

REGISTRO OFICIAL™

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

EDICIÓN ESPECIAL

Año III - Nº 184
Quito, Martes 30 de
Agosto del 2011



SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

SUMARIO:

Págs.

FUNCIÓN EJECUTIVA

465-2011	Expídese la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.....	2
466-2011	Expídese la Guía Metodológica de Planificación Institucional	39
467-2011	Expídese la Propuesta de Lincamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada.....	62

No. 465-2011

Rene Ramírez Gallegos
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO

Considerando:

Que, el Art. 3 de la Constitución de la República establece entre los deberes primordiales del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que, la misma Carta Magna en su Art. 85 define a las políticas públicas como garantía de los derechos reconocidos en la misma, en virtud de lo cual, su formulación, ejecución, evaluación y control se orientarán a hacer efectivos tales derechos y el buen vivir, debiendo ser formuladas a partir del principio de solidaridad y con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que, el Art. 141 de la misma Constitución de la República, señala que los Ministerios de Estado y demás organismos e instituciones que integran la Función Ejecutiva, les corresponde en el ámbito de su competencia, cumplir con las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas;

Que, el mismo texto constitucional en su Art. 279 establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo, estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana; y, tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará;

Que, el Art. 280 de la Constitución de la República establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del Presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos, coordinará las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados, siendo su observancia de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores;

Que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre del 2010, tiene como objetivo fundamental normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y la vinculación entre estos;

Que, el Art. 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que corresponde a la Función Ejecutiva, la definición de la política pública nacional, dentro del ámbito de sus competencias. En este sentido, los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo;

Que, el mismo Código Orgánico señala en su Art. 16, que los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas deben incorporar mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno;

Que, artículo 17 del antes referido Código Orgánico establece que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales;

Que, el artículo 20 del aludido Código Orgánico determina como objetivo del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, contribuir a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir;

Que, el artículo 26 del Código Orgánico ibídem establece que la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa será ejercida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a la cual entre otras atribuciones le corresponde, integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, propiciar la coherencia de las políticas públicas nacionales, de sus mecanismos de implementación y de la inversión pública del gobierno central con el Plan Nacional de Desarrollo; así como concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada;

Que, mediante Acuerdo Ministerial No. 392-2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 95 de 2 de diciembre de 2010, se expidió el Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES, mismo que establece entre sus atribuciones, a cumplirse a través de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, diseñar las metodologías e instrumentos en los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales en concordancia con el régimen de desarrollo y régimen del buen vivir previstos en la Constitución, y con las políticas y metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;

Que, es necesario establecer la metodología que permita ejecutar los procesos de formulación de políticas públicas sectoriales, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución y las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador, el Art. 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Art. 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1372, publicado en el Registro Oficial Nro. 278 de 20 de febrero de 2004; y, el literal w) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES,

Acuerda:

Artículo 1.- Expedir la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, la misma que será de

cumplimiento obligatorio para las entidades y órganos que comprenden la Función Ejecutiva.

Artículo 2.- El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Cúmplase y publíquese.

Dado, en el Distrito Metropolitano de la Ciudad de San Francisco de Quito, a 20 de julio de 2011.

f.) Rene Ramírez Gallegos, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES.- Es fiel copia del original.- Lo certifico.- f.) Ilegible.- Coordinación General de Asesoría Jurídica.

GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES EN LA FUNCIÓN EJECUTIVA

1. Introducción

En 2008, la población ecuatoriana aprobó, mediante referéndum, la nueva Constitución de la República del Ecuador. Este nuevo pacto de convivencia establece que el desarrollo se orientará a la realización del Buen Vivir, definiendo al Ecuador, en el artículo 1, como un Estado constitucional de derechos y justicia.

A partir de un enfoque que ya no ve al desarrollo como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el Buen Vivir de todos y todas, los ecuatorianos y ecuatorianas nos hemos propuesto una noción amplia, integral y ambiciosa que supera el mero crecimiento económico como fin último de la sociedad. La apuesta por el Buen Vivir rebasa la noción tradicional y plana del desarrollo. Bajo esta visión, el ser humano, de forma individual y colectiva, como sujeto de derechos, se convierte en el centro y fin último. El Buen Vivir promueve una visión basada en la dignidad humana y en el libre ejercicio y disfrute de los derechos, en virtud de lo cual las personas, de forma individual y colectiva (comunidad, pueblo, nacionalidad o territorio), pasan a ser actoras y protagonistas. Esta perspectiva demanda una redefinición de las políticas públicas sectoriales, para el largo, mediano y corto plazo, además de proponer una mirada nacional integral que considera las diversidades sociales y territoriales.

El contexto actual del país genera importantes desafíos para la acción pública, y en particular requiere formas distintas de definición de políticas públicas, que rompan con la tendencia inercial y/o reactiva que caracterizó el pasado, a la vez que quiebren, en definitiva, la tendencia de Estado piramidal, que ha privilegiado la especialización funcional, jerárquica y fragmentada por encima del sustento de instancias de inclusión y deliberación ciudadana. En consecuencia, se hace necesario armonizar criterios y metodologías de formulación de políticas públicas, contar con instrumentos adecuados a la nueva manera de ver el bien público, y establecer flujos de procesos claros, que respondan a esas exigencias.

En la Constitución se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y se le da un carácter vinculante, para todo el sector público, a su principal instrumento: el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para el período de gobierno 2009-2013, el PND se ha denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). El PNBV es el instrumento máximo de la planificación nacional y de la política pública, y aunque tiene formulaciones y lineamientos definidos por el período de gobierno, propone un horizonte de cambio en el largo plazo.

De acuerdo al artículo 141 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Las políticas públicas, en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, y conforme establece el artículo 85 de la Constitución, se deben orientar a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos de las y los ecuatorianos. En el Ecuador, las políticas públicas, junto con las garantías jurisdiccionales y normativas, son un mecanismo para garantizar y hacer efectivos los derechos de todos y todas.

Sobre esta base, es necesario definir y explicitar cuáles son las políticas públicas de cada uno de los sectores. En el ámbito sectorial, las políticas nacionales definidas en el PNBV se complementan, por un lado, con las políticas intersectoriales contenidas en las Agendas Sectoriales de los Consejos Sectoriales de Política y, por otro lado, con las políticas sectoriales de los ministerios y secretarías de Estado ejecutoras.

Con la finalidad de que las políticas públicas sean el instrumento efectivo para la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia que dé sustento al Buen Vivir, deben ser formuladas en consonancia con un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). El EBDH constituye un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad (género, generacional, interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana¹), que permite complementar en la práctica los enfoques con escaso desarrollo conceptual e instrumental. El EBDH se enmarca en las definiciones constitucionales del Buen Vivir, que hacen hincapié en la titularidad colectiva de los derechos, y añade como principio la sostenibilidad ambiental y define garantías sustantivas para el cumplimiento de todos los derechos. En definitiva, se debe actuar deliberadamente para propiciar cambios profundos en los patrones socioculturales, políticos, ambientales y económicos, sobre los cuales gravitan las estructuras de desigualdad, que de esta manera se reproducen y profundizan.

Si bien es cierto que el PNBV tiene una vigencia de cuatro años, dentro del instrumento se ha incorporado una Estrategia de Largo Plazo (ELP), la cual orienta la planificación nacional con un horizonte más amplio (ver PNBV, 2009: 91-133). La planificación de largo plazo tiene

Al hablar del enfoque de movilidad humana, nos referimos al ámbito de las migraciones. En adelante, en esta Guía, se debe tener presente este hecho, puesto que el enfoque de movilidad humana hará referencia a las problemáticas asociadas con las migraciones, tanto a nivel interno como externo, de ecuatorianos y extranjeros.

el gran desafío de promover, de manera integrada, el desarrollo social y territorialmente equitativo, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y brechas. En ese sentido, en el mediano y corto plazo se deben sentar las bases para ese cambio a través de, en primer lugar, la generación de capacidades de la ciudadanía para exigir y disfrutar sus derechos y, en segundo lugar, del fortalecimiento de las capacidades del Estado para cumplir su deber de garante de los derechos humanos y ambientales.

La generación de capacidades de la ciudadanía conlleva, por un lado, la promoción de un entorno propicio que asegure una participación libre, activa e informada; y, por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades de la población, en particular de grupos tradicionalmente excluidos, marginados y discriminados, para que esa participación sea efectiva, incluyente y tenga una incidencia real en la toma de decisiones. Adicionalmente, la generación de capacidades promueve la cohesión y el cumplimiento de las responsabilidades de las personas, pueblos y comunidades, entre sí y hacia la naturaleza.

En lo que respecta al papel del Estado, un enfoque basado en derechos humanos contribuye al desarrollo de las capacidades de funcionarios y autoridades para cumplir con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, conforme lo establece la Constitución y los Instrumentos Internacionales.

En ese contexto, la planificación sectorial debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política, metas e indicadores, dentro de una determinada temporalidad. Debe, también, tomar en cuenta la dimensión anual y plurianual de la planificación institucional, de modo que se propicie un orden de articulación de la planificación con el ciclo presupuestario.

La Programación Plurianual de la Política (PPP) es el instrumento de planificación y de programación de mediano plazo en el cual se programa la estrategia de acción institucional para un período de gobierno.

La PPP orienta la gestión institucional y tiene por objeto asegurar la sostenibilidad intertemporal de los programas, proyectos, acciones y actividades que se prevé realizar. La PPP busca establecer las finalidades y objetivos que tiene el gobierno y vincularlos potencialmente a la programación presupuestaria. Asimismo, propone alinear las prioridades de las instituciones nacionales con los objetivos de planificación nacional. Anualmente, la PPP se plasma en la Programación Anual de la Política (PAP).

2. Fundamentos de las políticas públicas sectoriales

2.1 Enfoque Basado en los Derechos Humanos

La Constitución del Ecuador está a la vanguardia mundial en una serie de aspectos. Uno de los principales es la garantía de derechos humanos. En su artículo 3, la Constitución establece como uno de los deberes primordiales del Estado «garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales». Del mismo modo, el artículo 11 señala que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos

consagrados en la Constitución, y establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce algunos principios fundamentales como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley. Estos principios deben aplicarse y orientar todo el ciclo de las políticas públicas: formulación, ejecución, monitoreo y evaluación. El enfoque basado en derechos humanos EBDH permite aplicar estos principios en las políticas públicas.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) apunta al compromiso constitucional garantista del Buen Vivir conforme al Art. 275 de la Constitución del Ecuador.

El Buen Vivir requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

El EBDH es una herramienta metodológica que se sustenta en el principio de que solo es posible alcanzar el Buen Vivir con el pleno ejercicio de los derechos humanos. En otras palabras, los obstáculos o las limitaciones para el Buen Vivir no se expresan solamente en la privación económica de medios de vida, sino en la privación múltiple del disfrute de todos los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales.

El marco conceptual y metodológico del EBDH parte de la aplicación sistemática de los estándares y principios de derechos humanos en todas las fases del proceso de planificación para el Buen Vivir, con el fin de fortalecer las capacidades del Estado como garante de derechos y de generar capacidades en las personas como titulares de derechos y responsabilidades.

Con el fin de promover, proteger y hacer efectivos los derechos fijados en la Constitución, el EBDH integra los estándares y principios de derechos humanos en las políticas, planes, programas y proyectos públicos. Los estándares de derechos humanos están codificados en los distintos instrumentos legales de ámbito internacional, y regional y nacional, y constituyen el contenido mínimo normativo de cada uno de los derechos.

El Plan Nacional del Buen Vivir, en concordancia con el mandato Constitucional vigente, es muy avanzado en tanto contempla objetivos y metas más ambiciosos que los establecidos en algunos compromisos internacionales. Pero estos contenidos del PNBV se pueden también respaldar en el nivel de detalle y la amplitud de temas que se abordan en los instrumentos internacionales, que resultan útiles porque contemplan reglas mínimas, estándares, mecanismos para alcanzar los objetivos y recomendaciones de políticas. Es decir, ayudan a complementar el marco constitucional para definir el contenido y alcance de las obligaciones del Estado en política pública como garantía de derechos.

Los instrumentos internacionales pueden denominarse convenios, tratados, declaraciones o acuerdos. Para que sean de obligatorio cumplimiento, deben ser aprobados por la Asamblea Nacional, ratificados por el Presidente de la República y entran en vigencia luego de la publicación en el Registro Oficial.²

Las obligaciones en materia de derechos humanos incluyen:

- Obligación de respetar- Ninguna persona ni entidad pública ni privada, independientemente de sus funciones y en cualquiera de sus niveles, puede violentar los derechos humanos, por acción u omisión.
- Obligación de proteger- Las entidades estatales, en concordancia con sus atribuciones de control, deben evitar que cualquier persona natural o jurídica gubernamental y no gubernamental violen los derechos humanos y del Buen Vivir. Si estos fueran violentados, las entidades gubernamentales tienen la obligación de investigar y, de ser el caso, aplicar a los infractores la sanción -judicial y/o administrativamente, según corresponda- y de reparar el daño causado a las personas individuales o colectivas agraviadas, asegurándoles una compensación, restituyéndoles en el ejercicio de sus derechos y aplicando las garantías del caso.
- Obligación de realizar o satisfacer- Las entidades del Estado deben emprender acciones de política pública tendientes a la realización progresiva de los derechos humanos y del Buen Vivir. En este sentido, el Estado tiene la obligación de velar por que se hagan efectivos los derechos de todas las personas que, de forma individual y colectiva, se encuentran en situaciones especiales de exclusión, vulnerabilidad, privación de libertad, desprotección u otras que les impidan acceder por sí mismas al ejercicio de los derechos humanos.

2.1.1 Valor agregado del EBDH en las políticas sectoriales:

- Confiere un grado adicional de legitimidad normativa y social a las políticas públicas, al basarse en valores universales referidos a la libertad, igualdad y dignidad humanas, y que están garantizados por medio de las obligaciones establecidas en instrumentos legales nacionales e internacionales.
- Permite aplicar los enfoques de igualdad y ambiente porque ofrece un marco común de actuación, a la vez que hace posible la complementariedad con instrumentos de los enfoques con amplio desarrollo (como el de género). El EBDH puede considerarse una puerta de entrada a la aplicación de los enfoques de igualdad.
- Concede igual importancia al proceso de planificación de la política pública como a sus resultados, con miras a una

El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, así como las Agencias de Naciones Unidas, tienen archivos con la información sobre los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

mayor sostenibilidad y equidad de estos últimos. En este sentido, promueve como principios de acción: la participación, la igualdad y no discriminación, la sostenibilidad ambiental, la transparencia y rendición de cuentas. Estos principios aportan criterios objetivos de calidad a través de su aplicación sistemática en todas las etapas del ciclo de la política sectorial.

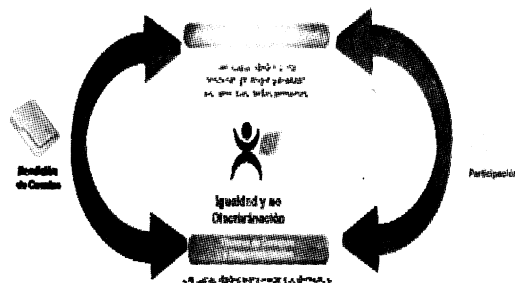
- Los estándares de derechos humanos y ambientales ayudan y contribuyen a la definición del contenido de las políticas y los resultados esperados, y establecen unos criterios mínimos a tener en cuenta, tanto en la priorización de lineamientos de política pública cuanto en el seguimiento a la implementación y la medición de impactos.
- Define los problemas de desarrollo como derechos insatisfechos, colocando en el centro del análisis y de las propuestas de políticas públicas a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; así como al ambiente. Esta perspectiva garantiza que los grupos marginados o excluidos del disfrute de derechos humanos sean identificados y que se formulen políticas que cierren brechas y desigualdades sociales para garantizar la realización universal de los derechos.
- En lugar de ser beneficiarias pasivas, las personas, individuales y colectivas, pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo y titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías. A su vez, el Estado, como principal portador de obligaciones en materia de derechos humanos y ambientales, pasa a tener la correspondiente obligación de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos. El EBDH fortalece la relación constructiva entre los ciudadanos y ciudadanas como titulares de derechos y responsabilidades, y los ejecutores de las políticas públicas como garantes del marco normativo del Buen Vivir.

- Promueve, por una parte, el desarrollo de las capacidades en las entidades públicas para que puedan garantizar todos los derechos de las personas y el ambiente; y, por otra parte, el fortalecimiento de las capacidades de las personas, individuales y colectivas, como titulares de derechos, para que puedan ejercerlos y exigir su cumplimiento.³ Si bien el Estado a través de sus funcionarios públicos constituye el principal portador de obligaciones respecto de la garantía de los derechos humanos y de la naturaleza, también las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades son protagonistas corresponsables del éxito de las políticas públicas. En este marco, las campañas sobre lactancia materna o ahorro de energía en el ámbito doméstico, por ejemplo, contribuyen al éxito de las políticas de desarrollo infantil y a las de manejo sostenible de los recursos estratégicos.

En el Art. 83 de la Constitución constan un conjunto de responsabilidades o deberes generales de los y las ecuatorianas, sin embargo en cada campo de la política sectorial es posible identificar distintas responsabilidades ciudadanas e integrarlas a los programas o proyectos.

Figura 1: Ciudadanía –

Portadores de obligaciones y titulares de derechos y responsabilidades



Fuente: SENPLADES-OACDH

Elaboración: SENPLADES

2.2 Políticas públicas sectoriales: definición y justificación⁴

Las políticas públicas son concebidas como:

Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos (Aguilar, 1993). En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales a corto plazo una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades (ver Art. 85 de la Constitución). La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.⁵

Entonces, al ser las políticas públicas procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales, podemos afirmar: *la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.*

La presente sección toma como base a diferentes autores, cuyas obras pueden ser consultadas para mayor información: Oszlak y O'Donnell (1984), Aguilar (1993), Nelson (1993), Majone (1997), Tamayo (1997), Moro y Besse (2006).

También hay posiciones que hablan de las políticas públicas como enunciados que conciernen a la selección de medios para alcanzar metas que se planteen; todo aquello que las entidades públicas tienen intención de hacer, pero también lo que eligen no hacer; o, como una secuencia de acciones que se expresan a través de leyes y regulaciones, así como en el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas.

En esa medida, las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y *transversalizar* enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo al artículo 154 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Al hablar de políticas públicas sectoriales, nos referimos a las políticas del nivel de ministerios y secretarías ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría.

Como parte de la recuperación del papel del Estado frente al fracaso del modelo anterior, marcado por la discrecionalidad y la falta de voluntad política, la formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas sectoriales son responsabilidad principal de las entidades rectoras sectoriales, con participación de actores sociales y de los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI).

En el caso de los enfoques de igualdad, los CNI emiten políticas para la igualdad, luego de un proceso de construcción conjunta con las entidades rectoras. En este proceso de construcción se busca *transversalizar* los enfoques de igualdad. Es decir incorporar las políticas para la igualdad y las consideraciones ambientales pertinentes en todo el ciclo de las políticas públicas. Dichos enfoques deben ser incorporados en todas las fases del ciclo de planificación: en el diagnóstico y la formulación de políticas, en el diseño de planes y programas, en los sistemas de gestión, en los modelos de atención, en el campo administrativo y presupuestario, y en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. La aplicación de un EBDH garantiza que los grupos tradicionalmente marginados, excluidos y discriminados alcancen el Buen Vivir. En este sentido, el EBDH coincide con las Agendas para la Igualdad, aportándoles como valor añadido la noción normativa de igualdad y no discriminación que obliga a los gobiernos a combatir la discriminación *de iure y de facto*, a remover los obstáculos que impiden el acceso a

servicios sociales básicos en condiciones de igualdad, y a visualizar y priorizar a esos grupos en las políticas, programas y presupuestos a través de la acción afirmativa.

Es importante considerar el papel central que juega el Estado para llevar a cabo las políticas públicas enmarcándolas en los siguientes fines específicos:

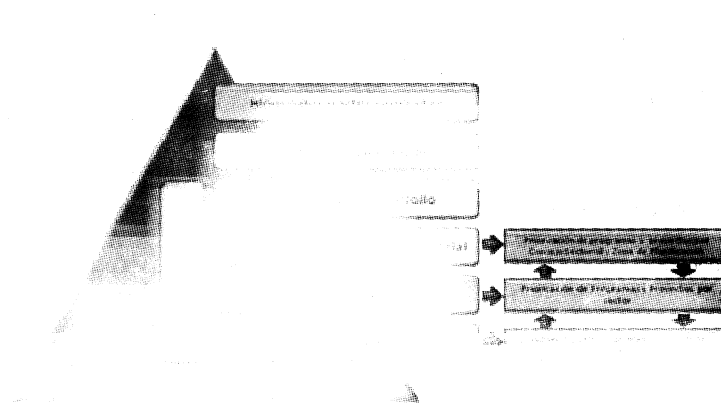
- Lograr la integración y el equilibrio, en términos sociales y territoriales;
- Incidir en la conformación plural de la sociedad;
- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria para la consecución del Buen Vivir de la población; y,

- Garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales, para su realización progresiva.

2.3 Instrumentos de política sectorial

La recuperación y fortalecimiento del rol de planificación del Estado implica, en su nivel más básico, la apropiación y conocimiento de los principales instrumentos que orientan los distintos niveles de planificación, como procesos que se desarrollan en diferentes niveles, pero que se articulan y retroalimentan entre sí.

Figura 2: Articulación de los instrumentos de planificación



Fuente y Elaboración: SENPLADES, 2011.

2.3.1 Bloque de Constitucionalidad

El Bloque de Constitucionalidad incluye a la Constitución y a los instrumentos internacionales de los cuales Ecuador es signatario, y que también son mandatorios.⁶ Cabe recordar que uno de los elementos claves en la concepción del Buen Vivir es la integralidad de los derechos, es decir que todos son fundamentales, sin excepción, para una vida digna. Por ello, la Constitución enfatiza el carácter integral de los derechos, al reconocerlos como indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (artículo 11, numeral 6).

Las bases conceptuales de la Constitución y del PNBV reconocen la dimensión normativa basada en las garantías universales de derechos mediante políticas públicas. En el PNBV se menciona que: «Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias

El Título IX de la Constitución (en particular los artículos 424 y 425) establecen la supremacía de la Constitución y la jerarquía normativa de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.

momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria» (PNBV, 2009: 38).

El Bloque de Constitucionalidad está en la cúspide de la pirámide normativa nacional porque, conforme a la propia Constitución, además de tener precedencia jerárquica sobre cualquier otra norma, constituye el mandato que define los deberes del Estado ecuatoriano en cuanto a la garantía de los derechos humanos, individuales y colectivos, de los y las ecuatorianas, así como los derechos de la naturaleza. Por ende, el Bloque de Constitucionalidad es la guía fundamental de las políticas de Estado (ver los artículos 3 y 11 de la Constitución).

El Estado ecuatoriano dispone de un marco normativo muy comprehensivo y avanzado, en la medida en que ha ratificado todos los tratados fundamentales de derechos humanos y ha propuesto nuevas dimensiones de normatividad vinculante (como en el caso de los derechos de la naturaleza). Para el avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, mediante dichos tratados también se crearon organismos de protección y seguimiento, de ámbito regional (interamericano) y mundial (Naciones Unidas), ante los que el Estado ecuatoriano rinde cuentas de forma periódica y desde donde recibe también informes y recomendaciones de especial utilidad para la formulación o ajuste de políticas públicas.

Sobre esta base, las políticas sectoriales deben estar orientadas a dar contenido a los derechos para el Buen Vivir de forma progresiva, conforme al mandato constitucional, los instrumentos internacionales y las recomendaciones emanadas de los sistemas de protección de derechos humanos a nivel regional y mundial, en todo el ciclo de la política pública.

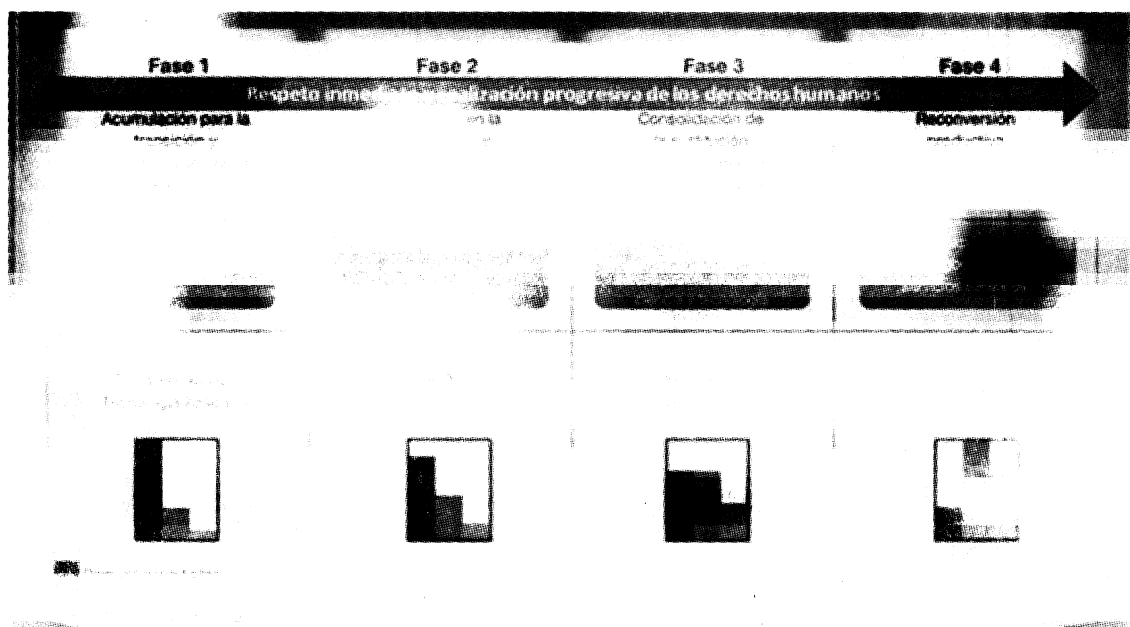
2.3.2 Estrategia de Largo Plazo

Si bien es cierto que el PNBV tiene una vigencia de cuatro años, se ha incluido una Estrategia de Largo Plazo (ELP), denominada Estrategia Endógena Sostenible de Acumulación y (Re)distribución de la Riqueza para el Buen Vivir. La ELP apunta a la construcción de una nueva forma de generación de riqueza para su distribución y redistribución equitativa, social y territorialmente. Así se

sustenta el nuevo pacto de convivencia celebrado con la aprobación de la Constitución de 2008 por referéndum popular.

La ELP busca, a través de una mirada prospectiva, que el Ecuador deje de ser un país extractivista primario-exportador y se convierta en una sociedad del bioconocimiento sustentada en una matriz productiva terciaria, exportadora de biodiversidad y servicios con alto valor agregado, orientada por el Buen Vivir de sus habitantes. Con ello en mente, se ha trazado un camino en cuatro fases de transformación, en el curso de las cuales se buscará la satisfacción de las necesidades básicas de la población ecuatoriana, la consolidación de la industria nacional y una inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo.

Figura 3: Fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y (re)distribución de la riqueza para el Buen Vivir



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009.

En la primera fase de transformación, denominada Fase 1: Transición, y en la que actualmente debemos trabajar, se requiere la consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir. Esto es, enfatizar la generación e incremento de capacidades y oportunidades, así como la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico. En esta fase también se plantea mantener fuentes de acumulación tradicionales, pero orientando la inversión de los recursos a la transformación de la economía, priorizando la (re)distribución y la transferencia tecnológica. Esto es fundamental para dar un impulso de partida a las industrias nacientes, para el cual también es necesario transformar la educación superior y apoyar a la consolidación de las empresas públicas.

En este contexto, para la Fase 1 se ha planteado un listado de Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN). Los PEN son aquellos proyectos que responden al interés nacional, posibilitan el cumplimiento de las previsiones del Régimen de Desarrollo de la Constitución vigente, apoyan la consecución de la ELP, apuntan a generar las condiciones para el Buen Vivir, están previstos en el PNBV y generan recursos para el Estado. Así, los PEN adquieren gran importancia para transformar la matriz económica en el largo plazo.

Con este antecedente, las Políticas Sectoriales deben considerar, de forma prioritaria, la consecución técnica de los PEN y las acciones intersectoriales necesarias para garantizar los derechos de la población en las áreas de influencia de los PEN, en todos sus momentos: antes, durante y después de la actividad productiva. En esa

medida, no se deben descuidar la educación, la salud, la seguridad social y otros derechos fundamentales, para que las actividades extractivas no vayan en desmedro del Buen Vivir de la población de la zona.

Se han definido tres fases para la presencia del Estado en las zonas de influencia de los PEN, que las Políticas Sectoriales deben considerar:

- I. Acciones inmediatas, mediante programas sociales itinerantes, que permitan recuperar la presencia del Estado.
- II. Acciones tácticas, mediante obras identificadas en la planificación nacional y en la planificación local, que permitan incrementar la presencia del Estado.
- III. Acciones permanentes, mediante agendas a largo plazo, que permitan mantener una presencia permanente y estructurada del Estado.

La ELP prevé 4 fases. Para la primera de estas, y en la cual nos empeñamos en trabajar en la actualidad, se han identificado 12 estrategias, mismas que en adelante denominaremos Estrategias 2009-2013. Estas últimas responden a la pregunta de qué no podemos dejar de hacer, como Estado ecuatoriano, durante los próximos cuatro años si queremos sentar las bases para las siguientes fases de la ELP. Los PEN son parte principal de este esfuerzo, pero las Estrategias 2009-2013 no se limitan a los PEN.

Las Estrategias 2009-2013 son:

- I. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII. Cambio de la matriz energética.
- VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.

XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.

XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

2.3.3 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

El Plan Nacional para el Buen Vivir contiene las orientaciones político-programáticas para el período de mandato, aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. Cada año el Presidente o Presidenta de la República debe presentar a la Asamblea Nacional el informe sobre el cumplimiento de las metas del PNBV, así como los objetivos que el gobierno se propone para el año siguiente. El PNBV tendrá como eje orientador la consecución del Buen Vivir, a través de la consolidación del Régimen de Desarrollo y del Buen Vivir, tal como lo establece la Constitución. El proceso de actualización del PNBV debe ser participativo, descentralizado, desconcentrado y transparente.

El PNBV 2009-2013 propone una estructura y unos contenidos encaminados a la satisfacción de las necesidades (no solo mínimas, sino básicas e, incluso, máximas) de la población ecuatoriana. Establece 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, cada uno de los que cuenta con un fundamento y un diagnóstico que dan paso a un conjunto de políticas y de lineamientos de política (consultar Anexo 01 del PNBV 2009-2013); además, los 12 Objetivos se complementan con un listado de metas e indicadores para dar seguimiento y evaluar su cumplimiento (consultar Anexo 02 del PNBV 2009-2013).

Los 12 Objetivos sirven como principal directriz para la concertación de las acciones sectoriales con la planificación nacional. Antes que responder a una lógica sectorial, responden a una lógica transversal que estimula la articulación de los diferentes sectores en lugar de dividirlos en parcelas autocontenidas. Así, todos los sectores aportan y contribuyen a los 12 Objetivos Nacionales.

Los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir son:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.

Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.

Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.

- Objetivo 7.** Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
- Objetivo 8.** Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- Objetivo 9.** Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
- Objetivo 10.** Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- Objetivo 11.** Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- Objetivo 12.** Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

2.3.4 Agendas Sectoriales y Territoriales

Las Agendas Sectoriales son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo, y funcionan como nexo entre el PNBV y las políticas de los ministerios y secretarías ejecutoras. De esta manera, establecen la direccionalidad del proceso de transformación y las prioridades de gobierno para los cuatro años de cobertura del PNBV 2009-2013, dentro del marco constitucional, y en concordancia con la visión estratégica de largo plazo plasmada en la ELP. Las Agendas Sectoriales, elaboradas por los Ministerios Coordinadores en conjunto con sus entidades coordinadas, contienen la visión de desarrollo para el área de su competencia, determinan las directrices de política intersectorial para las entidades coordinadas y presentan el conjunto de acciones de la gestión pública en dicha área.

El PNBV hace una importante apuesta por concertar la tradicional dimensión sectorial con una menos explorada, pero no menos importante, dimensión territorial. Se debe recordar que, de acuerdo al artículo 4 de la Constitución:

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

Como otra de sus principales innovaciones, el PNBV 2009-2013 incorpora la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y las Agendas Zonales. La ETN, de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Propone una mirada a nivel país de los impactos de la acción pública en los territorios, propiciando la construcción de un modelo deseado que revierta las tendencias inequitativas que se han expresado en un modelo territorial excluyente y

fragmentado. Además, es un esfuerzo de partida para comenzar a ver el territorio ecuatoriano de manera integral, tal como lo exige la Constitución, sin descuidar los espacios marítimos ni los derechos que el Estado ecuatoriano ejerce sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geostacionaria y la Antártida.

Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado. Una parte importante de este trabajo, y que sirve de vinculación con la ELP, son los PEN. En definitiva, lo que se busca son sinergias multinivel con otras iniciativas territoriales, articulando el Gobierno Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), siempre observando las necesidades y potencialidades específicas del territorio.

La ETN se despliega en torno a siete temáticas:

- I. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- II. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- III. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.
- IV. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- V. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- VI. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana.
- VII. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

2.3.5 Agendas para la Igualdad

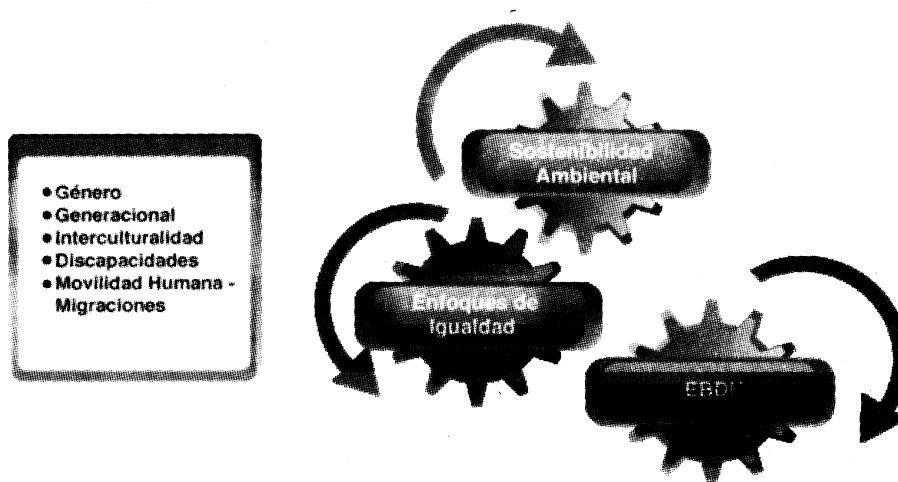
La Constitución consagra el principio de la igualdad y no discriminación. El artículo 11, inciso 2, establece que todas las personas, tanto individuales como colectivas (comunidades, pueblos, nacionalidades y territorios), son iguales ante la ley, que gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que no pueden ser discriminadas por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente.

Las Agendas Sectoriales y Políticas Públicas, en observancia de lo expuesto, deben incorporar y

transversalizar, en el marco normativo del Buen Vivir, un EBDH que comprenda, si bien no se limite, a los enfoques de igualdad y de ambiente, reconociendo la importancia de corregir las inequidades estructurales del pasado que han marginado o puesto en situación de desventaja a individuos, sectores, grupos y colectividades de la sociedad ecuatoriana, entre ellos a mujeres, a personas con

identidades de género y orientaciones sexuales diversas (*gays*, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero, intersex y *queer* - GLBTIQ), a los pueblos y nacionalidades, a las personas con discapacidad (física, visual, auditiva, mental, etc.), a las personas inmigrantes irregulares, asiladas o refugiadas, a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, entre otros.

Figura 4: El EBDH y los Enfoques de Igualdad



Elaboración: SENPLADES.

Esta Guía toma al EBDH como puerta de entrada para abordar los enfoques de igualdad puesto que ofrece un marco común de actuación y tiene como base los principios de igualdad y no discriminación, sostenibilidad ambiental, participación y rendición de cuentas que comparten todos los enfoques. Adicionalmente, el EBDH pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos como titulares de derechos, lo cual permite identificar las inequidades de género, edad, discapacidad, etnia y origen nacional. El enfoque de derechos humanos es abarcador y permite hacer operativos enfoques con menor desarrollo conceptual, a la vez que resulta flexible para la aplicación de criterios y herramientas de enfoques que han tenido un mayor desarrollo en el país.

Las normas y estándares de derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el país, constituyen orientaciones para la formulación de políticas orientadas por la igualdad de género, ciclo de vida, discapacidad, origen nacional y étnico, y sostenibilidad ambiental.

En el nuevo diseño constitucional, según establece el artículo 156, los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y

en los instrumentos internacionales de derechos humanos, para lo cual estos Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y también coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

De esa manera, las dimensiones sectorial y territorial deben estar *transversalizadas* por los enfoques de igualdad en lo concerniente a:

- Género,
- Generacional,
- Discapacidades,
- Interculturalidad, y.
- Movilidad humana.

Así, el proceso de formulación de políticas públicas debe apuntar hacia la inclusión en igualdad de condiciones. Su formulación debe contemplar la perspectiva de género, para fomentar cambios profundos de patrones socioculturales, políticos, económicos, que inciden en las estructuras que sostienen la desigualdad y gravitan sobre el orden de género. Asimismo, deben considerar la dimensión etaria

para asegurar una perspectiva generacional que vele por las personas a lo largo de su vida, y por las generaciones futuras.

Las políticas públicas deben siempre orientarse a las garantías de derechos que se desprenden de la Constitución, y los instrumentos internacionales procurando el Buen Vivir en los diversos escenarios y ámbitos de la vida. Por ello, las políticas no pueden descuidar el velar porque las personas con discapacidades puedan ejercer plenamente sus derechos, más allá de su condición particular. El reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades es también un componente transformador para consolidar la condición plurinacional del Estado ecuatoriano, conforme al artículo 1 de la Constitución.

No menos importante es que en las políticas públicas se recuerde la obligación para con las personas inmigrantes especialmente respecto de aquellas en condición de irregularidad o refugio, así como de la población ecuatoriana que reside fuera del país, para garantizar y proteger sus derechos.

Además, teniendo en cuenta que la Constitución ecuatoriana es la primera del mundo que consagra los derechos de la naturaleza, es una tarea imprescindible que las políticas públicas incorporen consideraciones ambientales para el Buen Vivir de los y las ecuatorianos. Se apunta, de este modo, a un orden distinto en el que no se trate diferente cuando se deba tratar igual, y en el que, simultáneamente, no se trate igual cuando se deba tratar diferente.

Este esfuerzo reconoce la importancia de contar con políticas públicas que enfrenten los patrones estructurales de exclusión que atraviesan todo el entramado social, transformándolos para replantear, redefinir y reinventar las relaciones sociales. Integrar los enfoques de igualdad al análisis de la sociedad y de las intervenciones públicas implica considerar la situación diferenciada de las personas conforme a sus diversas identidades y expresiones. Alcanzar la igualdad de oportunidades y la igualdad real o material requiere visualizar las diferencias discriminatorias, de manera que se pueda intervenir para erradicarlas, afianzando el camino hacia el Buen Vivir.

2.3.6 Planificación Institucional

La Planificación institucional es el nivel más cercano a la ejecución misma de los recursos. Su debida articulación con los demás instrumentos de planificación garantiza que la programación de los recursos públicos responda a las directrices emanadas de la Constitución, los principios y estándares de derechos humanos derivados de los instrumentos internacionales vinculantes, la ELP, el PNBV, las Agendas Sectoriales, Territoriales y para la Igualdad, y las Políticas Sectoriales. De esta forma, la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP) de cada institución deben plasmar la acción pública en consonancia con la planificación nacional.

La PPP es el instrumento de planificación institucional de mediano plazo de todas las instituciones del sector público, que incorpora la programación de los gastos permanentes y

no permanentes, conducente al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales atados al PNBV (para el período de mandato). La programación plurianual es referencial e indicativa para la programación anual.

Por su parte, la PAP es el instrumento en el que se concreta la programación de los gastos permanentes y no permanentes para el cumplimiento del PNBV, desde cada institución. Su vigencia es anual, y se ajusta a los recursos del Estado.

2.4 Igualdad y no discriminación en las políticas sectoriales

La igualdad y no discriminación —por razón de género, edad, origen nacional, etnia, discapacidad u otras— es el principio común a los enfoques de igualdad y es el pilar fundamental del EBDH. Todos los instrumentos de planificación arriba descritos deben incorporar, de forma transversal y no facultativa, el principio en cuestión.

La discriminación y exclusión se expresa en las desigualdades o brechas sociales, culturales y económicas, y se reproduce mediante mecanismos y prácticas profundamente arraigados en la sociedad. La desigualdad en el trato, en los procedimientos y en las leyes, permite que se mantengan jerarquías sociales y patrones culturales que impiden la construcción de una sociedad horizontal, con igualdad de oportunidades y resultados. Las políticas, que no distinguen los rostros de las personas a las que van dirigidas, no reconocen los distintos intereses e impactos sobre, por mencionar algunos ejemplos, mujeres y hombres, con sus diversas orientaciones sexuales e identidades de género, personas con discapacidades, pueblos y nacionalidades indígenas; menos aún suelen considerar la cuestión ambiental. Esta es una forma de discriminación indirecta, pues aunque no haya ningún ánimo discriminatorio contra las mujeres, por ejemplo, estas han quedado en buena medida al margen o excluidas de los procesos de desarrollo.

Para que las políticas públicas contribuyan eficazmente a cerrar brechas o desigualdades por razón de género, edad, discapacidad, origen étnico o nacional, condición económica o área de residencia, es necesario fortalecer el conocimiento de las y los planificadores y servidores públicos sobre estos temas e incluir criterios como:

- Información desagregada por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, considerando también información desagregada en función de condiciones económicas, áreas de residencia (urbano/rural) para determinar el grupo social con mayores niveles de exclusión;
- Análisis causal de los patrones culturales que reproducen la discriminación, exclusión y subordinación;
- Mapeo de actores que incluya a organizaciones de los grupos excluidos, para promover su participación y representación directas;
- Análisis del impacto de las políticas sobre las desigualdades existentes, y formulación de objetivos, políticas y metas que apunten a cerrarlas;

- Adoptar medidas normativas y procedimentales que eliminen barreras para la igualdad de oportunidades, tanto al interior de las instituciones cuanto en los servicios que prestan;
- Planificar y presupuestar programas o proyectos focalizados, y eventuales medidas de acción afirmativa para grupos específicos que se encuentran en una posición de desventaja.
- Incluir, en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas, los resultados efectivos en cuanto al cierre de brechas y los recursos que se han invertido para el efecto.

Entre otras, las medidas que se pueden tomar para la igualdad de los grupos con mayores inequidades pueden ser:

- Medidas tendientes a la igualdad de oportunidades, focalizadas en grupos con mayores desigualdades;
- Medidas de acción afirmativa que incluyen, pero no se limitan a, cupos, cuotas o ventajas para los grupos humanos con mayores desigualdades;
- Medidas para eliminar las barreras normativas y de procedimientos en el acceso a beneficios y recursos;
- Medidas para erradicar patrones culturales y prácticas institucionales discriminatorias.

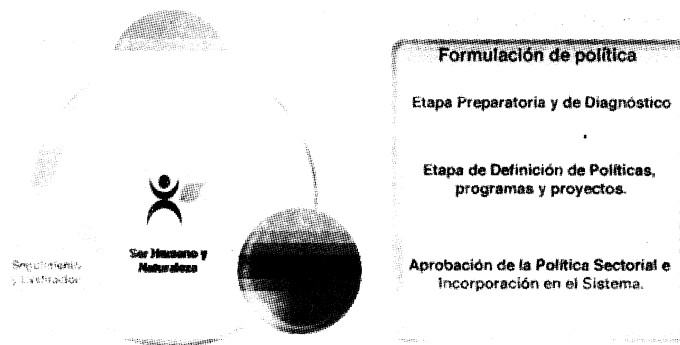
2.5 Ciclo de las políticas públicas

Las políticas sectoriales de los ministerios y secretarías ejecutoras operan en armonía con la Constitución, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la ELP, el PNBV y las Agendas Sectoriales. Las políticas sectoriales orientan el ejercicio de la facultad de la rectoría ministerial, definen las prioridades sectoriales y facilitan los procesos de priorización de la inversión pública. Las políticas sectoriales son además instrumentos para la retroalimentación con la Agenda Sectorial correspondiente. Estas políticas, deben considerar la dimensión territorial y la igualdad y no discriminación y la sostenibilidad ambiental.

Se pueden considerar tres grandes etapas en el ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación (o ejecución), seguimiento y evaluación. Con la evaluación, se entregan elementos para el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada. En ese sentido, el proceso es continuo y flexible, y permite periódicamente reiniciar un nuevo ciclo.

En el caso ecuatoriano, se puede considerar la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en la que en el nivel superior está el Bloque de Constitucionalidad (derechos y garantías), que es la fuente principal del *porqué*. Las políticas sectoriales establecen los *qué*, y los lineamientos de política establecen los *cómo*. En el gráfico siguiente se ilustra el ciclo de la política pública, que pone al centro a las personas y la naturaleza como titulares de derechos.

Figura 5: Ciclo de la Política Pública



Elaboración: SENPLADES

3. Pasos para la formulación de la política pública sectorial

Para poner en marcha el proceso técnico-político participativo de formulación de políticas públicas, se requiere contar con insumos y recursos institucionales, informacionales, metodológicos y técnicos. Todo el proceso se inicia con una necesidad socialmente percibida y una decisión política, que detona sinergias institucionales y sociales para lograr un producto integral, factible, consensado y concretado en líneas de acción priorizadas, interiorizadas por la administración pública y la sociedad civil.

En forma simplificada, las etapas del proceso de formulación de políticas públicas sectoriales son: etapa preparatoria y de diagnóstico, etapa de formulación de lineamientos y definición de políticas, y etapa de aprobación e incorporación al sistema para su implementación.

El ciclo continúa con la ejecución, seguimiento y evaluación. No obstante, el presente documento se refiere específicamente al proceso de formulación de políticas públicas en el ámbito sectorial, en tanto que la formulación de programas o proyectos, su implementación, seguimiento

y evaluación tienen guías y formatos particulares. Las referencias a estos procesos conexos se hacen para tener la

visión integral del ciclo de las políticas públicas. El anexo 1 contiene el proceso de formulación de políticas públicas.

ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de equipos político y técnico. • Identificación de la necesidad de política pública. • Conformación de espacios de participación de actores sociales. • Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de la sociedad civil elaborados bajo el marco normativo de participación. • Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos. • Formulación de alternativas de acción. • Costeo de alternativas de acción. • Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción.
ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de los lineamientos generales de la política pública. • Espacios de participación ciudadana que aseguren la incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Análisis desde la dimensión territorial. • Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos. • Territorialización de las intervenciones. • Elaboración de documento de política. • Definición de programas y proyectos articulados a las políticas. • Costeo aproximado de programas y proyectos.
APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA
<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo técnico. • Ajustes de los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana. • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo político. • Presentación de la propuesta de política para revisión de la SENPLADES. • Presentación de la propuesta para revisión y aprobación del Consejo Sectorial respectivo. • Incorporación en el sistema. • Concreción en la planificación institucional correspondiente (PPP y PAP).
DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA, PROGRAMAS Y PROYECTOS A LA POBLACIÓN

3.1 Etapa preparatoria y de diagnóstico

En los siguientes puntos presentamos elementos metodológicos para la organización y ejecución de cada etapa en la formulación de políticas públicas sectoriales.

3.1.1 Identificación de la necesidad de la política pública

El primer paso para la construcción de una política pública consiste en asegurar que la situación problemática u oportunidad de desarrollo a que se refiere sea incluida en la agenda política. La agenda política marco es el PNBV. Por ende, la mayoría de problemas y oportunidades de desarrollo ya constan en este instrumento⁷.

Situación problemática: situación caracterizada por ausencia o déficit en relación a un estándar de derecho reconocido por el marco constitucional y legal vigente y alineado con un objetivo de desarrollo.

En este contexto, el término «agenda» indica el conjunto de la situación problemática u oportunidad de desarrollo que, según se define, necesita un debate público o la intervención activa de las autoridades públicas legítimas.

Para la construcción de un problema de atención política, distinguimos varios criterios y condiciones:

1. Se necesita que haya, efectivamente, una condición objetiva que afecte de manera diferenciada a grupos o sectores sociales o al conjunto de la población.
2. La distancia entre el deber ser y el ser resulta suficientemente acentuada como para exigir una acción política.

Oportunidad de desarrollo: situación caracterizada por una potencialidad o diferenciación que puede aprovecharse en pos del Buen Vivir de la población, con responsabilidad ambiental y social.

3. Es indispensable considerar que el tema tiene que ser de *competencia* de las autoridades públicas respectivas, las cuales son capaces y están obligadas a hacer algo frente a él. Esto nos remite a las respectivas *Matrices de Competencias* de los Ministerios Sectoriales. Al hacer un análisis holístico de un problema/situación, se detectarán muchas causas que escapan de la competencia de un ministerio o secretaría. En este caso, es pertinente un análisis para que se genere un nivel de intersectorialidad con liderazgo de los Ministerios Coordinadores.
4. La situación problemática u oportunidad de desarrollo tiene que ser formulada y presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo.
5. La inscripción de la situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda pública proviene de dos fuentes: una es externa al Estado y a sus instituciones, es decir desde la demanda social o los compromisos internacionales; y la otra es interna al Estado y a sus instituciones, es decir sobre la base de diagnósticos de situación e instrumentos analíticos, incluyendo la identificación de déficits en materia de derechos humanos y ambientales. El paso de un problema «privado» a un problema «público» necesita que personas, grupos, comunidades, pueblos y/o nacionalidades tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, le den una definición y lo expresen en un lenguaje común. La demanda social — expresada a través de, entre otros, grupos organizados, sectores productivos, redes y plataformas sociales, medios de comunicación, autoridades locales, la academia—, plantea temas de prioridad, necesidades sociales a tomar en cuenta, y problemáticas que deben ser estudiadas. Esto remite a la exigibilidad de los derechos por parte de la ciudadanía y la garantía de los mismos por parte del Estado.
6. Quienes inscriben la situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda anticipan propuestas o alternativas de respuestas. La problemática identificada debe reflejar cómo esta afecta de forma diferenciada a distintos grupos de titulares de derechos.
7. La problemática, la responsabilidad y las alternativas deben ser territorializadas, para saber el alcance y las prioridades bajo una óptica espacial y considerar la sensibilidad cultural, es decir la aceptación de las comunidades, pueblos y nacionalidades a las que va dirigida.

