, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- El Cgreg y los GAD municipales deben consolidar su Sistema de Información Local y garantizar la disponibilidad de información para el seguimiento y evaluación del Pdsot-G y PDOT, respectivamente.

Es fundamental realizar un proceso sostenido de planificación participativa en su jurisdicción de acuerdo a la ordenanza emitida para el efecto (Cgreg, 2014), para guardar coherencia con las decisiones estratégicas y el modelo territorial deseado de otros niveles de gobierno y las expectativas ciudadanas.

Anexos

Anexo 1. Diagnóstico financiero (análisis de los planes vigentes)

El objetivo es realizar un diagnóstico financiero, considerando los recursos con los que cuenta tanto el Cgreg como los GAD de Galápagos para garantizar el ejercicio de sus competencias.

Con la finalidad de realizar este análisis se recomienda considerar la información de los últimos tres años tanto de “ingresos” como de “gastos”. El artículo 171 del Cootad establece como ingresos los siguientes tipos de recursos financieros de los GAD:

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

A continuación, se detalla de manera general las cuentas de ingresos a nivel de grupo, conforme el Catálogo Presupuestario de Ingresos y Gastos, con el objetivo de obtener la información histórica de los ingresos y posterior estimación²¹. La proyección de ingresos permite contar con un panorama general de los recursos y tomar decisiones estratégicas para incrementar la recaudación de los ingresos propios, que puede ser dada por el cambio en la normativa correspondiente según el nivel de gobierno.

Matriz de ingresos					
Grupo	Descripción	Año t-3	Año t-2	Año t-1	Estimación
11	Impuestos	568.900	625.790	688.369	826.043
13	Tasas y contribuciones	12.000	18.000	19.800	5.940
14	Venta de bienes y servicios	2.300	1.500	1.650	1.650
17	Renta de inversiones y multas	1.560.000	2.028.000	2.230.800	2.342.340
18	Transferencias y donaciones corrientes	2.600	2.860	3.146	3.146
19	Otros ingresos	866	890	979	1.028
24	Venta de activos no financieros	11.000	12.100	13.310	13.310
27	Recuperación de inversiones	350	245	270	270
28	Transferencias y donaciones	2.230.000	2.899.000	3.188.900	3.348.345
36	Financiamiento público	890.000	979.000	1.076.900	1.076.900
37	Saldo disponibles	25.000	22.500	24.750	24.750
38	Cuentas pendientes por cobrar	26.000	31.200	34.320	34.320
Total Ingresos		5.329.016	6.621.085	7.283.194	7.678.041

Los valores de la matriz son ejemplos.
Elaboración: Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

21 Cootad (2018); Art. 236.

SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR



EL
GOBIERNO
DE TODOS



Con el apoyo de:



PN
UD

Al servicio
de las personas
y las naciones



GREEN
CLIMATE
FUND

 @PlanificaEcu

 @PlanificaEcu

 /PlanificaEcu

 /PlanificaEcu

www.planificacion.gob.ec
Información: 593 2 397 8900 o ayuda@planificacion.gob.ec