En el caso de las políticas sectoriales, la necesidad de dar respuesta a una problemática por medio de una política sectorial puede provenir de distintos actores: de las demandas sociales identificadas por el ministerio o secretaría rectora; del Consejo Sectorial de Política correspondiente; de los Consejos Ciudadanos Sectoriales; de los Consejos para la Igualdad; o directamente del Consejo Nacional de Planificación, al establecer los lineamientos estratégicos nacionales y los objetivos nacionales que demandan concreción en políticas públicas sectoriales.

3.1.2 Integración de equipos políticos y técnicos REVISAR EL ORDEN

La formulación de la política sectorial representa el producto de un ejercicio serio y responsable de planificación y toma de decisiones, con el uso de herramientas de análisis científico de la realidad y de mecanismos participativos. La participación en la planificación sectorial es de dos tipos: la participación político-institucional y la participación social y ciudadana.

Debido a la importancia del diseño de políticas sectoriales, se propone que las propuestas sean de autoría de los propios servidores públicos ministeriales, el más alto nivel de gobierno, quienes debe estar involucrados directa y activamente en un trabajo en equipo con las otras instancias del Estado, como los Consejos para la Igualdad y con la sociedad civil. Este proceso participativo de deliberación y construcción colectiva permite lograr el objetivo de formular la propuesta de políticas públicas sectoriales, conforme el mandato constitucional, a la vez que genera el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Resumimos la función de cada uno de estos organismos respecto a las políticas públicas sectoriales.

El Consejo Nacional de Planificación

Es el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El Consejo Nacional de Planificación aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (denominado, para el período 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir) y sus actualizaciones, determina los lineamientos y las políticas de corto, mediano y largo plazo, fija los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas nacionales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial, valida políticamente las metas y resultados alcanzados por el PNBV anualmente, y establece los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos nacionales. También debe conocer los instrumentos complementarios de planificación y política pública.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Prepara la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (denominado, para el período 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir) para la consideración de la Presidenta o Presidente de la República, quien la remite para conocimiento y aprobación del Consejo Nacional de Planificación. La SENPLADES también se encarga de integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, con la participación del Gobierno Central. Asimismo, propicia la coherencia de las políticas públicas nacionales, de sus mecanismos de implementación y de la inversión pública del Gobierno Central con el Plan Nacional para el Buen Vivir. También concierta metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional. Se debe mencionar además que la SENPLADES dirige el Sistema Nacional de Información y realiza el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de para el Buen Vivir.

El Ministerio Coordinador

En la nueva estructura del Estado, es la entidad de la Función Ejecutiva encargada de: 1) proponer, articular y coordinar política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones de las entidades integrantes de su área de trabajo. En este sentido, los Ministerios Coordinadores monitorean y apoyan a los Ministerios Sectoriales para el cumplimiento del PNBV y las Agendas Sectoriales, entre otras funciones.

El Ministerio Sectorial

Es la entidad de la Función Ejecutiva encargada de la rectoría de un sector, de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, y de su ejecución desconcentrada.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad

Los antecesores de los Consejos Nacionales para la Igualdad (CDT, CNNA, CONADIS, CODENPE, CODAE, CODEPMOC) se crearon como instancias para la protección de derechos de ciertos sectores sociales. Su aparición, en algunos casos, se dio a través de decretos y, en otros casos, mediante ley. La Constitución vigente establece que estos antecesores se constituirán en Consejos Nacionales para la Igualdad.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad tienen atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas, a partir de enfoques de igualdad: de género, generacional, de discapacidades, interculturalidad y de movilidad humana.

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales

Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas sectoriales.

Intervienen como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional, proponen al ministerio o secretaría correspondiente líneas de políticas públicas sectoriales, monitorean que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales, y hacen seguimiento y evalúan participativamente la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes. Por otra parte, generan debates públicos sobre temas nacionales, coordinan con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública, y eligen a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

Una vez definidas las responsabilidades de los actores institucionales y sociales, se deben establecer niveles de trabajo multidisciplinarios e interinstitucionales, conformando los equipos respectivos:

- El equipo de trabajo político. Se refiere a la instancia máxima de la formulación de la propuesta de política, que tiene la responsabilidad de proponer los lineamientos generales, las políticas sectoriales y sus lineamientos de política, y avalar políticamente la propuesta elaborada por el equipo. Este equipo debe estar conformado por el Ministro o Secretario, apoyado en su Viceministro y su Coordinador General de Planificación.
- El equipo de trabajo técnico. El equipo político creará un equipo técnico responsable de la elaboración del documento de propuesta, de establecer los mecanismos para levantar el diagnóstico, aplicar las herramientas de planificación participativa para proponer las alternativas y decisiones viables. Se encargará, también, de preparar el portafolio de programas y proyectos, y demás insumos que requiere el equipo político para decidir sobre la propuesta final. Es muy conveniente que la responsabilidad de este equipo resida a nivel de la Coordinación de Planificación del Ministerio o Secretaría Ejecutora, y lo conformen además otros personeros de nivel decisorio en las áreas más directamente relacionadas con la formulación de la política. La Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador y la SENPLADES acompañarán al equipo técnico en el proceso, desde sus funciones específicas. Adicionalmente, el equipo técnico puede apoyarse en expertas y expertos internos o externos en temas específicos.

Estos equipos deben establecer un *plan de trabajo*, con su correspondiente *hoja de ruta* para hacer operativas todas las etapas del proceso. Este plan de trabajo definirá plazos, responsabilidades, mecanismos de trabajo y recursos. Si bien el proceso es iniciado y decidido en el equipo político, las tareas de los equipos político y técnico son paralelas y coordinadas, de modo que los sucesivos componentes de la propuesta sean avalados políticamente para ser desarrollados técnicamente; y sean, a la vez, validados técnicamente para proceder a la deliberación política. La hoja de ruta fijará también los momentos y mecanismos para la participación social y las y los actores sociales responsables.

3.1.3 Conformación de espacios de participación de actores sociales

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa posibilita y garantiza la participación social en todas las etapas del ciclo de la política pública, y también en sus diferentes instancias, incluido el Consejo Nacional de Planificación. En lo sectorial, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de deliberación y diálogo entre los ministerios y secretarías con la sociedad. Por su parte, los Consejos Nacionales para la Igualdad también tienen atribuciones constitucionales para participar en el ciclo de las políticas públicas. La participación debe ser sistematizada, con énfasis en la metodología y estrategias de participación, los resultados y las y los responsables involucrados en cada etapa. La síntesis de este proceso debe ser incluida en el *documento de política sectorial* y puede incluir una memoria del proceso de formulación, validación o aprobación; el listado de los actores involucrados en el

proceso y sus roles; y los respaldos de los eventos participativos institucionales y sociales, entre otros.

3.1.3.1 Valor agregado de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas⁸

Para el Estado Ecuatoriano la planificación estatal tiene varias características que configuran un nuevo paradigma en la administración de lo público. El diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa implica hacer efectivas normas, políticas, instituciones y tecnologías al servicio de una formulación de políticas ligadas a la percepción, intereses y cosmovisión de la diversidad humana que constituye la ciudadanía ecuatoriana, en concordancia con lo establecido en la Constitución del 2008 respecto al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional.

Planificar participativamente, con el Estado y la sociedad en estrecha colaboración, implica la construcción de una democracia participativa que complementa la democracia representativa, tal como plantea la Constitución.

Para que la participación sea efectiva es necesario establecer reglas orientadoras en varios sentidos:

Las demandas sociales deben ser procesadas y, para ello, hay que contar con procedimientos básicos que respeten la diferencia poblacional según sexo, edad, nacionalidad o etnia, condición de movilidad social, orientación sexual e identidad de género, o discapacidad;

Es necesario manejar grados de coherencia entre los conflictos que puedan aparecer en el planteamiento de las demandas legítimas por parte de varios sectores de la población, afectadas además en forma diferenciada por la política pública (o por su carencia);

Se debe determinar, dentro de esta nueva concepción de complementariedad de democracia representativa y democracia participativa, qué calidad de participación existe y cómo se implementan espacios, articulaciones, tiempos e instituciones para que la participación ciudadana conduzca a una planificación que responda a las demandas sociales.

El hecho participativo, encauzado de este modo, no solo transforma al Estado, sino que pone en marcha un proceso de transformación interno de la sociedad, en tanto las personas aprehenden y conocen mejor la gestión pública, y por ende pueden fortalecer sus capacidades como titulares de derechos, exigir su cumplimiento mediante garantías y mejorar el nivel de cumplimiento de sus responsabilidades ciudadanas.

El principio de participación no se agota en una mera consulta o validación puntual, sino que debe aplicarse sistemáticamente en todas las fases del ciclo de las políticas sectoriales, en concordancia con el mandato constitucional de varios artículos, entre los cuales se destacan el 61, 85, 95 y 102. Estos artículos consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva,

participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. En el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se remarca y enfatiza la preponderancia de la participación en todos los ámbitos sectoriales y territoriales.

Así considerada, la participación preserva las percepciones y necesidades estratégicas de cada uno de los grupos de población según edad, nacionalidad o pueblo de origen, discapacidad, sexo, orientación sexual e identidad de género. En este sentido, es importante mantener en las metodologías y convocatorias del proceso participativo estos enfoques de igualdad.

La posibilidad de que la ciudadanía esté en capacidad de aportar en cualquiera de las etapas de formulación de una política sectorial también debe partir de la voluntad política de sortear la falsa dicotomía entre conocimiento científico y saber popular. Desmontando esta falsa diferencia, técnicos, técnicas y actores sociales podrán sumar sus esfuerzos para analizar los problemas y sistematizar propuestas de políticas públicas sectoriales en el marco de un diálogo de saberes.

Esta Guía se concentra en la etapa de formulación de las políticas sectoriales, no obstante lo cual es necesario entender el valor agregado que ofrece la participación en todo el ciclo de la política:

Diagnóstico y formulación:

- La recuperación de las percepciones sobre los problemas y carencias de la población, así como las alternativas o soluciones culturalmente sensibles, teniendo en cuenta siempre los enfoques de igualdad;
- La manifestación de las preferencias ciudadanas respecto de las alternativas u objetivos a alcanzar;
- La identificación de problemas particulares o los efectos diferentes de los problemas sobre las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, de acuerdo al género, edad, discapacidad, origen nacional o étnico;
- El aprendizaje de las personas participantes del proceso de formulación de políticas sectoriales y de los programas y proyectos gubernamentales, lo que permite, a su vez, que la población cuente con información pertinente para la etapa de seguimiento y evaluación.
- La programación de recursos teniendo en cuenta las diversas opciones de preferencia de la población;
- El reconocimiento de los distintos intereses de la población y la resolución de conflictos;
- La inclusión, particularmente durante ciertos momentos clave del proceso, como en el establecimiento de prioridades de los segmentos de la población que han sido histórica y tradicionalmente marginados y excluidos; por ejemplo, las y los pobres y otros grupos

⁸ Adaptado de OACNUDH (2009).

de población en situación de mayor marginalidad, que no han tenido suficiente poder político o económico para hacer valer sus propuestas;

- La información a la ciudadanía sobre las repercusiones o efectos de las políticas en el ejercicio de los derechos de los diversos segmentos de población; y
- La inclusión de medidas para eliminar barreras y ofrecer igualdad de oportunidades para los grupos tradicionalmente excluidos y/o marginados, así como formular políticas sectoriales culturalmente sensibles.

Implementación:

- El aprovechamiento de las capacidades y talentos de la población; y
- La articulación con las redes sociales existentes para la prestación de servicios.

Seguimiento y evaluación:

La participación requiere que el Estado rinda cuentas con respecto al nivel de cumplimiento de sus obligaciones sobre la base de un acceso transparente a la información;

Un aspecto esencial de la integración de los derechos humanos es que las personas beneficiadas o afectadas por las políticas puedan participar en el seguimiento y la evaluación de su éxito o fracaso, y acceder a mecanismos reales de reparación de sus derechos en caso de que hayan sido conculcados; y

Conocer los efectos diferenciados sobre la población y el cierre de brechas en relación a las desigualdades por razón de pobreza, región, género, edad, discapacidad, nacionalidad y etnia. Estos insumos permitirán reformular políticas o formular unas nuevas.

3.1.4 Análisis de situación y caracterización del problema u oportunidad de desarrollo

a) Identificación

La definición de políticas requiere, en primer lugar, una etapa analítica de identificación de las principales situaciones problemáticas u oportunidades de desarrollo que serán incluidas en la agenda pública, junto con la toma de decisiones sobre las alternativas de acción.

La formulación de una problemática debe hacerse como un derecho no realizado, o como una brecha entre el estándar legal y la situación de hecho. De ser posible, la formulación debe reflejar la situación de aquellos grupos de población que experimentan el problema con una mayor severidad.

Alinear un problema de desarrollo con un derecho humano o ambiental insuficientemente realizado nos permitirá integrar el contenido del estándar normativo en cuestión en el análisis de dicho problema.

Para justificar su inclusión como política, esta situación u oportunidad debe afectar al menos a un segmento de la población, teniendo en cuenta en particular a grupos marginados, excluidos y/o tradicionalmente discriminados. Esta carencia, potencialidad, exceso o discrepancia deben ser presentadas mediante indicadores verificables, de ser posible cuantitativos.

La definición del problema u oportunidad de desarrollo consiste, entonces, en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los efectos y las consecuencias posibles del problema u oportunidad de desarrollo. Es decir, el levantamiento de datos para identificar problemas y oportunidades permitiría responder a preguntas como:

- ¿En qué consiste el problema u oportunidad?
- ¿Qué está pasando, a quiénes y dónde?
- ¿Cuál es la población más afectada?
- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Qué derechos se están vulnerando/promoviendo?
- ¿En qué condiciones surgió, cuáles son sus causas y sus efectos?
- ¿La situación es duradera o pasajera?
- ¿Es posible observar una evolución (ciclos, regularidades, agravación)?
- Si no se interviene, ¿qué sucedería a las y los afectados?
- ¿Cuál es la gravedad o urgencia?
- ¿Existe oferta para alguna acción? Si no existe, ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?
- ¿Existen capacidades de cumplir con el papel regulador de la iniciativa privada para la protección de los derechos? Si no, ¿cuáles son las limitaciones?
- ¿Existen recomendaciones sobre el sector "específico de mecanismos internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales?
- ¿En qué medida la normativa y/o políticas, programas y proyectos existentes sobre el tema han sido eficaces?

Para responder a estas preguntas es necesario contar con datos adecuados, certeros y precisos.

Parte de la información necesaria consta en el PNBV y en las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad. El PNBV incluye información de diagnóstico sobre distintas problemáticas. A partir de esta información, se formularon los objetivos del Plan con sus políticas. Por tanto, un primer paso en la etapa del diagnóstico es el análisis de la información del PNBV para:

- Rescatar la información de diagnóstico pertinente al sector;
- Profundizar en la información de diagnóstico cuando la que consta no es suficiente; y,
- Realizar diagnósticos sobre una problemática ausente en el PNBV.

Por su parte, las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad también contienen información relevante de diagnóstico sobre distintos temas. Esta información debe tomarse como insumo para la formulación de las políticas sectoriales. Las Agendas para la Igualdad resultan sumamente útiles para identificar grupos prioritarios de atención de acuerdo al sexo, la edad, la etnia o nacionalidad. Para retomar la información de los tres tipos de Agenda se recomienda:

- Rescatar de las Agendas la información de diagnóstico pertinente al sector;
- Profundizar en la información de diagnóstico cuando la que consta no es suficiente;
- Realizar diagnósticos sobre una problemática, cuando esta no esté en las Agendas.

Adicionalmente, se puede extraer información cuantitativa relevante del Sistema Nacional de Información (SNI) o de los subsistemas de información sectorial. Asimismo, se debe recabar información de las observaciones y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos. Se recomienda considerar también, en el caso de haberlos, informes de organizaciones de la sociedad civil sobre el sector⁹.

En las condiciones actuales, para muchos temas se carece de información adecuada, por lo que se torna necesario, en esta etapa preparatoria (aunque es tarea permanente), construir información pertinente. Para ello, es preciso trabajar con el SNI para observar sus parámetros, formatos y estándares, de modo que la información que se genere cumpla con los niveles de rigor exigidos para integrarse al sistema. En este sentido, se recomienda construir o, en el caso de existir, fortalecer las fuentes de información sectorial como los registros administrativos, de modo que se logre construir información pertinente y desagregada territorial (urbano/rural y por división político administrativa) y socialmente (por quintiles, sexo, edad, pertenencia étnica, discapacidad y origen migratorio). De forma complementaria, se pueden realizar estudios de campo, investigaciones cualitativas, sondeos y otros mecanismos que permitan consolidar información descriptiva adicional. Es recomendable que los sectores también consideren la información geográfica del SNI.

El Sistema Nacional de Información (SNI) constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo. La información que genere el SNI debe coordinarse con la entidad responsable del registro de datos.

Al ser un proceso dinámico el de formulación de políticas públicas, la tarea de construcción de información se hará, parcialmente, en paralelo con las demás tareas que demanda la identificación de alternativas. El equipo técnico debe entregar al equipo político la mejor información posible en cada momento, partiendo de una sistematización de información existente y evaluando los resultados de los programas y proyectos terminados o en curso, para ampliar, en sucesivas etapas de profundización y mejoramiento, el análisis de la situación.

b) *Diagnóstico sectorial*

El diagnóstico sectorial es un documento de apoyo a la tarea de establecer prioridades de política, lineamientos de política y metas. Constituye el producto final de la caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, conteniendo la línea de base de la situación con los indicadores respectivos. Brinda elementos de análisis para: a) la toma de decisión sobre cuál problemática es priorizada para la inclusión como política; y b) brinda información para el diseño detallado de programas y proyectos.

La síntesis de esas situaciones problemáticas, transformadas en prioridades de acción, es la que pasará a formar parte del *Documento de Política Sectorial*.

El diagnóstico sectorial es considerado también como un insumo que muestra la situación al inicio del proceso, y por tanto da sustento técnico a las políticas y programas que pasan a formar parte de la acción pública.

Los componentes del diagnóstico dependen de la naturaleza del sector y del énfasis que se quiera dar a aspectos particulares según el enfoque de desarrollo.

El análisis de problemas u oportunidades de desarrollo es una indagación de la situación actual, aquello que se pretende modificar. A través del diagnóstico, se puede identificar la discrepancia o brecha existente entre una situación actual y una deseada, que garantice plenamente los derechos consagrados en el Bloque de Constitucionalidad, así como las restricciones y potencialidades que se deben considerar para mitigar o eliminar la brecha. El conocer y comprender cómo se relacionan los elementos del contexto ilustra sobre la acción más adecuada a la situación.

Desde el inicio del diagnóstico se deben hacer esfuerzos para caracterizar los problemas y oportunidades de desarrollo, considerando los enfoques de igualdad y con una lectura territorial.

Adicionalmente, la *transversalidad* ambiental debe incluirse en los diagnósticos de los diversos sectores, en la medida en que es un eje de preocupación fundamental en el modelo de desarrollo sustentable para el Buen Vivir. En la Constitución del Ecuador, se considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Al respecto, el artículo 71 señala que «la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», agregando que «toda persona, comunidad, pueblo o

nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda».

Consiguientemente, el diagnóstico debe mostrar, por un lado, cómo el contexto ambiental se relaciona con la problemática del sector o su potencialidad, y, por otro lado, cómo las posibles alternativas afectan o no al ambiente. Esto aportará a la decisión en función de las alternativas de acción más sustentables ambientalmente.

Un aspecto importante del diagnóstico es explicar las causas que producen el problema. Los problemas deben estar enunciados de manera que expresen la situación «anómala» que ocasiona la insatisfacción o malestar, descrita a partir de hechos verificables (en lo posible a través de indicadores) y señalando las causas que la originan y las consecuencias que produce. Las causas del problema suponen explicarlo no por sus síntomas, sino por sus fundamentos (causas principales o profundas). La identificación de las causas sirve para saber por dónde hay que aproximarse al problema. Las consecuencias son útiles para determinar los efectos del problema, es decir, el daño y malestar que causa y las limitantes para la plena realización de los derechos que estén en cuestión.

Una vez descartados los problemas u oportunidades de desarrollo fuera del círculo de influencia del sector, estos deben ser priorizados, aplicando criterios para su ponderación, tales como su extensión e intensidad, gravedad y urgencia, obstáculo para otras acciones, relación estructural e importancia para la visión estratégica de desarrollo y la medida en que cada problema afecta el disfrute de los derechos humanos, especialmente de grupos de población en situación de mayor marginación y exclusión.

3.1.4.1 Valor agregado del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el diagnóstico y análisis de problemas de desarrollo:

- Permite explicar los problemas de desarrollo como de derechos humanos insatisfechos.
- Permite identificar a las y los titulares de derechos afectados por el problema, enfocándose en aquellos que padecen el problema con mayor severidad (enfoques de igualdad).
- Permite visualizar en el análisis de los problemas las interconexiones causales y la interrelación entre distintos ámbitos de derechos. Es decir, nos permite entender que un problema de desarrollo es el efecto de la no realización de varios derechos.
- Permite identificar las causas profundas de los problemas que habitualmente están relacionadas con patrones históricos de discriminación, exclusión y subordinación de ciertos grupos sociales.
- Identifica a las entidades y servidores públicos como portadores de obligaciones respecto al problema y sus causas. Es decir con facultades y atribuciones para actuar en el ámbito de sus competencias a nivel central y local.

- Identifica las brechas de capacidad de los titulares de derechos para reclamarlos, y los vacíos institucionales y de capacidad de los portadores de obligaciones para tomar acción.

Sobre esta base, el diagnóstico y análisis con un EBDH puede resumirse en cuatro simples preguntas:

- ¿Quiénes se han quedado rezagados del proceso de desarrollo? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son sus derechos no realizados?
- ¿Quién debe hacer algo respecto del problema y de los derechos no realizados?
- ¿Por qué las y los titulares de derechos no exigen estos derechos y por qué los reclamen y los portadores de obligaciones (El Estado) no ha podido tomar acción?

3.1.4.1.1 Herramientas para el diagnóstico

Cada componente o dimensión incluida en el diagnóstico requiere un proceso y un diseño de investigación particular, acorde al propósito, el contexto particular, el alcance y nivel de desagregación requerida, la disponibilidad de información y el tipo de datos a emplear, y finalmente la disponibilidad de tiempo y talento humanos capacitados.

Es indispensable el mejor uso de la información estadística, sectorial y geográfica, combinada con herramientas de planificación, decisión y modelaje de situaciones, sin perjuicio de las herramientas participativas que sean posibles, en razón del tiempo y esfuerzos que requieren estas últimas. La producción de nueva información debe estar concentrada en productos de síntesis, como mapas, coremas y modelos de análisis prospectivo.

A continuación, se enuncian algunas herramientas útiles para el diagnóstico:

Para el contexto:

- Investigación documental para contextualización histórica. Uso de estudios temáticos sobre el impacto de los problemas sobre los distintos segmentos poblacionales.
- Análisis de comparación y contraste del contexto interno y del contexto externo.
- Identificación de la normativa internacional de derechos humanos aplicable al sector.
- Construcción de indicadores de síntesis en el nivel macro, curvas de comportamiento de las variables, tendencias temporales, comparadas frente a la meta.
- Análisis de información estadística disponible en el SNI: poblacionales, económicos, sociales, ambientales, desagregada por segmentos poblacionales en concordancia con los enfoques de igualdad.
- Uso de herramientas estadísticas descriptivas y analíticas: demográficas, econométricas, para variables sociales, con los niveles de desagregación exigidos.

- Evaluación de impactos, incluyendo impactos sociales, de derechos humanos y medio ambientales, análisis cuantitativo de cumplimiento de metas, análisis de consistencia de resultados de políticas.
- Algunas herramientas para la identificación de actores: mapeo de actores que muestre sus relaciones mutuas, matriz de involucrados con grados de incidencia, análisis de las fortalezas generales del sector, análisis de potencialidades y debilidades, matrices de competencias, matriz de marco legal, entre otras.
- Análisis de competencias, que incluye el mapeo de los portadores de obligaciones del sector público tanto horizontalmente (en el ámbito de las distintas funciones del Estado) como verticalmente (en el ámbito del régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno). Esta identificación debe atender a sus relaciones mutuas, competencias exclusivas y concurrentes (quién hace qué) y las capacidades institucionales y/o individuales de acción con que cuentan.

Línea de base de la problemática:

- Técnicas cuantitativas de recopilación de información primaria: censos, encuestas, sondeos.
- Estudios territoriales que pueden contemplar representaciones cartográficas del comportamiento de las variables cualitativas o categorizadas, construcción de mapas de síntesis, análisis de planes subnacionales de desarrollo, problemas territoriales y demandas locales.
- Flujo grama situacional, mediante el cual se identifica los descriptores (vectores) de definición del problema, precisando los resultados negativos o síntomas que evidencian la existencia y relevancia del problema. Se explica el problema precisando para cada uno de los vectores o descriptores, las causas inmediatas, las causas de fondo y sus interrelaciones. Estos elementos se establecen considerando el escenario internacional, la situación inicial del problema, el escenario nacional y los factores endógenos, cuya combinación en el flujo grama confluye en los vectores descriptores del problema. Su utilidad es lograr una explicación sistémica de causas y efectos de los problemas.

Identificación de problemas y sus causas con visión de los enfoques de igualdad:

- Identificación de problemas: técnicas participativas que incluyen diagnósticos participativos —que involucren a grupos focales, talleres, mesas, foros—, con el propósito de identificar problemas y soluciones posibles, demandas sociales, intereses, expectativas ciudadanas, problemas poco conocidos o insuficientemente estudiados y registrados.
- Árbol de problemas/soluciones, como una conocida técnica que identifica por consenso entre las y los participantes (miembros de los equipos político-técnicos, actores sociales), el problema central a enfrentar, la esencia de la situación insatisfactoria. De aquí se desprenden sus efectos, en niveles de especificidad, y sus causas.
- Análisis de causas-efectos estructurales, para realizar el análisis desde los «síntomas» del problema hasta sus causas estructurales, y de ahí a las soluciones posibles; pueden emplearse herramientas como el árbol de problemas/soluciones o el diagrama piramidal. Este último identifica en la cima el factor clave que responde a la interrogante del *¿qué?*; de la cual derivan respuestas a los *¿por qué?*, que dan cuenta de la estructura del problema; y para cada una de esas respuestas contestar los interrogantes de *¿cómo?*, es decir, identificar soluciones posibles. De estas soluciones posibles, se marcan las soluciones factibles.
- Análisis de poder e intereses dentro de un sector, como una herramienta que puede servir para identificar los obstáculos y las oportunidades que, en muchas ocasiones, limitan o promueven el ejercicio igualitario de los derechos humanos.
- Análisis de brechas de capacidad, que implica identificar tanto las debilidades y obstáculos que tienen los portadores de obligaciones, es decir las y los servidores y entidades públicas para enfrentar una problemática específica, así como las debilidades y obstáculos de las y los titulares de derechos para exigir sus derechos. La herramienta llamada Análisis de Brecha de Capacidad (CPA, por sus siglas en inglés) permite identificar problemas de responsabilidad (debería), de autoridad (podría) y de recursos (puedo).

3.1.4.1.2 Herramientas o técnicas de priorización:

- Matriz de relación entre problemas, la cual muestra la relación entre problemas y su categoría de dependencia (alta/media/leve), como insumo para priorización de problemas.
- Identificación y selección de opciones que permitan dar cumplimiento a los compromisos de los instrumentos internacionales vinculantes del país en materia de derechos humanos y la implementación de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales pertinentes.

- Información sobre áreas de decisión, sus interconexiones, necesidad de intervención (urgencia, importante), información sobre incertidumbres institucionales, sobre el campo de decisión y los valores que guían la toma de decisión.
- Selección de opciones estratégicas bajo incertidumbre y presión, mediante lo cual se identifica las que corresponden al foco del problema, ponderándolas en función de los criterios de valoración de alternativas, en la combinación más factible. Permite identificar, también, las opciones de corto y de mediano plazo.

3.1.5 Formulación de alternativas de acción

Con la información del diagnóstico, los siguientes pasos son: la formulación de las alternativas, la evaluación y jerarquización de las alternativas, y la selección de la alternativa a implementar.

Conforme lo expuesto anteriormente, el diagnóstico debe estar concebido de tal forma que permita detectar las posibles alternativas de acción pública. A más del diagnóstico, insumos importantes a considerar son los criterios de especialistas en el tema y la sistematización de otros estudios o acciones relacionadas. La inclusión de las distintas percepciones de las y los diferentes actores en la formulación de alternativas de acción otorga mayor legitimidad al proceso.

La determinación de las variables causales del problema u oportunidad de desarrollo, mediante cualquier modelo causal de relaciones, facilita la tarea de establecer alternativas coherentes y factibles de implementar.

3.1.6.1 Costeo de alternativas de acción

Durante el proceso de formulación de alternativas de acción, es fundamental estimar los costos esperados de cada una de las alternativas para tener una idea clara sobre la magnitud de los fondos necesarios para implementar cada una de ellas.

Esto permitirá tomar decisiones informadas acerca de qué política, programas y proyectos adoptar e implementar, sobre la base de un análisis de costos-beneficios de cada alternativa, comparando los costos de las distintas opciones y tomando en consideración los resultados esperados.

Así, el costeo de varias opciones intenta asegurar que ninguna política se adopte sin antes responder la pregunta: *¿Cuál es el costo-beneficio de cada una de las alternativas propuestas?*

El costeo de cada alternativa debe incluir la estimación financiera del gasto corriente o permanente y el de inversión.

Herramientas

- Proyecciones econométricas de mediano y largo plazo.
- Técnica de árbol de problemas.
- Perspectivas sociales con logros e impactos esperados en términos de equidad social, recuperación de igualdad

de derechos y ampliación de capacidades, además de la identificación de avances en términos de nuevos productos, procesos, conocimientos y tecnologías.

3.1.7 Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción

Elegir una alternativa involucra desechar otras. Para el efecto, es necesario jerarquizar las alternativas. Por lo tanto, se recomienda establecer un índice de jerarquización de alternativas, sobre la base de parámetros como sostenibilidad, sustentabilidad, eficiencia, eficacia, viabilidad política, viabilidad social, viabilidad legal-administrativa, recursos económicos, recursos institucionales, por nombrar algunos ejemplos.

Con la determinación y jerarquización de las alternativas, el equipo técnico presentará su propuesta al equipo político, el cual seleccionará la alternativa de acción por cada problema u oportunidad de desarrollo a ser considerados en la construcción de política pública.

Considerando que se debe dar una aproximación desde el EBDH, hay que tomar en cuenta las siguientes pautas sobre cómo priorizar entre diversos programas sectoriales, tanto en lo que se refiere al aspecto sustantivo como al proceso de priorización:

- Un criterio fundamental para priorizar entre diversos programas y proyectos que afecten a los derechos económicos, sociales y culturales es que estos programas y proyectos garanticen, con carácter prioritario, como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, buscando siempre alcanzar las metas más altas planteadas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV;
- El proceso de determinación de un orden de prioridad debe dar lugar a la participación efectiva de todas las partes interesadas, en particular las personas en situación de pobreza y otros grupos de atención prioritaria o que han sido excluidos y marginados, para que expresen su opinión acerca del orden de prioridad;
- También implica el establecimiento de mecanismos institucionales eficaces para que eventuales opiniones aparentemente contradictorias puedan conciliarse de manera justa y equitativa, y que el resultado del proceso implique la concertación de distintas posiciones.¹⁰

3.2 Etapa de formulación de lincamientos

3.2.1 Lincamientos generales

Las políticas públicas sectoriales del Estado deben propiciar la realización de los derechos humanos para la consecución del Buen Vivir. La imagen de país futuro y la visión de

Para más detalle sobre métodos para medir los niveles mínimos esenciales de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, véase Felner (2008).

largo plazo se expresan en la ELP, mientras que las políticas y metas que se deben cumplir en el período de gobierno (mediano plazo) están contenidas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV.

a) Enfoque estratégico del sector

Corresponde a la política sectorial establecer el *enfoque estratégico del sector*, es decir, las orientaciones de largo plazo que guiarán las acciones en el mediano y corto plazo. La formulación del enfoque estratégico debe responder a la pregunta: *¿Cuál es la correspondencia de la propuesta nacional de desarrollo con la política sectorial?* Esto es, argumentar los principios, enfoques y definiciones generales que definen la visión de desarrollo para el área de competencia de la política sectorial y cómo las políticas del sector favorecen la concreción del Buen Vivir propuesto por la ELP y el PNBV.

La visión del Buen Vivir para el sector puede complementarse con los lineamientos establecidos en otros documentos conexos vigentes, en particular los de largo plazo y los que tienen apoyo importante de plataformas sociales y redes institucionales que los validan.

En la etapa de definición de lineamientos generales, las estrategias generales caracterizan los caminos, las formas de hacer, para dar sentido y contenido a las políticas públicas sectoriales. Se refieren, básicamente, a la manera de: a) incorporar a los actores y actoras sociales en la planificación, toma de decisiones, puesta en marcha y control de los cursos de acción definidos; b) establecer cómo se relacionarán los diferentes niveles de gobierno de manera que cumplan con los principios de colaboración, complementariedad y subsidiariedad en la acción pública; c) definir qué líneas generales se adoptarán para propiciar la inclusión de los enfoques para la igualdad y el ámbito territorial en las políticas, metas, programas y proyectos; d) discutir cómo se lograrán los acuerdos con los distintos actores y actoras pertinentes; y e) otras cuestiones relevantes para el caso.

b) Objetivos de la política sectorial

Para asegurar la secuencia lógica entre la planificación para el desarrollo a nivel nacional con la política sectorial, es necesario identificar el Objetivo Nacional del PNBV al que la política sectorial se articula.

El PNBV 2009-2013 incluye 12 Objetivos Nacionales para el período de gobierno, los cuales se traducen en políticas, lineamientos de política, metas e indicadores para su cumplimiento.

Los objetivos nacionales del PNBV son fines estratégicos acordados para lograr el desarrollo endógeno, sustentable, equitativo y garantizar los derechos de la población y de la naturaleza, conforme al mandato constitucional de alcanzar el Buen Vivir de todos y todas.

Estos objetivos constituyen las directrices estratégicas para la planificación sectorial. Sobre la base de estos objetivos se formulan políticas intersectoriales y políticas sectoriales específicas, que serán ejecutadas por los Ministerios y Secretarías de Estado respectivos. Con esta orientación, la formulación de políticas sectoriales está a cargo de los Ministerios y Secretarías, así como el desglose de acciones para su puesta en acción (planes, programas y proyectos).

En tal sentido, se requiere un ejercicio de correspondencia del sector con el Bloque de Constitucionalidad, la ELP y el PNBV, para establecer los ejes de acción, de tal manera que:

- Se recuperen los objetivos y políticas pertinentes que constan en el PNBV para responder a los problemas y alternativas identificados en el diagnóstico;
- Se formulen políticas y lineamientos sectoriales que no están contemplados en el PNBV y que son necesarios para responder a los problemas y alternativas identificados en el diagnóstico.

Las figuras siguientes tienen elementos guía para definir la pertinencia de los objetivos nacionales con los temas de competencia de la política sectorial.

Cuadro 2: Correspondencia de Objetivos del Régimen de Desarrollo (Constitución) con Objetivos del PNBV 2009-2013

Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013	Articulación	OBJETIVOS RÉGIMEN DE DESARROLLO
Objetivo 1.- Auspiciar la Igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.	1, 2, 3, 8	Objetivo 1.- Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
Objetivo 2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	1, 2, 3, 6, 11	Objetivo 2.- Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
Objetivo 3.- Mejorar la calidad de vida de la población.		Objetivo 3.-
Objetivo 4.- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.	1, 2, 7, 8, 10	Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
Objetivo 5.- Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la integración latinoamericana.		Objetivo 4.- Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente
Objetivo 6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.	1, 2, 3, 4, 8	sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
Objetivo 7.- Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.		Objetivo 5.- Garantizar la soberanía nacional, garantizar la soberanía latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el
Objetivo 8.- Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.		contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
Objetivo 9.- Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.	1, 5, 11	Objetivo 6.- Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la gestión del Estado.
Objetivo 10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política.		Objetivo 7.-
Objetivo 11.- Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.		Proteger y promover la diversidad cultural, respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.
Objetivo 12.- Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.	1, 11, 12 1, 7, 8, 10, 11	

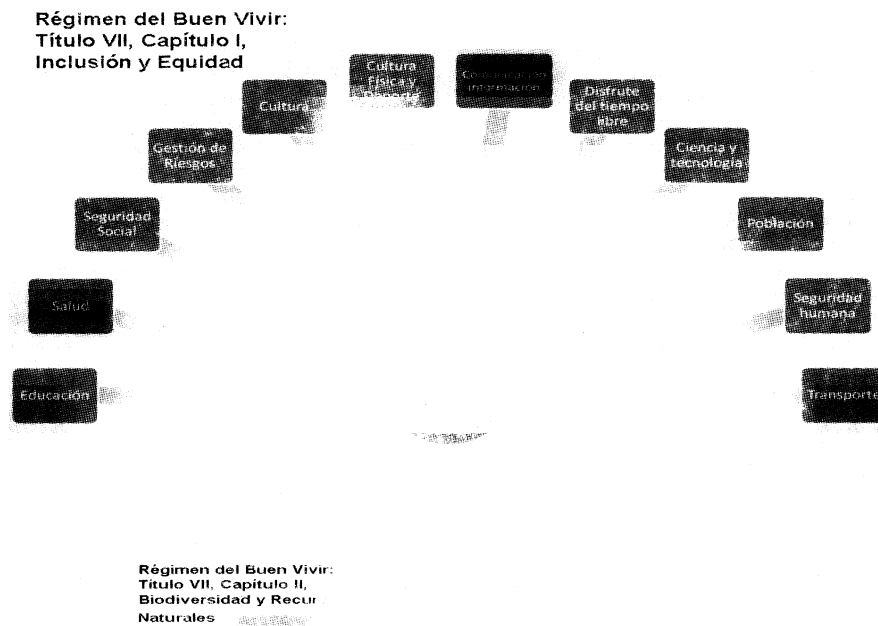
Fuente: Constitución 2008 y PNBV 2009-2013.

Elaboración: SENPLADES.

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

Figura 6. Régimen del Buen Vivir



Fuente: Constitución 2008.

Elaboración: SENPLADES.

Una vez identificada la articulación entre la Constitución y el PNBV, la política sectorial debe señalar las políticas, lineamientos y metas del PNBV a las que contribuye. Asimismo, la política sectorial debe señalar su aporte al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre derechos humanos relevantes al sector específico.

Finalmente, conviene incluir observaciones de concordancia con otras políticas del PNBV, de la Agenda Sectorial del Consejo Sectorial de Política al cual pertenece, y, de ser el caso, de las Políticas Sectoriales de otros Ministerios o Secretarías que tienen relación con la política que se propone.

3.2.2 Formulación de políticas, programas y proyectos

a) Enunciados preliminares de políticas

A partir de la identificación de las prioridades, se deben establecer las políticas y lineamientos de política que se activarán para alcanzar el objetivo, la política y la meta; es decir, responder a cómo las acciones del Ministerio asegurarán o contribuirán al logro de esos postulados.

En el *diagnóstico* se seleccionaron las alternativas de acción ante problemas u oportunidades de desarrollo. A partir de esos planteamientos iniciales, estas alternativas deben ser enunciadas en forma de políticas para el desarrollo del sector. Como ya se mencionó en la primera parte de este documento, las políticas sectoriales constituyen las políticas de Estado en determinado sector.¹¹

La política sectorial debe cumplir, tanto en su proceso de formulación y decisión como en su implementación y gestión, con la obligación de garantizar los derechos que constan en la Constitución y en los instrumentos internacionales. De igual manera, la política sectorial debe explicar cómo aportará a la disminución de la inequidad

La política sectorial responde a un curso de acción de la gestión pública frente a una situación problemática u oportunidad de acción priorizada. Explícita e institucionaliza la intervención pública sobre un problema social identificado como prioritario o una oportunidad de desarrollo.

La política se enuncia como una oración en infinitivo, con frases cortas (de preferencia alrededor de 100 caracteres y no más de 250 caracteres).

territorial y propiciará el desarrollo de los territorios, a través de las acciones en el sector. Así también, se deben incluir los modos en que la política sectorial velará por que

las acciones garanticen la sustentabilidad ambiental. En suma, las políticas sectoriales deben orientarse a las personas y la naturaleza como titulares de derechos.

Cuadro 3.

Matriz de seguimiento a las recomendaciones de mecanismos internacionales de derechos humanos en el ámbito de las políticas sectoriales

Mandato Constitucional	Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos	Correspondencia con el PNBV			Política Sectorial	
Artículos relevantes	Recomendaciones de relevancia para el sector	Objetivo	Política	Meta	Obj éticos sectoriales	Metas sectoriales

Fuente y Elaboración: SENPLADES.

Las acciones de los Ministerios, Secretarías y otras entidades del sector público sectorial pueden tener diferentes manifestaciones y alcances, tales como: planes, programas y proyectos; normativas o regulaciones; acciones directas de prestación de servicios; acciones administrativas derivadas de su orgánico funcional, entre otras. De estas acciones debemos distinguir las que corresponden a las políticas sectoriales de desarrollo, de las demás acciones institucionales. Las primeras serán incluidas en el Documento de Política Sectorial.

A nivel constitucional está plasmada la sujeción del presupuesto a la planificación nacional del desarrollo, por lo cual la planificación institucional y la priorización de inversión se deben alinear al PNBV. Los instrumentos respectivos de la Planificación Institucional —como la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP)— deben reflejar esta coherencia y visibilizar el nexo entre las políticas y la inversión pública.

3.2.3 Proceso de toma de decisión

En términos de políticas públicas, esto implica decidir sobre cuánto abarcará el conjunto de las políticas en el sector, cuántas políticas y de qué magnitud serán. Sin duda, el abanico de situaciones problemáticas o de oportunidades de acción que merecen atención y tienen alternativas factibles podría ser amplio. De ahí que sea necesario hacer un cuidadoso análisis de prioridad antes de la decisión final.

La disponibilidad de recursos es un dato adicional a considerar, en la medida en que, según la situación fiscal, se dispondrá de mayores o menores recursos. En caso de escasez de recursos para nuevas inversiones, las políticas públicas precisamente deben enfocarse a hacer efectivos los recursos disponibles, antes que multiplicar las intervenciones en numerosas acciones de poco impacto futuro.

En forma práctica, el principio de la realización progresiva de los derechos sociales, de acuerdo a los recursos disponibles, implica que el Estado ecuatoriano debe:

- Adoptar políticas, programas y proyectos de forma coherente con la disponibilidad de recursos, bajo el principio de solidaridad conforme manda la Constitución, para dar efectividad a todos los derechos;

- Cumplir con la obligación de satisfacer los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, buscando siempre alcanzar las metas más altas planteadas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV;
- Respetar el principio de progresividad en los derechos, lo que implica que una vez alcanzado un cierto nivel de realización de un derecho, un retroceso es inconstitucional;
- Usar en forma eficiente los recursos disponibles para dar efectividad a los derechos, lo que implica, entre otras cosas, erradicar la corrupción dentro del sector correspondiente;¹² y
- Tomar en cuenta evaluaciones de impacto y de sensibilidad cultural de políticas anteriores o similares para incluir estrategias que corrijan los problemas generados en su implementación.

En conclusión, es preciso formular un número pequeño de políticas en cada sector, seleccionando las acciones de mayor significación e impacto, políticas emblemáticas, que puedan ser asumidas por la población e identificadas sin dificultad como expresión de la intención del Estado en ese campo, y que sirvan como marco para la planificación institucional plasmada en programas y proyectos.

Herramientas para la decisión

Se dispone de algunas técnicas que facilitan el proceso de formulación de soluciones a un problema inscrito en la agenda pública, y para seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible:

- Análisis de indicadores. La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación, y por tal razón requiere estudiar el comportamiento de los indicadores macro y específicos.

Adaptado de Felner (2010). NB: ¿Todo o solo este último punto?

- Evaluación *ex ante*. Esto debe incluir una evaluación de impacto de los derechos humanos cuyo objetivo es prevenir los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de políticas, planes, programas o proyectos en consideración. Es importante llevar a cabo estos análisis de impacto durante la etapa de formulación de las políticas y los programas, para que el resultado pueda ser incorporado en la toma de decisiones sobre dichas políticas y programas.
- Análisis de escenarios. Técnica para precisar las preguntas clave sobre ambientes alternativos futuros que podrían influir en la magnitud del impacto de la política. Para la construcción de escenarios se parte de la enumeración de los principales factores de éxito/fracaso de la decisión. Esto requiere un amplio conocimiento sobre las tendencias en los comportamientos de las y los actores claves o las variables microeconómicas, entre otras. Mediante la técnica Delphi se puede obtener opinión de expertos sobre la probabilidad de ocurrencia de tales eventos y seleccionar los eventos más probables mediante la Matriz de Impactos Cruzados. Seguidamente, se requiere identificar las tendencias o fuerzas motrices macrosociales que puedan incidir en dichos factores (¿cuáles son las fuerzas que están detrás de los factores microsociales principales?). La idea es identificar los factores y tendencias más importantes e inciertas, para seleccionar los escenarios más relevantes, sus interrelaciones e implicaciones mutuas. Este análisis arroja elementos sobre las vulnerabilidades que surgen en cada escenario, de modo que se puedan establecer estrategias para reducir esa precariedad.
- Técnicas para anticipar las medidas de aceptación o rechazo a una propuesta como el Abaco de Regnier: a partir de una escala de valoración (entre favorable y negativa), que asignan los actores sociales o expertos a los enunciados de la estrategia. Los mismos expertos y actores pueden emitir opiniones sobre posibles cambios a la propuesta en los aspectos sobre los que no están de acuerdo. Puede reiniciarse otro ciclo de valoración con las nuevas propuestas.
- Método multicriterio para la evaluación y elección de las opciones estratégicas, combinando acciones, criterios de evaluación previamente acordados y combinaciones de acciones en políticas posibles y, finalmente, escenarios. El proceso asigna valoraciones en una escala numérica a las acciones, en distintos sistemas de ponderaciones, permitiendo identificar combinaciones estables para las políticas y clasificaciones de estas acciones en los escenarios.
- Método de jerarquía y prioridades. Permite ordenar las evaluaciones multicriterio para alcanzar un objetivo final, de acuerdo a criterios de prioridad y a niveles jerárquicos establecidos. En el Nivel 1 identifica el objetivo y la meta a nivel general. En el Nivel 2 establece los objetivos y metas que contribuyen a definir el objetivo final. Como efectos, en el Nivel 3 determina y caracteriza los criterios de evaluación sobre el logro de los objetivos generales. Por último, en el Nivel 4 identifica los conjuntos de programas, proyectos, metas, indicadores y expectativas para cada efecto esperado.

- Técnicas de proyección y simulación matemática de las variables claves, que permiten simular las relaciones entre las variables de un sistema y proyectar sus posibles estados futuros, en el marco de determinados conjuntos de hipótesis probables sobre las variables no controladas y las opciones político-técnicas correspondientes (identificadas, por ejemplo, mediante el análisis de escenarios).

3.2.4 Descripción de las políticas para el sector

Tomada la decisión sobre las políticas específicas, otros pasos son el diseño detallado de los elementos *estructurantes* de la alternativa (metas, indicadores, responsables y articulación sectorial) y sus componentes (planes, programas, proyectos y presupuesto).

Enfoques transversales

Cada una de las políticas y programas debe definir los lineamientos, criterios y mecanismos concretos que establecerá para incluir los enfoques de igualdad y tomar en consideración lo ambiental. Es conveniente aplicar los lineamientos de las temáticas de igualdad en la planificación como parte de la evaluación *ex ante* para identificar la mejor estrategia. Adicionalmente, el criterio de sustentabilidad ambiental debe ser evidente y guiar cualquier política de desarrollo, aun en los sectores que no tienen una aparente relación directa *con*, ni impactos evidentes *en* el ambiente, la integridad de los ecosistemas naturales o la biodiversidad. En esta Guía se aportan criterios del EBDH como un marco de actuación común; sin embargo, cada uno de los enfoques de igualdad contribuye, de acuerdo a su nivel de desarrollo conceptual y metodológico, con criterios y herramientas útiles en la etapa de formulación de la política sectorial.

Territorialización de las políticas

La descripción de las políticas públicas debe especificar la manera en que el enfoque de equidad territorial guiará sus acciones para aplicar los planes, programas y proyectos en los territorios.

El principio de equidad territorial demanda que cada etapa de la formulación de la política incluya la consideración de los mecanismos de *territorialización*, enfocados a reducir las asimetrías y brechas territoriales del país.

En la identificación de actores y actrices involucradas, se debe tomar en consideración las competencias exclusivas y complementarias de los niveles del sector público desconcentrados y descentralizados, que confluyen en el territorio. La ejecución en el territorio de las políticas públicas sectoriales del Ejecutivo es responsabilidad de los niveles desconcentrados de gobierno, los cuales se pueden articular en espacios como gabinetes zonales y gabinetes provinciales.

Las acciones y proyectos a ejecutar por los niveles desconcentrados deben diseñarse tomando en consideración las características y necesidades de los territorios, las particularidades de su tejido social y de su entramado político. Para el efecto, las entidades públicas localizadas en el territorio pueden incluir en sus documentos de referencia

los diagnósticos locales, los planes de desarrollo - regionales, provinciales, cantonales, parroquiales-, así como otros elementos como planes de vida de nacionalidades y pueblos.

El diagnóstico socio espacial es una herramienta indispensable para la identificación de prioridades y la definición de acciones.

Se espera que los Ministerios y Secretarías activen estrategias de planificación participativa con redes sociales e institucionales de representación territorial, y que abran canales de diálogo y coordinación con los GAD y el entramado social existente en el territorio, de conformidad con el mandato constitucional y legal.

Para la priorización de acciones, el criterio territorial adquiere, en los actuales momentos, un peso muy significativo, al ser/uno de los pilares fundamentales del desarrollo equitativo y endógeno. Este principio determinará que la localización de los programas aporte al desarrollo territorial de zonas actualmente desfavorecidas por el modelo de mercado, que se diversifique la localización en sentido inverso a la tendencia concentradora del modelo espacial actual, que se potencien las capacidades de los territorios a través de los programas y proyectos, que las acciones se contextualicen y adapten conforme las particularidades de los territorios, entre otros aspectos.

a) *Lineamientos de política*

Los lineamientos de política deben permitir realizar las acciones previstas en la política de la manera más eficiente en el uso de los recursos y con la mejor alternativa social y política.

Su identificación supone, por tanto, establecer acuerdos previos con las y los actores involucrados, e inclusive espacios de negociación, previos a la definición de opciones o para aspectos concretos de ejecución del curso de acción definido.

Se debe asegurar la existencia de una secuencia lógica en la cual, para implementar la política propuesta, sean suficientes las estrategias concebidas.

Los lineamientos de política corresponden a las grandes líneas de acción necesarias para implementar la política propuesta. Se formulan en frases cortas relativas a vías o caminos de acción; por ejemplo, *ampliar la cobertura, establecer mecanismos, aumentar la oferta, generar redes*, entre otras. Los lineamientos de política deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales. La formulación de los lineamientos debe tomar como base el contenido normativo de los derechos humanos, que se traducen en características de las políticas sectoriales.

Si las políticas públicas tienen como orientación el Buen Vivir mediante la garantía de derechos, deben tener un conjunto de estándares derivados del contenido normativo de estos derechos. Es decir, los servidores y servidoras públicas deben cuestionarse qué se debe hacer en términos de políticas públicas para garantizar un derecho. En el marco del EBDH, estos estándares se refieren, sobre la base de normas internacionales, fundamentalmente, a disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad.

Disponibilidad: la política debe garantizar la disponibilidad de bienes, servicios e infraestructura adecuada, y suficiente talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos humanos y ambientales.

Accesibilidad: la política debe garantizar que los programas y proyectos que ofrecen servicios básicos sean accesibles a todas las personas (física, económicamente), especialmente a grupos de atención prioritaria o tradicionalmente excluidos o discriminados;

Calidad: garantizar estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de la población incluyendo las consideraciones ambientales pertinentes;

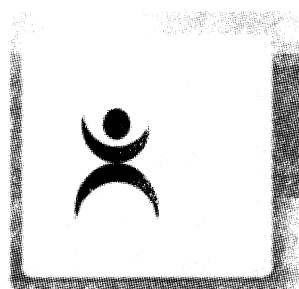
Adaptabilidad: garantizar que las políticas se adapten a los contextos culturales y sociales relevantes en el país, de manera que sean concertadas con nacionalidades y pueblos. La adaptabilidad también incluye la incorporación de criterios de pertinencia por razón de género, para que los programas y proyectos que se derivan de las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades e intereses particulares de hombres y mujeres de acuerdo a su ciclo de vida, condición de discapacidad, quintil de pobreza, orientación sexual, identidad de género, zona de habitat, etnia y origen nacional.

Figura 7:

Características derivadas del contenido normativo de los Derechos Humanos para las políticas públicas

Adaptabilidad

Calidad



Fuente y Elaboración: OACNUDH-SENPLADES.

Una vez diseñadas las políticas e identificados sus responsables, para la mejor definición de lineamientos de política y la priorización del diseño de los planes, programas y proyectos, conviene evaluar la viabilidad sociopolítica de la acción, con algunas de las herramientas adecuadas.

Herramientas para análisis de viabilidad:

- Análisis de eficiencia. Se debe construir una matriz de asignación de responsables, importancia relativa y capacidades técnica, financiera, etc., para cada sub-acción o componente concreto en que se desglosa la acción. La capacidad se mide por la asignación de una calificación (cuantitativa) de las y los responsables para cumplir su asignación concreta en la acción, en cada una de las dimensiones acordadas. Se debe insertar también una valoración cuantitativa de la motivación para la acción. La matriz permite calcular la eficiencia por responsable, como promedio ponderado de calificaciones y motivación, así como la eficiencia conjuntare la institución para la acción como sumatoria de las eficiencias parciales de las y los responsables. Si la eficiencia no presenta un nivel aceptable, es posible tomar decisiones sobre incluir o no la acción, o proponer mecanismos para mejorar la eficiencia de las y los responsables. Inclusive permite identificar áreas de intervención que la planificación institucional debe

priorizar. Este mismo análisis puede ser aplicado a nivel macro (de política pública) o micro (de programa o proyecto concreto), bajando al nivel más específico de responsabilidades.

- Determinación del grado de aceptación o rechazo de una política (aplicable a nivel de programa o proyecto también). Matriz de valoración (puntaje) en la escala de aceptación a rechazo, por segmentos o sectores poblacionales afectados positiva o negativamente por la acción. La aceptación se incluye como extremo positivo de la escala, y el rechazo como extremo negativo, no obstante lo cual se debe tener en cuenta el contexto para evitar imposiciones autoritarias. También hay que asignar ponderación (%) de los segmentos o sectores poblacionales, según su capacidad de incidencia (poder o importancia para la acción). Se calcula el rechazo ponderado para cada actor o actora, y el índice de rechazo conjunto como sumatoria de los niveles de rechazo de todos los actores.
- Viabilidad sociopolítica. El índice de viabilidad puede ser calculado como resultado de la eficiencia ponderada menos el rechazo ponderado. Esta es una herramienta de análisis y construcción de la viabilidad final de las acciones.
- Análisis sociopolítico de actores y actoras. Sobre la base del mapeo de actores y actoras, se determina la

posición de los mismos respecto de la propuesta: aliados/opponentes, tácticos/estratégicos. Confrontados estos supuestos y percepciones con la propuesta preliminar de acciones, pueden identificarse los aspectos y áreas de encuentros/desencuentros, para establecer lincamientos específicos.

Herramientas para consensuar lincamientos de política:

- Negociación sobre principios. Centra el proceso sobre los intereses, no sobre las posiciones; sobre los problemas y sus alternativas, no sobre las personas, buscando generar alternativas de beneficio mutuo. Insiste en criterios en buena medida objetivos y en un proceso sistemático de identificación del problema para analizarlo, con enfoques estratégicos para su solución y con una definición de acciones concretas para enfrentarlo. En este proceso, frente al acuerdo deseado, se establecen opciones de acuerdos posibles, transformándolos en opciones reales o prácticas para seleccionar la mejor alternativa de acuerdo negociado.

Ejecutores

Para cada política debe indicarse el organismo final responsable de la ejecución, y el nivel en la estructura ministerial. Es preciso señalar claramente los casos en que

la responsabilidad de la ejecución reposa en el nivel desconcentrado y en manos de qué organismo.

Se busca también que se identifiquen las articulaciones con otros sectores; por ejemplo, con otros Ministerios o Secretarías. Un plan, programa o proyecto puede requerir la coordinación o la colaboración de esas instituciones, lo que debe ser señalado, de suerte que se procure establecer sinergias entre las entidades públicas. La articulación de la política sectorial con la Agenda Sectorial correspondiente al Consejo Sectorial al que pertenece facilita las relaciones de trabajo conjunto, potenciando el trabajo más allá del ámbito sobre el cual tiene competencia el Ministerio respectivo. De esa manera, se facilitan las acciones articuladas, rompiendo los esquemas de trabajo compartimentado.

b) Metas e indicadores

Este paso consiste en determinar los logros e impactos esperados de las políticas sectoriales. Para la política sectorial en su conjunto, se debe construir un sistema de metas e indicadores de impacto. Este sistema debe dar cuenta de la integralidad del sector, comprendiendo que deben existir sinergias y complementariedades entre las metas. Hasta las metas e indicadores más marginales de los planes, programas y proyectos deben jugar un rol para el cumplimiento de las políticas.

Cuadro 4. Niveles de metas en las políticas sectoriales

Nivel	Responde a:	Tipo de Meta	EBDH
Meta(s) Nacionales para el Buen Vivir	Objetivos y políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir	Aportes sobre el impacto macro de la acción del Estado en el cumplimiento nacional del PNBV	Incremento sostenido y equitativo en el Buen Vivir de las personas y en la realización de los derechos humanos sin discriminación.
Meta de la Política Intersectorial 1, 2, 3,...	Política intersectorial (Agenda Sectorial) 1, 2, 3,...	Meta de impacto que refleja el carácter intersectorial de acción de conjunto del Consejo Sectorial 1, 2, 3.	Incremento en el uso y grado de satisfacción de las y los titulares de derechos respecto de los productos y servicios ofertados en un ámbito intersectorial.
Meta de la Política Sectorial	Políticas contenidas dentro del documento de Política Sectorial	Meta de impacto, a nivel de política, que mide los avances en las áreas sobre las cuales ejerce rectoría el Ministerio o Secretaría	Incremento en el uso y grado de satisfacción de las y los titulares de derechos respecto de políticas y servicios públicos, en el ámbito de las áreas sobre las cuales ejerce rectoría el Ministerio o Secretaría
Metas de programas y proyectos	Programas y proyectos contenidos dentro del documento de Política Sectorial	Incremento en los productos y servicios entregados como resultado del programa o proyecto.	Incremento en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de productos y servicios públicos (sociales, económicos, legales, regulatorios, de seguridad, de información, etc.).

Fuente y Elaboración: SENPLADES-OACNUDH.

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

Del cuadro anterior se colige que cada política sectorial debe estar construida sobre la base del PNBV, sus objetivos, políticas y metas nacionales. Solo de esta manera se cumplirá el precepto de la planificación de que las acciones concretas que se ejecutan por parte de las entidades públicas contribuyen a alcanzar los grandes objetivos nacionales y construir la visión de país acordada.

Las metas indican el logro que se pretende alcanzar en los cuatro años de período gubernamental. En tal sentido, deben estar construidas de forma que sea posible alcanzarlas con las acciones que se van a emprender en ese período (planes, programas y proyectos). La planificación institucional se articulará para el cumplimiento de las políticas y metas del sector.

A su vez, el seguimiento y la evaluación de cumplimiento de las metas trazadas brinda indicadores para proponer cambios oportunos y sugerir inclusiones o modificaciones al PNBV.

Una política sectorial determinada puede responder a una sola política y meta del PNBV. En este caso, esta será la meta de política, siempre que esté formulada de manera que permita medir el logro de la política específica.

Esto no obsta para que las políticas sectoriales puedan aportar a otras políticas y metas del PNBV que estén en más de un objetivo. Esto puede suceder porque la formulación de los Objetivos del PNBV tiene una lógica intersectorial.

A más de las metas de impacto, los documentos de política sectorial pueden incluir metas e indicadores de resultado que sean relevantes, siempre recordando la importancia de desagregarlos por sexo, área de residencia, edad, condición de discapacidad, situación económica y origen nacional.

En el Documento de Políticas Sectoriales, la información de metas e indicadores se incluye en la matriz completa de políticas.

c) Diseño de programas y proyectos

Esta Guía no incluye criterios y metodologías detalladas para la formulación de programas y proyectos, sino únicamente nociones generales que permiten mantener el alineamiento y la coherencia en la planificación entre las políticas públicas a los programas y proyectos.

Los *programas y/o proyectos* constituyen las acciones que posibilitarán y concretarán la política sectorial. Se trata del componente operativo de las políticas. El diseño de programas y proyectos de acción constituye un proceso definido y sistemático para establecer el perfil y su aplicación.

Los *programas y proyectos* incluidos serán aquellos considerados como claves y necesarios para el cumplimiento de las políticas sectoriales respectivas. Cada programa y proyecto debe indicar el costo referencial respectivo. De esta manera, el sector puede dimensionar los costos de ejecución de sus políticas.

Debe estar explícita, además, la manera cómo el programa o proyecto aplica los enfoques de igualdad y cómo beneficiará a los grupos de atención prioritaria y otros

segmentos poblacionales excluidos, marginados o discriminados; del mismo modo, debe mostrarse cómo favorecerá a la equidad territorial. Esto es fundamental para contribuir a la construcción de políticas incluyentes y sustentables de desarrollo para el Buen Vivir.

En tal sentido, se inscribirán en una política sectorial definida, y deben por tanto responder a sus lineamientos de política y metas de desarrollo, así como a los lineamientos estratégicos para el sector.

Los programas y proyectos deben tener viabilidad técnica y financiera en el corto y mediano plazo. Deben ser priorizados los programas y proyectos que permiten definir claramente metas de impacto, para involucrar a actores y actrices en la inversión, con mejor aprovechamiento de las capacidades internas y las potencialidades del territorio (naturales, sociales, de infraestructura, productivas, etc.). Asimismo, los programas y proyectos deben apuntar a la generación de nuevas capacidades para atender las situaciones identificadas y/o diagnosticadas.

Los programas y proyectos deben ser diseñados de manera que propicien las alianzas sociales, dinamicen la economía y mejoren las capacidades tecnológicas del sector y de sectores afines.

Además, se recomienda considerar ciertos criterios relativos al diseño y ejecución del programa y proyecto; entre otros, deben ser eficientes en el uso de los recursos disponibles, eficaces en el logro de las metas, deben incluir la participación ciudadana, mostrar equidad en el gasto, vincular a la iniciativa privada cuando sea del caso, y establecer mecanismos de control interno y de control social. Los programas y proyectos deben contar con objetivos claramente definidos y alineados con los 12 Objetivos Nacionales del PNBV.

Adicionalmente, se deben tomar en cuenta criterios relativos al impacto del proyecto, como son, por ejemplo, la gobernabilidad (capacidad de los organismos públicos de responder satisfactoriamente a las demandas, garantizando representatividad y legitimidad en las decisiones), la productividad del y en el territorio, la reducción de la pobreza y de las inequidades sociales y territoriales, la sustentabilidad para el desarrollo, y la participación y control social.

d) Proceso de inclusión de los programas/proyectos en la planificación sectorial

El proceso de inclusión de los programas y los proyectos en la planificación institucional del sector debe considerar un momento inicial en el que se realizan los perfiles de programas y proyectos, los cuales pueden formar parte del banco de proyectos, y un segundo momento en el que los perfiles se convierten en programas y proyectos a ser ejecutados, para lo cual deben tener un diseño detallado y de conformidad con las directrices, metodologías, formatos y estándares creados para el efecto. Se debe tomar en cuenta los tiempos y plazos del ciclo presupuestario, por lo cual se vuelve fundamental planificar con la debida antelación.

3.3 Aprobación y aval

Una vez formuladas las políticas, deben ser aprobadas y avaladas por las autoridades pertinentes, mediante el acto administrativo que corresponda. El acto de formalización atribuye a la nueva decisión fuerza particular y la convierte en oficial. Esto es fundamental en un Estado constitucional de derechos y de justicia que busca explicitar sus políticas públicas, pues estas son garantías sujetas a control.

Podemos distinguir en esta etapa la validación social y política, y la aprobación por parte de la autoridad. La validación política es realizada por los equipos político y técnico, en los cuales están el Ministerio o Secretaría Sectorial, el Ministerio Coordinador y la SENPLADES. Este proceso es dinámico, por cuanto estas entidades participan en los equipos político y técnico asesor que elabora la política sectorial.

La legitimación social se da desde la sociedad civil, a través de los mecanismos participativos de consulta y deliberación, previstos a nivel constitucional y legal. Entre otros, es importante el papel del Consejo Ciudadano Sectorial. En este proceso de legitimación se deben retomar los insumos recolectados en la fase de diagnóstico, y se debe dar cuenta a la sociedad civil de los criterios para optar por una u otra política, de tal forma, que su participación en la fase de diagnóstico cobre sentido.

El Documento de Política Sectorial final, en el que se han incorporado las políticas, lincamientos de política, metas e indicadores, debe ser presentado al Consejo Sectorial que corresponda y a la SENPLADES, para lo cual se deben incorporar las observaciones y recomendaciones surgidas en ambas instancias. Es importante recordar que siempre se debe observar la rectoría que tiene un Ministerio o Secretaría ejecutora sobre su sector.

El Ministerio Coordinador incorpora en el campo de su Agenda Sectorial las políticas sectoriales y la SENPLADES, en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, lo hace a nivel del PNBV. La puesta en marcha pasa por alinear la planificación institucional a las políticas.

El Estado debe difundir la política sectorial de manera pública y amplia, por aplicación del principio de transparencia y para lograr que la sociedad y el propio sector se apropien críticamente de la propuesta y la apoyen.

Es importante considerar varios mecanismos para la difusión de la política:

- Es conveniente que el Documento de Política Sectorial cuente con un listado de políticas no demasiado extenso, para que resuma la acción del sector y sea fácil de recordar para las y los servidores públicos y para la población en general.
- Publicar el Documento de Política Sectorial en un diseño dirigido a la población en general, considerando que es un documento público de incidencia nacional.

- Difundir a las y los servidores públicos de la institución y las oficinas desconcentradas, para que se apropien críticamente de los contenidos del Documento.

- Difundir el Documento a través de medios de comunicación, foros y otros medios, según sea necesario.

4. Evaluación

Si bien esta Guía se focaliza en la etapa de formulación de políticas sectoriales, se detallan a continuación algunos aspectos sobre evaluación y rendición de cuentas con la finalidad de que se comprenda el ciclo completo de la política pública, en concordancia con el mandato constitucional del Art. 85.

Las entidades públicas, sean Ministerios o Secretarías que ejecutan las políticas, deben contar con sistemas internos de seguimiento de los programas y proyectos, que les permitan informar de forma permanente a las autoridades y a la ciudadanía, en concordancia con lo que establecen las normas nacionales sobre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social.

Si entendemos que las políticas se orientan a cumplir derechos, los derechos implican obligaciones, y las obligaciones, para ser efectivas, requieren mecanismos de rendición de cuentas.

La incorporación de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas es fundamental para detectar y corregir fallas sistémicas en la ejecución de políticas públicas, así como mejorar los servicios públicos. Por ejemplo, en varios países a menudo la desigualdad en el acceso a esos servicios, su baja calidad, el ausentismo crónico de las y los proveedores de primera línea, la corrupción endémica, son circunstancias que están relacionadas con la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas debe ser concebida como un proceso de diálogo interactivo que permita a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, como titulares de derechos, a las instituciones del Estado con atribuciones para el control y la fiscalización, y a las entidades públicas ejecutoras, la oportunidad de comprender los logros, obstáculos y deficiencias de las políticas públicas.

Para que este proceso sea posible, la información facilitada al público por los ministerios o secretarías ejecutoras debe incluir, pero no limitarse a, un informe de labores que detalle las actividades realizadas por dicha institución en un periodo determinado. Debe apuntar a constituir un proceso permanente en el que se articulen los distintos mecanismos de participación ciudadana establecidos en el marco normativo del país.

Los resultados del seguimiento y la evaluación, con participación ciudadana, permiten a activar las garantías constitucionales que constan a partir del artículo 84 de la Constitución y que son de tres tipos: normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales.

Para ser efectivo, el principio de rendición de cuentas en el ámbito sectorial requiere de los ministerios y secretarías ejecutoras:

Adoptar procedimientos y mecanismos para que las personas, a nivel individual y colectivo, tengan acceso a la información sobre los servicios a los que tienen derecho, sus costos (si corresponde) y sus derechos con respecto a proveedores de servicios públicos (incluyendo información fácilmente accesible sobre los mecanismos de queja o denuncia sobre estos servicios);

Reforzar mecanismos de seguimiento y evaluación en cada ministerio o secretaria, incluyendo sus capacidades de recolección de datos, análisis e informes; y

- Crear y facilitar un entorno propicio para que los Consejos Nacionales para la Igualdad, los Consejos Ciudadanos Sectoriales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos puedan llevar a cabo veedurías y otros mecanismos de rendición de cuentas dentro del sector.

5. Estructura del Documento de la Política Sectorial

5.1 Contexto General

En el Documento de Política Sectorial se debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política y metas a ser ejecutadas en el ámbito sectorial de competencia del Ministerio o Secretaría respectiva. En tal sentido, este documento es el instrumento de política pública que concreta las directrices de largo plazo y los objetivos nacionales del PNBV, en planes, programas y proyectos de acción de la Función Ejecutiva central y desconcentrada, a ejecutarse en el período de gobierno.

El Documento debe ser una síntesis corta y precisa de las características de la política sectorial, elaborado con el propósito múltiple de servir como:

a) Instrumento de la planificación del desarrollo:

- Para aprobación de las autoridades respectivas;
- Como documento de trabajo para el Ministerio o Secretaría respectiva, y en forma inmediata a su aprobación, como base para la planificación institucional;
- Para establecer canales de articulación con las demás entidades involucradas;
- Como soporte para la Agenda Sectorial correspondiente y para el PNBV, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

b) Difusión pública y amplia a la población y a las instituciones públicas, a través de los portales de internet institucionales, de la distribución del documento impreso y otros medios de difusión.

Para cumplir esos propósitos, el Documento debe ser estructurado y elaborado en un formato que provea a las y los decisores con todos los elementos y argumentos necesarios, a la vez que cumpla con el objetivo comunicacional de posicionar la política en la opinión pública.

5.2 Contenido del documento de política sectorial

A continuación se presenta una guía de contenidos mínimos para el Documento de Política Sectorial, con el fin de homogeneizar y armonizar los instrumentos que se presenten. El contenido del documento incluye dos matrices que resumen los elementos sustanciales de la propuesta de la política, cuyo formato se presenta después de la tabla de contenido.

En su contenido sustantivo, excluyendo anexos y apoyos gráficos, se sugiere un material de alrededor de 40 páginas.

Cuadro 5: Contenidos mínimos del

Documento de Política Sectorial

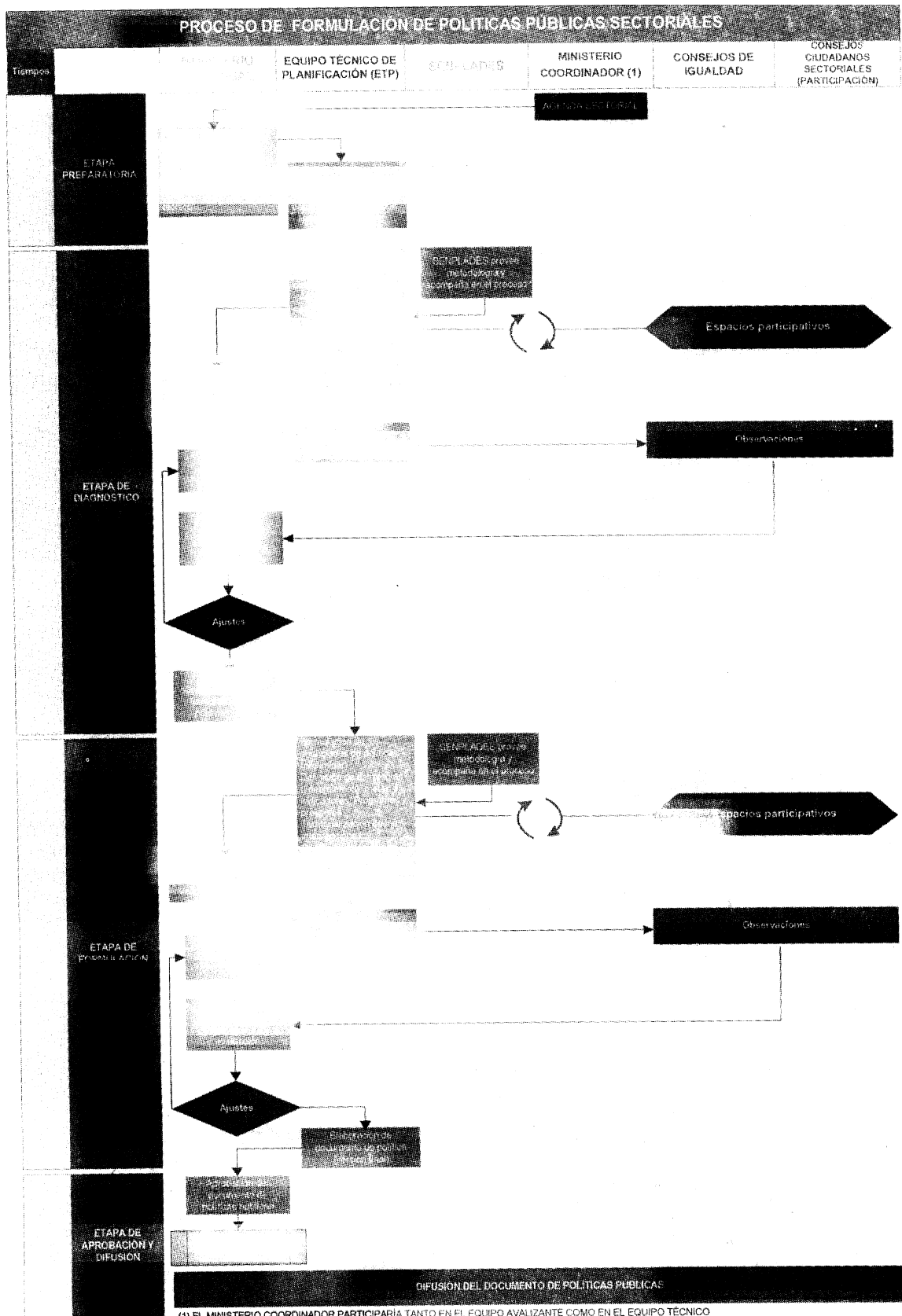
<p>1. Introducción</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación: Justificación, marco global del sector, período de referencia, marco constitucional y legal, evaluación del período anterior. - Entidades involucradas: Ámbito de competencia. - El sector y la planificación nacional: Aporte del sector a la consecución de la ELP, con énfasis en la primera fase y en los PEN, concertación con el PNBV, <i>transversalización</i> de los enfoques de igualdad, consideraciones ambientales y territoriales. - Proceso de construcción y aprobación - Proceso de participación ciudadana
<p>2. Diagnóstico del sector</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situación problemática y oportunidades de desarrollo de interés público priorizadas. - Alternativas de acción seleccionadas, línea de base. - Argumentación y criterios de priorización, mapeo de actores sociales e institucionales.
<p>Lineamientos de la política sectorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfoque estratégico para el sector. - Objetivo del sector. - Principios rectores. - Lineamientos generales. - Estrategias de <i>transversalización</i>, que se refieren a los mecanismos específicos para cerrar las inequidades i conforme a los enfoques de igualdad. - Sistematización del proceso participativo en el que consten los y las actoras sociales que participaron, haciendo énfasis en las representaciones de los grupos de atención prioritaria, el número de participantes y 1 los momentos en que participaron.
<p>Políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Explicitación de políticas sectoriales: enunciados de política, articulados al Bloque de Constitucionalidad y al PNBV. - Descripción de las políticas: Lineamientos de política, metas e indicadores, articulaciones i intersectoriales, mecanismos de <i>transversalización</i>, así como de <i>territorialización</i> de la política. <i>Resumen en Matriz 1</i>
<p>Determinación de Programas y Proyectos por Políticas</p> <p>Perfil de los Programas y/o Proyectos: Vinculación con las política sectorial, nombre y breve resumen.</p> <p>Costeo por políticas y programas: Costo referencial total y por programas y/o proyectos e identificación de fuentes. <i>Resumen en Matriz 2: Políticas y Programas</i></p>
<p>Mecanismos de seguimiento y evaluación</p> <p>Sistema de información con cuadro de metas e indicadores generales, anuales, a nivel de políticas.</p> <p>Identificación de mecanismos de información, participación ciudadana y transparencia.</p>
<p>Anexos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documento de diagnóstico ampliado. - Glosario. - Bibliografía - Documentos de planificación, marco conceptual, insumos, listado de participantes en el proceso. - Otros.

Fuente y Elaboración: SENPLADES


Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

6. Anexos Anexo 1: Proceso de formulación de políticas públicas sectoriales



Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

Anexo 2. Mecanismos e informes del sistema internacional de derechos

humanos

Lista de los tratados internacionales relevantes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"
- Convención internacional de derechos Económicos, Sociales y culturales
- Declaración de Viena y programa de Acción
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias
- Los convenios sobre trabajo digno, seguridad social y derecho a la sindicalización suscritos en el marco de la OIT

Mecanismo	Origen y composición	Cobertura	Periodicidad	Productos	Productos
				generales	específicos para cada país
Órganos creados en virtud de Tratados (Comités)	Tratados internacionales Expertos	Estados Parte	4 años	Observaciones generales para definir mejor el contenido de las normas	Observaciones finales con recomendaciones específicas
Procedimientos Especiales (Relatores especiales, grupos de trabajo ...)	Carta de NNUU- Consejo de Derechos Humanos Expertos	Universal	Variable	Informes temáticos que incluyen estudios interpretaciones doctrinales y buenas prácticas	Informes de misión que incluye recomendaciones específicas
Examen Periódico Universal (EPU)	Carta- Consejo de Derechos Humanos Representantes de los Estados	Universal	4 años	N/A	Recomendaciones del EPU
Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones	Convenios de la OIT Expertos	Estados Partes	2 años	Observaciones generales/y estudios generales/resumen de las decisiones	Observaciones y solicitudes directas/Conclusiones

7. Glosario

Agenda Sectorial

Instrumento de política pública que contiene la visión de desarrollo para el área y define los lineamientos, los principios, las políticas prioritarias y las acciones que en conjunto permitirán el logro de esas políticas de desarrollo en los sectores coordinados.

Brechas de capacidad

Expresan tanto las dificultades y vacíos que tienen los titulares de derechos para ejercerlos y exigir su cumplimiento, cuanto las dificultades y vacíos de las instancias correspondientes para garantizar el cumplimiento de los derechos.

Competencias

Conjunto de acciones o actividades institucionales que, en forma exclusiva o concurrente, le corresponden realizar legítimamente a uno o varios niveles de gobierno. Son los componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio.

Competencias Exclusivas

Son aquellas cuyo ejercicio es de responsabilidad única de un solo nivel de gobierno.

Competencias Concurrentes

Son aquellas de responsabilidad compartida por dos o más niveles de gobierno.

Coordinación

Proceso de armonización y sincronización entre los esfuerzos individuales, institucionales y colectivos para alcanzar los objetivos gubernamentales y estatales, evitando duplicaciones y retrasos en el cumplimiento de las metas.

Descentralización

Transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de Gobierno Nacional hacia los otros niveles de gobierno (subnacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal.

Desconcentración

Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

Desigualdades o brechas

Expresan la diferencia en el acceso y ejercicio de derechos por razón de sexo, edad, discapacidad, origen nacional y etnia.

Enfoques de igualdad

Por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan análisis de la realidad y la formulación de políticas públicas que reconocen la diversidad de titulares de derechos, así como las desigualdades en el ejercicio de los derechos. Los enfoques de igualdad tienen como principio fundamental la igualdad y no discriminación por razón del género, la edad, la etnia, la discapacidad y la condición migratoria o de movilidad humana.

Enfoque de género

Presta atención no solo a las mujeres sino a las relaciones entre los géneros. Se utiliza para diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas, y permite la formulación de políticas orientadas a alcanzar la autonomía económica, social y política con equidad para mujeres y hombres. Hace énfasis en la necesidad de considerar los efectos e impactos diferenciales y desiguales de las políticas y estrategias de desarrollo sobre hombres y mujeres.

Estándares de derechos humanos

Los estándares de derechos humanos están codificados en los sistemas e instrumentos jurídicos nacionales, internacionales y regionales, y constituyen el contenido normativo mínimo en términos de derechos, reivindicaciones y obligaciones, sobre el que deben rendir cuentas los titulares de deberes a todos los niveles de la sociedad, pero sobre todo el de los órganos del Estado. Este es el nivel mínimo o el contenido necesario para poder afirmar que un derecho se está cumpliendo. Un estándar nacional debería ser siempre igual o de contenido más fuerte que el nivel de una norma internacional. Si el estándar es inferior al internacional, entonces el estándar internacional prevalecerá (definición tomada de OACNUDH,2010).

Evaluación

Proceso que determina, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades en relación a los objetivos programados. Proceso mediante el cual se reúne y analiza información para determinar si un programa lleva a cabo las actividades que planteó y evaluar el contexto en que está logrando sus objetivos (por medio de estas actividades). La evaluación es una herramienta que se utiliza para conocer si el programa es lo más efectivo posible o si deben realizarse modificaciones.

Impacto

Grado en que una política pública ha hecho un cambio a largo plazo en las condiciones de inicio, a través de las acciones implementadas.

Indicadores

Un indicador es una magnitud asociada a una característica y permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los objetivos y políticas.

Inversión pública

Es el gasto que realizan las entidades del sector público en la ejecución de proyectos orientados a apoyar la producción y el desarrollo de la infraestructura básica productiva, así como para lograr una mayor y mejor accesibilidad de la población a los servicios públicos de salud, educación y saneamiento básico; incluye gastos destinados a mejorar el desarrollo urbanístico y también programas, proyectos y actividades orientadas a apoyar el desarrollo humano.

Línea de base

Es el punto de partida o estado inicial de una problemática determinada, antes de la ejecución del PNBV. La línea de base se determina en función del indicador de gestión del objetivo. Las entidades que ejecutan las políticas deben obtener indicadores clave, que describen el estado de una situación dada para analizar cómo evolucionan los problemas. Se trata de un diagnóstico que se realiza al inicio del programa para establecer los datos con los cuales se compararán los resultados obtenidos.

- Metas

La meta constituye la expresión cuantitativa del objetivo, es decir, de lo que se pretende lograr al concluir la política y se expresa en términos relativos o absolutos. La meta es el compromiso de la gestión de gobierno. Se puede entender entonces como el valor de los indicadores al que se quiere llegar. Es el nivel de resultado o impacto que se desea alcanzar con el objetivo planteado, expresado en unidades del indicador verificable, en un plazo determinado. Expresa la solución del problema que se ha identificado. Las metas deben ser medibles, apropiadas, temporales, específicas y realistas, y pertenecer a un componente específico de la política.

Portadores de obligaciones

Son las personas naturales y jurídicas de derecho público y privado, obligadas a garantizar o cumplir derechos. En el campo de la política pública los portadores de obligaciones son las autoridades, funcionarios y organismos estatales de los niveles central y local.

Planificación

Proceso en el cual se diseñan y establecen objetivos, políticas y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado.

Planificación participativa

Proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. Supone construir una visión de futuro que cada sociedad desea alcanzar, ordenando las acciones que permitan o conduzcan el logro de dicha visión. Implica una dinámica de interacción, de información, de deliberación, de construcción de consensos y disensos a

partir de los cuales se genera conocimiento. La generación, seguimiento y evaluación de compromisos de acción son el fundamento de la planeación participativa.

Planificación institucional

Consiste en la preparación de insumos técnicos necesarios y la gestión requerida para la promulgación de actos administrativos que establezcan políticas de Estado, políticas sectoriales, programación operativa y planes de inversión. La planificación institucional debe establecer lineamientos de política de largo plazo, que permitan orientar el accionar de la institución, así como la programación operativa de corto plazo en detalle que permita el monitoreo del desempeño del Ministerio.

Planificación operativa

Proceso mediante el cual una institución u organización decide qué actividades se llevarán a cabo, qué departamento o persona las realizará, los recursos que requerirán y el tiempo en el cual se realizarán. La planeación del trabajo generalmente cubre un período de un año o menos.

Plazo

Tiempo designado en el que se llevarán a cabo las actividades y su secuencia cronológica. Corto plazo (1, 2 años), mediano plazo (4, 5 años), largo plazo (10 o más años). Corresponde al período de vigencia del Plan.

Población objetivo (beneficiarios)

Población específica beneficiaria de una política, programa o proyecto, definida en términos de cantidad y características de personas, grupos o sectores; y cobertura social y geográfica.

Pro forma presupuestaria

Cálculo o estudio anticipado de los ingresos probables y del nivel a que podrían llegar los egresos o gastos que con cargo a ellos deben efectuarse dentro de un período determinado, denominado ejercicio fiscal, que generalmente es de un año.

Prospectiva

Ejercicio de planificación que consiste en imaginar escenarios futuros, no necesariamente deducibles de la proyección de las tendencias actuales.

Rectoría

Es una facultad del Estado para establecer políticas y mecanismos de ejecución que encaminan las actividades de los agentes al logro de los objetivos y metas del desarrollo.

Regímenes especiales

Se refiere a la existencia de regímenes de administración territorial especial por consideraciones históricas, económicas, demográficas, ambientales u otras. Estas condiciones inciden fundamentalmente en tres ámbitos de la vida nacional: i) desarrollo sustentable y preservación

ecológica (región amazónica y Galápagos); ii) desarrollo específico de conglomerados étnico-culturales (indígenas, montubios y negros); iii) desarrollo de zonas urbanas densamente pobladas (Quito, Guayaquil y sus zonas de influencia).

Sectores

Sectores de la administración pública integrados por instituciones decisorias caracterizadas por la semejanza de las funciones que desempeñan, de los fines que persiguen y de los patrones de comportamiento.

Sector estratégico

Es aquel en el cual la definición de políticas públicas y modelos de gestión le corresponden exclusivamente al nivel de Gobierno Nacional por sus características especiales. Ejemplo: Petróleo, Minas, Energía, Agua, Telecomunicaciones, Transporte.

Seguimiento

Mecanismo para evaluar regularmente la situación de una política, programa o proyecto, observando si las actividades se llevaron a cabo como fueron planeadas y si dieron los resultados esperados.

Titulares de derechos y responsabilidades

Según la Constitución los titulares de derechos son las personas y la naturaleza. Los sujetos titulares de derechos, son las personas que poseen derechos: hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas discapacitadas, integrantes de pueblos y nacionalidades.

8. Bibliografía

___Aguilar Villanueva, Luis (1993). «Estudio Introductorio». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Vol. 3. México.

___Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

___Felner, Eitan (2008). «¿Una Nueva Frontera para la Defensa de los derechos Económicos y Sociales? Convirtiendo los Datos Cuantitativos en una Herramienta para la Rendición de Cuentas en derechos humanos». En *Sur Revista Internacional de derechos humanos*, Vol. 5, No. 9.

___Felner, Eitan (2010). «Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales». En Víctor Abramovich y Laura Pautassi, comps. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

___García, Sonia (2007). *Participación ciudadana y control social en los gobiernos locales del Ecuador*. Quito: CEPLAES/DED.

___Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

___Moro, Javier, y Juan Besse (2006). *La Nueva Agenda en Política Pública. Guía*. México: FLACSO.

___Naciones Unidas (2010). *Glosario de términos para el Taller Enfoque basado en los derechos humanos. Gestión por resultados*.

___Naciones Unidas (2009). *Marco de asistencia de las naciones unidas para el desarrollo (MANUD) y evaluación común para el país (CCA). Guía para los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre la preparación de la CCA y el MANUD*.

___Nelson, Bárbara (1993). «La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Vol. 3. México.

___Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH (2009). *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Ginebra.

___Oszlak, Óscar, y Guillermo O'Donnell (1984). «Estados y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación». En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. No. 1. Caracas.

___Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

___Tamayo Sáez, Manuel (1997). «El análisis de las políticas públicas». En Rafael Baños y Ernesto Carrillo, comps. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

SENPLADES.- Es fiel copia del original.- Lo certifico.- f.)
Ilegible, Coordinación General de Asesoría Jurídica.

No. 466-2011

RENE RAMÍREZ GALLEGOS
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO

Considerando:

Que, el Art. 3 de la Constitución de la República establece entre los deberes primordiales del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que, la misma Carta Magna en su Art. 85 define a las políticas públicas como garantía de los derechos reconocidos en la misma, en virtud de lo cual, su formulación, ejecución, evaluación y control se orientarán a

hacer efectivos tales derechos y el buen vivir, debiendo ser formuladas a partir del principio de solidaridad y con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que, el mismo texto constitucional en su Art. 279 establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo, estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana; y, tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará;

Que, el Art. 280 de la Constitución de la República establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del Presupuesto del Estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos, coordinará las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados, siendo su observancia de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores;

Que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre del 2010, tiene como objetivo fundamental normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y la vinculación entre estos;

Que, el artículo 26 del Código Orgánico ibídem establece que la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa será ejercida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, misma que tiene entre sus atribuciones, integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, así como concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada;

Que, el artículo 54 del aludido Código Orgánico señala que las instituciones sujetas al ámbito de dicha norma, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reportarán sus instrumentos de planificación institucionales a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo mediante normativa técnica, establecerá las metodologías, procedimientos, plazos e instrumentos necesarios, que serán de obligatorio cumplimiento;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 1011, publicado en el Registro Oficial No. 324 de 25 de abril del 2008, se establece que los ministerios de la Función Ejecutiva realizarán su planificación institucional sobre la base de los objetivos nacionales de desarrollo determinados por la SENPLADES, las políticas de Estado pertinentes a su sector y los lineamientos determinados por el Ministerio al que pertenecen, y de acuerdo con los lineamientos metodológicos que la SENPLADES apruebe para el efecto; Que, mediante Acuerdo Ministerial No. 392-2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 95 de

2 de diciembre de 2010, se expidió el Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES, mismo que establece entre sus atribuciones, a cumplirse a través de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, establecer las normas técnicas de planificación institucional, con carácter nacional y desconcentrado, y coordinar con las entidades del sector público la formulación y reporte de sus planes institucionales;

Que, es necesario establecer una metodología común que permita la ejecución de la planificación institucional de las diferentes entidades sujetas al ámbito del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución y las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador; el Art. 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1372, publicado en el Registro Oficial Nro. 278 de 20 de febrero de 2004; y, el literal w) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES,

Acuerda:

Artículo 1.- Expedir la Guía Metodológica de Planificación Institucional, que deberá ser observada por las entidades sujetas al ámbito del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Artículo 2.- El presente acuerdo entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Cumplase y publíquese.

Dado, en el Distrito Metropolitano de la Ciudad de San Francisco de Quito, a 20 de julio del 2011.

f.) Rene Ramírez Gallegos, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES.- Es fiel copia del original.- Lo certifico.- f.) Ilegible, Coordinación General de Asesoría Jurídica.

GUÍA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

1. Introducción

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como medios para lograr los objetivos del Buen Vivir. Además, establece como objetivos de la planificación propiciar la equidad social y territorial, promover la igualdad en la diversidad, garantizar derechos y concertar principios rectores de la planificación del desarrollo.

La Carta Magna señala que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado.

Estas directrices llevaron a la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013 (PNBV), que es de observancia obligatoria para el sector público e indicativo para el sector privado del país. Es alrededor de los grandes Objetivos Nacionales y Políticas definidos en el PNBV que las entidades del Estado deben desarrollar sus planes institucionales y dirigir sus esfuerzos hacia la obtención eficiente de resultados y la implantación de una nueva cultura organizacional.

El PNBV tiene un carácter profundamente humanista, persigue ante todo el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, mediante el principio de igualdad de oportunidades y derechos para todos y todas sin discriminación alguna, como también busca desmontar patrones culturales que inhiben la autonomía y empoderamiento de grupos y sectores sociales tradicional e históricamente marginados y/o excluidos, entre ellos las mujeres, las personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género, los niños y niñas, las personas con discapacidad, las personas en situación de movilidad humana, las personas privadas de libertad, entre otros. La ruta trazada en el PNBV, se orienta a la consolidación de una nueva sociedad sobre la base de la solidaridad, la justicia y la paz.

Desde esta perspectiva, el presente documento aporta conceptos y la metodología para la elaboración de planes institucionales. No pretende ser un manual estricto sobre el método de la planificación, sino más bien un conjunto de consideraciones enfocadas hacia la práctica y desde la práctica, a fin de que cada entidad, conforme a su rol y competencia, cumpla su papel en la consecución de los objetivos nacionales del PNBV.

La metodología permite a las instituciones contar con una guía simple para la formulación de la planificación institucional de forma consensuada al interior de cada una de las entidades del Estado y su articulación con el presupuesto. Esto último es de gran importancia, pues mientras los objetivos, políticas, programas y proyectos identificados en el proceso de planificación pública no se traduzcan en compromisos financieros contemplados en el presupuesto del Estado, no dejan de ser propósitos o buenas intenciones sin ninguna garantía de ejecución.

Finalmente, cabe mencionar que a lo largo de la metodología se propone, una serie de instrumentos y formatos para el desarrollo de los documentos de planificación, que servirán de insumo para en lo posterior alimentar el Sistema Informático de Planificación de la SENPLADES, cuya funcionalidad permite consolidar la planificación institucional de las entidades del sector público, así como realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

2. Marco Legal

- La *Constitución de la República* constituye el marco fundamental que posiona la planificación del desarrollo como un deber del Estado para la consecución del Buen Vivir.

Art. 1. El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, inter-cultural, plurinacional y laico.

Art. 3. Es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buen Vivir.

Art. 11.2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Art. 35. Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolecen de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 70. El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Art. 156. Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la Ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

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

Art. 293. La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 341. El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria de salud, o de discapacidad.

- El *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, cuyo objetivo es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, establece:

Art. 4. Se someterán a este Código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República.

Art. 5.1. La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

Art. 5.3. Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Art. 9. La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del Buen Vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Art. 11. La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la

planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

Art. 14. Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidades y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

Art. 17. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instrumentos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Art. 54. Las instituciones sujetas al ámbito del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reportarán a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sus instrumentos de planificación institucionales, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo definirá el instrumento de reporte. Mediante normativa técnica se establecerán las metodologías, procedimientos, plazos e instrumentos necesarios, que serán de obligatorio cumplimiento.

- El *Decreto Presidencial No. 1011-A* establece:

Art. 4. DE LA COORDINACIÓN CON SENPLADES.- El Subsecretario de Planificación de cada uno de los Ministerios de la Función Ejecutiva, deberá elaborar la planificación institucional en estricta coordinación con la SENPLADES; para ello deberá realizar la planificación institucional de acuerdo a los lineamientos metodológicos que la SENPLADES apruebe para el efecto.

3. Fundamentos de Planificación

Para introducirnos en el proceso de planificación es primordial unificar los principales conceptos, que nos permitirán homogenizar los procedimientos y la construcción de herramientas e instrumentos metodológicos.

3.1 Plan

Según varios autores, se tiene:

a) Plan es «la toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.» (Ossorio, 2003:16).

b) Ortega define al plan no solo como un documento de perspectivas y previsiones, sino como el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención (Ortega, cit. por Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, 2006: 1).

c) Miguel conceptualiza el plan como la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados. Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas. El contenido básico de un plan es: justificación del plan, visión del plan, diagnóstico, prospectiva, objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos del plan (Miguel, cit. por Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, 2006: 1).

d) «El plan es el parámetro técnico-político en el que se enmarcan los programas y proyectos, es decir, se convierte en el marco de referencia direccional de la entidad o dependencia. Si bien un plan agrupa programas y proyectos, su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de los programas y proyectos» (UNAM, 2008: 5).

De los conceptos anteriores podemos deducir que *plan es un conjunto de orientaciones técnicas y políticas que conducen las acciones hacia la consecución de objetivos y metas de mediano, corto y largo plazo. El plan incorpora la respectiva asignación de recursos.*

3.2 Planificación

a) «La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla» (Lira, 2006: 1).

b) «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» (Downes, 2001: 9).

c) La planificación es un «proceso que pretende racionalizar y regular —parcial o totalmente— la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social» (Timbergen, cit. por Muñoz, 2005: 14).

d) La planificación es un curso intencionado de acción, que pretende arribar a un «orden democrático en el que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad» (CEPAL, 2010: 6-8).

Se aplica con visión de mediano, corto y largo plazos y tiene como propósito la reducción de las brechas en

materia de logros efectivos. Apunta hacia la igualdad potenciando las capacidades humanas y movilizando energías desde el Estado, para remediar las disparidades, afincar sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas con sinergias sociales y territoriales positivas. Propone fortalecer la protección de las personas mejorando los mercados laborales como las transferencias y gestión públicas. Busca la igualdad de derechos y oportunidades, la solidaridad con las generaciones venideras, que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

Se puede concluir entonces, que planificación *es diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto.*

3.3 Ciclo de la planificación

El ciclo de la planificación comprende tres fases: la formulación, la implementación y el seguimiento y evaluación.

- **Formulación del plan**

Este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados.

- **Implementación del plan**

Es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas.

- **Seguimiento y evaluación**

Consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.

4. La Planificación Institucional

La planificación institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas.

El proceso de planificación institucional permitirá a cada entidad:

- Lograr coherencia y racionalidad de las acciones, a través del enlace entre las políticas nacional y sectorial, y los medios propuestos para alcanzarlos.
- Enfrentar los principales problemas, proporcionando un marco útil para tomar decisiones en forma coordinada.

- Introducir nuevas y mejores formas del quehacer público, a través del reconocimiento de las competencias y responsabilidades de cada entidad.
- Ubicar un mecanismo al más alto nivel para la sostenibilidad de los enfoques transversales.
- Mejorar su desempeño a través del establecimiento de un sistema de seguimiento permanente.
- Crear un sentido de pertenencia a la institución.
- Mejorar las relaciones entre las y los servidores de la institución, a través del diálogo y la construcción de una visión compartida.
- Comprometer a las y los directivos a impulsar el logro de los objetivos planteados y evitar que el proceso de planificación quede en buenas intenciones.
- Optimizar dinero, tiempo y esfuerzo.
- Trabajar con una visión integral del desarrollo orientada hacia el Buen Vivir y la igualdad entre actores/as diversos/as.
- Planificar para modificar modelos anacrónicos, que mantienen injusticias, pobreza, desarraigo, y desempoderamiento de segmentos significativos de la población.

4.1 Características

De las múltiples definiciones de planificación existentes se han extraído las principales características:

- Jerárquica: requiere de voluntad política, es promovida y validada por las autoridades de las entidades. La planificación de cada institución iniciará con el aval de la máxima autoridad de la entidad, que emitirá un conjunto de directrices y prioridades que orientarán el proceso.
- Dinámica y flexible: es un ejercicio continuo, se desarrolla con una frecuencia determinada. Las

intervenciones deben revisarse, retroalimentarse y, de ser el caso, modificarse si lo planificado no está cumpliendo con las metas establecidas para el período.

- Participativa: involucra a actores y actoras internos/as de las entidades, tanto del nivel central como del desconcentrado. En el caso de los Ministerios, de considerarlo pertinente, se incluirá a actores externos, como pueden ser los Consejos Ciudadanos Sectoriales establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El proceso de planificación institucional debe ser participativo e inclusivo ya que cada servidor o servidora, desde su campo de acción, tiene una percepción distinta de los problemas y de las posibles soluciones. En el caso de instituciones con estructuras desconcentradas es fundamental que la planificación institucional involucre tanto a las y los servidores del nivel central como del desconcentrado, pues esto permitirá que todos conozcan el trabajo de los demás y la problemática existente en los otros espacios, que posiblemente son causas o efectos de la realidad de otras unidades.

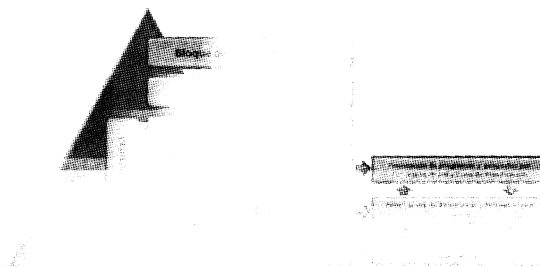
La participación de las servidoras y los servidores de la institución brindará, entre otras cosas, sostenibilidad a la planificación. Es decir, logrará que, pese a situaciones de cambio, esta guarde vigencia y continuidad.

- Realista: recopila las necesidades de la institución para la consecución de sus metas y toma en cuenta los recursos disponibles. El plan debe tener un carácter eminentemente práctico, orientado a la acción y, en última instancia, a la transformación de la realidad en un futuro más o menos inmediato.
- Incluyente: a partir de un enfoque basado en derechos, incorpora los enfoques territorial y de igualdad (de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad), así como el enfoque ambiental.

4.2 Instrumentos de Planificación

Figura 1.1

Alineación instrumentos de planificación



Fuente: Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.

Elaboración: SENPLADES.

A fin de que exista una verdadera articulación entre la planificación nacional, la planificación institucional y el presupuesto, la planificación institucional debe incorporar a partir de sus elementos orientadores (misión, visión y objetivos estratégicos

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

institucionales) las directrices provenientes de la Constitución, del Plan Nacional para el Buen Vivir, de las Agendas y Políticas Sectoriales, así como de las Agendas Zonales y las Agendas para la Igualdad; y concretar la acción pública en la Programación Plurianual de la Política Pública (PPPP) y la Programación Anual de la Política Pública (PAPP).

A continuación se define cada uno de los instrumentos enunciados:

Cuadro 1.1: Instrumentos de planificación

<p>Agendas Sectoriales: Las Agendas Sectoriales constituyen instrumentos de coordinación sectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos emblemáticos a mediano plazo y se establecen como el nexo entre el PND y las políticas de los Ministerios ejecutores y entidades coordinadas.</p>
<p>Políticas sectoriales: Las políticas sectoriales de las entidades coordinadas operan en armonía con la Constitución, la Estrategia de Largo Plazo (ELP), el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y las Agendas Sectoriales. Las políticas sectoriales orientan el ejercicio de la facultad de la rectoría ministerial, definen las prioridades sectoriales y facilitan los procesos de priorización de la inversión pública. Son además, instrumentos para la retroalimentación con la Agenda Sectorial correspondiente. Estas políticas deben considerar la dimensión territorial y los enfoques para la igualdad y ambiental.</p>
<p>Agendas Zonales: Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado.</p>
<p>Agendas para la Igualdad: En base a un diagnóstico específico a cada enfoque, formulan políticas y lineamientos para la igualdad, a ser transversalizados en la dimensión sectorial y territorial de la planificación, identificando programas y proyectos para la reducción de brechas, así como vacíos en la acción pública.</p>

Fuente: Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.

Elaboración: SENPLADES.

4.3 Pasos para la formulación de la planificación institucional

El proceso de planificación institucional involucra el desarrollo de los siguientes pasos:

- a) **Descripción y diagnóstico institucional**
Comprende el análisis de las competencias y atribuciones otorgadas a la institución así como también conocer la realidad en la cual opera;
- b) **Análisis situacional**
Consiste en el conocimiento y análisis del ambiente externo (nacional e internacional) y principalmente del sector al cual pertenece.
- c) **Declaración de elementos orientadores**
La misión, visión, los valores y los objetivos estratégicos institucionales constituyen elementos orientadores para el accionar de la entidad. Los objetivos estratégicos institucionales son los puntos futuros adonde la organización pretende llegar y cuyo logro contribuye al cumplimiento de las políticas sectoriales y, a través de estas, al Plan Nacional para el

Buen Vivir.

- d) **Diseño de estrategias, programas y proyectos**
Las estrategias constituyen los medios que permiten plantear los cursos de acción factibles y necesarios para el logro de objetivos y metas institucionales y, por ende, para el cumplimiento de la política pública. Esta fase permite identificar el conjunto de acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos y la determinación de recursos requeridos para este fin.
- e) **Programación Plurianual y Anual de la política pública**
La vinculación de los objetivos estratégicos institucionales de cada una de las instituciones a las políticas públicas definidas por las entidades rectoras de cada sector, y su proyección en el tiempo de acuerdo al plan formulado, constituye la Programación Plurianual y Anual de la política pública. En este instrumento se plasman las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (4 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo. Adicionalmente, se desglosa en ciclos anuales.

El desarrollo de la planificación institucional y su sistematización a través de la formalización de una serie de pasos, que deben estar transversalizados por el enfoque de género, étnico cultural, intergeneracional, de movilidad humana y ambiental, permitirá a cada una de las entidades públicas contar con una herramienta que clarifica la orientación y el rumbo futuro de la institución, proporcionando una base sólida para la definición de líneas de acción estratégicas y la toma de decisiones.

Como resultado de este proceso, se espera que las organizaciones del sector público estructuren un documento de planificación institucional cuyo alcance llegue hasta la identificación de proyectos, recursos y su programación plurianual y anual. La estructura del documento se describe más adelante.

5. Formulación del Plan Institucional

La planificación institucional no será posible si no se cuenta con el liderazgo y apoyo irrestricto de la máxima autoridad institucional. Además debe convocar al mayor número de personas de la entidad. De esta forma, la estrategia formulada durante el proceso de planificación será conocida y entendida por los y las servidores/as facilitando su empoderamiento y compromiso para alcanzar los objetivos planteados.

Es recomendable desarrollar un taller de trabajo en el que todas las unidades administrativas de la institución tengan representación. Es importante además contar con los

usuarios y/o beneficiarios considerados en su diversidad de género, étnica cultural, intergeneracional, movilidad humana, capacidades diferentes, de los bienes o servicios que la entidad genera, a fin conocer sus apreciaciones respecto a la organización y cómo califican la oportunidad y la calidad de los productos y/o servicios que reciben.

5.1 Descripción y diagnóstico institucional

5.1.1 Descripción de la institución

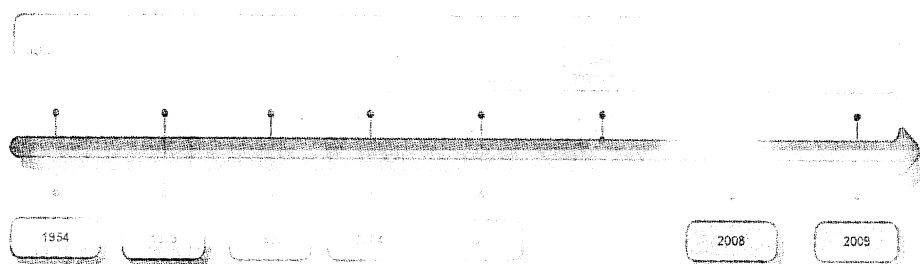
La descripción de la institución nos permitirá conocer la razón de ser de cada entidad e identificar su papel en el desafío de alcanzar los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Para ello, es fundamental partir de su historia, marco legal, rol, competencias y atribuciones.

• Breve descripción histórica de la institución

La recopilación de la *historia institucional*, requiere investigar y reunir toda la información sobre el *marco legal* que ha regulado y regula el funcionamiento de la institución. Así, también los instrumentos (leyes/decretos/resoluciones) que hayan variado esta creación a lo largo del tiempo y los actores clave, especificando el papel que desempeñaron o desempeñan en el proceso.

Con la información obtenida se construirá una línea de tiempo tal como muestra el ejemplo:

Figura 1.2: Línea histórica de la descripción de la institución



Fuente y elaboración: SENPLADES

• Competencias, facultades, atribuciones y rol

Para ministerios o secretarías de Estado, deben incluirse sus competencias, facultades, atribuciones y roles, que serán tomados de la matriz de competencias trabajada conjuntamente con la SENPLADES (Subsecretaría General de Democratización del Estado).

**Cuadro 1.2: Competencias,
facultades, atribuciones y rol**

<p>Facultades: Son las capacidades para el ejercicio de una competencia</p>	<p>por parte de un nivel de gobierno. Por ejemplo :</p>										
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nivel</th> <th>Facultad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Planta Central</td> <td>Rectoría, regulación y planificación</td> </tr> <tr> <td>Subsecretarías Regionales</td> <td>Regulación, coordinación</td> </tr> <tr> <td>Direcciones Provinciales</td> <td>Coordinación, control y gestión</td> </tr> <tr> <td>Direcciones parroquiales</td> <td>Gestión</td> </tr> </tbody> </table>	Nivel	Facultad	Planta Central	Rectoría, regulación y planificación	Subsecretarías Regionales	Regulación, coordinación	Direcciones Provinciales	Coordinación, control y gestión	Direcciones parroquiales	Gestión	
Nivel	Facultad										
Planta Central	Rectoría, regulación y planificación										
Subsecretarías Regionales	Regulación, coordinación										
Direcciones Provinciales	Coordinación, control y gestión										
Direcciones parroquiales	Gestión										
<p>Competencias: Son el conjunto de acciones o actividades que, en forma exclusiva o compartida, realizan legítimamente uno o I varios niveles de gobierno. Son componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio. Por ejemplo, en el caso de salud podrían ser: Vigilancia de la salud pública. Gestión de la salud. Provisión de servicios de salud.</p>											
<p>Atribuciones: Son las actividades que los Ministerios Sectoriales desarrollan para la ejecución de sus competencias, en función de sus productos y servicios. Ejemplo: para el Ministerio de Salud, una de sus atribuciones será: "Formular y ejecutar la política integral de salud del país".</p>											
<p>Rol de la institución: Es el papel que cumple cada entidad para orientar su gestión hacia el cumplimiento del mandato constitucional y las políticas nacionales.</p>											

Fuente y elaboración: SENPLADES.

5.1.2 Diagnóstico institucional

El diagnóstico de la institución nos permitirá conocer la situación actual de la entidad, sus capacidades y limitaciones y la forma en la que opera la entidad.

Este análisis considera aspectos como:

- **Planificación**

Determinar si la entidad tiene planes (estratégico, operativo, etc.) y si estos son claros y adecuados; las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas; existen mecanismos y/o procesos de seguimiento y evaluación en base a objetivos y metas que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la entidad; y, de existir planes, se cuenta con financiamiento.

- **Estructura organizacional**

Evaluar si las unidades administrativas responden a los procesos que la entidad ejecuta; existe adecuada cooperación intrainstitucional; cómo es su operatividad: desconcentrada, descentralizada, etc.; su modelo de gestión implementado está acorde al tipo de estructura

ministerial asignado; incorpora un mecanismo al más alto nivel para que se trabaje de manera articulada y dé sostenibilidad al enfoque de derechos.

- **Talento humano**

Analizar si la entidad cuenta con el personal suficiente; es personal competente para desempeñar su función; existe compromiso con la institución; las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados, incluyentes e incorporan enfoques para la igualdad de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad).

- **Tecnologías de la información y comunicaciones**

Identificar si se dispone de infraestructura tecnológica adecuada; se dispone de sistemas de información para los procesos agregadores de valor; si los sistemas informáticos de soporte a los procesos de apoyo son adecuados.

- **Procesos y procedimientos**

Evaluar si la gestión se desarrolla por procesos; existen manuales de procesos y procedimientos; los procesos son ágiles y simplificados; los procesos de apoyo administrativo y financiero funcionan adecuadamente.

5.1.3 Insumos

Documentos relacionados con los reglamentos, estatutos y personería jurídica.

Planes institucionales (último formulado).

La historia de la organización (si la hay).

Evolución del presupuesto institucional.

Esta documentación debe obtenerse con anterioridad a la reunión o taller de planificación, pues es uno de los insumos a emplearse.

5.1.4 Procedimiento

Para elaborar la descripción de la institución, es recomendable formar un equipo técnico liderado por el área responsable de la planificación institucional, y conformado además por otros personeros, principalmente servidores que han permanecido mayor tiempo en la institución, ya que ellos son quienes guardan la memoria institucional.

El diagnóstico de la entidad puede obtenerse mediante la aplicación de instrumentos como entrevistas, encuestas y/o grupos focales. Con toda esta información es conveniente realizar un análisis sistémico, distinguiendo los síntomas de causas más profundas y los efectos que producen.

5.2 Análisis situacional

5.2.1 Análisis de contexto

Para alcanzar concreciones respecto al estado actual de la entidad y del sector al que pertenece, el método puede ser distinto en función del nivel de madurez en los análisis de la realidad disponibles y de la disponibilidad de información en este mismo sentido.

El análisis de los factores externos a la institución permitirá conocer los aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, culturales, laborales, entre otros, que determinarán las intervenciones de las instituciones.

S Político

Contextualiza el entorno político en el que la institución desarrolla sus acciones. Este análisis es fundamental, ya que la situación política y jurídica permite dar continuidad a las intervenciones e incide en el desarrollo nacional. Asimismo, influye en la consolidación de las capacidades institucionales.

S Económico

Caracteriza el entorno económico que le rodea y la situación de la institución en cuanto a fuentes de financiamiento, la disponibilidad de recursos para desarrollar las acciones, programas y proyectos que le permitirán cumplir con lo establecido en las políticas nacionales y sectoriales.

S Social

Incluye el análisis de la población tomando en cuenta la diversidad de género, etaria y étnico cultural, entre otras, a la que la institución encamina sus acciones. En este punto es fundamental considerar que la Carta

Magna establece que los grupos de atención prioritaria (mujeres embarazadas, personas con capacidades especiales, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas privadas de la libertad, emigrantes y refugiados) recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

S Tecnológico

El acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) abre un abanico de oportunidades que las instituciones deben identificar para aprovecharlas e incorporarlas en la gestión como medio para una administración pública más eficiente que ofrezca productos y servicios de calidad para la sociedad ecuatoriana.

S Cultural

Considerando que la Constitución establece que el Estado ecuatoriano es plurinacional e intercultural, con identidades diversas, las instituciones deben incluir un análisis minucioso de los factores culturales y del ámbito de acción de la misma, que le permitan aportar al mandato constitucional y reducir las brechas existentes de género, generacionales, étnico-culturales, sociales y económicas, y orientar la gestión institucional hacia el fortalecimiento de la interculturalidad, como principio básico para el afianzamiento de la democracia inclusiva y la garantía de derechos.

5.2.2 Análisis sectorial y diagnóstico territorial

Es muy importante que la institución realice un análisis a profundidad del sector al que pertenece. Este análisis comprende la identificación y cuantificación de las principales variables que permiten determinar las condiciones del sector en el nivel territorial más desagregado.

Por lo tanto, es necesario examinar los problemas y las variables relativos a cada sector, puesto que ello favorece a la mejor comprensión de la realidad. Todo esto posibilitará determinar el accionar que cada uno de los sectores incorporará para dar respuesta a la problemática, la misma que debe ser desglosada y detallada priorizando y asignando los recursos necesarios para su solución.

5.2.3 Mapa de actores y actoras

Los actores y actoras sociales son las diferentes personas e instituciones que actúan e inciden en el medio en que se desenvuelve la institución. Estos pueden influir la inercia de la institución, tanto en el logro de transformaciones como en la permanencia del *statu quo*. El análisis e identificación de actores permitirá a la institución planificar tomando en cuenta los efectos de las relaciones con otros actores, así como definir las medidas necesarias para desarrollar con éxito sus acciones. Algunos tipos de actores sociales son: instituciones y empresas públicas, empresas privadas, comunidad, contratistas, personas naturales, entre otros.

5.2.4 Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

La exploración de los factores positivos y negativos, internos y externos que tienen efectos sobre la institución permitirá elaborar un estudio estratégico en el que se

identifiquen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la entidad.

S Fortalezas: son las características positivas internas que deben potenciarse para lograr una gestión eficiente e impactos nacionales positivos.

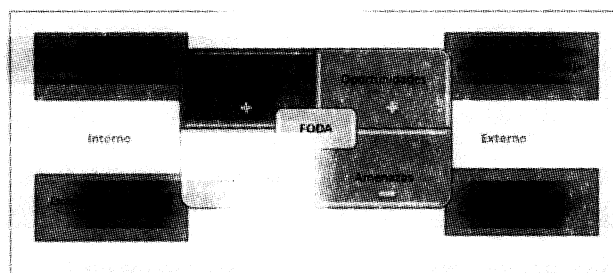
S Oportunidades: son características positivas externas. Son factores del medio que deben aprovecharse para el beneficio de la institución.

S Debilidades: son deficiencias internas de la institución, en las que se debe trabajar para cambiar o eliminar.

S Amenazas: son situaciones negativas externas, que inciden en el accionar de la institución, que si bien no pueden cambiarse, deben tomarse en cuenta para minimizar su impacto.

La figura 1.3 muestra un ejemplo de aspectos identificados en el análisis FODA.

Figura 1.3
Análisis FODA



Fuente y elaboración: SENPLADES.

5.2.5 Insumos

- Descripción y diagnóstico institucional (resultados de las encuestas, entrevistas y grupos focales);
- Análisis del entorno: interno y externo; y,
- Análisis sectorial y diagnóstico territorial.

5.2.6 Procedimiento

A partir de este componente se recomienda trabajar en un taller, el que debe ser participativo e incluyente.

Es importante contar con el análisis situacional (interno y externo) como insumo para iniciar el desarrollo del FODA. El equipo responsable del proceso de planificación debe preparar previamente esta información y socializarla en el pleno del taller antes de iniciar la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Se conformarán grupos de trabajo, cada uno de ellos identificará un aspecto: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Concluido el tiempo asignado, los equipos procederán a presentar en plenaria los resultados del trabajo en grupo, analizándose un tema a la vez.

El equipo de planificación debe consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

5.3 Elementos orientadores de la institución

Los Elementos Orientadores de la Institución (EOI) permiten determinar a dónde queremos ir como institución, y hacen posible así direccionar la acción de cada entidad

hacia los objetivos y políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir, las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad, y las Políticas Sectoriales.

Son EOI: la visión, la misión y los valores institucionales.

5.3.1. Visión

Es una imagen proyectada del futuro deseado por la organización, es una declaración general que describe la situación a la que la institución desea llegar dentro de los próximos años.

La construcción y formulación de la visión se nutre de los distintos puntos de vista de las y los servidores, y determina cómo debe ser la institución para cumplir con el marco constitucional y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Debe cumplir con las siguientes características:

- o Es positiva, alentadora y comunica entusiasmo.
- o Apela a valores e intereses comunes.
- o Proyecta sueños, persigue un futuro mejor.
- o Dimensiona el tiempo, propone un tiempo para alcanzar el futuro deseado.
- o Es realista, en la medida de lo posible.

Para su elaboración, se deben responder las siguientes preguntas básicas:

- o ¿Qué políticas nacionales se desea y se debe implementar como institución (Plan Nacional para el Buen Vivir, Agendas y Políticas Sectoriales)?.

- o ¿Qué contribuciones específicas brindaremos a la sociedad desde nuestro ámbito de acción?
- o ¿Qué cambios queremos propiciar con las acciones institucionales, para superar inequidades y desigualdades, para fomentar sociedades justas y democráticas, y para desmontar patrones culturales que perennizan exclusión y marginación de amplios sectores de la población?

5.3.2. Misión

Es la razón de ser de la institución, y parte del rol y las competencias de la misma. El consenso y la participación son elementos fundamentales a la hora de definir la misión, ya que permiten el compromiso y la motivación necesaria para movilizar a las y los integrantes de la organización.

La misión abarca al ámbito de acción de la institución y a todos sus niveles. Responde a la naturaleza de las actividades institucionales y a la población a la que sirve. Y se caracteriza por:

- a. incorporar valores de la institución;
- b. Identificar el ámbito de acción de la entidad;
- c. Transmitir lo que define a la institución, lo que le diferencia de otras entidades que trabajan en las mismas temáticas;
- d. Ser clara y positiva; y,
- e. Atraer la comprensión y el apoyo de entidades externas.

Para su formulación se debe responder cuatro preguntas básicas:

¿Quiénes somos?.

¿Qué buscamos?.

¿Qué necesidades satisfacer?.

¿Cómo se satisfacen estas necesidades?.

5.3.3. Valores

Son un conjunto de normas y creencias consideradas deseables, que guían la gestión de la entidad; representan su orientación y cultura institucional. Toda organización tiene un conjunto de valores, que pueden estar implícitos o explícitos, y deben ser analizados y, si fuera el caso, ajustados y redefinidos. Los valores de una institución deben ser conocidos por los miembros de la misma, pues son los pilares fundamentales para el desarrollo de una cultura organizacional y promueven un cambio de pensamiento en las personas. Estos, una vez definidos y explicitados, se convierten en la inspiración y su pauta de comportamiento.

¿Cuál es la forma en la que hacemos nuestro trabajo?.

¿Cuál es la forma en la que deberíamos hacer nuestro trabajo?.

¿Qué ventajas ofrece la forma en la que hacemos nuestro trabajo?.

¿Al interior de la institución, se perciben relaciones de igualdad de oportunidades y trato para todos y todas?.

¿La gestión institucional se realiza con liderazgo, compromiso y con el propósito de garantizar los derechos de la población en su diversidad?.

5.3.4. Insumo

- a) Descripción de la institución, breve revisión de los contenidos obtenidos de la recopilación de información histórica de la entidad; y,
- b) Rol, competencias, facultades y atribuciones o función principal y funciones secundarias.

5.3.5. Procedimiento

Se estructurará grupos de trabajo, cada uno de los cuales trabajará en la definición de misión, visión y valores, respectivamente. Los resultados obtenidos se expondrán en una plenaria a fin de enriquecer las ideas y propuestas elaboradas en los grupos.

El equipo de planificación, debe consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

5.4 Objetivos Estratégicos Institucionales

Describe los resultados que la institución desea alcanzar en un tiempo determinado, hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos y recursos. Los objetivos estratégicos institucionales (OEI), deben responder al Plan Nacional para el Buen Vivir, a las Agendas y Políticas Sectoriales, así como a las Agendas Zonales y Agendas para la Igualdad, en base al rol, competencias o funciones que le fueron asignadas a la institución.

Para elaborar un OEI se observarán las políticas que la entidad debe implementar desde su accionar, dependiendo de la naturaleza de la institución. Así:

- Los Ministerios Sectoriales y Secretarías deben elaborar sus documentos de política sectorial y, en caso de tener la responsabilidad de su ejecución, estas serán estructuradas como OEI.
- Las entidades que no son ministerios y pertenecen a la Función Ejecutiva, deberán formular sus OEI sobre la base de sus competencias y al análisis de los siguientes instrumentos:
 - S Constitución de la República.
 - S Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
 - S Agendas y Política Sectorial.
 - S Agendas Zonales y para la Igualdad.
- Aquellas entidades que pertenecen a otras funciones del Estado deben formular sus objetivos estratégicos

institucionales directamente alineados a la Constitución de la República, al Plan Nacional para el Buen Vivir, y en función de sus competencias.

Se debe recordar que los OEI son de mediano y largo plazo. Estos deben partir de las siguientes preguntas básicas:

¿Qué es lo que se desea o se debe lograr para alcanzar un cambio sustancial en el sector? (Considerando la visión de la institución.)

¿Cuáles son las prioridades de la institución?

¿Qué debe ser resuelto con urgencia?

Los objetivos estratégicos institucionales deben ser un desglose de la visión y guardar consistencia con la misión. Además, deben cumplir ciertas características como: estar claramente definidos, ser medibles, realistas y coherentes.

Para redactar los OEI se debe considerar que estos siempre se formulan en infinitivo.

A continuación se ejemplifica la formulación de los OEI a partir del alineamiento a los instrumentos de política:

S Ministerio de Educación

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	
OBJETIVO	POLÍTICA
2. MEJORAR LAS CAPACIDADES Y POTENCIALIDADES DE LA CIUDADANÍA	2 2 Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural, inclusiva para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de estudios
AGENDA SOCIAL 2009-2011	
POLÍTICA SECTORIAL	
«Mejorar progresivamente la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades» (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010: 39).	

PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN

POLÍTICA SECTORIAL

Mejorar la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.

El objetivo estratégico formulado es:

«Mejorar la calidad y equidad de la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas».

S Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	
OBJETIVO	POLÍTICA
3. MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN	3 6 Garantizar vivienda y habitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.
AGENDA SOCIAL 2009-2011	
POLÍTICA SECTORIAL	
i «Garantizar el acceso universal a un habitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna en el marco de un ! modelo territorial policéntrico, equilibrado y equitativo; que considere la función social y ambiental de la propiedad, estableciendo estrategias diferenciadas de apoyo a los distintos grupos sociales, priorizando los estratos de menores ingresos» (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010: 43)	

POLÍTICA SECTORIAL	
«Facilitar los mecanismos para el acceso universal a la vivienda adecuada y servicios básicos con énfasis en grupos de atención prioritaria» (MIDUVI, 2010: 1).	

El objetivo estratégico correspondiente es:

«Facilitar las condiciones que hagan posible que las familias con menores ingresos puedan acceder a una vivienda digna, o mejorar la vivienda precaria que poseen» (MIDUVI, 2010: 1).

5.4.1 Indicadores

Los indicadores resultan de la definición de variables críticas¹ para cada OEI, por lo que una vez definido el indicador, se establecerán las metas con las que se podrá evaluar si el objetivo se cumplió o no.

Los datos obtenidos mediante los indicadores nos permiten estudiar la evolución de la meta, y pueden ser medidos en valores absolutos, tasas etc. Siempre que sea posible, los indicadores deben territorializarse (p. ej. urbano/rural o por divisiones político-administrativas del país), desagregarse por sexo, pueblos y nacionalidades, edades, etc.

Para determinar el avance de los objetivos estratégicos institucionales se definirán indicadores intermedios o de resultado, que son aquellos que nos permiten medir los resultados obtenidos (directos o indirectos) de las actuaciones. «Mide los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento de la realización de una acción» (SENPLADES y Ministerio de Finanzas, 2011: 32)

Los indicadores deben ser explícitos, confiables, comparables, replicables; por ello deben contar con fuentes periódicas de información.

Ejemplos:

Número de alumnos por cada aula en el área rural, desagregado por sexo.

Número de familias beneficiadas con bono de vivienda o titulación, por provincias.

- Número de mujeres con título de propiedad de la vivienda.
- Número de hogares con jefatura femenina.

5.4.2 Meta

Es la expresión concreta y cuantificable de las variables críticas de los Objetivos Estratégicos Institucionales.

Las metas deben ser alcanzables, cuantificables, realistas, cronológicamente limitadas y reflejar los compromisos adquiridos por la institución. En el caso de los Ministerios, las metas de los OEI serán las de la política sectorial dependiendo de la entidad.

¹ Se consideran variables críticas aquellas que permitan corroborar el logro de los objetivos.

Las metas deben desglosarse con enfoque territorial y de igualdad, siempre que sea aplicable. Ejemplo:

- Disminuir el hacinamiento estudiantil en el área rural a 17 alumnos por aula hasta diciembre de 2015.
- Disminuir la sobrecarga de trabajo en las mujeres, incrementando en 5% la cobertura de la población menor de 5 años que asiste a los servicios de cuidado infantil que presta el Gobierno.

Tabla 1.1

Zonas críticas del hacinamiento estudiantil en el área rural

Parroquia	Alumnos	Aulas	Alumnos /Aula	Nuevas Aulas Rurales
Tena	5.783	195	30	36
Anconito	2.427	71	34	26
Rocafuerte	2.005	64	31	16
San José de Ancón	2.003	64	31	16
Puna	1.848	58	32	16
San Carlos	1.089	28	39	16
El Rosario	1.526	46	33	15
Huachi Grande	1.383	41	34	14
Uyumbicho	1.219	36	34	13
Salinas	701	16	44	12
La Tola	998	30	33	10
Chillogallo	1.345	44	31	10

Fuente: AMIE, 2009 - MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Elaboración: SENPLADES.

5.4.3 Línea de base

Es la situación actual, una foto de la realidad. La línea base puede ser medida en porcentaje, número, tasa, etc., convirtiéndose en una primera medición o punto de partida. Tiene un carácter cuantitativo, y nos servirá como punto de comparación con los logros alcanzados en función de las metas propuestas por la institución.

Es importante crear una cultura de estudio, análisis y recopilación de la información que la institución procesa, como insumo para la creación de sus líneas de base propias.

La línea de base debe levantar información desagregada por sexo, edad, pueblos y nacionalidades, entre otros, e incorporar un análisis de las zonas o puntos críticos (en caso de ser aplicable).

Ejemplo:

Alumnos por aula en el área rural - Año 2009

Alumnos en el área rural	Aulas en el área rural	Promedio nacional de alumnos por aula en el área rural
1.146.952	69.372	25-45

Fuente: AMIE, 2009.

Elaboración: SENPLADES.

5.4.4 Insumos

- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013;
- Agendas y Política Sectorial;
- Agendas Zonales y para la Igualdad; y,
- Misión y Visión institucional.

5.4.5 Procedimiento

Es recomendable que el desarrollo de los OEI se trabaje en un taller, que debe ser participativo e incluyente.

Se estructurarán grupos de trabajo, en los que se analizarán las políticas del PNBV, las políticas intersectoriales de las Agendas y las Políticas Sectoriales, a las que debe alinearse la entidad con su misión y visión, y se propondrán objetivos que luego serán expuestos en una plenaria, a fin de consolidar las propuestas y que estas sean validadas por la máxima autoridad.

El equipo de planificación debe consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

5.5 Diseño de estrategias, programas y proyectos

5.5.1 Estrategias

A partir de la elaboración de los Objetivos Estratégicos Institucionales y las metas esperadas, el debate vuelve a entrar en una fase abierta donde se identifican cuáles son las estrategias y las medidas que las entidades deben implementar para llegar a los objetivos formulados.

Todas las propuestas de intervenciones que se formulen deben orientarse a solventar un problema o carencia

identificada en el análisis del diagnóstico institucional y territorial, así como del sector al que se pertenece la institución, del direccionamiento estratégico o prioridades establecidas por la máxima autoridad para el período de gobierno, y *principalmente, a la implementación de las políticas constantes en los instrumentos de planificación existentes (PNBV y Agendas).*

Para formular las estrategias se emplearán las siguientes interrogantes, empleando los resultados obtenidos en el FODA:

- Fortalezas / Oportunidades:

¿Con nuestras fortalezas o capacidades positivas, cómo aprovechamos las oportunidades para cumplir los OEI?.

- Fortalezas/Amenazas:

¿Con nuestras fortalezas, cómo neutralizo o disminuyo al mínimo las amenazas para reducir su impacto?

- Debilidades / Amenazas:

¿Cómo fortalecemos la institución para neutralizar las amenazas y disminuir nuestras debilidades?

- Debilidades / Oportunidades:

¿Cómo mejorar las debilidades internas, aprovechando las oportunidades externas?

Tabla 1.2 Matriz de estrategias / Líneas de acción

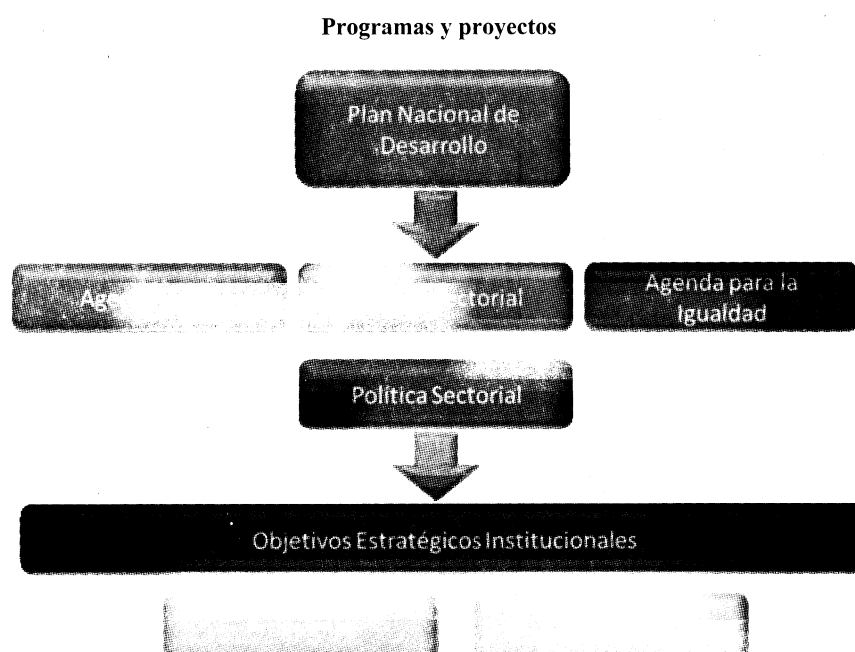
Objetivo estratégico Institucional	Estrategia propuesta para alcanzarlo	Relación con la problemática Detectada

Elaboración: SENPLADES

Las líneas de acción propuestas serán realizables e incluirán proyectos de inversión o acciones a desarrollarse con gasto corriente.

5.5.2 Identificación de programas y proyectos

Figura 1.4



Elaboración: SENPLADES

Las intervenciones (programas y proyectos) que se definan serán una respuesta a las causas del problema identificado, y cuando se ejecuten en el territorio deberán responder a las características y particularidades del mismo. Así, las decisiones de dónde y en qué invertir responderán a las necesidades reales de cada lugar, a fin de reducir brechas territoriales e impulsar la equidad territorial en la diversidad, de tal forma que se maximicen los impactos positivos y se optimicen los recursos públicos

Proyecto de Inversión Pública

«Un proyecto de inversión pública constituye un conjunto de actividades organizadas y estructuradas dentro de una misma lógica secuencial, afinidad y complementariedad, agrupadas para cumplir un propósito específico y contribuir a la solución de un problema.» (SENPLADES, 2011: 13)

Fuente: SENPLADES

Cuadro 1.3

Definición de programas y proyectos

Programa de Inversión Pública

«Constituye un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común. El programa de inversión constituye una categoría superior al proyecto, que permite la organización flexible y la inclusión de proyectos de inversión de acuerdo a necesidades cambiantes y/o situaciones contingentes.

En la ejecución de un programa podrán intervenir varias instituciones; sin embargo, los programas estarán liderados por una institución ejecutora responsable de su gestión.

Los proyectos que conformen el programa podrán ser incluidos, excluidos o reemplazados únicamente cuando no se desvíen del objetivo al que está orientado el programa» (SENPLADES, 2011:13).

5.5.3 Implementación de la política pública con enfoque territorial

El enfoque territorial de la política pública se concibe como la «estrategia metodológica alternativa a las políticas públicas de corte universalista en el momento de destinar y concentrar recursos o de diseñar programas específicos y/o proyectos puntuales tomando en cuenta las características locales (socioeconómicas, demográficas y de salud) de la población sobre las que se quiere incidir directamente» (Massot, 2008: 9).

La implementación de políticas públicas orientadas al territorio, con una visión inclusiva y articulada, promueve procesos de gobernabilidad multinivel (Fundación DEMUCA, 2011).

En cualquiera de los casos anteriores, las decisiones de acción e inversión para la concreción de la política deben registrarse, de tal forma que se cuente con información precisa de cuánto, en qué y dónde se planifica invertir; y al momento de evaluar, cuánto se invirtió y en qué medida esto transformó la realidad de la población diversa asentada en los territorios.

Es importante, además, que las decisiones de inversión consideren las limitaciones establecidas por las características territoriales: zonas protegidas y de riesgo.

Para ejemplificar, tomaremos el caso del Ministerio de Educación en cuanto a la cobertura de la educación básica de primero a décimo grado. Para ello, se deberá identificar el déficit, entendido como la diferencia entre la población que debe ser atendida y la población actualmente atendida.

Se tomará la población de 5 a 14 años existente en cada cantón, y se contrastará con la población que actualmente está matriculada en educación básica, desagregada por sexo para identificar brechas. Así, se identificará en qué lugares existen condiciones deficitarias, y de ellas en dónde están las condiciones más críticas.

De preferencia, el análisis debe realizarse en el nivel territorial más pequeño, y los indicadores se deben considerar en términos relativos y absolutos. Es decir, se trabajará con el porcentaje cantonal (que para el ejemplo es la unidad territorial más pequeña de la que se dispone información) de niños(as) de 5 a 14 años que no acceden a

educación básica y al número total de niños(as) por cantón que no acceden a educación básica.

Así, se identificarán las zonas en donde se concentra la problemática o que tiene condiciones más críticas.

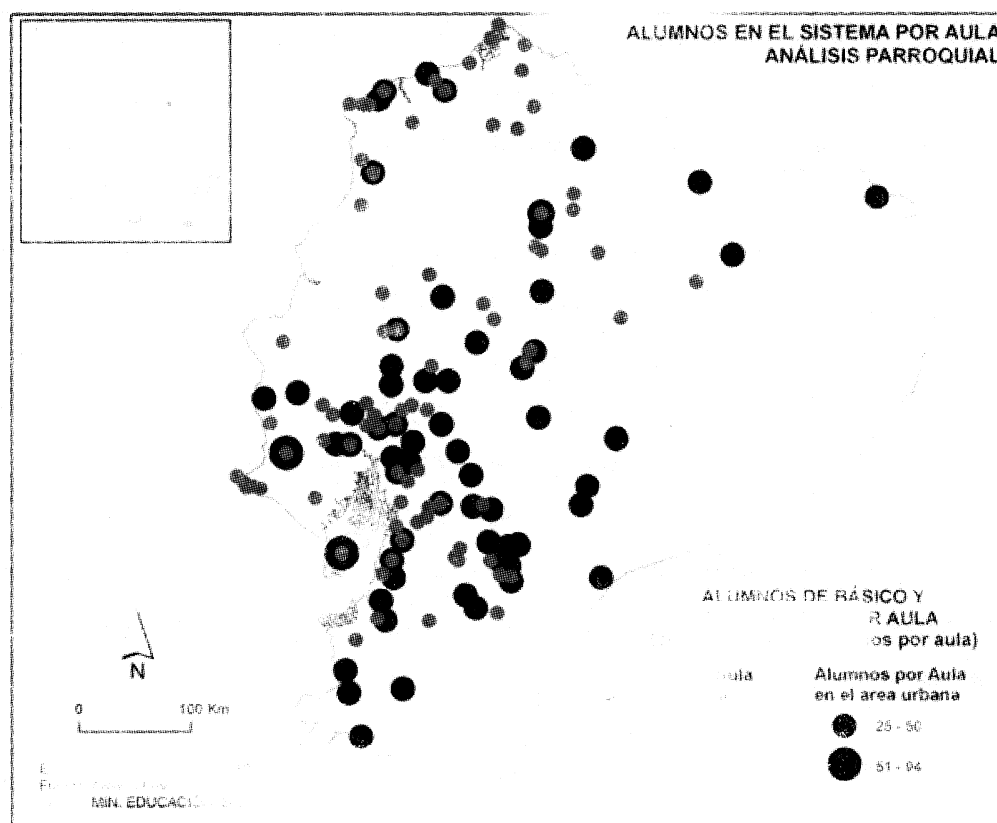
Cuando se cuente con esta información se debe hacer un análisis de las causas para -la condición actual, que difieren de territorio a territorio.

En algunos casos el déficit es consecuencia de la ausencia de infraestructura, en otros de docentes; en otros, de la presencia de barreras de entrada, como por ejemplo: distancias, uniformes, libros, preferencias de los padres para que los hijos estudien, quedando las niñas y adolescentes sin acceso; entre otras causas. Existirán casos en que una sumatoria de causas serán las que den a lugar la condición actual.

Por lo tanto, se debe identificar también los indicadores que reflejan las causas: por ejemplo, el déficit de aulas que se presenta a continuación.

Mapa 1 Mapa de déficit de

aulas en las zonas críticas



Adicionalmente, se deben definir las características de cada intervención asociadas a las condiciones biofísicas de cada lugar. Por ejemplo, si la causa del déficit de educación básica se debe a la ausencia de infraestructura educativa, se debe definir la localización exacta de la intervención,

tomando en cuenta que no se encuentre en zonas de riesgos naturales y antrópicos. Por otro lado, la infraestructura debe ser adecuada a condiciones tales como las climáticas; el diseño de la escuela no puede ser igual si se localiza en el cantón Colta o en el cantón Cuyabeno.

Los programas y proyectos que se identifiquen deberán plasmarse en la Programación Plurianual de la Política Pública y en la Programación Anual de la Política Pública, especificando el grupo meta y su localización territorial.

5.6 Programación Plurianual y Anual de la Política Pública

5.6.1 Programación Plurianual de la Política Pública

Es un instrumento orientador de la gestión institucional que incluye tanto a la planificación como a la programación de mediano plazo, en el que se plasma las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (4 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo. La Programación Plurianual de la Política Pública (PPPP) asegurará la sostenibilidad en el tiempo de los programas, proyectos y actividades de la institución.

Para su elaboración se debe realizar un análisis entre las políticas de la entidad y las líneas de acción de la Planificación Institucional.

Metas y programación plurianual

La institución debe establecer por Objetivo Estratégico Institucional las metas que se propone alcanzar para los cuatro años de gobierno, como resultado esperado de una determinada política, programa y/o proyecto de orden público.

Cada una de las metas deben plantearse temporalizadas por períodos anuales, desglosadas a nivel territorial, por enfoques de igualdad (siempre que sea posible) y formularse en función de la línea de base (ver tabla 1.2).

Para cada una de las metas plurianuales se definirán *indicadores intermedios o de resultado*.

Las metas cuatrianuales programadas en la PPPP no se modificarán. Este es un documento referencial para el período. Los ajustes de las metas de cada año se realizarán en la Programación Anual de la Política Pública.

Tabla 1.2: Matriz de desglose de la meta

	Provincial	Cantonal	Meta del indicador Nro. Alumnos
Desglose Territorial	Azuay	Chordeleg	20
		Cuenca	100
		Girón	50
		Guachapala	30
		Nabón	30
		Oña	20
		San Fernando	25
		Santa Isabel	15
		Sevilla de Oro	10
	Sígsig	200	
Bolívar	Todos los cantones		700
Galápagos	Todos los cantones		2.800
TOTAL			4.000
Desglose por enfoques de igualdad	Enfoque	Descripción	Desglose
	Sexo	Hombre	4.000
		Mujer	0
		Total	4.000
	Etario	Menores de 15 años	0
		De 15 a 29 años	0
		De 30 a 64 años	0
		De 65 y más	0
		Total	0
	Discapacidades	Física	800
		Psicológica	200
		Mental	2000
		Auditiva	500
		Visual	500
		Total	4.000
	Pueblos y Nacionalidades	Indígenas	0
		Mestizo	0
		Blanco	0
		Afroecuatorianos	0
		Montubios	0
		Otros	0
		Total	0
	Movilidad	Ecuatorianos en el extranjero	0'
Extranjeros en el Ecuador		0	
Total		0	

Fuente y Elaboración: SENPLADES.

Los programas, con sus respectivos proyectos de inversión, deben orientarse a alcanzar la meta propuesta y tienen que cuantificarse en términos monetarios para los cuatro años y desglosarse por año.

La Programación Plurianual de la Política Pública se registrará en la página web de la SENPLADES, en el Sistema Informático de Planificación, dispuesto con el objeto de proveer a las instituciones de un instrumento de reporte de su planificación y de los logros alcanzados.

Las matrices para la elaboración de la PPPP son instrumentos de planificación interna que recogen la planificación de las unidades administrativas de la institución así como de sus unidades desconcentradas (ver anexo 1).

5.6.2. Programación Anual de la Política Pública

La Programación Anual de la Política Pública (PAPP) es la desagregación anual de la Programación Plurianual de la Política Pública (ajustada por la coyuntura, ya que esta última es indicativa), con un desglose a nivel semestral tanto en la programación de las metas como en su presupuestación.

Además, la PAPP refleja los Objetivos Estratégicos Institucionales, que en el caso de los Ministerios y Secretarías de Estado tendrán correspondencia con aquellas políticas sectoriales que la entidad debe ejecutar, y para cuyo cumplimiento se asignarán los recursos. Así mismo, tendrá correspondencia con las metas anuales y trimestrales, y con los respectivos programas y proyectos que se impulsarán en el período anual. La PAPP debe contener tanto la planificación del nivel central como de las unidades desconcentradas (únicamente cuando aplique).

Metas y programación semestral

La PAPP nos permite medir el avance de la institución en cuanto a los Objetivos Estratégicos Institucionales, a través de metas e indicadores establecidos para ese período.

La planificación anual, gracias a la alineación con la planificación institucional (cuatrianual), y de esta con los respectivos instrumentos de planificación (PNBV, Agendas y Políticas sectoriales, Agendas Zonales y para la Igualdad), garantiza que la acción institucional se registre en las grandes líneas de acción gubernamentales. Las PAPP, adicionalmente, reflejarán tanto el presupuesto operativo (gastos permanentes) como el presupuesto de inversión (gastos no permanentes) de la entidad para el año en curso.

La PAPP y su evaluación permitirán realizar ajustes de la programación de los programas y proyectos. De esta forma, la entidad podrá adaptarse a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año, y a los cambios no previstos.

La PAPP se debe formular tomando en cuenta los instrumentos metodológicos presentados por la SENPLADES, las disposiciones legales que existen al respecto y el presupuesto asignado a la institución por el Ministerio de Finanzas en el año en curso.

La matriz de elaboración de la PAPP es un instrumento de planificación interna que recogerá la planificación operativa anual de las unidades de trabajo internas como de las unidades desconcentradas de la Institución (ver anexo 3).

La unidad de planificación debe consolidar esta información para posteriormente ingresarla en el sistema creado por la SENPLADES para recoger la información de la planificación institucional de todo el sector público.

6. Esquema general de documentos de planificación institucional

A continuación, los documentos de planificación institucional con sus respectivas secciones:

PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Sección 1:

- Descripción y diagnóstico institucional.
- Análisis situacional.
- Elementos orientadores.
- Diseño de estrategias, programas y proyectos.

Sección 2:

- Programación Plurianual de la Política Pública.
- Programación Anual de la Política Pública.

Se debe considerar que la vigencia, o tiempos de actualización, de los Elementos Orientadores de la Institución, la Programación Plurianual de la Política Pública y de la Programación Anual de la Política Pública difieren entre sí. Los EOI se revisarán cada cuatro años, la Programación Plurianual de la Política Pública (PPPP) tendrá vigencia de cuatro años y la PAPP se elaborará anualmente.

7. Anexos

ANEXO 1

PROGRAMACIÓN PLURIANUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Programación Plurianual de la Política Pública	Objetivo Estratégico Institucional 1	Agendas para la Igualdad en	Objetivo del PNBV	A
			Política del PNBV	B
			Meta del PNBV	C
			Indicador del PNBV	D
			Política de la Agenda Sectorial	E
			Meta de la Agenda Sectorial	F
			Política de la Política Sectorial	G
			Meta de la Política Sectorial	H
			Estrategia de la Agenda Zonal	I
			Política de la Agenda de Género	J
	Política de la Agenda Generacional	K		
	Política de la Agenda de Pueblos y Nacionalidades	L		
	Política de la Agenda de Discapacidades	M		
	Política de la Agenda de Movilidad Humana	N		
	Prioridad del OEI	O		
	Objetivo Estratégico Institucional - OEI	P		
	Indicador	Q		
	Línea Base	R		
	Meta del OEI	S		
	Objetivo Estratégico Institucional 2	Agendas para la Igualdad en	Objetivo del PNBV	A
Política del PNBV			B	
Meta del PNBV			C	
Indicador del PNBV			D	
Política de la Agenda Sectorial			E	
Meta de la Agenda Sectorial			F	
Política de la Política Sectorial			G	
Meta de la Política Sectorial			H	
Estrategia de la Agenda Zonal			I	
Política de la Agenda de Género			J	
Política de la Agenda Generacional	K			
Política de la Agenda de Pueblos y Nacionalidades	L			
Política de la Agenda de Discapacidades	M			
Política de la Agenda de Movilidad Humana	N			
Prioridad del OEI	O			
Objetivo Estratégico Institucional - OEI	P			
Indicador	Q			
Línea Base	R			
Meta del OEI	S			

Tabla 1.3: Matriz para elaborar la Programación Plurianual de la Política Pública

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

Tabla 1.4: Matriz para elaborar la Programación Plurianual de la Política Pública

Planificación Institucional		Programación Plurianual de la Política Pública 2da. Parte (Programación)									
Objetivo Estratégico Institucional	Indicador Intermedio (cuatrianual) del OEI	Línea Base del Indicador Intermedio	Meta cuatrianual del OEI	Presupuesto Inversión (PI)							
				Programas	Proyectos de Inversión	Proyecto	Zona	Provincia	Cantón		
000000.0	Indicador Intermedio (cuatrianual) del OEI	Línea Base del Indicador Intermedio	Meta cuatrianual del OEI	Desglose anual: meta							
				Meta Año 2010: (desglose para el año 2010 de la meta cuatrianual)	Nombre del Programa 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Total PI - del OEI Año 1			\$ 0.00			
				Meta Año 2011: (desglose para el año 2011 de la meta cuatrianual)	Nombre del Programa 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Total PI - del OEI Año 2			\$ 0.00			
				Meta Año 2012: (desglose para el año 2012 de la meta cuatrianual)	Nombre del Programa 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
					Nombre del Programa 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto				
	Total PI - del OEI Año 3			\$ 0.00							
Meta Año 2013: (desglose para el año 2013 de la meta cuatrianual)	Nombre del Programa 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
	Nombre del Programa 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
	Nombre del Programa 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
	Total - PI del OEI Año 4			\$ 0.00							
TOTAL PRESUPUESTO INVERSIÓN CUATRIANUAL DE LA INSTITUCIÓN						\$ 0.00					

Fuente y elaboración: SENPLADES.

ANEXO 2: MATRIZ PARA LA ELABORACIÓN DEL PAPP
Tabla 1.5: Matriz para elaborar la Programación Anual de la Política Pública

Planificación Institucional					Desglose de la meta	Matriz Elaboración Programación Anual de la Política Pública										
Objetivo Estratégico Institucional 1	Indicador Intermedio (cuatrimestral) del OEI	Línea Base del Indicador Intermedio	Meta cuatrimestral del OEI	Meta anual del OEI		Programas de Inversión	Proyectos de Inversión	Presupuesto	Zona	Provincia	Cantón					
000000.0	Objetivo Estratégico Institucional 2	Indicador Intermedio (cuatrimestral) del OEI	Línea Base del Indicador Intermedio	Meta anual del OEI	Meta Semestre I: (desglose para el semestre 1 de la meta anual)	Nombre del Programa de Inversión 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
						Nombre del Programa de Inversión 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
						Nombre del Programa de Inversión 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
						Total PI - OEI semestre 1										
						Nombre del Programa de Inversión 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
						Nombre del Programa de Inversión 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto								
	000000.0	Objetivo Estratégico Institucional 2	Indicador Intermedio (cuatrimestral) del OEI	Línea Base del Indicador Intermedio	Meta anual del OEI	Meta Semestre II: (desglose para el semestre 2 de la meta anual)	Nombre del Programa de Inversión 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto							
							Nombre del Programa de Inversión 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto							
							Nombre del Programa de Inversión 3	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto							
							Total PI - OEI semestre 2									
							Nombre del Programa de Inversión 1	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto							
							Nombre del Programa de Inversión 2	nombre del proyecto	presupuesto del proyecto							
Total PI - OEI semestre 1																
Total PI - OEI semestre 2																
Total PI - OEI semestre 1																
Total PI - OEI semestre 2																

Fuente y elaboración: SENPLADES

8. Glosario de Términos

Análisis FODA.-

Es una herramienta de análisis estratégico que permite, a través de una exploración del ambiente interno y externo de una organización, obtener un diagnóstico preciso de la situación actual de la entidad y del sector al que pertenece, y tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formuladas.

Enfoque de género.-

Según la Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, el enfoque de género presta atención no solo a las mujeres sino a las relaciones entre los géneros. Se utiliza para diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas, y permite la formulación de políticas orientadas a alcanzar la autonomía económica, social y política con equidad para mujeres y hombres. Enfatiza en la necesidad de considerar los efectos e impactos diferenciales y desiguales de las políticas y estrategias de desarrollo sobre hombres y mujeres.

Enfoques de igualdad.-

Según la Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan análisis de la realidad y la formulación de políticas públicas que reconocen la diversidad de titulares de derechos, así como las desigualdades en el ejercicio de los derechos. Los enfoques de igualdad tienen como principio fundamental la igualdad y no discriminación por razón del género, la edad, la etnia, la discapacidad y la condición migratoria o de movilidad humana.

Modelos anacrónicos.-

Se refiere a modelos de gestión que no se condicen con el tiempo y el espacio en el que existen. La idea de anacrónico se utiliza normalmente como una calificación negativa que se coloca sobre elementos, actitudes, tipos de personalidades o pensamientos.

Indicador de resultado.-

Es el indicador de medida de resultados obtenidos (directos o indirectos) de las actuaciones. Mide los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento de la realización de una acción.

Indicador de impacto específico.-

Mide los efectos producidos después de transcurrido un cierto tiempo, directamente relacionados con la acción realizada. Por ejemplo, los empleos que se crearon con apoyo de un programa y que se han mantenido a lo largo de un determinado período.

Indicador de impacto global.-

Consiste en la medición de las consecuencias que afectan en el mediano plazo a personas u organizaciones que no han sido destinatarias directas de la política que se analiza.

Inversión pública.-

Es el conjunto de egresos y/o transacciones que realizan las entidades del sector público en la ejecución de programas y proyectos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir con los objetivos de la planificación nacional.

Política pública.-

La Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales define a la política pública, como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.

Presupuesto General del Estado.-

Es el instrumento que sirve para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, a la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Proceso.-

Un proceso se define como un conjunto de actividades lógicamente relacionadas con el objetivo de transformar elementos de entrada en productos con un valor agregado.

Procedimiento.-

Es la descripción detallada del método diseñado para ejecutar determinadas operaciones. Se trata de una serie de pasos definidos para realizar un trabajo de forma correcta, explicando en qué consisten, cuándo, cómo, dónde, con qué, y cuánto tiempo se hacen, señalando los responsables de su realización.

Programa de Inversión Pública.-

Según el Proyecto de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el programa de inversión pública constituye un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común. El programa de inversión constituye una categoría superior al proyecto, que permite la organización flexible y la inclusión de proyectos de inversión de acuerdo a necesidades cambiantes y/o situaciones contingentes.

En la ejecución de un programa podrán intervenir varias instituciones; sin embargo, los programas estarán liderados por una institución ejecutora responsable de su gestión.

Los proyectos que conformen el programa podrán ser incluidos, excluidos o reemplazados únicamente cuando no se desvíen del objetivo al que está orientado el programa.

Proyecto de Inversión Pública.-

Según el Proyecto de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, un proyecto de inversión pública constituye un conjunto de actividades organizadas y estructuradas dentro de una misma lógica secuencial, afinidad y complementariedad, agrupadas para cumplir un propósito específico y contribuir a la solución de un problema.

TIC-

Las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicaciones) son aquellas tecnologías que se emplean para transformar y gestionar la información; en particular, el uso de sistemas informáticos que permiten producir, preservar, renovar y recuperar esta información.

6. Bibliografía

___ Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.

(2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial.

___ Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía (2006). *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*. Versión electrónica disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2006b/voz/la.htm> (visitada el 14 de octubre del 2010).

___ CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: CEPAL. Versión electrónica disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35267323/SINTESIS-La-Hora-de-La-Igualdad-WEB> (visitada el 28 de octubre del 2010).

___ Downes, Andrew (2001). *La planificación a Largo Plazo: acción y reestructuración institucionales en el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES. Versión electrónica disponible en: http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/5/6325/lcl_143_8e.pdf (visitada el 18 de noviembre del 2010).

___ Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de las Políticas Públicas, Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA. Versión electrónica disponible en: http://www.opalc.org/web/images/stories/Territorializacion_web.pdf?c9ae27c2f1d8f1528bf1ec58a79711c6=745149f496bc3a33ed2692bde7969d20 (visitada el 23 de febrero de 2011).

___ Lira, Luis (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES. Versión electrónica disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Revalorizaci_n_de_la_planificaci_n_2.pdf (visitada el 01 de diciembre del 2010).

___ Massot, Luisa (2008). *Universalizar y territorializar las políticas en salud en el Distrito Federal. Premisa para garantizar la equidad e igualdad*. México: Versión electrónica disponible en: http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesal_doc_9.pdf (visitada el 18 de octubre de 2010).

___ MIDUVI (2010). *Objetivos, Políticas y Estrategias*. Quito: MIDUVI. Versión electrónica disponible en: http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=159:objetivos&catid=75:unidades-administrativas&Itemid=643 (Visitada el 29 de octubre de 2010).

___ Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2010). *Cerrando Brechas... Construyendo Equidad*. Quito: Publimedios.

___ Muñoz, Leyton (2005). *La Planificación Estratégica como Instrumento de Gestión Pública: Un Balance de*

Cinco Casos Regionales. Perú: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional. Versión electrónica disponible en: http://descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-a/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/planifi_estrategica.pdf (Visitada el 8 de octubre del 2010).

___ Ossorio, Alfredo (2003). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires Argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.

___ Presidencia de la República (2008). *Decreto No. 1011-A 04-2008 Presidente Constitucional de la República*. Quito: Registro Oficial.

SENPLADES (2011). *PROYECTO DE REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS. PÚBLICAS LIBRO DE PLANIFICACIÓN*. Quito.

(2009a). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: El Conejo.

(2009b). Documentos Conceptuales No. 1. Quito: SENPLADES. Versión electrónica disponible en senplades.gob.ec (visitada el 4 de abril de 2011).

(2011c). *Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Quito: SENPLADES. Versión electrónica disponible en senplades.gob.ec (visitada el 3 de junio de 2011)

___ SENPLADES y Ministerio de Finanzas (2011). *Glosario de Conceptos. Versión Borrador No. 1*. Quito.

___ UNAM (2008). *Guía Mínima para la Elaboración de Planes de Desarrollo Institucional*- México: UNAM. Versión electrónica disponible en: http://www.planeacion.unam.mx/Planeacion/Apoyo/guia_minima.pdf (visitada el 10 de noviembre del 2010).

SENPLADES.- Es fiel copia del original.- Lo certifico.- f.)
Llegible, Coordinación General de Asesoría Jurídica.

No. 467-2011

RENE RAMÍREZ GALLEGOS
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Considerando:

Que, el Art. 3 de la Constitución de la República establece entre los deberes primordiales del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que, la misma Carta Magna en su Art. 85 define a las políticas públicas como garantía de los derechos reconocidos en la misma, en virtud de lo cual, su formulación, ejecución, evaluación y control se orientarán a hacer efectivos tales derechos y el buen vivir, debiendo ser formuladas a partir del principio de solidaridad y con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que, el mismo texto constitucional en su Art. 279 establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo, estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana; y, tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará;

Que, el Art. 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, que la ejercerán a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;

Que, el artículo 26 del Código Orgánico ibídem establece que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tiene entre sus atribuciones, integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, y concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada;

Que, los Arts. 41 y 43 del antes citado Código Orgánico, señala que los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio; así como que los planes de ordenamiento territorial que de igual forma deben formular dichos niveles de gobierno, son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, establece en su Art. 298, que las directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, serán dictados a través de normas de sus respectivos órganos legislativos, y se ajustarán a las normas contempladas en la ley que regula el sistema nacional descentralizado de planificación participativa y dicho Código;

Que, el referido Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD en su Art. 299, señala que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa;

Que, mediante Acuerdo Ministerial No. 392-2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 95 de 2 de diciembre de 2010, se expidió el Reglamento Orgánico por Procesos de SENPLADES, mismo que establece entre sus atribuciones, a cumplirse a través de la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, facilitar la articulación entre la planificación nacional con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno y de los regímenes especiales;

Que, es necesario apoyar los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno, para garantizar los derechos establecidos en la Constitución y las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador; el numeral 11 del Art. 26 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1372, publicado en el Registro Oficial Nro. 278 de 20 de febrero de 2004; y, el literal w) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES,

Acuerda:

Artículo 1.- Expedir la Propuesta de Lincamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada, de manera que se constituya en un documento metodológico de discusión y orientación referencial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Artículo 2.- El presente acuerdo entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Cumplase y publíquese.

Dado, en el Distrito Metropolitano de la Ciudad de San Francisco de Quito, a 20 de julio de 2011.

Cumplase y publíquese.

f.) Rene Ramírez Gallegos, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES.- Es fiel copia del original.- Lo certifico.- f.) Ilegible, Coordinación General de Asesoría Jurídica.

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS GENERALES
PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
DESCENTRALIZADA**

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL

1. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

1.2 Mandato Constitucional

La Constitución establece en sus artículos 262 a 267 inclusive, las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, cantonales y distritales y parroquiales. En todos los casos esas competencias están encabezadas por el siguiente enunciado:

- *Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial*

Esto define la responsabilidad y competencia de los GAD para formular los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, la correspondencia que debe darse entre ellos, y la necesidad de que se articulen entre sí los Planes de los distintos niveles de gobierno.

1.2 Definiciones y naturaleza

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

De acuerdo a lo que establece el Art. 41 del COPFP: "Los planes de desarrollo son las directrices principales de los

GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización".

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

1.3 Interrelaciones, concordancias y correspondencia

Por lo anterior, es indispensable que los dos tipos de planes guarden absoluta concordancia entre sí. En ese sentido, las directrices de desarrollo que son el sustento de los planes respectivos, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral —social, económico y ambiental— que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio, sino que debe mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización. El gráfico presenta las interrelaciones y correspondencias que deben darse entre los dos instrumentos:

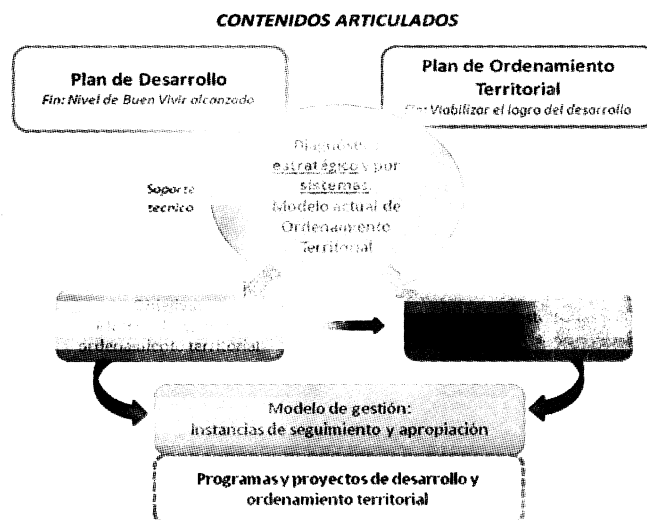


Figura 1: Contenidos articulados
Elaboración: SENPLADES.

Pero estas relaciones de concordancia y correspondencia que deben guardar los planes de un mismo territorio, se extiende también a la que deben guardar con aquellos que se generen para los ámbitos de jurisdicción de otros gobiernos. Estas relaciones, que la Constitución identifica como *articulaciones*, se deben dar de modo vertical, es decir entre los instrumentos de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y de modo horizontal, es decir con los de los gobiernos pares circunvecinos. El mandato Constitucional es sin duda adecuado, en tanto los límites de un determinado territorio no siempre corresponden a lo que ambiental o económicamente puede ser identificado como una unidad territorial predeterminada, específica y diferenciada. Por el contrario, forman parte de un contexto territorial continuo que abarca a más de una jurisdicción política administrativa, con diferentes trayectorias históricas pero por lo general estructurada con las mismas determinantes y condiciones sociales, culturales, económicas o ambientales. Así, los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, si bien pueden ser específicos para un territorio, por lo general deben contener directrices si no idénticas, sí concordantes y que guarden correspondencia entre sí y con las de otros niveles y jurisdicciones.

La relación entre las condiciones deseadas del territorio, los objetivos y las líneas estratégicas de acción.

La concordancia a la cual se alude en las líneas anteriores se debe lograr en las interrelaciones e interacciones entre los componentes sistémicos que actúan en el territorio: el sistema ambiental vinculado al medio biofísico —que a fin de cuentas acoge todas las actividades de la población—, el sistema económico, el sociocultural, el político - institucional, el de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad. De esta manera se busca hacer viables los objetivos específicos y el desarrollo integral. Esos objetivos se alcanzan mediante líneas de acción específicas que se concretan en un lugar del territorio y en un tiempo determinado. Existe, por tanto, una trama de relaciones y una dinámica que es propia de cada territorio. El esquema siguiente muestra gráficamente el conjunto típico de relaciones que deben analizarse como parte del diagnóstico y definirse en la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo.

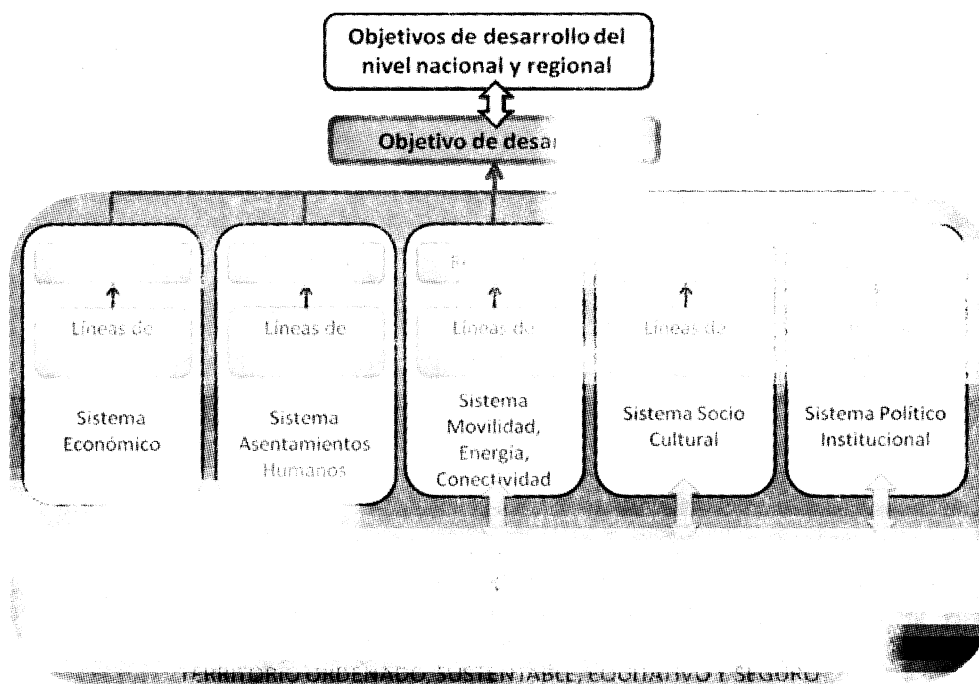


Figura 2: Relaciones para el análisis del diagnóstico y presentación de la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo. Elaboración: SENPLADES.

Como se aprecia en el esquema, el sistema ambiental es el que acoge todas las actividades y además determina límites y potencialidades que deben respetarse y pueden aprovecharse. Además de requerir sus propios resultados, como sistema, el territorio es el sujeto a ordenar de modo *correspondiente* con los Objetivos de Desarrollo. Las flechas del esquema señalan las interacciones que deben precautelarse, fomentarse o consolidarse entre los distintos

sistemas que actúan sobre el territorio. No son viables las soluciones individuales ni unidireccionales.

Todo el entramado de relaciones está cruzado por dinámicas sociales que (re)producen esquemas de distribución del poder entre los miembros de la sociedad. En este sentido, es preciso recordar que, dentro del modelo garantista del Estado ecuatoriano, los diferentes niveles de gobierno deben procurar la garantía y protección de los derechos de las y los pobladores del Ecuador, en el ámbito de sus competencias. En otras palabras, hablamos de una planificación orientada a la promoción y la protección de los derechos humanos y de la naturaleza. Esto, con el

propósito de analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias así como el injusto reparto del poder que obstaculiza la consecución del Buen Vivir de todos y todas.

La garantía de derechos y su exigibilidad se extiende a todos y todas para que los ejerzan libremente. Atado a ello, viene la necesidad de garantizar la igualdad real o material y la igualdad de oportunidades para quienes han sido excluidos y marginados históricamente, entre ellos: mujeres, personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, personas con discapacidad, niños y niñas, jóvenes, adultas y adultos mayores y personas inmigrantes.¹

Para que la planificación de desarrollo local sea un instrumento que aporte a revertir la marginación, exclusión y discriminación de los grupos poblacionales que habitan en los territorios, de forma deliberada y consciente, deben incluirse criterios y herramientas con enfoque de derechos humanos para la igualdad a lo largo del ciclo de la planificación, ejecución y seguimiento.

2. Lincamientos para la planificación

Tanto el COOTAD como el COPFP establecen directrices y disposiciones relacionadas con los procesos de formulación de los Planes a los que deben ceñirse los GAD. Con el fin de enfrentar esos procesos con visiones concordantes, se abrió un espacio de diálogo, entre representantes de la SENPLADES y los Gremios de los GAD, para definir y concretar los *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*², en el marco de las disposiciones y mandatos ya mencionados. El contenido de los *Lineamientos*, que se lanzaron en julio de 2010, se relaciona tanto con los propósitos de la planificación, la necesidad de articulación que deben guardar esos instrumentos entre sí y con las grandes políticas nacionales, y el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia que deben primar en las fases de concreción o puesta en marcha de los planes. Estos *Lineamientos* tienen la legitimidad propia de los consensos y por tanto deben ser un referente para todos los GAD en relación con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Un extracto de sus principales características se presenta a continuación.

¹ En este sentido, el Art. 11, numeral 2, de la Constitución determina que: «Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad».

² SENPLADES, et al, 2010.

2.1 Lincamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial debe desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se debe identificar tanto los colectivos y sectores sociales como los territorios que requieran atención de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de toda forma de discriminación, en concordancia con la aplicación de los enfoques de derechos humanos para la igualdad, por razón de género, edad, discapacidad, origen nacional y étnico.

2.2 Lincamiento 2. Coordinación y gestión transectorial

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsector, aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales. La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública; sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socioculturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

2.3 Lincamiento 3. Articulación intergubernamental

Debido a la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno Central y los GAD, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio; estas relaciones no son lineales ni unidireccionales, tampoco siguen una cadena de mando desde arriba, ni responden a rendiciones de cuentas desde abajo; por tanto, no existe jerarquía en los procesos de planificación. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, estos serán referentes válidos para los demás.

2.4 Lincamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo, con la planificación y ordenamiento territorial de los GAD. El artículo 280 es el más explícito al respecto; establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado para el periodo 2009-2013 Plan Nacional para el Buen Vivir, será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que, para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD con la planificación nacional, se debe considerar, entre otros

aspectos, que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales; que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulen con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del PND) sean referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los territorios de los GAD.

2.5 Lincamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozcan la diversidad de identidades

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, deben contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las diversas dimensiones territoriales y sectoriales de la política, ambas *transversalizadas* por los enfoques de igualdad, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

Lo técnico y lo político se articulan también en torno a la participación abierta de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos del país.

La definición del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el artículo primero de la Constitución, significa que la gestión tanto del gobierno central cuanto de los GAD debe orientarse a la garantía de los derechos de las personas y la naturaleza. Esta garantía se hace efectiva mediante la obligación de respetar, proteger y satisfacer derechos:

- **Obligación de respetar.-** Ninguna entidad pública, independientemente de sus funciones y en cualquiera de sus niveles, debe violentar los derechos humanos, por acción u omisión.
- **Obligación de proteger.-** Las entidades estatales en concordancia con sus atribuciones de control, deben evitar que personas naturales o jurídicas no gubernamentales violen los derechos humanos. Si estos ya hubieran sido violentados, las entidades gubernamentales tienen la obligación de impulsar la sanción a los infractores -judicial y/o administrativamente según proceda- y de reparar el daño causado a las personas agraviadas asegurándoles una compensación y restituyéndoles en el ejercicio de sus derechos.
- **Obligación de realizar o satisfacer.-** Las entidades del Estado deben emprender acciones de política pública tendientes a la realización progresiva de los Derechos

Humanos. En este sentido, el Estado tiene la obligación de satisfacer directamente los derechos de las personas que se encuentran en situaciones especiales de exclusión, vulnerabilidad, privación de libertad, desprotección u otras, que les impidan acceder al ejercicio de los derechos humanos por sí mismas.

3. Contenidos esenciales de los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial

Para efecto de esta Guía, el contenido debe necesariamente comprender dos acepciones: la primera que se refiere a los contenidos mínimos de los Planes; y la segunda, a aquellos que se derivan de las responsabilidades (competencias) de los distintos niveles de gobierno vinculados con los Planes.

En relación a la primera acepción, se aclara que los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo de todos los niveles territoriales, según el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son los siguientes:

- **Diagnóstico:** Para la elaboración del diagnóstico, los GAD deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades sociales de los distintos grupos humanos que habitan en el territorio y los desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;
 - **Propuesta:** Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos;
- y**
- **Modelo de gestión:** Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial³, el COOTAD en su artículo 297 establece que: "El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

Los artículos 43, 44 y 45 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas contienen definiciones que deben guiar a los planificadores en los procesos de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

- a) La definición de las *estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo* en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,
- c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos" (énfasis añadido).

Sin embargo, se debe señalar que el alcance de los Planes, es decir el tratamiento de esos contenidos debe variar según la naturaleza de cada territorio, de las capacidades de planificación y gestión de los GAD, de la disponibilidad de información disponible, del grado de desarrollo de los instrumentos de los otros gobiernos con los que debe articularse, para citar algunas coyunturas posibles. También se debe considerar el factor temporal, en el sentido de que una primera versión de los Planes, si bien debe presentar todos los componentes citados y por tanto haber definido las políticas y objetivos trascendentes, puede irse actualizando de modo continuo sobre la base de la variación de las condiciones señaladas, y en especial de los reportes del sistema de monitoreo y evaluación que forman parte del modelo de gestión.

En relación con la segunda acepción, contenidos derivados de las competencias de los distintos niveles de gobierno, se aclara que los planes no pueden solo referirse a las competencias exclusivas de los GAD que señala la Constitución (en sus artículos 262, 263, 264, 265, 266 y 267) y las leyes respectivas, sino considerar todos los campos que son propios de las dinámicas y demandas que se generan en el territorio, *aun cuando su rectoría, regulación, control y gestión no sean facultades de los GAD sino de otros niveles de gobierno*. Esta confluencia es un requisito técnico y normativo que no puede dejarse de lado, pues la población que actúa sobre el territorio es una sola, en su diversidad, y debe recibir los servicios que demanda, aprovechar las oportunidades de desarrollo y ejercer el derecho de habitar en condiciones de equidad, seguridad y sostenibilidad ambiental, al margen de dónde provengan esos servicios o cual sea la instancia responsable.

Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades, que son propias de este tipo de Planes, implica sin lugar a dudas la necesidad de que se pongan en práctica mecanismos de concertación entre los representantes del Gobierno Central y sus instancias desconcentradas y de los distintos niveles de los GAD, cuando procedan a formular sus respectivos Planes. No se trata entonces de imponer directrices desde el nivel superior ni desde los niveles inferiores. Se trata de identificar de modo concertado los niveles de desarrollo, de Buen Vivir, que se deben alcanzar, y la forma de organización del territorio que debe establecerse, con un nivel de correspondencia y concordancia que parte de la visión a gran escala y va enriqueciéndose en el detalle según el nivel de cercanía de los gobiernos con sus pobladores, es decir, una misma visión y una diferencia de escala en el detalle de cada instrumento.

Para garantizar esta lógica de actuación —para remar en el mismo sentido hacia el desarrollo— tanto la planificación como la gestión del territorio tienen al menos tres referentes obligatorios: el Plan Nacional de Desarrollo, a cuyos objetivos, políticas y metas deben aportar y contribuir los de los Planes de Desarrollo de los GAD; la Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo y la Estrategia Territorial Nacional, a cuya visión y alcance deben corresponder en especial los Planes de Ordenamiento Territorial.

4. Procesos de formulación participativa

Tanto la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como el COOTAD y el COPFP establecen la necesidad de que los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial sean participativos. Por las consideraciones precedentes, además esa modalidad es normativa y técnicamente indispensable pues no se concibe que los actores territoriales, tanto del sector público como de la sociedad, sean ajenos a las decisiones que sobre desarrollo y organización del territorio son necesarias de adoptar. Esta Guía, sobre la base de esos mandatos y consideraciones, identifica las instancias y actores territoriales (públicos, privados y sociales) que deben involucrarse, y los roles que pueden adoptar en cada etapa del proceso.

El proceso contempla, en esencia, cinco pasos:

- La organización de las instancias participadas: asamblea y Consejo de Planificación, equipo técnico de planificación.
- La formulación del diagnóstico estratégico y por sistemas.
- La formulación del Plan de Desarrollo: objetivos, modelo de ordenamiento y de gestión.
- La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial: políticas, estrategias, instrumentos de gestión y programas y proyectos para el desarrollo territorial.
- La aprobación y puesta en vigencia del Plan por parte de los órganos de decisión política provincial, cantonal o parroquial.

La participación ciudadana permite articular a los distintos grupos sociales que habitan en el territorio, e incluir a sectores tradicionalmente excluidos para generar un diálogo desde la diversidad. Permite hacer visibles las inequidades y desigualdades en el ejercicio de derechos de las personas y dar voz en igualdad de condiciones a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), inmigrantes, pueblos y nacionalidades.

CAPÍTULO II

CONTENIDOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Introducción

En el capítulo precedente se presentaron los conceptos, mandatos y procesos que son comunes a todos los instrumentos de planificación del desarrollo y de

ordenamiento territorial en todos los niveles territoriales considerados es decir provincias, cantones y parroquias rurales.

En este capítulo se presentan los contenidos específicos o propios de los planes de cada territorio y nivel de gobierno. La estructura de este capítulo es la siguiente:

1. Los Planes Provinciales.
2. Los Planes Cantonales.
3. Los Planes Parroquiales.
4. Los documentos de soporte.

Para cada tipo de Plan se presentan los contenidos siguientes:

- a) Plan de desarrollo: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión;
- b) Plan de ordenamiento territorial: estrategias territoriales, mecanismos de gestión y programas y proyectos;
- c) Referentes (matrices) para el diagnóstico y para la propuesta según sistemas considerados (Capítulo IV).

2. Planes provinciales

Según se manifestó en páginas anteriores, los Planes Provinciales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial son instrumentos referenciales para los Planes de los otros niveles territoriales, pero no son jerárquicamente superiores sino que deben estar articulados con ellos, según lo determina la Constitución. Por tanto, deben ser producto de una acción concertada de planificación entre los responsables de todos los gobiernos de la provincia, y por ende de sus actores territoriales y también de los representantes del nivel desconcentrado en esas circunscripciones.

El proceso de formulación es por tanto decisivo para el logro de ese propósito de articulación, y demanda una visión y decisiones políticas que tengan como mira el bienestar de la población de la provincia, independientemente de dónde se ubique. En tal sentido, el que los alcaldes sean los consejeros provinciales junto a representantes rurales que son presidentes de juntas parroquiales son ventajas muy importantes que deben aprovecharse. La participación de los actores territoriales debe también precautelarse y promoverse no solo en momentos puntuales sino a lo largo del proceso de planificación y de gestión del territorio.

Para iniciar los procesos de formulación, reformulación, complementación o reajuste de los planes provinciales, se debe siempre considerar coyunturas como las siguientes:

- La situación y grado de vigencia de los instrumentos provinciales de planificación y de los Planes de los niveles pares y de otros niveles.

- Los grados de concordancia o disidencia que, respecto de los objetivos de desarrollo o directrices de ordenamiento territorial.
- Los niveles de urgencia o prioridad que podrían considerarse para tratar los distintos temas.

Por tanto, se debe partir de una primera etapa de concertación en la cual todos los representantes de gobiernos en la provincia sepan y acepten la magnitud y contenido de la planificación provincial y los niveles de compromiso que asumen respecto de la formulación concertada de los instrumentos provinciales de planificación y ordenamiento territorial.

Existen muchos mecanismos para el logro de una planificación articulada, pero todos deben partir, para su aplicación, de una voluntad política del gobierno provincial abierta al diálogo y a la concertación.

2.1 Planes provinciales de desarrollo

En orden al mandato de ley identificado en el marco referencial de esta Guía, el Plan de Desarrollo debe contener tres componentes:

- El diagnóstico.
- La propuesta.
- El modelo de gestión.

Se presentan a continuación sus contenidos de detalle:

2.1.1 El diagnóstico

En esencia, el diagnóstico es el soporte técnico para la toma de decisiones o formulación de las propuestas de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. En tal sentido, se debe mostrar la situación que atraviesa un territorio y su población, medida no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; y la causalidad, es decir los factores positivos o negativos que la originaron. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen a las realidades cambiantes que se den en el futuro; y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Se debe estructurar el diagnóstico estratégico, a partir del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, como un grupo más vinculado al desarrollo tal como lo define la Constitución; y de asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad, que se relacionan con el ordenamiento territorial.

A. Diagnóstico por sistemas

Como paso previo e insumo para elaborar el Diagnóstico Estratégico Provincial se identificará la situación estratégica que se da en cada uno de los siguientes sistemas y las

causas específicas que la generaron. Se presentan agrupados los sistemas según su mayor grado de relación con el desarrollo o el ordenamiento territorial, sin perjuicio de que entre todos ellos existen y deben identificarse interrelaciones e interdependencias. Mayores detalles sobre

los componentes, subcomponentes, relaciones institucionales y otros detalles de los sistemas territoriales se pueden consultar en el numeral 1 del Capítulo IV, Referentes y herramientas.

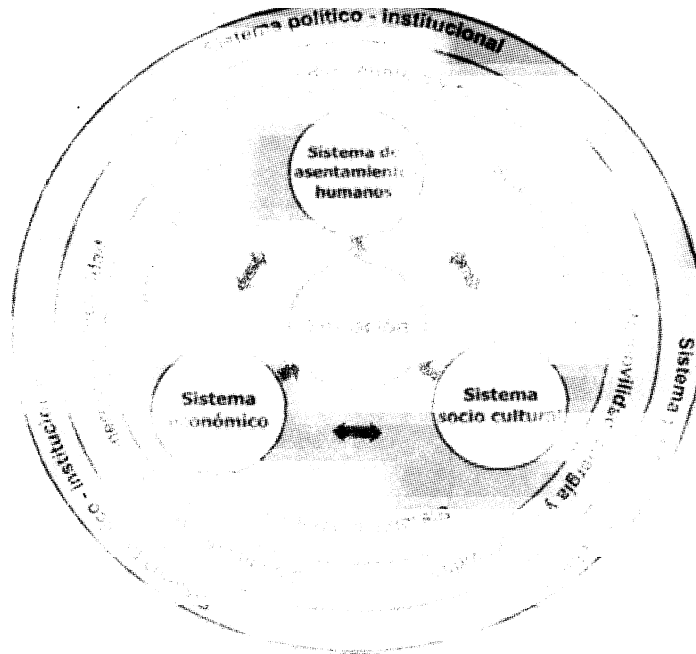


Figura 3: Sistemas vinculados al desarrollo integral y al ordenamiento territorial. Elaboración: SENPLADES.

Sistemas vinculados al desarrollo integral:

- Sistema ambiental: corresponde al patrimonio natural que sostiene y condiciona las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico.

Se debe establecer la situación general del medio ecológico de la provincia, en el marco del diagnóstico ambiental regional: sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de la población; las condiciones de sustentabilidad; las amenazas naturales y socio naturales existentes y potenciales; y las opciones y condiciones para acoger las actividades y la población. Los principales componentes son: clima, ecosistemas, agua, suelo, aire, recursos naturales no renovables. Una vez identificados estos componentes es necesario caracterizar su gestión, biodiversidad y categorías de protección, incluyendo un análisis de riesgos y seguridad.

- Sistema económico: comprende al conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio, las diversas formas de organización de los modos de producción y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Las situaciones que deben identificarse y evaluarse son al menos las siguientes:

Delimitación indicativa y caracterización de las principales actividades productivas: agroproductivas, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, servicios, turísticas, entre otras.

Inventario y evaluación de infraestructura productiva existente, que incluya los sistemas de riego.

Condición económica de la población con las desagregaciones exigidas por los enfoques de igualdad.

Opciones para el desarrollo endógeno y para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo con opción a medidas de acción afirmativa para personas y colectivos en situación de desventaja.

Cadenas productivas y de valor en el territorio provincial, que serán referentes para los planes cantonales y parroquiales.

Potencialidades y recursos con los que puede contarse para el desarrollo económico en el ámbito provincial.

Factores de concentración y redistribución de la riqueza.

Situaciones de riesgo presente y futuro, determinadas por la vulnerabilidad del territorio (social, física, económica) frente a amenazas identificadas.

- *Sistema sociocultural*: Dentro del campo social, se debe identificar:

El conjunto de organizaciones sociales en la provincia, que provengan de cantones y parroquias haciendo énfasis en aquellas relacionadas con grupos tradicionalmente marginados de los procesos de planificación del desarrollo local; y su nivel de articulación y organización para un trabajo interrelacionado o mancomunado en la provincia.

El estado de la situación de los derechos sociales, culturales y políticos para identificar inequidades en el ejercicio de derechos; identificación de grupos de atención prioritaria; identificación de los patrones culturales que reproducen la discriminación y exclusión de grupos poblacionales asentados en el territorio.

El sistema patrimonial provincial tangible e intangible⁴ o conjunto de bienes patrimoniales de la provincia; los sitios arqueológicos que pueden abarcar a más de un cantón; el nivel de aplicación de las políticas públicas sobre los bienes patrimoniales; los niveles de coordinación que se dan entre la provincia, los cantones y la institución rectora.

- *Sistema político-institucional*: corresponde a la capacidad de la institución pública y también de los actores territoriales para guiar o promover procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción.

El diagnóstico consistirá en la identificación y análisis de los antecedentes de planificación, ordenamiento y gestión en la provincia, y de la capacidad de su gobierno y de las organizaciones sociales para asumir las tareas de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, así como su posterior veeduría y control. También debe identificar la capacidad de las instancias públicas y ciudadanas para trabajar de modo conjunto; experiencias o perspectivas que surgen a la luz de las nuevas disposiciones de las leyes pertinentes.

El sector del patrimonio tangible e intangible es competencia del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Es tarea de los responsables provinciales coordinar con esas entidades la realización del diagnóstico y las orientaciones para la propuesta pertinente del Plan. En relación con las potencialidades de las organizaciones sociales de la provincia, la información debería provenir de los gobiernos cantonales y parroquiales. Los valores patrimoniales que constan en los planes cantonales deben ser considerados como insumos para estructurar el sistema provincial.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

- *Sistema de asentamientos humanos*: Comprende el análisis de las formas de distribución y ocupación del territorio provincial por parte de la población, sin llegar al detalle del análisis que compete a los GAD cantonales. Se debe en tal sentido definir al menos las siguientes situaciones:

Proceso de desarrollo demográfico y procesos de distribución y de relación de la población en el territorio provincial (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional).

Los movimientos migratorios en el territorio; las proyecciones demográficas y espaciales del crecimiento poblacional, con atención a los cambios en materia de género, edades, pueblos y nacionalidades y discapacidades.

Los vínculos que guardan entre sí los asentamientos poblados; roles y funciones que desempeñan estos asentamientos en el territorio.

Las tensiones y los riesgos que los asentamientos concentrados o dispersos de la provincia generan con el medio natural y las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de actividades que podrían desarrollarse en condiciones de sostenibilidad ambiental.

Las áreas provinciales con servicios públicos básicos y la vinculación entre los distintos sistemas cantonales, ya sea por: utilización de fuentes; ríos utilizados para desalojo de aguas servidas y niveles de afectación a poblaciones de otros cantones; ocupación de suelo con rellenos sanitarios; posibilidades de aplicar modelos de gestión mancomunada para que los cantones puedan incrementar su eficiencia; otras características transcantoniales que afectan a este tipo de servicios.

Identificación de las áreas provinciales con servicios sociales, educación y salud; identificación de posibilidades de aprovechar sinergias o aplicación de modelos de gestión que faciliten la prestación de este tipo de servicios por parte de las entidades responsables en el ámbito provincial.

Normatividad que se aplica en el territorio provincial para el tratamiento de los asentamientos humanos.

Este sistema constituye un insumo clave para la estructuración del modelo de ordenamiento territorial actual.

- *Sistema de movilidad, energía y conectividad*⁵: los campos involucrados en este sistema son los siguientes:

El sistema de movilidad, energía y conectividad (redes y flujos) es el que estructura las actividades que la población lleva a cabo en el territorio. De su buen funcionamiento depende, en alto grado, la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Es otro insumo o componente básico para diagnosticar y proponer el modelo de ordenamiento territorial.

Infraestructura vial, relacionada con el transporte público, el tránsito y la seguridad vial de la provincia⁶.

Equipamientos y redes de interconexión energética.

Redes y sistemas de telecomunicaciones e internet.

El diagnóstico de este sistema deberá establecer al menos las siguientes situaciones y sus causas:

La capacidad de vinculación entre los centros poblados de la provincia y entre las áreas de actividad económica (sistemas viales intraprovinciales) y con los mercados regionales o nacionales, conexión con los sistemas viales regionales y nacionales.

La capacidad de desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio, analizada a través de la información de la situación en los GAD cantonales, que tienen esta competencia.

La capacidad de acceso de la población a servicios de telecomunicaciones e internet, poniendo atención a brechas de acceso por razón de edad, género, discapacidad u otra.

Disponibilidad, en el territorio, de energía para atender la demanda para el desarrollo de actividades productivas y de consumo en la provincia.

La situación de la infraestructura vial provincial en relación con la variable riesgo.

La situación de los sistemas de conectividad en relación con la variable riesgo.

La situación de los sistemas de riego provinciales y las condiciones de seguridad frente a las amenazas identificadas.

B. Diagnóstico Estratégico

El diagnóstico estratégico establece la situación actual y tendencia del territorio, provincial, entendida como el nivel de desarrollo (Buen Vivir) que se ha alcanzado en lo social, económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad; esta situación permitirá tomar decisiones tanto para el desarrollo cuanto para el correspondiente ordenamiento territorial, y deben mostrar al menos los siguientes aspectos estratégicos:

La competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial es de los GAD cantonales, pero hasta que la asuman plenamente radica en el Estado Central y sus instancias desconcentradas provinciales. El equipo de planificación provincial, con apoyo de las instancias desconcentradas provinciales de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de acuerdo con los gobiernos cantonales, debe establecer la situación de este sistema en la provincia, ya sea por agregación o síntesis del estado en cada cantón.

- La situación deficitaria general en el territorio, como producto de las deficiencias o carencias de los distintos sistemas o de los resultados derivados de su interacción; las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.
- Las potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio provincial.
- La posibilidad y los requerimientos para que la provincia responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.
- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo en actividades productivas, agroproductivas o extractivas; áreas con recursos naturales; y sus impactos y efectos ambientales y socioeconómicos.
- Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición, fragilidad y resiliencia) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los efectos que pueden derivarse de los macroproyectos que se hayan previsto implementar en el territorio de la provincia o en su entorno.
- Las relaciones del territorio provincial con los territorios circunvecinos y con los del nivel cantonal y parroquial: las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.
- El modelo territorial actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio provincial con sus ventajas y desventajas, y las políticas que se aplican en el territorio.
- Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes y estará directamente relacionada con el Sistema de indicadores que proporcione el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El diagnóstico estratégico es el *resultado del análisis de las interacciones* que se producen en el territorio provincial entre los distintos sistemas a los que se hizo referencia en el punto anterior. El diagnóstico no es, por tanto, una recopilación de datos inconexos, sino que debe permitir una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad provincial en la actualidad y la proyectada en el tiempo, y en especial los tipos de causalidad *que la generaron*.

El diagnóstico provincial es un referente para los cantones y parroquias de la provincia, y debe a su vez nutrirse de sus diagnósticos. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandar la presencia de representantes de

los gobiernos municipales y parroquiales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varios cantones y parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; actividades de riesgo que requieran de acciones de prevención de discapacidades; influencia de proyectos regionales o nacionales que incidan en el territorio de varios cantones; cambios en las dinámicas familiares.)

C. Modelo Territorial Actual⁷

Es la forma de organización del territorio provincial que rige al momento de efectuar el diagnóstico y debe mostrar espacialmente, entre otros aspectos, los siguientes:

- La interrelación (factores positivos o negativos) entre las áreas de actividad económica, de protección y de riesgo con los sistemas de centros poblados concentrados y dispersos.
- Las ventajas o limitaciones de las redes de energía y riego en el territorio en relación con las áreas de actividad productiva.
- La capacidad y localización espacial de los sistemas de vialidad en relación con los sistemas de transporte y tránsito, y los lugares de actividad productiva y los asentamientos de población.
- Ventajas y limitaciones del sistema de centros poblados, sus modos de conexión, posibilidades de acción mancomunada, roles y funciones en el contexto provincial.

El modelo debe mostrar de forma gráfica este conjunto de relaciones, y añadir además una memoria explicativa sin olvidar que las relaciones sociales asimétricas también se muestran espacialmente de tal manera que sea accesible a la ciudadanía.

D. Escenarios

En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que una provincia identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se debe construir *escenarios* de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico.

- *El escenario tendencial* establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: crecimiento demográfico

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados en el Paso 1 del proceso de planificación, a partir de una versión preparada por el equipo técnico de planificación, 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 Plan. Se recomienda el uso de coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los aportes.

tendencial; tendencias en la situación económica de la provincia; el nivel de deterioro de la situación ambiental (deterioro o pérdida del patrimonio natural, contaminación, déficit hídrico) que se alcanzaría si se siguen dando actividades de sobreexplotación de madera, mal uso de cauces y quebradas, uso de sustancias tóxicas, etc.; incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; incremento o mantención de inequidades sociales; consolidación o incremento de las amenazas socioambientales y de los factores y niveles de riesgo; entre otras.

- *El escenario probable* es el que se generaría de la acción de factores externos y previsibles, como por ejemplo el desarrollo de un Proyecto Estratégico Nacional que en un futuro inmediato puede ejecutarse en el territorio provincial. Para esto, se debe identificar los posibles efectos (impactos) que podrían provocar algunos factores exógenos, que *modificarían el escenario tendencial* y que podrían ser beneficiosos o perjudiciales dentro de lo económico, social, cultural, ambiental y político - institucional.
- *El escenario consensuado* corresponde al escenario que se considera más conveniente para la provincia, considerando tanto las posibilidades y limitaciones propias como las nuevas opciones y condicionantes generadas por el escenario general probable, de manera que se aprovechen las oportunidades potenciales y se mitiguen los posibles efectos adversos.

E. Mapas, Cuadros o figuras derivados del Análisis de los Sistemas

La situación de cada sistema también debe expresarse de manera gráfica mediante el uso de mapas, cuadros o figuras que registren la proyección de esas situaciones en el territorio. Estos documentos son el insumo para identificar el modelo de desarrollo y ordenamiento territorial con el que está actualmente operando o funcionando la provincia; los cuadros y sus datos cuantitativos serán la base para la formulación de la propuesta. Algunos de estos mapas, cuadros o figuras pueden ser ampliaciones o especificaciones de los recomendados en el Capítulo IV de esta guía; se señalan los más importantes:

- *Mapa, cuadro o figura de áreas ambientalmente prioritarias:* Delimitación de áreas que requieren manejo ambiental prioritario para proteger el patrimonio natural y garantizar la oferta ambiental (zonas con alta biodiversidad, bosques naturales, zonas vulnerables por procesos de erosión o desertificación, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, áreas de manejo de cauces, etc.).
- *Mapa, cuadro o figura de amenazas naturales y socioambientales:* Ubicación y delimitación indicativa de las áreas que presentan situación de amenaza por eventos naturales o socio ambientales (inundación, deslizamiento, avalancha, sismo, erupción volcánica). Debe identificar las zonas de riesgo, para las actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza.

- *Mapa de áreas de usos y ocupación de los suelos de la provincia en actividades productivas, de asentamientos concentrados; áreas protegidas y otros usos que representen polígonos de actividad.*
- *Mapa o cuadro de proyectos estratégicos:* Ubicación geográfica (si posible) y señalamiento indicativo de áreas de influencia de proyectos estratégicos regionales y nacionales.
- *Mapa, cuadro o figura de cadenas productivas:* Localización y definición del ámbito de influencia en el territorio, de las cadenas productivas y de valor derivadas de los mapas provinciales.
- *Mapa, cuadro o figura de los asentamientos de la provincia:* Señalamiento de las relaciones que se dan entre los distintos asentamientos de la provincia, las áreas de actividad y las redes o flujos que los vinculan.
- *Mapas, cuadros o figuras sociales:* Caracterización espacial de los indicadores de coberturas y calidad de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.), así como de condiciones de vida (violencia de género, seguridad ciudadana, etc.). Además, información que exprese las condiciones de vida de la población e identifique las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.
- *Mapas, cuadros o figuras culturales:* Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios, comunidades, pueblos y nacionalidades en la provincia.
- *Mapa de relaciones funcionales:* Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones que se dan con otros territorios y las dependencias o complementariedades que por diversas actividades económicas productivas se generan con ellos y tienen posibilidad de expresarse en el territorio.

2.1.2 Propuesta

"Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos " (COPFP, art. 42).

En el proceso de formulación de un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial la propuesta comprende el conjunto de decisiones⁸ que tomará y adoptará la provincia con el objeto de alcanzar una situación deseada de Buen Vivir, sobre la base de las tendencias y los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

Las decisiones deben ser adoptadas de manera concertada y articulada con los representantes de las parroquias y de los cantones, y deben ser concomitantes con las directrices que emanen del Plan Nacional de Desarrollo.

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir la provincia, los objetivos específicos o resultados que deben alcanzarse, las políticas, estrategias y metas, desde un enfoque de derechos; y,
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

Se detallan los contenidos de estos elementos:

A. Decisiones estratégicas: ¿Hacia dónde va la provincia en el largo plazo?

Contiene la decisión consensuada de alcanzar una situación en el ámbito provincial que garantice el Buen Vivir de su población. Los componentes de estas decisiones son los siguientes:

- *Objetivo integral o de desarrollo*, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos:

La situación social, cultural, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.

La calidad de vida que se debe alcanzar, medida en el contexto de un habitat seguro, eficiente, sostenible y equitativo.

El rol del territorio en el contexto regional o nacional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.

La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El objetivo integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas públicas que se generen para el alcanzar el Buen Vivir.

El objetivo integral de desarrollo así estructurado demanda a la vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación; en tal sentido deben definirse:

Las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo integral que van a orientar la definición de los objetivos específicos de desarrollo y también permitirán concretar la estructura y el modelo de ordenamiento territorial.

⁹ El objetivo integral es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos provinciales en los próximos 10 ó 15 años. Hay dos fundamentos para definir este objetivo: El diagnóstico estratégico, que no solo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado; y Las aspiraciones de los actores que se han derivado del proceso de vida y el conocimiento del territorio. Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

Los objetivos específicos o resultados particulares¹⁰, que se deben alcanzar para afianzar y viabilizar el objetivo integral. Estos objetivos específicos deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades de los distintos sistemas, preferiblemente resultantes de la interacción de dos o más sistemas para aportar a reforzar el carácter integral que debe poseer el gran objetivo de desarrollo. También para cada uno de estos objetivos, deben estructurarse indicadores específicos, que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tienen los GAD, los Planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo a los derechos de la naturaleza.

La equidad y no discriminación en la distribución de los recursos, servicios y oportunidades para los distintos grupos y colectivos humanos que habitan el territorio.

La precautelación de la seguridad de las y los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.

El reforzamiento de las oportunidades para alcanzar el desarrollo endógeno y fomentar las opciones para el emprendimiento de proyectos productivos que favorezcan la generación de trabajo y empleo sostenible.

La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de las y los productores pequeños y medianos.

El reforzamiento de los sistemas viales, de comunicación y conectividad en el ámbito provincial.

La precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible, y el fomento de las capacidades de cogestión de las organizaciones sociales de nivel provincial.

La articulación y aporte de la provincia a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible, tanto en su nivel de gobierno como en el resto de los niveles de gobierno.

El propósito de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance y cometidos del objetivo integral. Los objetivos específicos permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión por los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

- *Las estrategias de largo plazo* que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los resultados. Es decir alianzas, acuerdos, asignación de prioridades, preparación de condiciones favorables para la inversión, fomento de proceso mancomunados, concreción de apoyos externos, entre otras medidas, que viabilizarán la puesta en marcha del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.
- *Las metas*, entendidas como los avances de las situaciones intermedias que deben alcanzarse entre el inicio del proceso de aplicación del Plan y su horizonte. Estas metas podrían ser coincidentes con los períodos administrativos o según lo establezca la ley, y se deben medir sobre la base de los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos. Adicionalmente, las metas pueden, en algunos casos, orientarse específicamente hacia la reducción de brechas sociales particulares y, en general, se debe procurar generar información desagregada por sexo, edad, y origen étnico y migratorio, de modo que se pueda medir avances diferenciados.
- *El rol* que debe desempeñar el territorio en el contexto regional o nacional, sobre la base de las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse las responsabilidades de los gobiernos del nivel cantonal y parroquial, para definir quién hace qué en el territorio provincial, y así evitar superposiciones e interferencias.

B. Decisiones territoriales: ¿Cuál es el modelo territorial de la provincia que facilitará alcanzar el desarrollo?

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como "modelo territorial deseado" a la forma de organización del territorio provincial que permitirá que se lleven a cabo, de la manera más adecuada (sostenible, segura, equitativa y eficiente), la ocupación y todas las actividades de la población en el territorio; y que se fortalezcan los vínculos espaciales entre los asentamientos y entre estos y el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado, para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- Sistemas que se incorporan en forma de polígonos o manchas en los diversos mapas, correspondientes a áreas o zonas del territorio que se delimitan y diferencian por efectos ambientales, socioeconómicos o culturales, tales como:

Zonas que pertenecen a la base natural (sistema ambiental) correspondientes a áreas de protección; áreas de manejo especial debido a condiciones de vulnerabilidad, o que requieren un manejo especial por estar expuestas a condiciones de amenaza presente o potencial; áreas de mitigación de impactos de macroproyectos, entre otras.

Áreas dedicadas sobre todo a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura regional/nacional, etc.

Zonas étnico-culturales.

Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.

Circunscripciones territoriales.

- Sistemas que estructuran o vinculan funcional y socialmente los polígonos o manchas enunciados anteriormente, por ejemplo: sistemas o redes de infraestructura, de movilidad, energía y conectividad que se representan generalmente como líneas y puntos en los mapas.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, deben definirse alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

- Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo, así como también en los resultados previstos para cada sistema.
- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.
- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.
- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios de establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que posteriormente se transformarán en mapas o planos georeferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales.

2.1.3 Decisiones organizacionales: El modelo de gestión

"Modelo de gestión. Para la elaboración del modelo de gestión, los GAD deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social" (COPFP, Art. 42).

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y de acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del modelo los siguientes elementos:

- Instancias responsables de la formulación del Plan.

- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa

El Gobierno Provincial deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

El Consejo o Asamblea de Ciudadanos:

Según las opciones que brinda el inciso final del Art. 100 de la Constitución, y que debe cumplir las funciones ahí previstas, que se contienen en el Capítulo III del Título VII, "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación", y con mayor especificidad lo que contempla el Art. 304 del COOTAD y en general con las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Es de particular importancia observar las disposiciones relacionadas con la participación paritaria de hombres y mujeres y la inclusión de representantes de grupos tradicionalmente marginados.

El Consejo de Planificación Provincial

Se conformará según lo dispuesto en el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

El Grupo Provincial de Planificación.

Esta instancia estaría conformada por representantes del Estado Central (gobernador/a, delegados de los sectores desconcentrados) y por las máximas autoridades de los GAD provinciales: prefecto/a, alcaldes/esas, presidentes/as de juntas parroquiales. Su actividad principal sería tomar decisiones concertadas sobre los temas vinculados con el territorio provincial. En tal sentido, puede ser el espacio donde se lleguen a acuerdos sobre aspectos como: los objetivos de desarrollo de la provincia, su organización territorial, los sistemas de asentamientos, de vías transporte y tránsito, el aprovechamiento de temas estratégicos, etc.

Este es un modelo de concertación que ha sido aplicado y está funcionando en varias provincias, en especial con relación a los Proyectos Estratégicos Nacionales y sus impactos en los territorios provinciales.

Una instancia interna (por ejemplo la Oficina del Plan), encargada de la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial estaría conformada al menos por:

- Un técnico o técnica del gobierno provincial, vinculado al desarrollo económico y/o territorial que actuará como

coordinador del proceso de formulación del Plan, con dedicación exclusiva, como parte de la Dirección de Planificación, o en su ausencia bajo directa dependencia de Prefectura de la Provincia.

- Una o un asistente técnico con experticia en el manejo de sistemas de información geográfica y estadísticas.

Un Comité *Consultivo del Plan*, que estaría conformado por:

- Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirían al menos una vez al mes para tratar temas vinculados al Plan. Son especialmente importantes las direcciones o departamentos de ambiente, financiero, de obras públicas, de participación ciudadana, asesoría jurídica y de compras públicas.
- Ocasionalmente, y en orden a las características del proceso, se pueden incorporar representantes de las organizaciones sociales y privadas que estén participando en la formulación de los Planes.
- Ocasionalmente, por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios o secretarías) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

B. Identificación de programas y proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos¹¹

Constituyen en su conjunto la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar, durante el período de vigencia del Plan, una vez que este haya sido aprobado por el Consejo. Debe contener:

- Los programas y proyectos, articulados con los objetivos de desarrollo, que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan.
- Programas y proyectos, a nivel de perfil, que sean calificados como prioritarios que deberán ser ejecutados, según las metas previstas, en el corto plazo (cinco años) o en su defecto en el tiempo correspondiente al período administrativo.

Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los Programas y Proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la Gestión de Territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- De Desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral. Son la base para alcanzar el desarrollo.
- Del ordenamiento territorial, que contemplarán los relacionados con:
 - Flujos y redes: Sistemas viales, de energía y conectividad);
 - Sistema de Asentamientos Humanos.
- De la gestión del territorio, fortalecimiento GAD provincial y de las Organizaciones Sociales que pueden asumir la Cogestión del territorio.

- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos, acciones y metas correspondientes al período administrativo, o según lo defina la Ley, que deberán incluir el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación de las obras. Estos cronogramas servirán para la elaboración de los Planes Plurianuales y Anuales que serán sometidos a consideración del Consejo Provincial para su aprobación.

- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirá costos de planificación en detalle y las fuentes de financiamiento que garanticen la transferencia de recursos efectivos para todos y cada uno de los proyectos priorizados.

C. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto — cronograma y presupuesto— y lo ejecutado; y *nivel de avance* como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados. De forma adicional, se pueden realizar evaluaciones cualitativas, las cuales permiten un acercamiento a las percepciones de la ciudadanía. El sistema debe permitir el cumplimiento del derecho a la información de las personas que habitan los territorios y como insumo para la rendición de cuentas de las autoridades.

D. Estrategia de promoción y difusión de los planes

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas en el Plan se logre un adecuado nivel de *apropiación por parte de la ciudadanía*. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de comunicación del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la población, los objetivos, resultados y procedimientos propuestos, para así fomentar su plena apropiación del Plan. Los mensajes y materiales comunicacionales deben considerar los diferentes grupos poblacionales que habitan en el territorio para lograr una respuesta efectiva a la convocatoria e incluir a grupos sociales tradicionalmente marginados: personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y otros.

2.2 Los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece en su artículo 43, que los planes de ordenamiento territorial deben tener como objetivos:

- Las estrategias territoriales.

- Los mecanismos de gestión.
- Los programas y proyectos.

2.2.1 Las estrategias Territoriales

Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD provincial para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo, sumado a las, características y potencialidades del territorio y su forma de utilización y organización. Los ámbitos de aplicación de esas estrategias abarcan todo el territorio provincial y deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas, algunas de las cuales van más allá del ámbito de sus competencias y del mandato de las leyes pertinentes. Es importante tener siempre presente que las políticas públicas son el mecanismo que permite al gobierno local cumplir y garantizar los derechos humanos (sociales, económicos, culturales, políticos y civiles) de las personas, colectividades, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Si bien las determinaciones sobre uso, ocupación y manejo de suelo son facultades privativas de los gobiernos cantonales, y obligan a los demás regímenes o gobiernos territoriales a respetarlas. Es entonces necesario —para garantizar la debida coherencia y la construcción de un proyecto nacional, según lo establece el primer inciso del artículo 296 y el artículo 299 del COOTAD y los *Lineamientos para la planificación del territorio acordados*— que se busquen acuerdos y consensos con esos gobiernos al momento de adoptar decisiones relacionadas con la organización del territorio provincial.

Los temas de la estrategia territorial provincial se deben concretar en tres campos:

- El poblamiento.
- La utilización del territorio, en especial para el fomento productivo.
- La consolidación de un habitat provincial equitativo, seguro y sostenible.

A. La Estrategia de Poblamiento

Sobre la base de una síntesis concertada de las estrategias provinciales, mediante un proceso metodológico entre todos los actores públicos, privados y comunitarios del territorio, se debe construir una estrategia provincial de poblamiento que comprenda:

Las previsiones y medidas que deben adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir los lugares de asiento de la población en la provincia, según su dinámica demográfica y los patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida, no solo de la población sino además de las áreas de actividad general. La estrategia debe orientarse a fomentar, desalentar o proponer nuevas opciones frente a esas tendencias, en orden, a consideraciones como las siguientes: sostenibilidad ambiental, posibilidad de explotación de recursos, seguridad, aprovechamiento de posibilidades estratégicas de mediano y largo plazo.

Además, dado que el territorio es el espacio donde se reproducen las inequidades por razón de sexo, origen nacional, étnico y otros, se debe tener en cuenta las dinámicas de poder que podrían resultar de esta estrategia, procurando que el poblamiento lleve a condiciones de igualdad.

La demanda de servicios que se generará a lo largo del período de vigencia de los Planes por parte de la población. La estrategia debe contemplar las posibilidades de proveer de manera sostenible los servicios que demanda la población, y en dónde se van a situar, así como los equipamientos requeridos, en particular por parte de grupos de atención prioritaria y otros grupos históricamente excluidos, discriminados o marginados.

Los estímulos o desincentivos que deberán implementarse para que se logren mantener, incrementar o reducir los volúmenes y densidades de población no solo dentro del territorio provincial, sino también en zonas de ocupación diferenciada por tipo de actividad o uso del territorio. La movilidad de la población vinculada a la migración es un factor que demandará políticas, principalmente, asociadas a incentivos y desincentivos para la migración, garantizando derechos iguales a todos y todas independientemente del territorio donde se encuentren.

La consolidación del Sistema de Centros Poblados de la Provincia, que defina roles y responsabilidades sobre la base de la asunción del componente estratégico del Plan de Desarrollo, para el logro de los objetivos de desarrollo, para alcanzar mayor eficiencia en el funcionamiento del territorio

B. La Estrategia de Utilización del territorio

La competencia para establecer el uso, ocupación y manejo del suelo es exclusiva de los gobiernos municipales. En orden a este principio, los Planes provinciales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial de los distintos Planes cantonales, y mediante una *acción concertada* con los responsables de esos gobiernos definir, la clasificación y los usos del suelo que serán permitidos en los suelos no urbanos de la provincia. Esta decisión puede conllevar la necesidad de un amplio proceso de análisis y negociación entre esos actores. Un proceso que solo puede estar orientado a lograr el mayor beneficio para la población y al territorio que son únicos¹².

El eje conductor de este proceso debe fundamentarse, al igual que en todos los niveles de gobierno "en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios" (art. 296 del COOTAD). Los temas que abarca esta estrategia son los siguientes:

Los gobiernos provinciales deberían tomar iniciativas para llegar a acuerdos con los GAD cantonales para que las decisiones sobre el uso y ocupación del territorio provincial, tengan coherencia y lógica con la realidad. En ningún caso se deben aplicar decisiones jerárquicas ni imponer voluntades. Por el contrario, abrir un espacio de diálogo y planificación con todos los actores es lo recomendable y sostenible. Los Grupos Provinciales de Planificación que se están implementando en torno a los Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN), son un ejemplo a seguir.

Clasificación del suelo, que acogerá la zonificación de los Planes cantonales para definir las categorías de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables en la globalidad de la provincia.

Uso del suelo rural, que definirá la zonificación —los polígonos o elementos estructurados— según usos principales que se destinarán en el cantón para el desarrollo de al menos las siguientes actividades:

- Productivas: agrícolas, forestales, industriales, etc.
- Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.
- Áreas de riesgo en el ámbito provincial.
- Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.

G. La Estrategia de consolidación de los Asentamientos Humanos

También como síntesis de las disposiciones relativas a los asentamientos humanos que forman parte de los Planes de los diversos cantones y parroquias, es decir mediante procesos de concertación o consenso, se debe formular una estrategia que permita garantizar un nivel equitativo y sostenible de calidad de vida en todos los lugares de asentamiento de población en la provincia. Esta estrategia debe por tanto orientarse a lograr:

- Accesibilidad democrática sin discriminación a los servicios sociales de salud y educación sensibles a género y con enfoque intercultural y generacional.
- Accesibilidad democrática a una vivienda digna cultural y geográficamente sensible, en cualquier parte del territorio provincial.
- Accesibilidad democrática sin discriminación a los servicios básicos, de agua potable y saneamiento.
- Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, en todos los ámbitos de la provincia.

Para concretar estas estrategias los Planes de Ordenamiento Territorial de las provincias deberían contemplar acciones como:

- Apoyar a los gobiernos municipales o parroquiales en cuyos territorios se detecten niveles insuficientes en la calidad de vida, ya sea mediante acuerdos o convenios bilaterales.
- Fomentar mancomunidades o consorcios que permitan el aprovechamiento de sinergias y experiencias.
- Facilitar gestiones ante el Estado Central o sus niveles desconcentrados.
- Acompañar los procesos de mejoramiento de la calidad del habitat.

D. Los sistemas estructurantes: Movilidad, Energía y Conectividad¹³

Están constituidos por tres sistemas diferenciados que permiten que la población que habita la provincia, las distintas áreas de actividad productiva agrícola, minera, de protección natural y en general la globalidad del territorio, se relacionen y funcionen de modo eficiente.

Los sistemas considerados son los siguientes:

- El sistema de vialidad.
- El sistema de conectividad.
- El sistema de energía.
- El sistema de riego.

El sistema vial comprende el subsistema de vialidad intercantonal, que debe formar parte del sistema de movilidad que se derive y acuerde con los cantones.

El sistema de conectividad abarca el tema de la comunicación telefónica y el de conexión a las redes interconectadas de comunicación en el ámbito global (internet), que deben ser accesibles a la población de la provincia.

El sistema de energía, entre otras la eléctrica, que debe atender la demanda para la producción y el consumo en el territorio provincial, bajo criterios de eficiencia energética y que aporten al cambio de matriz energética.

Los sistemas de riego existentes en la provincia como apoyo a toda la diversidad productiva.

E. Mapas del Plan de Ordenamiento

Los mapas que contienen la propuesta de Modelo de Ordenamiento Territorial permiten la aplicación territorializada de las disposiciones normativas y programáticas. Teniendo en cuenta los diversos niveles de las decisiones de ordenamiento territorial se deberán elaborar mapas en tres escalas básicas así:

- Mapa de localización, que contenga las relaciones espaciales del Modelo del cantón con los cantones colindantes y con la provincia. Escala 1:100.000 a 1:50.000.
- Mapa(s) del Modelo Territorial Actual, que comprende(n) la totalidad del territorio provincial a escala 1:50.000 o 1:25.000, en el cual se incorporan y articulan los diversos sistemas que conforman el Modelo.

Algunas de las competencias vinculadas con estos sistemas no son propias de los gobiernos provinciales sino de los de otros niveles; sin embargo, deben constar en sus Planes de Ordenamiento Territorial. Es entonces indispensable que los responsables de esos GAD logren acuerdos y coordinen acciones que generen beneficios a la población de la provincia.

- Mapa(s) de las decisiones que contiene el Modelo Territorial para las áreas, donde se requiere un mayor nivel de detalle por la presencia de proyectos de carácter regional o intercantonal. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000, y mayores

Todos los mapas deben ser elaborados con los estándares que señale el Sistema Nacional de Información.

2.2.2 Instrumentos y mecanismos de gestión del territorio

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes —Oficina del Plan, por ejemplo— asumirá, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del Plan y, en tal sentido, sus funciones serían, entre otras, las siguientes:

Articulación y seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos de los Planes. Esto implica la acción de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de los programas y proyectos, y la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de los proyectos de su responsabilidad.

Articulación de los procesos de control de la aplicación de los Planes, en especial en el cumplimiento de sus disposiciones normativas. Se deben crear espacios para el intercambio de opiniones y el ejercicio de veeduría y control de aplicación del Plan por representantes de los actores territoriales.

Seguimiento y evaluación de los Planes, con base en el Sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.

- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos, en especial orientados a la corresponsabilidad en la ejecución de los Planes.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

Estará constituida por el conjunto de disposiciones relacionadas con los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de la Provincia.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

Orientados a coordinar y concretar los programas y proyectos de los Planes para, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Provincial y los representantes de instituciones como las siguientes:

- Representantes de las instituciones de la Función Ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deben insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

2.2.3 Programas y proyectos del ordenamiento territorial

Se definirán en orden a los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y, en especial, del Plan de Ordenamiento Territorial y cuyo contenido específico se señala a continuación.

A. Sistema de movilidad, energía y conectividad

Comprenden los campos de la vialidad, el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; la conectividad (servicio telefónico y comunicación por internet); y la energía, en especial la eléctrica para consumo y producción. Los programas y proyectos deben ser, entre otros:

- Planes maestros, programas o proyectos —según la complejidad y la magnitud de población servida— de los sistemas de vialidad provincial e interparroquial, coordinados con los correspondientes de transporte, tránsito y seguridad vial que deben desarrollar los Gobiernos Municipales.
- Planes maestros, programas o proyectos relacionados con la provisión de energía eléctrica que demande la provincia. Estos proyectos son de responsabilidad del Ministerio rector. Compete a la provincia el que se lleven a cabo en los plazos previstos o requeridos por el Plan.
- Programas o proyectos vinculados al acceso democrático a la información en red y a la telefonía. Estos proyectos son responsabilidad del Ministerio rector; sin embargo, compete al Gobierno Provincial su gestión para la concreción de los proyectos en los plazos previstos por el Plan.
- Programas y proyectos de los sistemas de riego provincial, como parte de los proyectos de desarrollo económico agroproductivo.
- Programas y proyectos económico-productivos asociativos y en redes; programas y proyectos sociales en coordinación con los Ministerios rectores para la atención de grupos prioritarios y la disminución de inequidades.

3. Los Planes cantonales

Los contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se presentan a continuación pueden ser calificados como mínimos necesarios desde un punto de vista técnico y normativo. Para formular Planes que cumplan con estos requisitos se requieren capacidades, recursos, información y experiencia, que posiblemente no estén al alcance en algunos gobiernos municipales del país.

No obstante, las eventuales carencias señaladas no eximen a esos gobiernos de la responsabilidad de formular los planes respectivos con todos los componentes que las leyes citadas establecen como obligatorios. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo de un municipio de 5.000 habitantes no puede dejar de tener un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión. Lo que va a marcar diferencias, como se señala en el Capítulo I, es el alcance o grado de profundidad en el tratamiento de los temas de esos componentes. En el caso del ejemplo, el Plan de Desarrollo de ese municipio podría partir de la identificación y análisis (diagnóstico) de la situación de uno o varios aspectos que se consideren prioritarios, y la definición de objetivos y soluciones (propuesta) para su resolución, y así como la puesta en marcha de mecanismos de gestión (modelo) que permitan su concreción en el menor tiempo posible. Posteriormente, se podrían ir incorporando otros objetivos y metas, hasta contar con instrumentos de planificación que aborden, con la profundidad debida, todos los componentes. Lo propio puede aplicarse a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Una de las carencias que algunos gobiernos municipales ponen de manifiesto como un obstáculo para formular sus Planes es la falta de información geográfica y estadística. En efecto, es un limitante para la toma de decisiones técnicamente adecuadas. Sin embargo, en muchos casos, se ha podido comprobar que existen fuentes de información de entidades del nivel desconcentrado, instrumentos de planificación de territorios vecinos o provinciales— que pueden proveer información confiable, que aunque no sea la ideal, sí permite estructurar la situación o diagnóstico e instrumentar propuestas válidas. De igual manera, los procesos de planificación pueden irse completando conforme la disponibilidad de información se incrementa.

También en algunos casos de municipios con menores recursos técnicos, se pueden construir situaciones sobre la base del conocimiento de las y los actores territoriales, que pueden calificar con notable acierto situaciones deficitarias o potencialmente favorables, tendencias y causalidades sobre aspectos vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial.

No hay entonces justificación para no iniciar los procesos de formulación, reajuste o complementación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, cuyos contenidos se establecerán de acuerdo con la capacidad institucional de los gobiernos municipales y la información disponible.

Desde otro punto de vista, cualquiera que sea el nivel de profundidad que un GAD otorgue a sus instrumentos, sus contenidos no pueden desligarse de los que señalan los instrumentos de sus vecinos ni de los de las provincias o parroquias. Por el contrario, las y los responsables de los

gobiernos municipales deben aportar a la formulación de esos instrumentos y retroalimentar el contenido de los suyos, sobre la base de los acuerdos y decisiones a los que lleguen.

3.1 Planes cantonales de desarrollo

En orden al mandato de ley identificado en el marco referencial de esta Guía, el Plan de desarrollo debe contener tres componentes:

- El diagnóstico.
- La propuesta.
- El modelo de gestión.

Se presentan a continuación sus contenidos de detalle.

3.1.1 El diagnóstico

En esencia, el diagnóstico es el soporte técnico para la toma de decisiones o formulación de las propuestas de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. En tal sentido, se debe mostrar la situación que atraviesa un territorio y su población, medida no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades, con atención a las brechas sociales por razón de género, edad, (dis)capacidades, etnia u origen migratorio. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; así como la causalidad, es decir los factores positivos o negativos que originaron la situación actual. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen a las realidades cambiantes que se den en el futuro y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Metodológicamente, se debe estructurar el diagnóstico estratégico, que se deriva del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, como un grupo más vinculado al desarrollo; y de asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad, que se relacionan con el ordenamiento territorial. El diagnóstico en los temas pertinentes debe elaborarse desde una perspectiva de derechos en concordancia con el mandato constitucional. Poner al centro del análisis a las personas, permite identificar las inequidades o desigualdades de los distintos grupos sociales en el territorio, y analizar los problemas como derechos no cumplidos.

A. Diagnóstico por sistemas

Como paso previo e insumo para elaborar el Diagnóstico Estratégico Cantonal se identificará la situación estratégica que se da en cada uno de los siguientes sistemas y las causas específicas que las generaron. Se presentan agrupados los sistemas según su mayor grado de relación con el desarrollo o el ordenamiento territorial, sin perjuicio de que entre todos ellos existen y deben identificarse interrelaciones e interdependencias. Mayores detalles sobre los componentes, subcomponentes, relaciones institucionales y otros detalles de los sistemas territoriales

se pueden consultar en el numeral 2 del Capítulo IV, Referentes y herramientas (Ver figura 3: sistemas vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial).

Sistemas vinculados al desarrollo integral:

- *Sistema ambiental:* corresponde al patrimonio natural que sostiene y condiciona las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico. Se debe establecer la situación general del medio ecológico o físico natural del cantón, *en el marco del diagnóstico ambiental provincial:* sus potencialidades y limitaciones para el desarrollo de las actividades de la población; con opción a medidas de acción afirmativa para personas y colectivos en situación de desventaja; las condiciones de sustentabilidad; las amenazas naturales y socio-naturales existentes y potenciales; y las opciones y condiciones para acoger las actividades y a la población. Los principales componentes son clima, ecosistemas, agua, suelo, aire, recursos naturales no renovables, topografía, geología y geomorfología. Una vez identificados estos componentes, es necesario caracterizar su gestión, biodiversidad y categorías de protección, incluyendo un análisis de seguridad y de las principales amenazas existentes (volcanes, inundaciones, sismos, deslizamientos, etc.) y sus pasados impactos conocidos.
- *Sistema económico:* comprende al conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Debe establecerse la situación general de la economía del cantón¹⁴: condición económica de la población con las desagregaciones requeridas por los enfoques de igualdad; opciones de desarrollo endógeno; opciones para el desarrollo de emprendimientos que generen trabajo y empleo; potencialidades y recursos con los que puede contarse; factores de concentración y redistribución de la riqueza. Los principales componentes son:
 - . Actividades agroproductivas, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, servicios, turísticas, entre otras.
 - El sistema económico reconoce las diversas formas de organización de los modos de producción.
 - Disponibilidad de infraestructura de apoyo, los principales mercados.
 - Situaciones de riesgo presente y futuro, determinadas por la vulnerabilidad del territorio (social, física, económica) frente a las amenazas identificadas y factores de riesgo de discapacidades.

En la mayoría de los casos la investigación de este tipo podría estar fuera de las capacidades de los GAD municipales; pero es una información indispensable para definir los objetivos de desarrollo. Los Planes Provinciales deben ser la fuente principal así como la información temática que ha sido recopilada por el Sistema Nacional de Información. También es posible que los municipios circunvecinos o de una provincia, contraten un estudio general, para el área. En ningún caso este estudio puede obviarse.

- *Sistema sociocultural:* la parte social comprende la dinámica poblacional, las características demográficas, las formas de organización de las y los actores sociales, el aporte a la co-gestión del territorio; lo cultural se refiere al conjunto de valores que componen las identidades y culturas de los grupos poblacionales.

Apunta a la identificación de las desigualdades de los diferentes grupos poblacionales asentados en los territorios respecto al ejercicio de sus derechos sociales, políticos y culturales, mostrando problemas específicos para hacer visibles patrones de discriminación y exclusión.

Debe aclarar la movilidad social, el ritmo de crecimiento demográfico; las características del tejido social, la capacidad de las organizaciones sociales para el trabajo en redes y las posibilidades de incorporarse en ' los procesos de co-gestión del territorio.

Se debe establecer el nivel de consolidación de valores patrimoniales tangibles e intangibles y la identidad cultural¹⁵. Igualmente se deben analizar las vulnerabilidades particulares de los diferentes grupos sociales y organizaciones frente a las amenazas presentes.

- *Sistema político-institucional*¹⁶: comprende el campo del desarrollo ■ organizacional general, tanto de la institución municipal (y sus actores territoriales) cuanto de las instancias desconcentradas de gobierno, para cumplir con las competencias y roles que les asignan la Constitución y las leyes pertinentes.

En relación con el diagnóstico político institucional del GAD, se debe establecer su capacidad para la gestión del territorio, entendido este último como la conjunción entre las actividades de la población, en todos sus órdenes, sobre el medio físico natural. En tal sentido se debe analizar el modelo de gestión actual en todos sus aspectos, focalizando el tema de la planificación y gestión del territorio.

En relación con el diagnóstico de las instituciones desconcentradas se debe establecer el comportamiento o apertura a colaborar o participar junto al GAD en los temas de sus competencias. Adicionalmente se debe establecer el nivel de vulnerabilidad institucional, organizativo y político del cantón.

El sector del patrimonio tangible e intangible es competencia del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, a través del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC). Es tarea de los responsables municipales coordinar con esas entidades la realización del diagnóstico y las orientaciones para la propuesta pertinente del Plan.

Se debe entender que ninguna acción vinculada a la gestión institucional de un GAD debería estar fuera de las disposiciones de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, entendido como el instrumento que recomienda esta Guía. Por tanto, analizar los instrumentos actuales de los GAD es una medida que facilitará la construcción de las capacidades señaladas.

En relación con las y los actores sociales, es importante mapear la diversidad de organizaciones con particular énfasis en aquellas tradicionalmente marginadas de los procesos de planificación para promover su inclusión democrática como: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), entre otros.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

- *Sistema de asentamientos humanos*¹⁷: correspondiente a las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, la accesibilidad a los servicios sociales y básicos, la calidad del habitat (seguro, equitativo, inclusivo) y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades. Para el efecto, debe identificarse al menos como referentes para el diagnóstico del equipamiento cantonal:

La distribución espacial de la población (poblamiento) en relación con la capacidad de alojamiento que brinda el territorio.

Las principales tendencias de movilidad social de la población en el cantón (migración entre áreas urbanas o rurales-urbanas, asentamientos atractivos y/o expulsores de población, migración intracantonal, entre otros cantones o entre provincias.

- Políticas y formas del uso y ocupación del suelo en el área cantonal y en los centros poblados (cabeceras de cantón y parroquias).
- La situación de exposición de riesgo y vulnerabilidad de las estructuras físicas ante amenazas de carácter natural y social y factores de riesgo de discapacidades.

Tipos de vínculos funcionales entre los distintos asentamientos del cantón: relaciones de complementariedad e interdependencias (insumo para el modelo territorial).

Características de los asentamientos urbanos (densidad, tipologías urbanas, espacio público, etc.).

Accesibilidad de la población urbana y rural a los servicios básicos y sociales y la relación entre los equipamientos y la ubicación de la población en relación con los servicios municipales de

recreación, áreas verdes, aprovisionamiento (mercados, camales) de seguridad ciudadana, entre otros, haciendo visibles las inequidades en el acceso de los grupos poblacionales por razón de sexo, edad, origen nacional o étnico así como discapacidad.

Normatividad vigente en relación con asentamientos humanos.

- *Sistema de movilidad, energía y conectividad*:¹⁸ está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Comprende respectivamente:

Infraestructura vial, sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial.

La capacidad de vinculación de los centros poblados y las áreas de actividad económica del cantón con los mercados locales, provinciales o regionales.

La capacidad y calidad de los sistemas del desplazamiento de la población y de los bienes producidos en el territorio cantonal y en los centros poblados, cuando su tamaño lo amerite.

Redes y sistemas de telecomunicaciones, la capacidad de acceso diferenciado de la población a servicios de telecomunicaciones.

Equipamientos y redes de interconexión energética, disponibilidad, en el territorio, de energía para atender la demanda doméstica y de las actividades productivas.

Sistemas de riego que atraviesan el territorio cantonal, en coordinación con el Gobierno Provincial, en tanto suelen ser elementos vertebradores para la organización del territorio cantonal.

Se debe establecer las características actuales de cobertura y los posibles niveles riesgos a los que estos sistemas están expuestos.

Se debe analizar la vulnerabilidad de las redes (transporte, electricidad, agua potable, alcantarillado) del cantón frente a las amenazas existentes.

B. Diagnóstico estratégico

El diagnóstico estratégico debe establecer la situación actual y tendencial del territorio, entendida como el nivel de desarrollo (Buen Vivir) que se ha alcanzado en lo social,

¹⁸ El sistema de movilidad, conectividad y energía (redes y flujos) es el que estructura las actividades que la población lleva a cabo en el territorio. De su buen funcionamiento depende, en alto grado, la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Es otro insumo o componente básico para diagnosticar y proponer el modelo de ordenamiento territorial. En el campo de la vialidad, el transporte, el tránsito y la seguridad vial, se deben identificar y evaluar los sistemas, tácticos o expresos, de vialidad, transporte público y tránsito en sus distintos modos y sobre la base de lo que determina el COOTAD y la Ley respectiva.

¹ Para efecto de determinar el Modelo de Ordenamiento Territorial el análisis de este sistema es uno de los insumos fundamentales. El análisis abarca el ámbito urbano y rural. En los municipios con poblaciones urbanas concentradas, de tamaño mediano y grande, los equipamientos pueden clasificarse como de carácter urbano, zonal y barrial. En todos estos casos debe identificarse la lógica de implantación respecto de la ubicación de la población. En lo posible se debe recurrir a normas e indicadores vigentes en el territorio nacional o de general aceptación internacional.

económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad, esta información constituye la base o soporte técnico para posteriormente *tomar decisiones tanto para el desarrollo cuanto para el correspondiente ordenamiento territorial*, debe considerar al menos los siguientes aspectos:

- La situación deficitaria general en el territorio, como producto de las deficiencias o carencias de los distintos sistemas o de los resultados derivados de su interacción; las causas que las generan (incluyendo a las emergencias por eventos naturales o siconaturales pasados) y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.
- El estado de la situación del cumplimiento de los derechos de las personas que habitan el cantón y la identificación de los grupos con que enfrentan las mayores inequidades. Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio cantonal y parroquial.
- La posibilidad y los requerimientos para que el cantón responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (Plan Nacional de Desarrollo) y la Estrategia Territorial Nacional.
- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.
- Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales, así como sus impactos y efectos ambientales y socioeconómicos.
- Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición, fragilidad y resiliencia) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los efectos que pueden derivarse de los macroproyectos que se haya previsto implementar en el territorio del cantón o en su entorno.
- Las relaciones del territorio cantonal con los territorios circunvecinos y con los del nivel parroquial; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.
- El modelo territorial actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas, y las políticas expresas o tácitas que se aplican en el territorio.
- Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes y estará directamente relacionada con el Sistema de Indicadores que proporcione el Sistema Nacional de Planificación.

El diagnóstico estratégico es el *resultado del análisis de las interacciones* que se producen en el territorio cantonal entre los distintos sistemas a los que se hace referencia en el punto anterior. El diagnóstico no es, por tanto, una

recopilación de datos inconexos, sino que debe permitir una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad — actual y proyectada— del cantón.

El diagnóstico cantonal es un referente para las parroquias del cantón y debe a su vez nutrirse de los diagnósticos de estas. También se relaciona con los diagnósticos provinciales, de los cuales puede extraer insumos u otorgar información. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandar la presencia de representantes de los gobiernos provinciales y parroquiales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varias parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; influencia de proyectos provinciales, regionales o nacionales que incidan en el territorio cantonal, etc.)

C. Modelo territorial actual¹⁹.

Es la forma de organización del territorio que rige al momento de efectuar el diagnóstico y debe mostrar el nivel de equilibrio que guardan los asentamientos poblacionales, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen. El modelo debe evaluar la calidad de las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico; buscar los niveles de afectación entre esos sistemas y además, establecer en qué medida facilita o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental.

D. Escenarios

En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar *escenarios* de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, las que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico. Esos escenarios deben ser los siguientes:

- *El escenario tendencial*: establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: variación demográfica tendencial; tendencias en la situación económica del cantón; el nivel de deterioro de la situación ambiental (deterioro o pérdida del patrimonio natural, contaminación, déficit hídrico) que se alcanzaría si se siguen dando actividades de sobre explotación de madera, mal uso de cauces y quebradas, uso de sustancias tóxicas, etc.; incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; variación de inequidades sociales; consolidación o incremento de las amenazas socio ambientales y de los factores y niveles de riesgo entre otros.

¹⁹ La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores identificados en la Fase I del proceso, a partir de una versión preparada por el equipo técnico de planificación, 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 Plan. Se recomienda el uso de coremas para lograr la construcción del modelo y facilitar los niveles de aportación.

- *El escenario probable:* es el que ocurriría de la acción de factores externos y previsibles. Para esto, se debe identificar los posibles efectos que podrían suceder de algunos factores exógenos, que modificarían el escenario tendencial.
- *El escenario consensuado:* corresponde al escenario que se considera más conveniente para el cantón, considerando tanto las posibilidades y limitaciones propias como las nuevas opciones y condicionantes generadas por el escenario general probable, de manera que se aprovechen las oportunidades potenciales y se mitiguen los posibles efectos adversos. La construcción de este escenario debe ser factible para el cantón.

E. Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas

La situación de cada sistema también debe expresarse de manera gráfica y estadística mediante el uso de mapas, cuadros o figuras que registren la proyección de esas situaciones en el territorio. Estos documentos son el insumo para identificar el modelo de ordenamiento territorial con el que está actualmente operando o funcionando el cantón; los cuadros y sus datos cuantitativos serán la base para dimensionar el alcance de programas y proyectos de la propuesta. Algunos de estos mapas, cuadros o figuras pueden ser ampliaciones o especificaciones de los recomendados en las matrices que se presentan en el Capítulo IV; a continuación se señalan los más importantes:

- *Mapa, cuadro o figura de áreas ambientalmente prioritarias:* Delimitación de áreas que requieren manejo ambiental prioritario para proteger el patrimonio natural y garantizar la oferta ambiental (zonas con alta biodiversidad, bosques naturales, zonas vulnerables por procesos de erosión o desertificación, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, áreas de manejo de cauces, etc.).
- *Mapa, cuadro o figura de amenazas naturales y socioambientales:* Ubicación y delimitación indicativa de las áreas que presentan exposición a amenazas y susceptibilidad (nivel potenciales de impacto) por eventos naturales o socioambientales (inundación, deslizamiento, avalancha, sismo, erupción volcánica).
- *Mapa de áreas de usos y ocupación de los suelos:* Según áreas concentradas y dispersas que se dan en el territorio cantonal y los elementos (redes y equipamientos) que los vinculan entre sí y con otros territorios.
- *Mapa o cuadro de proyectos estratégicos:* Ubicación geográfica si es posible, y señalamiento indicativo de áreas de influencia de proyectos estratégicos provinciales, regionales y nacionales.
- *Mapa, cuadro o figura de cadenas productivas:* Localización y definición del ámbito de influencia en el territorio, de las cadenas productivas y de valor derivadas de los mapas provinciales.

- *Mapa, cuadro o figura de los asentamientos del cantón:* Señalamiento de las relaciones que se dan entre los distintos asentamientos del cantón, las áreas de actividad y las redes o flujos que los vinculan.
- *Cuadros:* Expresan las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.
- *Mapas, cuadros o figuras sociales:* Caracterización espacial de los indicadores de coberturas y calidad de servicios básicos (infraestructura, servicios sociales, etc.), así como de condiciones de vida (violencia de género, seguridad ciudadana, etc.). Además, información que exprese las condiciones de vida de la población e identifique las inequidades en el ejercicio de los derechos sociales, culturales y políticos de la población con las desagregaciones por sexo, edad, origen nacional y étnico y discapacidad.
- *Mapas, cuadros o figuras culturales:* Señalamiento (delimitación indicativa) de territorios de comunidades, pueblos y nacionalidades en el cantón.
- *Mapa de relaciones funcionales:* Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones que se dan con otros territorios y las dependencias o complementariedades que por diversas actividades económicas productivas se generan con ellos y tienen posibilidad de expresarse en el territorio).
- *Mapa, cuadro o figura indicativa de riesgos:* Delimitación de las vulnerabilidades, ubicación de las zonas de riesgo, correspondientes a actividades productivas, asentamientos y/o infraestructuras ubicadas en zonas de amenaza.

3.1.2 La propuesta

"Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos " (COPFP, Art 42)

En el proceso de formulación de un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, la propuesta comprende el conjunto de decisiones²⁰ que tomará y adoptará el cantón con el objeto de alcanzar una situación deseada de Buen Vivir, a partir de la situación y tendencias actuales y en el marco de los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir el cantón, los resultados, las políticas, estrategias y metas; y,
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

Las decisiones deben ser adoptadas de manera concertada y articulada con los representantes de las parroquias y de la provincia y deben ser concomitantes con las directrices que emanen del Plan Nacional de Desarrollo.

Se detallan los contenidos de estos elementos.

A. Decisiones estratégicas: ¿Hacia dónde va el cantón en el largo plazo?

Debe presentar el nivel de desarrollo o Buen Vivir, que se debe alcanzar en el territorio cantonal dentro de un plazo determinado. Esa decisión debe estar constituida por los siguientes contenidos:

- *Objetivo integral*²¹, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar, al menos los siguientes aspectos:

La situación social, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.

La calidad de vida que se debe alcanzar medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente, equitativo y sostenible.

El rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.

La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El Objetivo Integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores que los vinculen con los objetivos del Plan Nacional de y con las políticas públicas que se generen para alcanzar el Buen Vivir.

El Objetivo Integral de desarrollo así estructurado, demanda a su vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación, en tal sentido deben definirse:

Las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo integral y que van a orientar la definición de los objetivos específicos o resultados de desarrollo y también las determinantes que permitirán definir el modelo deseado de ordenamiento territorial. Las políticas son el mecanismo que permite al gobierno local, garantizar, proteger y cumplir con los derechos de las personas establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales vinculantes.

El Objetivo de Desarrollo es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión de los gobiernos municipales en los próximos 10 ó 15 años. Hay dos fundamentos para definir este objetivo: a) El diagnóstico estratégico que no solo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado, b) Las aspiraciones de los actores que se han decantado del proceso de vida y el conocimiento del territorio. Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

*Los objetivos específicos o resultados*²² particulares que deben alcanzarse para afianzar y viabilizar el logro del objetivo integral. Estos objetivos específicos deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias, inequitativas o aprovechen potencialidades de uno o varios de los sistemas considerados por el diagnóstico; esta interacción va a contribuir a conferir el carácter integral del gran objetivo de desarrollo y facilitar la gestión institucional. También para cada uno de estos objetivos específicos deben estructurarse indicadores que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tiene los GAD, los planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.

La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.

La consolidación de la calidad de vida en el territorio—acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo— por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que personas y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.

- La igualdad, inclusión y no discriminación de los grupos poblacionales que habitan en el territorio y el cierre de brechas en el ejercicio de sus derechos.

La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los productores pequeños y medianos.

El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.

La articulación y aporte del cantón a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible en su nivel de gobierno como en el resto de los niveles de gobierno.

- *Las estrategias de largo plazo* que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los resultados. Contemplan alianzas, acuerdos,

El concepto de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance del objetivo integral. Permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión para los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

asignación de prioridades, preparación de condiciones favorables para la inversión, fomento de proceso mancomunados, concreción de apoyos externos, entre otras medidas, que viabilizarán la puesta en marcha del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

- *Las metas*, entendidas como los avances de las situaciones intermedias que deben alcanzarse entre el inicio del proceso de aplicación del Plan y su horizonte. Estas situaciones o metas a alcanzar pueden ser quinquenales o coincidentes con los períodos administrativos según lo establezca la Ley, y se deben medir sobre la base de los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos.
- ® *El rol* que debe desempeñar el territorio en el contexto provincial, sobre la base de las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse además las responsabilidades de los gobiernos del nivel parroquial (quién hace qué en el territorio cantonal) para evitar superposiciones e interferencias.

B. Decisiones territoriales²³: ¿Cuál es el modelo territorial del cantón que facilitará el logro del desarrollo?

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como "modelo territorial deseado" a la forma de organización del territorio que permitirá que se lleven a cabo de la manera más adecuada (sostenible, segura, equitativa y eficiente), la ocupación y todas las actividades de la población en el territorio; y que se fortalezcan los vínculos espaciales entre los asentamientos y entre estos y el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario consensuado.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- Sistemas que se incorporan en forma de polígonos o manchas en los diversos mapas, correspondientes a áreas o zonas del territorio que se delimitan y
- diferencian por efectos ambientales, socioeconómicos o culturales, tales como:

Zonas que pertenecen a la base natural (sistema ambiental) correspondientes a áreas de protección, áreas de manejo especial debido a condiciones de vulnerabilidad, o que requieren un manejo especial por estar expuestas a condiciones de amenaza presente o potencial, áreas de mitigación de impactos de macroproyectos, entre otras.

Todas estas decisiones deben tomarse de manera consensuada con los actores cantonales públicos, sociales y privados. En el proceso de formulación debe contarse con la participación de representantes de otros niveles de gobierno: provincia y parroquias. Esto es especialmente adecuado en la definición del rol del territorio en el contexto del desarrollo provincial y permite además acordar cual sería el rol de los territorios parroquiales en el desarrollo cantonal. Esta participación concertada es la base para que los Planes de esos tres niveles sean reales y efectivos.

Áreas correspondientes a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura cantonal y con referencia a los niveles parroquial, provincial, regional/nacional, de ser el caso.

- Zonas étnico-culturales.

Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.

Circunscripciones territoriales.

- Sistemas que estructuran o vinculan funcional y socialmente los polígonos o manchas enunciados anteriormente, por ejemplo: sistemas o redes de infraestructura, de movilidad, energía y conectividad que se representan generalmente como líneas y puntos en los mapas.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, se debe proceder a definir alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo así como también en los resultados previstos para cada sistema.

- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.

Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.

- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios a establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que posteriormente se transformarán en mapas o planos georreferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales.²⁴

3.1.3 Decisiones organizacionales: el modelo de gestión

"Modelo de gestión.- Para la elaboración del modelo de gestión, los GAD deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social" (COPFP, Art. 42).

Las escalas recomendadas para el análisis y la expresión gráfica en el territorio son:

- Área cantonal: 1:25.000 (se puede aceptar en algunos casos la escala 1:50.000).
- Áreas urbanas: 1:10.000 o mayores.

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y en acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del Modelo a los siguientes elementos:

- Instancias responsables de la formulación del Plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa

El Gobierno Cantonal deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

El Consejo o Asamblea de Ciudadanos:

Según las opciones que brinda el inciso final del Art. 100 de la Constitución, y que debe cumplir las funciones ahí previstas, que se contienen en el Capítulo III del Título VII, "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación", y con mayor especificidad lo que contempla el Art. 304 del COOTAD y en general con las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En estos mecanismos de participación cabe observar la paridad en la participación de hombres y mujeres y la inclusión de grupos tradicionalmente marginados.

El Consejo de Planificación Cantonal

Se conformará según lo dispuesto en el Art. 28 del Código de Orgánico Planificación y Finanzas Públicas:

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

Esta es una decisión soberana de los Gobiernos Municipales. Sin embargo se recomienda que el Gobierno Municipal conforme las siguientes instancias para la ejecución del Plan:

Una instancia interna (por ejemplo la *Oficina del Plan*) a cuyo cargo estará la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Estaría conformada al menos por:

- Un técnico del gobierno cantonal, vinculado al desarrollo económico y/o territorial que actuará como coordinador del proceso de formulación del Plan, con

dedicación exclusiva, como parte de la Dirección de Planificación o en su ausencia, bajo directa dependencia de la alcaldía del cantón.

- Un asistente técnico con experticia en el manejo de herramientas de sistemas de información geográfica y de estadísticas.

Un *Comité Consultivo del Plan*, que estaría conformado por:

- Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirían al menos una vez al mes para tratar temas vinculados al Plan. Son especialmente importantes las direcciones o departamentos de ambiente, financiera, de obras públicas, de participación ciudadana, asesoría jurídica y de compras públicas.
- Ocasionalmente y en orden a las características del proceso, se pueden incorporar representantes de las organizaciones sociales y privadas que estén participando en la formulación de los Planes.
- Ocasionalmente por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

También es importante señalar que los responsables de los gobiernos municipales deberían fomentar su participación en los Grupos Provinciales de Planificación, a los cuales se hace referencia en el Punto correspondiente de los Planes Provinciales.

Adicionalmente, el COOTAD en su artículo 598 establece la conformación de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos con atribuciones para la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de protección de derechos a nivel cantonal.

Es necesario que los Consejos se conformen en el marco de la planificación, para que puedan articular a las y los actores vinculados con los temas de protección de derechos, apoyar la transversalización de los enfoques de igualdad en los planes y proyectos y monitorear el cumplimiento de los mismos.

B. Conformación de las instancias responsables del Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación del Proceso de Aplicación del Plan

En orden a lo que dispone el COOTAD, se debe contemplar la participación del Sistema de Participación para que ejerza las facultades de control y veeduría de la aplicación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de modo conjunto con las instancias recomendadas en el punto precedente.

Adicionalmente, cuando sea necesario efectuar modificaciones a los contenidos del Plan, debe intervenir el Consejo Cantonal de Planificación para validar aquellas propuestas de cambio que sean propias de su competencia.

La conformación de estas instancias consta en el Capítulo III. "Proceso participativo para la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial".

C. Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos²⁵

Constituyen en su conjunto, la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar durante el período de vigencia del Plan, una vez que este haya sido aprobado por su Concejo. Debe contener:

- Los programas y proyectos, que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan **¡Error! Marcador no definido.**
- Programas y proyectos, a nivel de perfil, que sean calificados como prioritarios y que deberán ser ejecutados, según las metas previstas, en el corto plazo (cinco años) o en su defecto en el tiempo correspondiente al período administrativo **¡Error! Marcador no definido.**
- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos y acciones del quinquenio o metas correspondientes que deberá incluir el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación de las obras. Estos cronogramas servirán para la elaboración de los planes operativos anuales y serán sometidos a consideración del Concejo Cantonal para su aprobación;
- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirán costos de planificación en detalle y las fuentes de financiamiento que garanticen la transferencia de recursos efectivos para todos y cada uno de los proyectos priorizados.

D. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan y sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los programas y proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la gestión de territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- De desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral.
- Del ordenamiento territorial, que contemplarán los relacionados con: Asentamientos humanos (poblamiento, usos y ocupación del suelo, servicios sociales, básicos y municipales); Movilidad, energía y conectividad (vías, transporte y tránsito, flujos y redes).
- De la gestión del territorio, fortalecimiento GAD y de las organizaciones sociales que pueden asumir la gestión del territorio.

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto — cronograma y presupuesto— y lo ejecutado; y *nivel de avance* como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados. El sistema debe permitir el cumplimiento del derecho a la información de las personas que habitan los territorios y servir de insumo para la rendición de cuentas de las autoridades.

E. Estrategia de promoción y difusión de los planes

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el se logre un adecuado nivel de *apropiación por parte de la ciudadanía*. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, resultados y procedimientos a ser instaurados para así fomentar su plena identificación con el Plan.

3.2 Los planes cantonales de ordenamiento territorial

Según se planteó al inicio de este capítulo, los planes de ordenamiento territorial deben definir:

- Las estrategias territoriales.
- Los mecanismos de gestión.
- Los programas y proyectos.

Se procede identificar las características de cada uno de esos contenidos.

3.2.1 Las estrategias territoriales

Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD municipal para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo con las potencialidades, características del territorio y su forma de utilización y organización. Los ámbitos de aplicación de esas estrategias abarcan todo el territorio cantonal, con criterio de equidad para todos sus habitantes y en relación con sus demandas, algunas de las cuales van más allá del ámbito de sus competencias y del mandato de las leyes pertinentes.

Si bien las determinaciones que sobre uso, ocupación y manejo de suelo son facultades privativas de los gobiernos cantonales y obligan a los demás regímenes o gobiernos territoriales a respetarlas, es necesario —para garantizar la debida coherencia y la construcción de un proyecto nacional, según lo estipula el primer inciso del artículo 296 y el artículo 299 del COOTAD y los Lincamientos para la planificación del territorio acordados— que se busquen acuerdos y consensos con esos gobiernos al momento de adoptar decisiones relacionadas con la organización del territorio.

Se recomienda que la definición de las estrategias territoriales parta de la definición de la estrategia de poblamiento y, una vez establecida, derive directrices para

la estrategia de utilización del territorio, que a su vez debe estar relacionada con la consolidación del hábitat y asentamientos humanos.

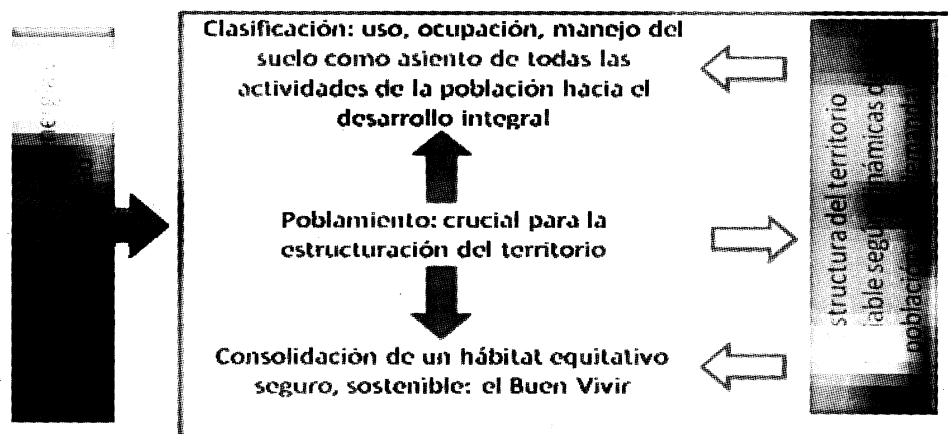


Figura 4: Las estrategias territoriales

Elaboración: SENPLADES.

A. La Estrategia de Poblamiento

Es el punto de partida para la organización del territorio. Comprende las previsiones y medidas que deben adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir:

Los lugares de asiento de la población según su dinámica demográfica y los patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida no solo de la población sino además de todas las áreas de actividad general. La estrategia debe orientarse a fomentar, desalentar o proponer nuevas opciones frente a esas tendencias en orden, a consideraciones como las siguientes: sostenibilidad ambiental; posibilidad de explotación de recursos, seguridad; aprovechamiento de posibilidades estratégicas de mediano y largo plazo.

La demanda de servicios que se generará a lo largo del período de vigencia de los Planes por parte de la población. La estrategia debe contemplar las posibilidades de proveer de manera sostenible y sin discriminación los servicios que demanda la población en dónde se va a situar, así como los equipamientos requeridos.

Igualmente, debe contemplar los estímulos o desincentivos que deberán implementarse para que se logren mantener los volúmenes de población no solo dentro de la globalidad del territorio sino en relación con la localización de las áreas de actividad con asentamientos concentradores de población o dispersores.

Finalmente se debe establecer el *Sistema de Centros Poblados*, que debe operar en el cantón con el fin de

colaborar en el propósito conferir mayor eficiencia a funcionamiento del territorio, sobre la base de la asunción de los roles acordados por el componente estratégico del Plan de Desarrollo. En el caso de las áreas urbanas, cuando su tamaño lo amerite, se podrá considerar su organización mediante centralidades con funciones, roles, centralidades etc., que mejoren la funcionalidad urbana de la cabecera o de los centros poblados del cantón de similar importancia.

B. La estrategia de utilización del territorio

Está dirigida a definir la forma de uso, ocupación y manejo del territorio, en orden a las determinantes que se vinculan y se derivan de la estrategia de poblamiento. Deben estar orientadas a garantizar el uso eficiente del territorio fundamentándose en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios" (COOTAD, Art. 296). Los temas que abarca esta estrategia son los siguientes:

Clasificación del suelo, que definirá la zonificación por suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables del cantón.

Uso del suelo rural, que definirá la zonificación (los polígonos o elementos estructurados) según usos principales que se destinarán en el cantón para el desarrollo de al menos las siguientes actividades:

- Productivas: agrícolas, forestales, industriales etc.
- Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.
- Áreas de riesgo en el ámbito cantonal y urbano.

- Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.

Uso de suelo urbano, que definirá la zonificación considerando al menos las siguientes categorías:

- Residenciales.
- Industriales y productivos.
- Comerciales.
- Equipamientos para servicios sociales.
- Equipamientos para servicios públicos.
- Protección ecológica.
- Patrimonio histórico o arqueológico.
- Las compatibilidades e incompatibilidades entre usos.

Forma de ocupación del suelo, que constará en una zonificación que defina tanto para lo rural cuanto para lo urbano, los parámetros de ocupación que busquen en lo esencial concretar las políticas de crecimiento urbano (horizontal, vertical mixto) sobre la base del dimensionamiento de lotes, coeficientes de ocupación del suelo, retiros, número de viviendas por lote, etc.

Tratamientos urbanísticos, que definirán las políticas del desarrollo territorial urbano mediante una zonificación según tipo de acción a aplicar en el territorio. Esas acciones pueden ser de renovación, de consolidación, de nuevos desarrollos, de conservación o reubicación, y deben definir el alcance, condiciones y tiempos de concreción.

C. La Estrategia de consolidación de los asentamientos humanos

Contempla el conjunto de decisiones que buscan la creación de condiciones favorables al Buen Vivir de la población sobre la base de la aplicación de políticas orientadas a la creación de un *habitat equitativo, sostenible y seguro*. A partir y en coordinación con las decisiones vinculadas a la estructura territorial y a la forma de uso y ocupación del suelo, esta estrategia debe considerar la relación entre la localización de los asentamientos de población en todo el cantón y la ubicación y cobertura de los equipamientos y servicios que demanda el Buen Vivir.

Los componentes del sistema de asentamientos humanos que deben implementarse en el territorio cantonal son al menos los siguientes:

- Distribución espacial de los servicios sociales de salud y educación. La calidad de estos servicios se evalúa en el Plan de Desarrollo. En el de Ordenamiento se debe identificar la ubicación equitativa de los equipamientos respecto de las concentraciones de población.
- Localización equitativa de proyectos de vivienda de interés social, entendida como un servicio social que debe responder a un equilibrio entre el valor del suelo y la localización justa de equipamientos y servicios.

- Localización y acciones tendientes a la legalización de la tenencia del suelo.

- Cobertura espacial de los servicios básicos, que debe definir áreas actuales y futuras que deben cubrir los servicios de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en el cantón.
- Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, entre otros.
- Localización equitativa de los equipamientos de espacios de encuentro ciudadano, áreas verdes, parques, paseos, que fomenten la comunicación y el diálogo.

En los cantones con asentamientos de mayor tamaño y de mayor complejidad se pueden crear subsistemas para uno o varios de los aspectos antes señalados, que deben comprender mecanismos específicos de gestión para facilitar el manejo de esos equipamientos.

D. Los sistemas estructurantes: Movilidad, Energía y Conectividad²⁶

Están constituidos por tres sistemas diferenciados que buscan que la población ubicada en el territorio, las áreas en donde ejerce -sus actividades y, en general, el habitat cantonal, se vinculen y relacionen de modo eficiente y eficaz.

Para el efecto se deben definir e implementar tres tipos de sistemas, que se constituyen en elementos estructurantes de las actividades,

- El sistema de movilidad.
- El sistema de conectividad.
- El sistema de energía.

El sistema de movilidad comprende los subsistemas de vialidad —tanto urbana como intracantonal— y el de transporte, tránsito y seguridad vial, que en su conjunto deben garantizar los desplazamientos de personas y bienes de acuerdo a condiciones de eficiencia.

El sistema de conectividad debe abarcar el tema de la comunicación telefónica y el de conexión a las redes interconectadas de comunicación en el ámbito global (internet), que deben ser accesibles a la generalidad de la población cantonal.

El sistema de energía, entre otras la energía eléctrica, que debe atender la demanda de la producción y el consumo en el territorio cantonal, en coordinación con el gobierno provincial.

El sistema de energía, entre otras la energía eléctrica, que debe atender la demanda de la producción y el consumo en el territorio cantonal, en coordinación con el gobierno provincial.

Algunas de las competencias vinculadas con estos sistemas no son propias de los gobiernos cantonales; sin embargo, deben constar en sus Planes. Es entonces indispensable que los responsables de los GAD cantonales logren acuerdos con los responsables de esas competencias.

E. Mapas del Plan de Ordenamiento

Se refiere al o a los mapas que contienen la propuesta de Modelo de Ordenamiento Territorial, y que permiten la aplicación territorializada de las disposiciones normativas y programáticas. Teniendo en cuenta los diversos niveles de las decisiones de ordenamiento Territorial se deberán elaborar mapas en tres escalas básicas así:

- Mapa de localización, que contenga las relaciones espaciales del Modelo del cantón con los cantones colindantes y con la provincia. Escala 1:100.000 a 1:50.000.
- Mapa(s) del Modelo de Territorial que comprende(n) la totalidad del territorio de la municipalidad (cantón y parroquias) a Escala 1:50.000 o 1:25.000, en el cual se incorporan y articulan los diversos sistemas que conforman el Modelo.
- Mapa(s) de las decisiones que contiene el Modelo Territorial para las áreas urbanas y centros poblados, donde se requiere un mayor nivel de detalle. Estos mapas se elaborarán en escala 1:10.000 y mayores.

Todos los mapas deben ser elaborados con los estándares que señale el Sistema Nacional de Información.

3.2.2 Instrumentos y mecanismos de gestión del territorio

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de ordenamiento territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes — Oficina del Plan por ejemplo.—. asumirá, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del plan y en tal sentido sus funciones sería entre otras las siguientes:

Articulación y seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos del Plan. Esto implica la acción de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de los programas y proyectos, y la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de esos proyectos.

Articulación de los procesos de control de la aplicación del Plan, en especial en el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con el uso, ocupación y manejo del territorio; la

participación de los actores territoriales según convenios que se hubieran suscrito, en especial con los representantes de los actores sociales; espacios para el ejercicio de veeduría y control de aplicación del Plan por los ciudadanos y mecanismos de solución inmediata.

Seguimiento y evaluación de los Planes, sobre la base del Sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.

- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos en especial orientados a la corresponsabilidad del control del cumplimiento de la normativa urbana.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

Estará constituida por el conjunto de disposiciones relacionadas la vigencia del Plan y sus mecanismos de actualización y revisión; con el uso, ocupación y manejo del suelo y conformadas en un cuerpo normativo —que será sancionado por la ordenanza respectiva— y los mapas del Plan de Ordenamiento correspondientes. El detalle de esta ordenanza consta en los documentos de soporte.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

Orientados al desarrollo territorial, al control y supervisión del cumplimiento del Plan, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Municipal y los representantes de instituciones como las siguientes:

- Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deberán insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

3.2.3 Programas y proyectos del ordenamiento territorial

Se definirán en orden a los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y en especial del Plan de Ordenamiento Territorial y cuyo contenido específico se señala a continuación:

A. Sistema de Asentamientos Humanos

- Planes maestros, programas o proyectos —según la complejidad y la magnitud de población atendida— de los servicios básicos: agua potable, saneamiento y desechos sólidos.
- Programas o proyectos de localización, relocalización y ejecución de los equipamientos de salud (centros de salud, centros de salud hospital, hospital de especialidades) en los sitios definidos por el mapa de usos de suelo y mediante acuerdo con la entidad rectora.

- Programas o proyectos de localización, relocalización y ejecución de los equipamientos de educación (centros de desarrollo infantil; educación básica, diversificada, superior), en los sitios definidos por la zonificación y mapas de usos del suelo y mediante acuerdo con la entidad rectora.
- Programas o proyectos, orientados al mejoramiento de la calidad del habitat —en especial de los sectores pobres o discriminados de las áreas urbanas— y de vivienda de interés social, en los sitios previstos por la zonificación del uso del suelo.
- Programas o proyectos para la legalización del suelo y de las construcciones.
- Programas y proyectos que garanticen el ejercicio de derechos, que promuevan la igualdad y no discriminación, la inclusión y la protección a grupos de atención prioritaria.
- Programas o proyectos de localización, reubicación y ejecución de los equipamientos municipales desde los que se brindarán los servicios de:
 - o Encuentro ciudadano: espacios públicos abiertos o cubiertos de acceso libre y democrático.
 - o Recreación y encuentro con la naturaleza: parques, áreas verdes, plazas, zonas protegidas accesibles, etc.
 - o Aprovisionamiento básico: mercados y camales.
 - o Seguridad ciudadana: estaciones o cuarteles de bomberos y de policía.

B. Sistema de movilidad, energía y conectividad

Comprenden los campos de la vialidad²⁷, el transporte, tránsito y seguridad vial; la conectividad (servicio telefónico y comunicación por internet) y la energía, en especial la eléctrica para consumo y producción. Los programas y proyectos deben ser los siguientes:

- Planes maestros, programas o proyectos — según la complejidad y la magnitud de población servida — de los sistemas de vialidad, transporte, tránsito y seguridad vial según las competencias municipales y en acuerdo, según sea el caso, con las entidades rectoras.
- Planes maestros, programas o proyectos de electricidad —según el grado de complejidad o el tamaño de la población servida — que cubran la demanda de la población tanto para el consumo cuanto para la producción energética.

En el caso de la vialidad la competencia de los GAD municipales se circunscribe a las áreas urbanas y los centros poblados parroquiales. No obstante los Planes cantonales deben señalar los sistemas integrales. Por tal causa se deben estructurar con la participación de representantes autorizados de los Gobiernos Provincial y Parroquiales. La construcción y mantenimiento de las vías corresponderá a las instancias previstas por la Constitución y leyes respectivas.

- Programas o proyectos vinculados al acceso democrático a la información en red y a la telefonía. Los programas o proyectos, aparte de consolidar la cobertura, estarían dirigidos a desarrollar procesos de implementación de centros de servicio para personas que no tienen acceso a la intercomunicación.

4. Los planes parroquiales

Las especificaciones que se presentan a continuación pueden parecer excesivas y fuera del alcance de los gobiernos parroquiales. Sin embargo, no pueden ser menores, en tanto sus Planes deben cumplir con los mandatos que la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) establecen para este tipo de instrumentos.

Las opciones que se señalan en el punto precedente para la formulación de los planes de gobiernos municipales con recursos limitados: (planificación gradual de temas, variaciones en la profundidad del tratamiento de los temas o la posibilidad de un desarrollo paso por paso) son especialmente adecuadas y aplicables a los procesos de formulación de los Planes Parroquiales. Estas opciones pueden facilitar el cumplimiento del mandato y satisfacer la necesidad de que esos gobiernos cuenten con instrumentos válidos para viabilizar su gestión del territorio.

Los gobiernos parroquiales, en tanto pertenecen a la jurisdicción de un cantón y provincia, pueden contar con una buena parte de la información que sus Planes requieren, extrayéndola de los planes de esos niveles de gobierno. Inclusive las directrices de desarrollo cantonal y provincial, en cuya construcción participaron, les permiten orientar y detallar los objetivos del desarrollo parroquial. Sin perjuicio de esta posibilidad, los gobiernos parroquiales pueden formular diagnósticos cualitativos y propuestas, sobre la base del conocimiento que las y los actores territoriales poseen de la realidad de su entorno y con quienes pueden tener mayor cercanía.

Adicionalmente, los gobiernos parroquiales tienen un aliado importante en los gobiernos provinciales para el logro de varios objetivos de desarrollo. Esta condición hace posible también que se canalicen recursos de inversión que pueden dejar beneficios importantes para la población parroquial. Otros aliados importantes de las juntas parroquiales son los Ministerios y niveles desconcentrados del Ambiente, del MAGAP, de la SENAGUA, entre otros, que buscan en los gobiernos parroquiales socios confiables en la cogestión sostenible de los recursos.

Por tanto, se dan varias circunstancias que permiten a los gobiernos cumplir con el mandato de Ley, pero sobre todo elaborar adecuadamente sus Planes para mejorar la condición social y económica de su población.

Así, las especificaciones que se presentan a continuación son referentes ideales de lo que deben ser los Planes Parroquiales, pero su alcance y forma de abordaje dependen de la decisión autónoma de sus gobiernos.

4.1 Los planes parroquiales de desarrollo

4.1.1 Diagnóstico

En esencia, el diagnóstico es el soporte técnico para la toma de decisiones o formulación de las propuestas de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. En tal sentido debe mostrar la situación que atraviesa el territorio parroquial y su población, medida no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades. Debe reunir además dos características fundamentales: la dinámica que generó la situación actual y sus proyecciones en el mediano y largo plazo; así como la causalidad, es decir los factores positivos o negativos que originaron la situación actual. La primera característica permitirá instrumentar medidas que se adecúen a las realidades cambiantes que se den en el futuro y la segunda, eliminar las deficiencias o potenciar las condiciones favorables.

Se debe estructurar el diagnóstico estratégico, es decir la situación estratégica, que se deriva del análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, social cultural, político-institucional, de asentamientos humanos, y movilidad, energía y conectividad.

Es importante que a este nivel, el diagnóstico saque a la luz los problemas y aspiraciones de los distintos grupos y colectivos que habitan el territorio parroquial para que se generen dinámicas que modifiquen los patrones de discriminación y exclusión arraigados en las culturas locales.

A. Diagnóstico por sistemas²⁸

Los sistemas que deben considerarse en el proceso de formulación del diagnóstico parroquial son los mismos que se consideraron para la formulación de los diagnósticos provinciales y cantonales. En tal sentido, se deben establecer las situaciones propias de los sistemas siguientes:

Sistemas vinculados al desarrollo:

28

Metodológicamente el establecimiento de la situación correspondiente a los seis sistemas debe derivarse de la situación detectada en los planes cantonales y provinciales; no es necesario que el GAD parroquial asuma la responsabilidad de investigar, analizar y establecer esa situación. Sin embargo, los actores parroquiales pueden especificar y enriquecer los contenidos de esos diagnósticos por medio del saber de sus actores. Incluso es dable y pertinente que, en ausencia de los instrumentos de los gobiernos cantonal o provincial, puedan establecer de modo cualitativo la situación que se da en el territorio parroquial y elaborar el diagnóstico estratégico correspondiente, como base y soporte técnico de la propuesta. Esto no obsta para que posteriormente, y con la posibilidad de contar con información cuantitativa, se pueda consolidar o complementar la visión diagnóstica y la propuesta. También es posible que los municipios circunvecinos o de una provincia, contraten un estudio sectorial —por ejemplo el económico— que pueda ser utilizado por todos los GAD involucrados; Pueden darse variaciones en el nivel de profundidad del análisis, pero no obviar ningún sistema. En ningún momento se puede justificar una decisión de no enfrentar la planificación porque no existe información.

- *Sistema ambiental:* corresponde al patrimonio natural que sostiene y determina las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico. Contiene ecosistemas estratégicos, zonas vulnerables, cauces y cuencas, zonas susceptibles a amenazas naturales entre otros. Debe establecer la afectación que se deriva de la situación cantonal —o provincial en el medio biofísico o natural de la parroquia, e identificar las áreas naturales sensibles en los cauces hídricos.
- *Sistema económico:* comprende al conjunto e interrelación de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Está conformado por áreas y zonas de actividad productiva, equipamientos de transformación y comercialización, etc. La situación económica de la parroquia se deriva de la situación cantonal e inclusive provincial; se debe especificar o llevar a nivel de detalle las implicaciones económicas que pueden darse en el ámbito parroquial. Este sistema debe mostrar la diversidad de la fuerza de trabajo involucrada para identificar formas de trabajo infantil, trabajo precario, trabajo familiar no remunerado, las oportunidades laborales de personas con discapacidad, la situación laboral de inmigrantes-refugiados, etc.
- *Sistema sociocultural:* es un tema en especial importante en el ámbito de la jurisdicción parroquial y no puede derivarse de los diagnósticos cantonales o provinciales sino construirse de manera específica en el ámbito parroquial. Si bien puede extraer datos e información de las variables de poblamiento que constan en los planes cantonales, debe focalizarse en determinar la capacidad y fortaleza del tejido social y del trabajo en red como recursos para pensar en la aplicación de políticas de cogestión, control y veeduría ciudadana orientadas al mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo integral. Deben contemplarse todas las iniciativas organizativas, no solo las formales o representativas: grupos juveniles deportivos y culturales, grupos comunitarios de madres, grupos GLBTT, asociaciones y comités barriales, etc.

El segundo aspecto que debe considerarse, es la identificación de los valores culturales — el patrimonio intangible y la identidad — que debe aprovecharse y precautelarse para fortalecer el sentido de pertenencia tan necesario para la gestión del territorio y el logro del desarrollo.

Contar con un mapeo de los problemas y aspiraciones de los distintos grupos y colectivos que habitan el territorio vinculados con el ejercicio de sus derechos sociales: educación, salud, participación política, violencia, alcoholismo, discriminación, entre otros. Esta información permitirá a las juntas parroquiales contar con un diagnóstico que les permita gestionar ante las autoridades municipales o ministeriales pertinentes, los programas o proyectos que satisfagan las necesidades de las personas a nivel territorial.

- *Sistema político-institucional*: corresponde a la capacidad de la institución pública y también de las y los actores sociales para guiar o promover procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción. Establecerá la capacidad de las juntas parroquial y de las organizaciones para trabajo en redes y para aportar a la gestión del territorio.

Sistemas vinculados al ordenamiento territorial:

Sistema de asentamientos humanos: correspondiente a las formas de ocupación presente en la parroquia (población dispersa y centros poblados, los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, las tensiones que generan con el medio natural y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades. Se debe establecer con mayor detalle, la calidad de vida y la forma de ocupación del territorio considerando la accesibilidad a los servicios, así como la forma de usos y ocupación del suelo, a partir de la situación detectada en el diagnóstico cantonal. Este aspecto tiene que derivarse de los diagnósticos de los planes cantonales, que tienen la competencia de brindar los servicios ligados con este sistema sin perjuicio de que se puedan aplicar algunas recomendaciones²⁹.

Sistema de movilidad, energía y conectividad: está constituido por redes y flujos que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Comprende el análisis de la infraestructura vial que liga a los distintos centros poblados y sirve a las zonas intraparroquiales; y que requiere, por mandato constitucional, una interacción con el Gobierno Provincial; de igual manera, se requiere una interacción con los gobiernos cantonales que tienen competencia en los sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial. La localización de equipamientos desde los que se brindan servicios sociales, así como la cobertura de redes de infraestructura deben derivarse de los diagnósticos cantonales.

B. Diagnóstico estratégico³⁰

El diagnóstico general debe establecer la situación actual que se da en el territorio, entendida como el nivel de desarrollo (Buen Vivir) que se ha alcanzado y su grado de sostenibilidad; *siempre en el marco del Plan de Desarrollo*

29

En muchos casos, una síntesis de la situación de un sistema en el ámbito del Plan Cantonal o Provincial puede bastar para efectos de entender la situación en la parroquia; sin embargo, parece siempre necesario complementar esos contenidos con el saber de los actores parroquiales; también es recomendable analizar el impacto que tendrían en sus territorios, las propuestas que constan en los Planes Cantonales. Debe entenderse que estas son recomendaciones que sólo buscan definir los niveles mínimos de contenidos y las opciones metodológicas más sencillas, sin perder el necesario rigor técnico que deben reunir estos instrumentos. Los GAD parroquiales siempre tendrán la potestad de tomar decisiones según su calidad de entes autónomos.

Si bien los procedimientos para formular el diagnóstico estratégico de la parroquia pueden ser los mismos que para el caso de las provincias o cantones, se recomienda extraer, en especial de la situación cantonal, los insumos que permitirían construir la situación estratégica parroquial.

y *Ordenamiento Territorial Cantonal* se debe identificar y detallar para el nivel parroquial, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible, en las que se visualicen las condiciones sociales políticas y culturales, que muestren la existencia de grados diferenciados de acceso, uso y control de los recursos ambientales entre mujeres y hombres; por lo tanto, la necesidad de un ordenamiento territorial que permita la equidad en el acceso y control de recursos.
- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio parroquial, desde una visión que reconozca la diferencia, valore las culturas y optimice las capacidades y potencialidades humanas que están presentes en el territorio. Un Buen Vivir, que impulse un nuevo pacto social que propugne la libertad, la solidaridad, la vida, el reconocimiento de la dignidad, la identidad, la diversidad.
- El fortalecimiento de una cultura democrática con un enfoque de derechos humanos para la igualdad, que permita visualizar a la parroquia como el espacio en el que se generan una serie de relaciones dinámicas complejas, imbricadas con lo social, político, y cultural, pero también donde se interponen relaciones de poder y dominación, conllevando a la exclusión y marginación de ciertos sectores poblacionales.
- Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición, fragilidad y resiliencia) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).
- La situación deficitaria general que se da en el territorio, como producto de las deficiencias o carencias de los distintos sistemas o de los resultados derivados de su interacción; las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.
- Los efectos positivos y negativos de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes o previstos sobre los diversos sistemas.
- Las relaciones del territorio parroquial con los territorios circunvecinos de la parroquia; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.

Las parroquias deben tener como referente el diagnóstico cantonal el cual a su vez debe nutrirse de los diagnósticos de las parroquias. En este contexto, el diagnóstico parroquial también se relaciona con los diagnósticos provinciales, de los cuales puede extraer insumos u otorgar información. Ello permite identificar prioridades de intervención y demandan la presencia de representantes de los gobiernos provinciales y cantonales. (Por ejemplo: cuencas o ríos contaminados en varias parroquias que generen riesgos a la población o las actividades; influencia de proyectos cantonales, provinciales, regionales o nacionales que incidan en el territorio parroquial, etc.)

C. Modelo territorial actual³¹

El contenido del modelo de ordenamiento parroquial es similar al modelo cantonal, en esencia forma parte de él pero su alcance puede ser diferente ya sea porque solo algunos de los componentes del modelo cantonal tienen reflejo en el territorio parroquial o porque se identifican aspectos de mayor detalle. Debe construirse a partir de la información contenida y relacionada con los mapas descritos más adelante.

El modelo debe evaluar la calidad de las relaciones que guardan los distintos sistemas y componentes con el medio físico; buscar los niveles de afectación entre esos sistemas y, además, establecer en qué medida facilitan o apoyan el logro del Buen Vivir, es decir el desarrollo social, económico y la sostenibilidad ambiental.

D. Escenarios

Para el caso de los planes parroquiales, debe considerarse el escenario deseado por el cantón. Si bien es factible que se establezcan tendencias en algunos aspectos que sean propias de una parroquia, en realidad están imbricadas en el escenario cantonal. Por tanto, ese debe ser el escenario en el que se desarrollen todas las actividades y disposiciones orientadas al desarrollo que prevea el plan de desarrollo y ordenamiento territorial parroquial. Sin perjuicio de lo anterior se presentan las características de los escenarios parroquiales.

El escenario deseado es el que un cantón (y sus parroquias) estructuran como referente para la toma de decisiones (propuesta) orientadas al logro del Buen Vivir. Para el efecto, se debe partir de la identificación de un escenario tendencial y aplicar los efectos que podrían derivarse de situaciones exógenas previsibles.

E. Mapas, cuadros o figuras derivados del análisis de los sistemas

La situación de cada sistema debe expresarse de manera gráfica³² por medio de mapas que registren la proyección de

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores territoriales deben analizar el modelo cantonal y evaluar, detallar o complementar las implicaciones que devienen para el contexto parroquial: en caso de ausencia del modelo cantonal, esos mismos actores, con apoyo de un facilitador, pueden construir un mapa de relaciones entre las distintas áreas — agroproductivas, protegidas, naturales, de riesgo, con población concentrada y dispersa — y las redes o flujos que las unen. La calificación de esas relaciones en el ámbito espacial de la parroquia constituye el modelo territorial actual. El análisis también puede partir de una propuesta que someta a su consideración el equipo técnico de planificación parroquial y enriquecer sus contenidos con el conocimiento de los actores locales para lograr estructurar un modelo que permita entender, de modo fácil, en qué medida la estructura territorial actual contribuyó a facilitar o limitó el logro de los niveles de desarrollo alcanzados en el territorio parroquial.

En una primera instancia la representación gráfica de estos aspectos puede darse por medio de: esquemas gráficos, mapas comunitarios, coremas, etc. Posteriormente, cuando se disponga de la información pertinente, podrán representarse por medio de otras técnicas.

esas situaciones en el territorio. Estos mapas son el *insumo para identificar el modelo de ordenamiento territorial* con el que está actualmente operando o funcionando el territorio. Para el caso de las parroquias esos mapas *pueden ser estructurados como ampliación en detalle de los mapas* de los Planes provinciales o cantonales. En tal sentido, se señalan los más importantes:

- Ubicación de áreas en la parroquia que requieren un manejo ambiental para proteger el patrimonio natural y garantizar la gestión ambiental a partir del mapa de áreas ambientalmente prioritarias de la provincia o el cantón.
- Ubicación en la parroquia de las áreas que implican niveles de vulnerabilidad de la población y de la infraestructura productiva, a partir del mapa de amenazas y riesgos.
- Ubicación referencial en el territorio parroquial de áreas de actividad económica del territorio provincial o cantonal y los elementos (redes y equipamientos) que los vinculan entre sí y con otros territorios a partir del mapa de áreas de actividad y usos.
- Ubicación referencial de infraestructura física y equipamientos parroquiales que tengan ámbito de influencia en el territorio cantonal.
- Ubicación geográfica y señalamiento indicativo de áreas de influencia de macroproyectos regionales y nacionales que se ubiquen en el territorio parroquial o en su ámbito de influencia.
- Ubicación y relaciones espaciales de las vinculaciones con otros territorios y las dependencias o complementariedades que, por diversas actividades económicas productivas, se generan con ellos y pueden expresarse en el territorio (mapa de relaciones funcionales).
- Mapa de actores y organizaciones asentadas en el territorio con su caracterización: misión y aspiraciones.
- Estado de la situación de inequidades sociales y señalamiento de los grupos más rezagados para la identificación de los grupos de atención prioritaria.

4.1.2 La propuesta

"Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GAD tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos " (COPFP, Art. 42)

En el proceso de formulación de un plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, la propuesta comprende el conjunto de decisiones que tomará y adoptará la parroquia con el objeto de alcanzar una situación deseada a partir de la situación y tendencias actuales y los escenarios posibles y deseados que enmarcan el proceso.

La propuesta debe contener los siguientes elementos:

- a) La visión a largo plazo de hacia dónde debe ir la parroquia, los objetivos estratégico y específicos (resultados), las políticas, estrategias y metas.
- b) El modelo territorial deseado que debe implantarse para viabilizar el logro de los objetivos.

A continuación se detallan los contenidos de estos elementos:

A. Decisiones estratégicas. ¿Hacia dónde va el territorio Parroquial en el largo plazo?

Contiene la decisión consensuada de alcanzar una situación determinada en el ámbito territorial de la parroquia, que garantice el Buen Vivir de su población. Los componentes de estas decisiones son los siguientes:

- *Objetivo integral*³³, es la situación fundamental que se desea alcanzar en un plazo determinado, que debe sintetizar y resaltar al menos los siguientes aspectos:

La situación social, económica y ambiental deseada o que se busca alcanzar en un período determinado.

La calidad de vida que se debe alcanzar medida en el contexto de un habitat seguro, eficiente y sostenible.

El rol del territorio en el contexto cantonal, provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.

La forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

El objetivo integral debe ser medido sobre la base de un conjunto de indicadores que los vinculen con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y con las políticas públicas que se generen para alcanzar el Buen Vivir.

El objetivo integral de desarrollo así estructurado demanda a su vez la adopción, igualmente consensuada, de otras decisiones complementarias que permitan su concreción y consolidación. En tal sentido deben definirse:

Las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el objetivo central y los objetivos específicos o resultados y también para

El objetivo de desarrollo u objetivo integral, es el punto medular del Plan de Desarrollo y su razón de ser. Su logro se convertirá en el punto focal de la gestión del gobierno parroquial en los próximos 10 ó 15 años. Debe ser concomitante con el objetivo de desarrollo integral del cantón a cuya definición aportaron los representantes parroquiales. Hay dos fundamentos para definir este objetivo: a) El diagnóstico estratégico que no sólo muestra lo que se debe corregir sino las potencialidades que deben aprovecharse para alcanzar el nivel de vida deseado, b) Las aspiraciones de los actores que se han decantado del proceso de vida y el conocimiento del territorio. Las técnicas de trabajo con los actores territoriales son cruciales para garantizar la legitimidad y apropiación del Plan.

poder concretar la estructura y el modelo de ordenamiento territorial.

Los objetivos específicos o resultados³⁴ particulares que deben alcanzarse para afianzar y viabilizar el logro del objetivo integral. Estos objetivos específicos deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades, preferiblemente de dos o más sistemas, para evitar desarrollar soluciones unidireccionales y conferir el carácter de integral que debe poseer el objetivo de desarrollo. También para cada uno de los objetivos específicos deben estructurarse indicadores específicos que serán los que orienten los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del Plan y lo vinculen con los objetivos nacionales de desarrollo.

Sin perjuicio de la libertad de decisión que tiene los GAD, los planes deberían definir las situaciones que deben alcanzarse en relación con los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad del sistema ambiental y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza, en el ámbito territorial de la parroquia.
- La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.
- La consolidación del Buen Vivir en el territorio, acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo, por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que la población y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.
- La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los pequeños y medianos productores.
- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.
- La articulación y aporte de la parroquia a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible cantonal, provincial, regional y nacional.
- La disminución de las inequidades sociales e integración de los intereses y grupos excluidos al proceso de desarrollo parroquial.

El concepto de identificar los resultados u objetivos específicos es caracterizar el alcance y cometidos del objetivo central. Permiten eventualmente organizar las acciones —por ejemplo Planes, Programas, Proyectos— en ejes integradores de fácil comprensión por los ciudadanos y facilitadores de los mecanismos y modelos de gestión que deben aplicar los GAD para la puesta en marcha y seguimiento del Plan.

Algunas de estas decisiones³⁵ no forman parte de la responsabilidad de los gobiernos parroquiales, como ya se menciona en varios puntos de esta Guía, no obstante deben constar en los planes parroquiales. La tarea del Gobierno Parroquial es coordinar e incentivar que las entidades responsables se comprometan a desarrollar las acciones que conduzcan al logro de los objetivos.

Las estrategias de largo plazo que deben ponerse en marcha en el territorio para viabilizar o facilitar el logro de los resultados contemplan alianzas, acuerdos, asignación de prioridades, preparación de condiciones favorables para la inversión, fomento de procesos mancomunados, concreción de apoyos externos, entre otras medidas, que el gobierno parroquial debe animar para viabilizar la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

Las metas, entendidas como los avances de las situaciones intermedias que deben alcanzarse entre el inicio del proceso de aplicación del Plan y su horizonte; pueden ser quinquenales o coincidentes con los períodos administrativos según lo establezca la Ley, y se deben medir en base a los mismos indicadores de los resultados u objetivos específicos.

El rol que debe desempeñar el territorio parroquial en el contexto cantonal, sobre la base de las características del escenario más probable que puede devenir en el corto, mediano o largo plazo. Deben identificarse y acordarse además, las responsabilidades de los gobiernos del nivel parroquial en el territorio provincial, dado el hecho de que hay algunas competencias que los ligan.

B. Decisiones territoriales³⁶: ¿Cuál es el modelo territorial de la parroquia que facilitará el desarrollo?

Para efecto de esta Guía, debe entenderse como "modelo territorial deseado"³⁷ a la forma de organización del

Todas estas decisiones deben tomarse de manera consensuada con los actores parroquiales públicos y sociales. En el proceso de formulación debe contarse con la participación de representantes de otros niveles de gobierno: provincia y cantones. Esto es especialmente adecuado en la definición del rol del territorio en el contexto del desarrollo cantonal. Esta participación concertada es la base para que los Planes de los tres niveles - provincial, cantonal y parroquial sean reales y efectivos.

En este punto cabe retomar las recomendaciones que se emitieron para el diagnóstico parroquial: el modelo de ordenamiento de la parroquia debe ser parte indisoluble del modelo deseado de ordenamiento territorial del cantón. No puede entenderse un modelo de ordenamiento territorial parroquial desligado, contrario o discordante del modelo cantonal. En tal sentido, es indispensable que representantes de las parroquias participen activamente en la formulación del modelo cantonal y deriven la parte correspondiente de ese modelo cantonal al de sus parroquias. Bajo esta recomendación se presenta las características del modelo cantonal, de las cuales han de derivarse o detallarse las características del modelo de ordenamiento parroquial.

La construcción del modelo debe ser participativa. Todos los actores territoriales deben analizar el modelo cantonal y evaluar, detallar o complementar las implicaciones que devienen para el contexto parroquial: en caso de ausencia del modelo cantonal, esos mismos actores, con apoyo de un

territorio que permitirá que se lleve a cabo de la manera más adecuada (sostenible, segura, equitativa y eficiente), la ocupación y todas las actividades de la población en el territorio; y el fortalecimiento de los vínculos espaciales entre los asentamientos y de estos con el medio natural. En tal sentido, deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado.

Existen dos grandes tipos de sistemas que se manifiestan de modo espacial:

- Sistemas que se incorporan en forma de polígonos o manchas en los diversos mapas, correspondientes a áreas o zonas del territorio que se delimitan y diferencian por efectos ambientales, socioeconómicos o culturales, tales como:

Zonas que pertenecen a la base natural (sistema ambiental) correspondientes a áreas de protección, áreas de manejo especial debido a condiciones de vulnerabilidad, o que requieren un manejo especial por estar expuestas a condiciones de amenaza presente o potencial, áreas de mitigación de impactos de macroproyectos, entre otras.

Áreas correspondientes a actividades y usos productivos: agropecuaria, forestal, minera o extractiva, industrial turística, infraestructura parroquial y con referencia a los niveles cantonal, provincial, regional/nacional, de ser el caso.

Zonas étnico-culturales.

Áreas de asentamientos poblacionales y sus superficies de expansión.

Circunscripciones territoriales.

- Sistemas que estructuran o vinculan funcional y socialmente los polígonos o manchas enunciados anteriormente, por ejemplo: sistemas o redes de infraestructura, de movilidad, energía y conectividad que se representan generalmente como líneas y puntos en los mapas.

A partir de las características que se señalan en los puntos precedentes, deben definirse alternativas de organización (modelo territorial deseado) que respondan de manera integral a:

facilitador, pueden construir un mapa de relaciones entre las distintas áreas agroproductivas, protegidas, naturales, de riesgo, con población concentrada y dispersa y las redes o flujos que las unen. La calificación de esas relaciones en el ámbito espacial de la parroquia constituye el modelo territorial actual. El análisis también puede partir de una propuesta que someta a su consideración el equipo técnico de planificación parroquial y enriquecer sus contenidos con el conocimiento de los actores locales para lograr estructurar un modelo que permita entender, de modo fácil, en qué medida la estructura territorial actual contribuyó facilitó o limitó el logro de los niveles de desarrollo alcanzados en el territorio parroquial.

- Las determinantes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo, así como también en los resultados previstos para cada sistema.
- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.
- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas zonas que conforman el territorio.
- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios a establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

La forma de expresión de estas disposiciones puede ser realizada, inicialmente, mediante esquemas gráficos tipo corema, que posteriormente se transformarán en mapas o planos georreferenciados, una vez se concreten las Estrategias Territoriales³⁸.

4.1.3 Decisiones organizacionales: el modelo de gestión

"Modelo de gestión.- Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social" (COPFP, Art. 42).

Aclaración

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir viabilizará la consecución de los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. En tal sentido y en acuerdo con el mandato que encabeza este punto, se deben considerar como componentes del Modelo a los siguientes elementos:

- Instancias responsables del Plan.
- Identificación de programas y proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las Líneas de Acción Estratégicas.
- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y sus logros.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía.

A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa

El Gobierno Parroquial deberá conformar las siguientes instancias de modo obligatorio:

Las escalas recomendadas para la formulación del modelo y la expresión gráfica en el territorio son las siguientes:

- Área cantonal: 1.25.000 (se puede aceptar en algunos casos la escala 1.50.000).
- Centros poblados: 1: 10.000 o mayores.

El Consejo o Asamblea Ciudadanos

Según las opciones que brinda el inciso final del Art. 100 de la Constitución y que cumplirá de las funciones ahí previstas, las que se contienen en el capítulo III del Título VII, "Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación", y con mayor especificidad lo que contempla el Art. 304 del COOTAD. En estas instancias debe observarse los criterios de paridad en la representación de hombres y mujeres y la inclusión de representantes de grupos tradicionalmente excluidos: jóvenes, inmigrantes, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (grupos GLBTT), etc.

El Consejo Parroquial de Planificación

Se conformará según lo dispuesto en el Art. 28 del Código de Orgánico Planificación y Finanzas Públicas:

Otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas:

Una *instancia interna*: por ejemplo la *-Oficina del Plan³⁹* -a cuyo cargo estará la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

B. Identificación de Programas y Proyectos, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos⁴⁰.

Constituyen en su conjunto la hoja de ruta con la que el GAD guiará su accionar durante el período de vigencia del Plan una vez que este haya sido aprobado. Mediante resolución o acuerdo por la junta parroquial. Debe contener:

El funcionamiento de esta oficina puede ser financiado y contar con la asistencia técnica nacional o internacional mediante convenios que los puede negociar y suscribir la Junta Parroquial, en orden al mandato constitucional.

⁴⁰ Si bien en esta parte se trata del Plan de Desarrollo, los Programas y Proyectos deben contener también los que sean propios del Plan de Ordenamiento Territorial y los vinculados a la Gestión de Territorio. Se identifican entonces tres grupos posibles de proyectos:

- De desarrollo, que abarcarán los campos de lo social, lo económico y lo ambiental en tanto son los pilares del desarrollo integral.
- Del desarrollo territorial, que contemplarán los relacionados con: la vitalidad parroquial y por convenio con el GAD cantonal, proyectos vinculados a los asentamientos humanos.
- De la gestión del territorio, fortalecimiento GAD y de las organizaciones sociales que pueden asumir la cogestión del territorio.

Los programas de desarrollo que con especial atención pueden emprender las juntas para el desarrollo deberían inscribirse en el campo del fortalecimiento de las organizaciones sociales, del trabajo en redes y formación de líderes. De igual manera, y en asociación o convenio con entidades rectoras, los Planes deberían contener proyectos vinculados con el desarrollo endógeno, la protección del ambiente y biodiversidad y el turismo ecológico, entre otros temas. Las decisiones sobre este tipo de proyectos solo pueden derivarse de los objetivos de desarrollo, y por tanto responden a la decisión soberana de los gobiernos y actores territoriales de las parroquias.

- Los programas y proyectos que se desarrollarán a lo largo del período de vigencia del Plan ¡Error! Marcador no definido.
- Programas y proyectos, a nivel de perfil, que sean calificados como prioritarios y que deberán ser ejecutados, según las metas previstas, en el corto plazo (cinco años) o en su defecto en el tiempo correspondiente al período administrativo ¡Error! Marcador no definido.
- Cronograma de ejecución de los programas, proyectos y acciones del quinquenio o meta correspondientes que deberá incluir el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación de las obras. Estos cronogramas servirán para la elaboración de los planes operativos anuales y serán sometidos a consideración del Concejo Cantonal para su aprobación.
- El presupuesto de inversión que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma, incluirán costos de planificación en detalle y las fuentes de financiamiento que garanticen la transferencia de recursos efectivos para la ejecución de todos y cada uno de los proyectos priorizados.

C. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación

Permitirá ejercer el control continuo del proceso de ejecución del Plan y sobre la base de la información que se genere y analice, facilitará la toma de decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas.

El sistema debe permitir la verificación del cumplimiento y el nivel de avance del Plan. Para el efecto, debe entenderse como *cumplimiento* al grado de ajuste entre lo previsto — cronograma y presupuesto — y lo ejecutado; y nivel de avance como el camino recorrido hacia el logro de los objetivos del Plan y el cierre de las inequidades sociales existentes en el territorio. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados.

D. Estrategia de promoción y difusión de los planes

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el se logre un adecuado nivel de apropiación *por parte de la ciudadanía*. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, resultados y procedimientos a ser instaurados para así fomentar su plena identificación con el Plan. Las acciones de promoción y difusión deben ser culturalmente sensibles y con un lenguaje y mensajes que permitan involucrar a los distintos grupos y colectivos que habitan en el territorio.

4.2 Los planes parroquiales de ordenamiento territorial

Deben contener:

- Estrategias territoriales,
- Mecanismos e instrumentos de gestión, y
- Programas y proyectos.

4.2.1 Las estrategias territoriales

Son las decisiones y medidas (políticas públicas) que adopta el GAD parroquial para articular las directrices y orientaciones que surgen de los objetivos de desarrollo sumado a las características y potencialidades del territorio y su forma de utilización y organización.

A. La Estrategia de Poblamiento

Mediante un proceso metodológico entre todos los actores públicos y privados del territorio parroquial y tomando en cuenta las estrategias cantonales, se debe construir la estrategia parroquial de poblamiento que establezca:

- *Las previsiones y medidas* que deberán adoptarse para conducir los procesos de localización de la población en el territorio durante el período de vigencia del Plan. En tal sentido, a partir del modelo deseado de ordenamiento territorial, se deben definir los lugares de asentamiento de la población en la parroquia según la dinámica demográfica cantonal o en su defecto, la que debería considerarse en los instrumentos cantonales y sus patrones deseados de localización espacial y capacidad de acogida.
- *La demanda de servicios* que se generará a lo largo del período de vigencia de los Planes por parte de la población. La estrategia debe contemplar las posibilidades de proveer de manera sostenible los servicios que demanda la población, en dónde se va a situar, así como los equipamientos requeridos.
- *Los problemas de convivencia, exclusión e inequidades* de los grupos y colectivos que habitan el territorio con la estrategia de acción para superarlos.

B. La Estrategia de Utilización del territorio

Está clara la disposición de que la competencia para establecer el uso, ocupación y manejo del suelo es exclusiva de los gobiernos municipales. En orden a este principio, los Planes Parroquiales deben considerar las propuestas de ordenamiento territorial del Plan Cantonal respectivo, sin perjuicio de ampliar el detalle, pero sin desvirtuar el mandato del Plan Cantonal. En caso de no existir un Plan Cantonal el Gobierno Parroquial debe solicitar al cantonal las directrices pertinentes.

El eje conductor de este proceso debe fundamentarse, al igual que en todos los niveles "en los principios de la función social de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios" (COOTAD, Art. 296).

C. La Estrategia parroquial de consolidación de los asentamientos humanos

Debe circunscribirse a las disposiciones de los Planes Cantonales, y en tal sentido asegurar que en el territorio parroquial se logre:

- Accesibilidad democrática a los servicios sociales de salud y educación.
- Accesibilidad democrática a una vivienda digna.
- Accesibilidad democrática a los servicios básicos, de agua potable y saneamiento.
- Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, en todos los ámbitos de la parroquia.

D. Los Sistemas Estructurantes: Movilidad, energía y conectividad

Participarán conjuntamente con el Gobierno Provincial en la definición de la vialidad parroquial rural. En lo demás se deberán acoger a las disposiciones de los planes de los otros niveles.

E. Mapas del Plan de Ordenamiento

En una primera instancia la representación gráfica de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial puede darse por medio de: esquemas gráficos, mapas comunitarios, coremas, etc. Posteriormente cuando se disponga de la información pertinente podrán representarse por medio de otras técnicas.

4.2.2 Instrumentos y mecanismos de gestión del territorio

Se deben considerar los siguientes:

- Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.
- Convenios con organismos nacionales e internacionales de asistencia técnica y cooperación.

Instancias a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial

- La misma que se estructuró para la formulación de los Planes — Oficina del Plan, por ejemplo — asumiría, una vez que entren en vigencia, el rol de coordinadora del proceso de concreción del plan y en tal sentido sus funciones serían entre otras las siguientes:

Articulación y seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos del Plan. Implica la acción

de coordinación entre las instancias respectivas del GAD que sean responsables de ellos y en especial, la articulación con las instancias externas que tienen responsabilidad en la ejecución de esos proyectos.

Articulación de los procesos de control de la aplicación del Plan en especial en lo relativo a la participación de los actores y actoras territoriales según convenios que se hubieran suscrito, con los representantes de los actores y actoras sociales; espacios para el ejercicio de veeduría y el control de la aplicación del plan por los ciudadanos y mecanismos de solución inmediata.

Seguimiento y evaluación de los Planes, sobre la base del sistema que forma parte del modelo de gestión, y articulación de los procesos de actualización o ajuste de esos instrumentos.

- Organizaciones de actores territoriales con las que se celebren convenios específicos en especial orientados a la corresponsabilidad del control del cumplimiento de la normativa urbana.

Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan

Estará constituida por el conjunto de disposiciones que se emitan por medio de resolución o acuerdo, según se señala en el punto relacionado con el soporte del Plan.

Acuerdos o convenios para la vigilancia del Plan

Orientados al desarrollo territorial, al control y supervisión del cumplimiento del Plan, entre otros fines, que se suscriban entre el Gobierno Parroquial y los representantes de instituciones como las siguientes:

- Representantes de las instituciones de la función ejecutiva desconcentradas en el territorio.
- Representantes de las organizaciones de la sociedad.

Estas instancias y los procedimientos de gestión identificados deberán insertarse coordinadamente en el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

4.2.3 Programas y proyectos del ordenamiento territorial

En general se refieren a los proyectos vinculados con la vialidad rural, ya señalados en el conjunto de proyectos de desarrollo y a todos aquellos que dentro del ámbito territorial o de los asentamientos humanos acuerden con los gobiernos cantonales y provinciales.

5 Soportes de los planes

Como parte del contenido de los Planes de los tres niveles territoriales se deben incluir los denominados soportes o sustentos en los que se fundamentan y les confieren legitimidad.

Se identifican tres tipos:

- Soporte legal, que además de traducir las decisiones de planificación en normativas vinculantes, define los

mecanismos de revisión y actualización; de seguimiento y control.

- Soporte técnico, que presenta los justificativos técnicos para la toma de decisiones del Plan.
- Soporte social, que registra los procesos participativos que se realizaron para la formulación del Plan y los compromisos que las y los representantes políticos y actores sociales adquirieron por medio del mandato popular.

Los contenidos son en general muy similares para los distintos Planes; las diferencias según nivel se señalan en los puntos pertinentes. Los detalles de los contenidos se detallan a continuación.

5.1 Soporte legal

Ordenanzas de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial

Serán los instrumentos que ponen en vigencia los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón. Las ordenanzas serán expedidas por los correspondientes órganos de decisión de los GAD — en el caso de las Juntas Parroquiales, estas emitirán acuerdos y resoluciones — en orden a lo que establece el párrafo final de los artículos 263, 264, 266 y 267 de la Constitución, sobre la base de la aprobación de los Planes según lo establece el último párrafo del Art. 295 del COOTAD.

Las ordenanzas o de las resoluciones, según sea el caso, son facultativas de los distintos GAD, sin perjuicio de lo cual se recomienda que se pronuncien sobre los siguientes temas:

Disposiciones generales, a que definan el ámbito de aplicación; los principios; el período de vigencia; sujeción a los Planes para la gestión del GAD y los instrumentos que conforman los Planes.

Respecto al Plan de Desarrollo

- Objetivos de desarrollo, resultados, metas y sistema de indicadores, que se busca alcanzar.
- Líneas de acción estratégicas: ejes o programas que deben ejecutarse en el período de vigencia de los Planes.
- Modelo de ordenamiento territorial que se debe alcanzar para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo.
- Modelo de gestión que se adopta para la aplicación y seguimiento del Plan.

Respecto del Plan de Ordenamiento

- Normativa por clasificación, uso, ocupación y tratamientos urbanísticos, para el caso de los Planes cantonales.
- Mapas de zonificación con la información georreferenciada, con las excepciones anotadas para el nivel parroquial.

Modelo de gestión

La ordenanza debe establecer la vigencia del modelo y plan de gestión como único referente para la gestión institucional en general y para la aplicación y concreción de los objetivos de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. En especial son importantes los temas de la obligatoriedad de los responsables institucionales en relación con el aseguramiento de la financiación de los proyectos correspondientes al período administrativo o a las metas previstas por los Planes.

Normativa sobre seguimiento, evaluación y retroalimentación de los Planes

Debe sancionar como obligatorio al sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los Planes; los responsables institucionales, de participación ciudadana; los procedimientos para modificar sus contenidos y los responsables según la materia de las modificaciones; los reportes y los grados de responsabilidad, entre otros temas.

5.2 Soporte técnico

En esencia lo constituye el diagnóstico estratégico; la línea base que muestre la situación de arranque, y de ser el caso la información geográfica y estadística; e información secundaria utilizada.

5.3 Soporte social

Es el elemento sustancial para la existencia del Plan. Consiste en el registro de la participación en los procesos de formulación de los Planes de las y los actores territoriales individuales y colectivos, en especial de las organizaciones sociales representantes de la globalidad de la población.

Esa participación se debe reflejar en especial tres aspectos:

- El grado de acuerdo y apropiación de los objetivos estratégicos del Plan por parte de los diferentes actores sociales, que le confiere legitimidad y representatividad de igual o mayor trascendencia que la de la ordenanza o resolución, y los procedimientos que cronológicamente se aplicaron hasta lograr los consensos.
- Los compromisos que se adquirieron respecto de la aplicación y seguimiento del Plan y el logro de sus objetivos y resultados.
- La síntesis del proceso de planificación participativa que se dio durante la formulación del Plan.

Este registro debe formar parte de la documentación del Plan y su información debe ser de libre acceso a través de los medios que se consideren más adecuados en el contexto de cada GAD. El registro debe incluir la desagregación por sexo, condición de discapacidad, origen nacional y étnico así como representación de grupos GLBTT y otros.

CAPÍTULO III

PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Introducción

El proceso para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial es una facultad exclusiva de los GAD. Por tanto, lo expuesto en el presente capítulo constituye una recomendación que podría facilitar la organización de los procesos a ser levantados por dichos Gobiernos.

El proceso recomendado consta de tres partes:

1. El sustento legal que norma el carácter participativo del proceso.
2. Las instancias que deben intervenir — y aquellas cuya intervención se sugiere de modo adicional — sus roles y responsabilidades.
3. El proceso propiamente dicho, con sus respectivos pasos, actividades y resultados.

El proceso es aplicable para la formulación de los Planes de todos los GAD sin perjuicio de pequeñas diferencias en pasos, plazos o resultados que se aclaran a lo largo del documento.

2. Sustento legal del proceso participativo y de la participación ciudadana en los procesos de planificación

La Constitución en su Art. 100 establece que en todos los niveles de gobierno se constituyan instancias de participación que ejerzan esta atribución para:

- Elaborar planes y políticas nacionales y locales y sectoriales entre los gobiernos y ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- Elaborar presupuestos participativos, entre otras atribuciones.

El mismo artículo define las distintas modalidades que los GAD pueden adoptar para conformar estos grupos.

El artículo 295 del COOTAD establece en su primer inciso que los GAD "con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo", y más adelante dictamina que: "Para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los GAD deberán cumplir con un proceso que aplique los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la Ley y este Código".

El artículo 304 del COOTAD especifica además la necesidad de conformar un Sistema de Participación Ciudadana, que se constituye en esencial para desempeñar un activo rol decisorio en los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en los procesos de seguimiento y veeduría de su aplicación y concreción.

Adicionalmente, el artículo 305 del COOTAD confiere a los GAD la obligación de garantizar el derecho a la participación asegurando espacios, procedimientos, instrumentos y mecanismos institucionales reconocidos por la Constitución y la ley.

Los artículos 28 y 29 del COPFP determinan cómo se han de conformar los Consejos de Planificación de cada nivel de gobierno y los roles y funciones que deben cumplir.

Tanto en la Constitución, cuanto en el COOTAD y el COPFP, se establecen diversas normas respecto de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, que se traduce en el fomento de una participación de los grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de planificación del desarrollo local y su representación paritaria en los mecanismos de participación ciudadana.

A pesar de no ser estas todas las disposiciones que se relacionan con los procesos de planificación participativa, se las puede considerar como las referencias más relevantes para instaurar estos procesos.

La participación ciudadana permite fortalecer la capacidad de las personas para la contraloría social y la exigibilidad de sus derechos ante las servidoras y servidores públicos que son los portadores de obligaciones en materia de derechos humanos. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades como titulares de derechos, también tienen responsabilidades que deben potenciarse para construir ciudadanía activa y un espíritu cívico de corresponsabilidad en la gestión de los gobiernos locales.

La igualdad y no discriminación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y ambientales es el fin último de los procesos de planificación participativos en los niveles locales.



Figura 5: Ciudadanía - portadores de obligaciones y titulares de derechos y responsabilidades

Elaboración: SENPLADES - OACNUDH.

3. Instancias de Planificación

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, los GAD deben conformar al menos tres instancias de planificación:

- Un Equipo Técnico de Planificación, que se hará cargo del proceso de formulación y posteriormente de la concreción del Plan.
- El Sistema de Participación Ciudadana que definirá la forma de participación en el proceso de formulación y posteriormente en el control y veeduría del Plan. Puede considerar también la cogestión del territorio.
- El Consejo de Planificación de cada GAD, que también cuenta, por mandato, con representantes de todas y todos los actores territoriales.

La primera instancia se estructura de acuerdo al modelo de gestión de cada GAD y las dos últimas, sobre la base del mandato constitucional y de ley.

3.1 El Equipo Técnico de Planificación

Que puede tener la conformación que a bien considere el GAD, pero a cuyo cargo estará formalmente la responsabilidad técnica de la formulación del Plan. Se recomienda, sin embargo, que se acoja a una de las siguientes modalidades:

- *Equipo conformado por personal del GAD*, aplicable a Gobiernos con amplia experiencia en planificación que pueden destinar personal capacitado a tiempo completo a la formulación del Plan. Pueden contar con asesores puntuales en temas de alta especialización.

- *Equipo mixto*, que puede estar conformado por personal del GAD y por personal contratado de modo expreso para la formulación de los Planes. La dirección técnica del estudio puede estar a cargo de la consultoría externa, salvo que exista la capacidad en el personal del GAD. La supervisión del proceso siempre debe estar bajo la responsabilidad del GAD.
- *Equipo externo*, que puede ser contratado para que se haga cargo del proceso bajo la vigilancia o supervisión del responsable de la planificación del GAD.

3.2 Sistema de participación ciudadana

Es el conjunto de instancias y mecanismos impulsados por un GAD para plasmar en su territorio la participación ciudadana, que según lo previsto en los artículos antes señalados, tendrá como propósitos los siguientes (COOTAD, Art. 304):

- Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas.
- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública.
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- Participar en la definición de políticas públicas.
- Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a

través de grupos de interés, sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del Plan, que se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados, que servirán para la formulación del Plan.

- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales.

En relación con la conformación del Sistema de Participación⁴¹, el mismo artículo establece que:

- El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.
- La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del Ejecutivo del respectivo GAD.
- El sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

3.3 Los Consejos de Planificación de cada GAD

Según el artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los Consejos Provinciales y Cantonales de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del GAD, y estarán integrados por:

- La máxima autoridad del Ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente.
- Un representante del legislativo local.
- La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del GAD y tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad del Ejecutivo local.
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.
- Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

La conformación de los Consejos Parroquiales de planificación, según el mismo artículo 28 del COPFP, es la siguiente⁴²:

El artículo 100 de la Constitución establece las formas posibles de las instancias de participación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Los representantes de las instancias de participación se recomienda que sean elegidos así: un representante del sector desconcentrado; y dos representantes de las organizaciones sociales. En todo caso esta es una decisión privativa de cada GAD.

- El Presidente de la Junta Parroquial;
- Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;
- Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Las funciones de todos los Consejos están establecidas en el artículo 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Son las siguientes:

- Participar en el proceso de formulación de sus Planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
- Velar por la coherencia del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial con los Planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial;
- Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial respectivos;
- Conocer los informes de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los respectivos niveles de gobierno; y
- Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

4. El proceso participativo de formulación

Los GAD de todos los niveles tienen la potestad de estructurar sus propios procesos de planificación según la situación de sus instrumentos actuales, sus capacidades institucionales y las condiciones de su contexto económico, social o político. Sin perjuicio de esa potestad, se propone un proceso que liga los pasos que deben darse para la formulación de los Planes con las responsabilidades o roles que deben asumir el GAD y las tres instancias a cargo de la planificación ya mencionada. El proceso es sensiblemente similar para la formulación de los Planes de los tres niveles; en términos generales, está constituido por cuatro pasos:

1. Paso 1: Inicio o arranque, cuando se decide enfrentar el proceso de planificación y se conforman las instancias de participación y planificación.
2. Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico.
3. Paso 3: Formulación y validación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.
4. Paso 4: Aprobación y puesta en vigencia de los Planes.

El proceso en su globalidad consta en el gráfico que se presenta a continuación; el detalle paso a paso se describe más adelante.

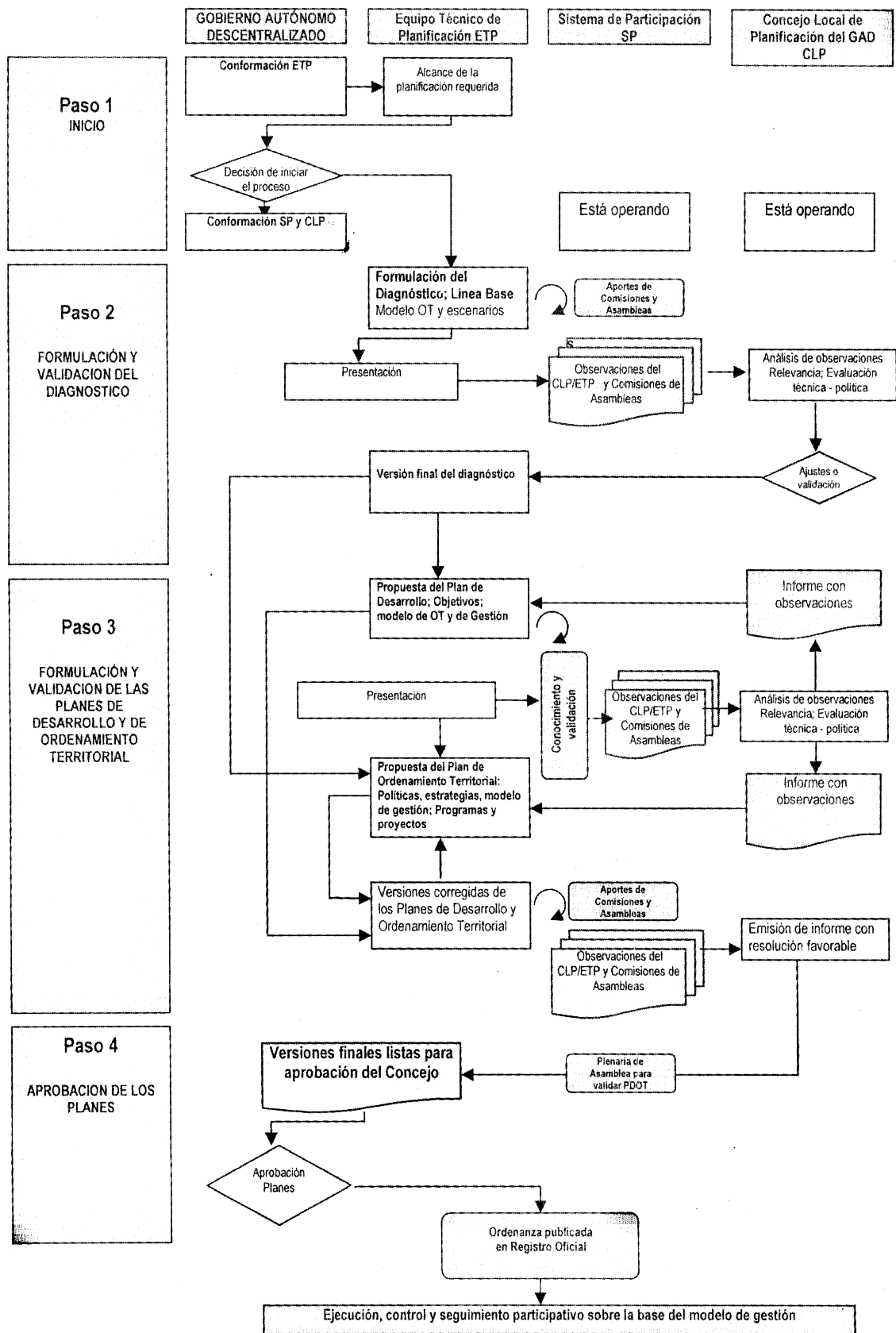


Figura 6: Proceso de formulación participativa del Plan Elaboración: SENPLADES

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

4.1 Paso 1: Inicio

El propósito de este paso es determinar el nivel de ajuste entre el contenido y alcance de los actuales 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 pertinente.

- Conformación del equipo técnico de planificación (ETP) y, si es del caso, de un comité o grupo consultivo conformado por funcionarios clave del GAD.
- Análisis de los instrumentos de planificación⁴³ y emisión de un informe que defina el proceso que debe llevarse a cabo para que el GAD pueda contar con un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial ajustado a los mandatos constitucionales y las leyes pertinentes.
- Conocimiento y aprobación por el órgano de decisión del GAD (Concejo Provincial, Concejo Cantonal/ Distrital o Junta Parroquial) del informe del equipo técnico, y decisión de emprender el proceso.
- Conformación del Sistema de Participación (la figura puede ser una asamblea cantonal, cabildo o demás opciones que brinda el artículo 100 de la Constitución) y del Concejo Local de Planificación del GAD, (puede ser provincial, cantonal o parroquial dependiendo del nivel de gobierno.)

Responsabilidad: Máxima autoridad del GAD y Director de Planificación o experto a cargo, en el caso de las juntas parroquiales.

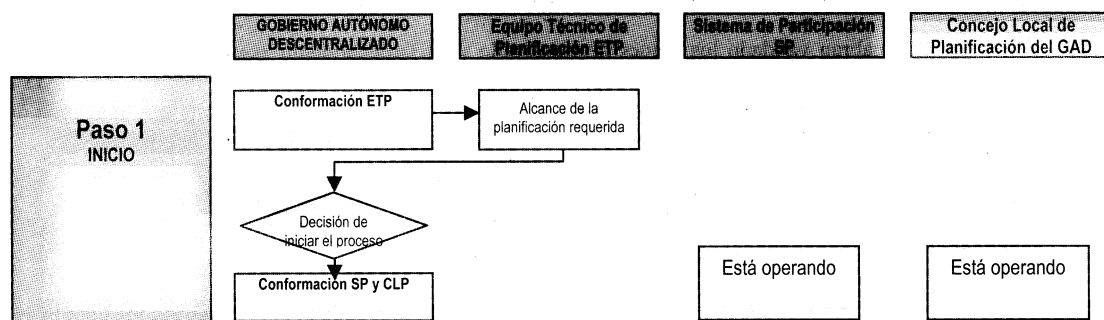


Figura 6.1: Paso 1 - Inicio
Elaboración: SENPLADES

4.2 Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico

Al término de este paso se habrá validado el Informe que contiene el diagnóstico estratégico del GAD, incluido el diagnóstico institucional, el modelo territorial actual y los escenarios tendenciales y posibles. Las actividades más importantes que deben desarrollarse a continuación son:

- Acopio de información necesaria y procesamiento de datos para el análisis, por parte del ETP.
- Conformación de la línea de base y estructuración de la base informática.
- Formulación y validación del diagnóstico: proceso de análisis participativo (con la instancia de inclusión ciudadana) de la situación por sistemas; construcción de conclusiones estratégicas (diagnóstico estratégico, modelo y escenarios); preparación del Informe Preliminar del diagnóstico.
- Presentación del Informe y validación por parte del Sistema de Participación. Se generan observaciones al Informe que son recogidas y enviadas al Concejo de Planificación del GAD (CLP).
- Análisis de observaciones y validación del diagnóstico: informe del CLP al equipo técnico de planificación para que prepare la versión final y dé inicio al paso 3.

Responsabilidad: Director del equipo técnico de planificación, con apoyo del Comité Consultivo Interno, si fuera del caso.

⁴³ Por lo general, no se tiene que partir de cero; en la mayoría de los casos los GAD cuentan con instrumentos de planificación que aplican en sus territorios; se los debe evaluar para definir el alcance de la planificación requerida.

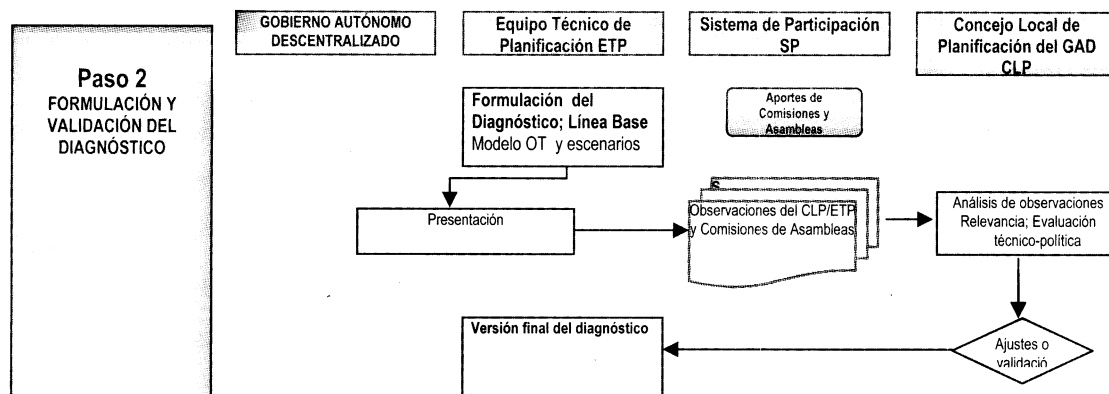


Figura 6.2: Paso 2 - Formulación y validación del diagnóstico

Elaboración: SENPLADES

4.3 Paso 3: Formulación y validación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Al término de este paso, se habrán validado los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial por parte del órgano de participación ciudadana, y se habrá emitido el informe favorable por parte del Concejo de Planificación del GAD de modo previo a su aprobación por parte de sus entidades decisorias. Contempla un proceso coordinado para la formulación de los dos planes: de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Formulación del Plan de Desarrollo.

Se deben desarrollar las siguientes actividades:

- Formulación de la primera versión de los componentes del Plan, por parte del equipo técnico de planificación, que contendrá:
 - El objetivo central y los objetivos específicos de desarrollo social, económico y ambiental, las políticas, las estrategias y metas que deben adoptarse para superar las situaciones deficitarias y aprovechar las potencialidades identificadas por el diagnóstico.
 - El modelo territorial que viabilice de la mejor manera el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo.
 - El modelo de gestión, orientado a lograr la concreción del Plan y por tanto de sus objetivos para el Buen Vivir.
- Conocimiento de la primera versión del Plan por parte de la asamblea de los miembros del Sistema de Participación, y generación de observaciones que son remitidas al Concejo Local de Planificación del GAD por medio del Equipo Técnico de Planificación.
- Conocimiento de la primera versión del Plan y de las observaciones de la Asamblea por parte del Concejo Local de Planificación del GAD, de la propuesta y pronunciamiento sobre la coherencia de los objetivos del Plan con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo; observaciones que son remitidas al equipo técnico de planificación.
- Preparación de la versión corregida o borrador final del Plan de Desarrollo por parte del equipo técnico de planificación.
- Conocimiento de la versión corregida por parte de una representación de la Asamblea o por su pleno y remisión al CLP.
- Preparación de la versión final, que será sometida a la aprobación del Concejo.

Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

Sobre la base de los resultados del diagnóstico el equipo técnico de planificación aborda el proceso de planificación del ordenamiento territorial, una vez que ha formulado la primera versión de los objetivos de desarrollo y el modelo de ordenamiento territorial. Las actividades son las siguientes.

- Formulación de la primera versión del Plan de Ordenamiento Territorial, con énfasis en la propuesta de las políticas y objetivos territoriales y los esquemas básicos de la estructura y organización del territorio del GAD. Esta versión se someterá a la consideración de la asamblea, de manera simultánea con la primera versión de los objetivos de desarrollo, y el modelo de gestión de ordenamiento territorial.
- Con las observaciones de la Asamblea se la somete a consideración del CLP y con sus observaciones se procede a formular la versión corregida y final en los mismos plazos fijados para las actividades correspondientes al Plan de Desarrollo, según se aprecia en el gráfico precedente.

Responsabilidad: Director de equipo técnico de planificación.

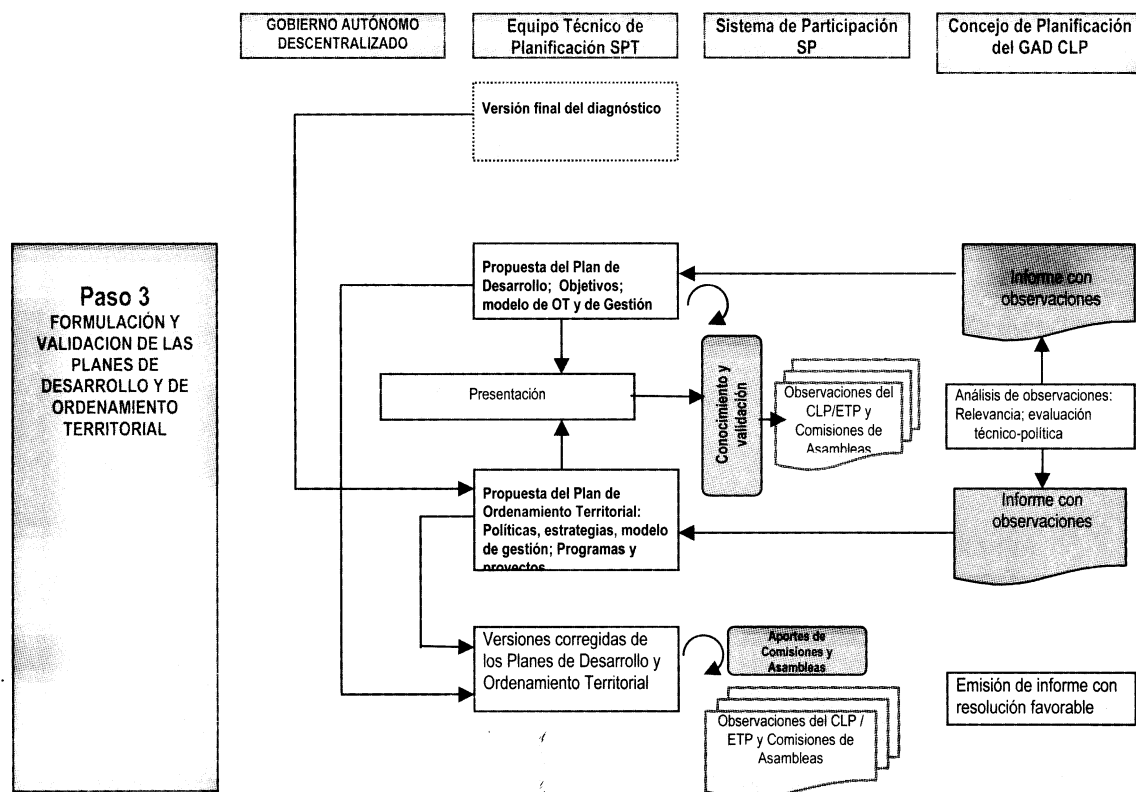


Figura 6.3: Paso 3 - Formulación y validación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Elaboración: SENPLADES

4.4 Paso 4: Aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Al término de este paso, el GAD ha adoptado el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como instrumento integral de gestión del Gobierno respectivo para lograr el desarrollo social, económico, ambiental de su territorio y cuenta con una programación confiable de acciones e inversiones para el período mediano y de largo plazo.

- El Equipo Técnico de Planificación prepara la versión final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y por medio de la máxima autoridad la somete a consideración del Órgano Legislativo.
- El Órgano Legislativo del GAD, en orden a las disposiciones legales pertinentes conoce y aprueba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, mediante ordenanza municipal.

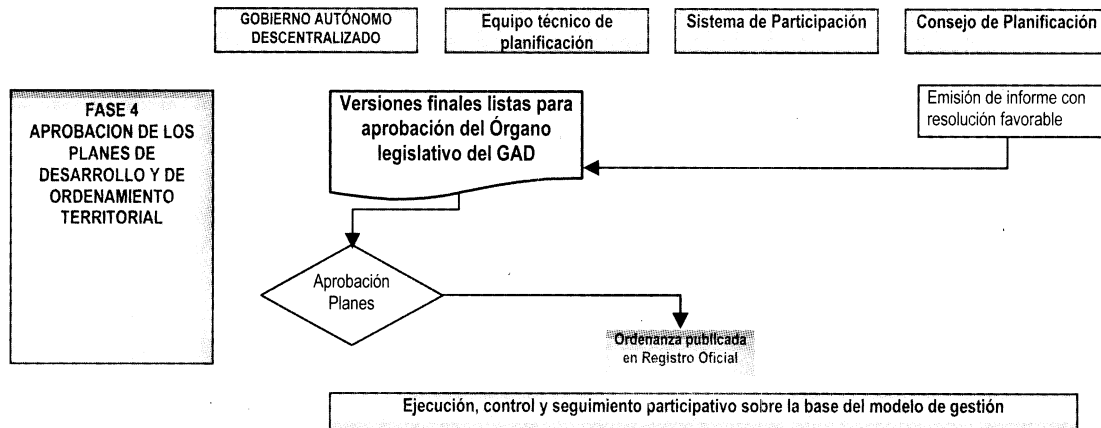


Figura 6.4: Paso 4 - Aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Elaboración: SENPLADES

CAPÍTULO IV

REFERENTES Y HERRAMIENTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES

En este capítulo se presenta un conjunto de matrices que contienen información detallada y recomendaciones metodológicas que podrían ayudar a los GAD y sus equipos de planificación a precisar el alcance de los, contenidos, a identificar las responsabilidades que les competen junto a las entidades responsables de los sectores considerados, y a las interrelaciones que deben guardar los temas sectoriales según los niveles de gobierno.

Se presentan entonces matrices referenciales sobre los aspectos del diagnóstico y de la propuesta, diferenciadas por tipo de Planes considerados:

1. Matrices referenciales para Planes Provinciales.
2. Matrices referenciales para Planes Cantonales.
3. Matrices referenciales para Planes Parroquiales.

Este capítulo puede irse ampliando y complementando a lo largo del proceso de aplicación de las Guías con otras herramientas o instrumentos.

1. Matrices referenciales para los Planes Provinciales

1.1 Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico provincial

Las matrices que se presentan a continuación son un referente metodológico para facilitar el análisis que conduzca a la elaboración posterior del diagnóstico estratégico. Abarcan, según los criterios expuestos, los campos o temas que se consideran más relevantes en el proceso de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial. Los GAD tienen la potestad de considerarlos a todos o a una parte de ellos; agregar otros o profundizar el análisis, según sus propias realidades y enfoques. Los sistemas están conformados por **Componentes** (en negritas) y subsistemas. Para cada uno se identifica el alcance y contenido y las instancias responsables de dar la información necesaria.

Sistema ambiental

Diagnóstico de los componentes y subcomponentes

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Clima	<p>Los elementos climáticos como: temperatura, precipitaciones, humedad, radiación solar, vientos, presión atmosférica, evaporación y nubosidad, que serán referentes para la adopción de decisiones vinculadas con los distintos sistemas.</p> <p>Identificación (en lo posible) de amenazas asociadas con eventos climáticos extremos (sequías, lluvias extremas, vientos huracanados, etc.).</p>	Responsabilidad del INHAMI
Ecosistemas	<p>Identificación de ecosistemas continentales y marítimos que constituyen hábitat de fauna y flora endógenas, y su condición de riesgo frente a actividades productivas o de diversa índole.</p> <p>Definición de potencialidades de estos ecosistemas para su aprovechamiento en condiciones de sostenibilidad (turismo ecológico, biotecnología, investigación).</p> <p>Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio provincial.</p>	Responsabilidad y apoyo MAE
El agua	<p>Delimitación y caracterización de cuencas que conforman o están representadas en la provincia, en cuanto a oferta hídrica, caudal ecológico, estado general de la cuenca y los cauces (contaminación, desecamiento, taponamiento, etc.).</p> <p>Delimitación y caracterización de otros cuerpos de agua presentes en la provincia (humedales, lagunas).</p> <p>Identificación de la demanda actual y futura para riego, generación hidroeléctrica, consumo humano, etc.</p> <p>Análisis de la situación de la disponibilidad hídrica en relación con las demandas sociales y ambientales, (bosques, acuíferos subterráneos, fuentes naturales, humedales, etc.^) sobre la base de la información suministrada por la SENAGUA.</p> <p>Identificación de zonas vulnerables por desabastecimiento y/o ecosistemas en proceso de desertificación.</p>	Responsabilidad de la SENAGUA: En la identificación de la demanda, SENAGUA deberá basarse en la información que provean los gobiernos provinciales.
El suelo	<p>Identificación de características generales del suelo (geomorfológicas y edafológicas).</p> <p>Identificación de amenazas naturales actuales y potenciales (fallas geológicas activas, susceptibilidad a deslizamientos, amenaza sísmica y volcánica).</p> <p>Establecimiento de los efectos ambientales derivados de los usos y ocupación del suelo con actividades productivas, (deforestación, erosión, sobre explotación del suelo, activación o generación de amenazas socio-ambientales).</p> <p>Identificación de actividades productivas alternativas acordes con la aptitud del suelo y del régimen climático de manera que se generen condiciones de sostenibilidad ambiental.</p>	Con apoyo del MAE. Ejemplo de efectos: avance de la frontera agrícola; contaminaciones de cursos de agua; pérdida de bosques.
El aire	<p>Identificación de la calidad del aire en las áreas sujetas a contaminación por actividades productivas superficiales o extractivas que pueden afectar a grupos de población.</p>	Responsabilidad de la información MAE. Las amenazas de origen natural se tratan en el punto riesgo y seguridad.

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Recursos naturales no renovables. (Subsuelo)	Identificación de áreas actuales de explotación y sus efectos ambientales. Identificación de áreas con potencialidad de explotación de nuevos recursos y su viabilidad y/o requerimientos para garantizar la mitigación de posibles impactos ambientales negativos.	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
Bosques protectores y áreas protegidas	Identificación y caracterización de áreas bajo conservación: bosques protectores, Socio Bosque y áreas protegidas del SNAP. Definición del potencial de los bosques como proveedores de bienes y servicios ecosistémicos en el nivel provincial.	Con apoyo del MAE y en concordancia con los Planes Cantonales y sus gobiernos.
Recursos marinos costeros	Identificación del potencial de los recursos marino costeros y sus zonas de protección en el nivel provincial.	Responsabilidad del MAGAP y el MAE por medio de las dependencias desconcentradas.
Riesgo y seguridad	Identificación y delimitación de las áreas expuestas a amenazas naturales y socio naturales en la provincia: peligros volcánicos, zonas propensas a deslizamientos, a sismos, tsunamis, fallas geológicas, etc. Tabla histórica de emergencias pasadas, con identificación de las áreas afectadas y el nivel de afectación, impactos en el ambiente Descripción de la topografía, geología y geomorfología de la provincia.	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo.

Sistema Económico

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividad agro productiva	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación, cobertura vegetal, área ocupada y situación de las actividades agrícolas y pecuarias al momento de elaboración del Plan. Identificación de áreas que presentan conflictos de usos del suelo. Identificación de áreas con opciones o potencialidades para la explotación agroproductiva; establecimiento de avance de frontera agrícola. Caracterización de la fuerza de trabajo agrícola por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE. El enfoque central debe
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. Condiciones en las cuales se desarrolla la actividad (artesanal e industrializada). Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Situación de áreas con manejo forestal; áreas con opciones para la producción de recursos forestales; tendencias de deforestación. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE.

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal), delimitación indicativa de áreas de influencia de estas actividades. Identificación de Proyectos Estratégicos Nacionales. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (Viceministerio de Minas).
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO, MINTUR y Ministerio del Deporte.
Otras actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en la provincia: turismo, recreación, investigación, servicios, otros. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Servicios a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Facilidades y limitaciones para desarrollar iniciativas productivas: energía, movilidad, información; facilidades para la comercialización. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Situación del empleo y oportunidades de trabajo disponible en el territorio provincial. Entre otros temas: mano de obra especializada disponible; fuentes de empleo actuales y posibles; tendencias del desempleo o subempleo, desagregado por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico para identificar las inequidades en este campo. 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Relaciones Laborales y entidades vinculadas al trabajo y la estadística laboral.
Formas de organización de la producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la tenencia de los medios de producción; análisis de redistribución de la riqueza; cadenas de producción y de valor; grupos de poder y opciones para la productividad. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> Opciones efectivas de financiación de inversiones en el territorio provincial: líneas de crédito del sector público y privado; destinatarios o usuarios. 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas; Corporación Financiera Nacional; banca pública y privada.
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de infraestructura de apoyo a la producción y evaluación de su capacidad (sistemas de riego; infraestructura de acopio, producción y comercialización, infraestructura de conectividad y transporte, etc.). Disponibilidad de técnicas orientadas al mejoramiento de la producción y nivel de accesibilidad por la generalidad de los emprendedores. 	Responsabilidad compartida con MAGAP, INAR, MTOP, MINTEL, MCPEC y SENESCYT.
Riesgos asociados a las actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Identificar de niveles de riesgo para las actividades económicas e infraestructura de apoyo a la producción (por ubicación en zonas que presentan situación de amenaza (exposición). Evaluación de condiciones de vulnerabilidad en caso de infraestructuras regionales y nacionales. 	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo con Ministerios involucrados.

Sistema Sociocultural

subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Desarrollo social		
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de procesos y tendencias de movilidad espacial en la provincia (inmigración y emigración inter e intraprovinciales); migración desde y hacia la provincia (incluye la migración internacional); factores atractivos o expulsivos de población, etc.). Identificación de políticas y acciones vinculadas con la migración en el ámbito provincial; opciones para fijar la población en el territorio. 	Responsabilidad de la Subsecretaría de Movilidad Interna del Ministerio de Gobierno y Secretaría Nacional del Migrante.
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de organización de las entidades sociales de tercer grado como actores representativos de la ciudadanía; para el trabajo en redes y logro de acuerdos supra cantonales; capacidad de convocatoria, fortaleza organizacional. Establecimiento de las inequidades sociales en el ejercicio de derechos sociales, culturales, políticos por razón de sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico 	Estructura de base de la población provincial con apoyo del INEC. En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Grupos Étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras 	
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación indicativa de áreas de influencia de nacionalidades étnicas. Identificación de Planes de Vida vigentes. Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los valores culturales. 	En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y del Ministerio de la Cultura y del Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural.

Sistema de Asentamientos Humanos

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de patrones de distribución espacial de la población en la provincia (dispersa, nucleada, concentrada) en concordancia con previsiones de la ETN en relación con la conformación de núcleos urbanos. Identificación y caracterización del sistema actual de asentamientos, según tamaño de la población. Tendencias de crecimiento de asentamientos concentrados frente a áreas de actividad agrícola o de protección. 	En corresponsabilidad con los gobiernos cantonales con apoyo del INEC y de los Ministros Coordinadores en caso de núcleos priorizados en el PNB y la ETN.
Roles y vínculos funcionales en el territorio provincial	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del sistema de asentamientos humanos: Identificar el rol que desempeña el territorio provincial en el contexto regional o nacional. Roles y funciones que desempeñan los distintos cantones en el entorno provincial. Relaciones con los territorios circunvecinos; roles que desempeñan los centros poblados y sus interrelaciones. 	

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población rural a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y mapeo del estado de los indicadores básicos de cobertura y calidad de los servicios públicos en la provincia. Identificación de sistemas transcantoniales vinculados con los servicios señalados. Opciones de fomentar los servicios mancomunados. Identificación de políticas de los Ministerios relacionados. 	En corresponsabilidad con los ministerios sectoriales y los gobiernos municipales de la provincia. Es la línea base para la definición de metas provinciales y de lineamientos para las metas cantonales.
Infraestructura > acceso a servicios sociales:		
Acceso de la población rural a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Identificación del estado de los indicadores básicos de educación, salud y nutrición en la provincia. Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito provincial. 	En corresponsabilidad con los Ministerios Sectoriales descentralizados, correspondientes al ME y MSP.
Acceso de la población rural a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Línea base de la vivienda rural en la provincia. Políticas o líneas de crédito relacionadas con la vivienda rural; programas de posible desarrollo en el ámbito provincial. 	Responsabilidad del MIDUVI y corresponsabilidad con los gobiernos municipales.
Gestión integral de riesgos de desastre:		
Gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de condiciones de riesgo de los asentamientos y de los sistemas de infraestructura. Ubicación general en áreas con presencia de amenazas (elaboración del mapa indicativo de riesgos, como base para los análisis de vulnerabilidad que se deberán adelantar en el nivel cantonal y parroquial). Evaluación de medidas actuales para la prevención, mitigación y atención de desastres en el nivel provincial. 	Responsabilidad de la SNGR, con apoyo del gobierno provincial.

Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Redes de vialidad y transporte	<ul style="list-style-type: none"> Situación del sistema vial y del transporte de personas y bienes como vínculo entre asentamientos y áreas productivas del territorio, y con el sistema regional o nacional. Identificación y ubicación indicativa de nuevos proyectos nacionales y provinciales de infraestructura vial, portuaria y de transportes, y señalamiento de impactos y áreas de influencia. 	En coordinación con el MTOP.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de los sistemas de conectividad provincial interna y externa: comunicación telefónica y de internet. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad de provisión de energía para la producción y en el ámbito provincial. Identificación y ubicación indicativa de nuevos proyectos nacionales y provinciales de infraestructura energética; señalamiento de impactos y áreas de influencia. 	Responsabilidad del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables.

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los niveles de exposición a amenazas y vulnerabilidad de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación etc. Identificación de infraestructuras provinciales prioritarias para la atención en caso de desastre (vías de interconexión, puentes, puertos y aeropuertos, plantas de generación eléctrica, redes matrices de abastecimiento hídrico, hospitales, estaciones de bomberos, áreas de alojamiento dotadas, etc.). 	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD.

Sistema Político Institucional

	Contenido y alcance	Responsabilidades
Marco normativo e instrumental para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la calidad y vigencia de las leyes y cuerpos normativos en el ámbito provincial, vinculados al territorio. Establecimiento de la calidad y vigencia de los instrumentos de planificación del GAD provincial para el desarrollo y el ordenamiento territorial. (Ver primer paso del Proceso de formulación participativa de los PDOT.) Identificación de directrices, orientaciones o disposiciones instrumentos de planificación del nivel nacional o regional que afecten al ámbito provincial. 	- En coordinación con la SENPLADES.
Capacidades institucionales para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la capacidad del Gobierno Provincial para la planificación y gestión del territorio: Instancias a cargo; Talento humano, recursos técnicos; Experiencia en planificación y promoción de procesos participativos; Financiación, ejecución y control de proyectos de desarrollo. Establecimiento de la capacidad de las organizaciones sociales para acompañar los procesos. Disposición y capacidades del sector privado para apoyar proceso de desarrollo social y económico. 	

1.2 Matrices referenciales para la propuesta de los planes provinciales

En las matrices que se presentan a continuación —que tienen el carácter de referenciales— se plantean las líneas de acción que podrían desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de los sistemas, se señalan las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos provinciales y otros actores y los factores que pueden tomarse en cuenta para construir el modelo territorial. El logro de los resultados individualmente considerados no es suficiente para alcanzar el desarrollo integral que se busca. Se debe buscar la interacción entre ellos, y plasmarla ya sea en ejes de acción o en grupos agregados de soluciones que permitan la contribución desde los distintos sistemas para estructurar una situación que responda de modo integral a los requerimientos de la población.

Sistema ambiental

Resultado a alcanzar

Debe definir una situación ambiental deseada, en la que se hayan superado las deficiencias o amenazas identificadas en el diagnóstico y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sustentabilidad.

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

Componentes del sistema	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Protección de fuentes productoras del agua, para mantener o mejorar el balance hídrico. Protección de cuencas y microcuencas en orden a lo previsto por el Gobierno Regional o Nacional. Creación de conciencia ciudadana sobre la importancia de preservar los recursos. Regulación y protección de caudales para reducir impactos de inundaciones. 	Deben ser definidas por la S ENAGUA y en acuerdo conjunto con el Gobierno Provincial. Apoyo de la SNGR	Áreas de protección de páramos o fuentes de agua; zonas de protección de cuencas o microcuencas. Ubicación de áreas a reforestar para regulación del ciclo hídrico.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos o actividades. 	Deben ser definidas por el Ministerio de Ambiente e identificar nivel de participación del Gobierno Provincial.	Zonas que deben intervenirse con este tipo de medidas.
El aire	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos y concienciación a responsables de contaminación del aire a gran escala, para que reduzcan o eliminen, impacto negativos que afecten a asentamientos de población. Emisión y puesta en vigencia de normas y medidas punitivas sobre contaminación ambiental en la ordenanza provincial. 	Responsabilidad del MAE. Identificar nivel de participación del Gobierno Provincial en los procesos mencionados.	
Recursos naturales no renovables. (Subsuelo, lechos de ríos y canteras)	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de este tipo de recursos, en condiciones de sostenibilidad ambiental y seguridad de la población aledaña como factores que apoyan al desarrollo económico. Explotación que no genere nuevas amenazas socio naturales (Vinculación con Sistema Ambiental) 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y electricidad; coordinación con el MAE, coordinación con la SNGR.	Áreas de afectación restricción vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistema	<ul style="list-style-type: none"> Líneas de aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico o educativo. Recuperación o protección de ecosistemas. 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente, MINTUR y Ministerio del Deporte.	Áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de bosques protectores como recursos para el desarrollo turístico, recreativo, educativo. Recuperación y consolidación de bosque en deterioro (vinculación con sistema económico). 	Con apoyo del Ministerio del Ambiente y en concordancia con los Planes cantonales y sus gobiernos.	Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.

Componentes del sistema	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de prevención o mitigación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico. Gestión integral de riesgo. 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Señalar las responsabilidades del Gobierno Provincial.	Definir: áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

Sistema económico

Resultado a alcanzar

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno, como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al trabajo y empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito provincial y disminuir las inequidades sociales. Fomento de actividades agropecuarias adaptadas a las amenazas existentes en el cantón (inundaciones, caída de cenizas, sequías, etc..) 	Responsabilidad compartida con el MAGAP. El enfoque central debe estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.	Definir: áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la forestación o reforestación, según vocación o situación de deterioro forestal o de protección del ciclo hídrico. Vinculación con el sistema ecológico. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP en acuerdo con el MAE.	forestal.
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. Preferencia a actividades que no generan mayores amenazas socio naturales. 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Electricidad y de Energías Renovables.	Áreas de influencia en los proyectos PEN.
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo con igualdad de oportunidades para los distintos grupos poblacionales por medio de actividades industriales. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad.	

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles de las líneas de acción	Responsabilidades y observaciones	Temas para el iModelo de OT
Actividades económicas:			
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas orientadas a la creación de mano de obra calificada para satisfacer el requerimiento que se derive de los nuevos emprendimientos en el ámbito provincial y promover la inclusión al trabajo y el empleo de los grupos marginados. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO, el Ministerio de Relaciones Laborales y entidades vinculadas.	
Formas de organización de la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las cadenas productivas que se ubican en la provincia; apoyo a pequeños productores del ámbito provincial. • Fomento de iniciativas público-privadas de pequeños productores-as o emprendedores-as. 	Responsabilidad compartida con el MIPRO.	
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas para incentivar la inversión en el territorio provincial. 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas, Banco del Estado, CFN, banca privada.	
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> • Creación o mantenimiento de canales de riego, facilidades portuarias. • Vinculación con los sistemas de energía del sistema de asentamientos humanos y con el sistema de movilidad y conectividad. 	Responsabilidad compartida con MAGAP y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.	Ubicación de equipamientos e infraestructura en el territorio.

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar

Situación de desarrollo social deseada: organizaciones sociales de ámbito provincial fortalecidas para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Generar condiciones favorables para el retorno de población ecuatoriana al país. • Incentivos o creación de condiciones para alentar la permanencia de la población en sus comunidades de origen • Mejorar condiciones de inserción de personas inmigrantes. 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional del Migrante.	

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de organizaciones de ámbito provincial, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. 		Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones.
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de circunscripciones con grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y con otros gobiernos circunvecinos cuyos territorios alojen a este tipo de circunscripciones.	
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Protección y/o aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito provincial. Fortalecimiento de la identidad cultural de la provincia y de la de sus circunscripciones. 	Apoyo a las acciones del INPC en el área.	Definir: Áreas destinadas a la protección del Patrimonio Cultural o al aprovechamiento con actividades turísticas o recreativas.

Sistema de asentamientos humanos

Resultado a alcanzar

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Políticas y medidas orientadas a la ocupación adecuada del territorio por los distintos asentamientos. Políticas y linchamientos orientados al fortalecimiento selectivo de núcleos poblacionales específicos en concordancia con lo establecido en el PNBV y la ETN. 	En corresponsabilidad con los gobiernos cantonales con apoyo del INEC.	Ubicación de asentamientos humanos y sus áreas de expansión.
Las condiciones de seguridad:			
Amenazas, vulnerabilidad y riesgos	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de remediación, mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. Acciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de riesgos, tanto para la prevención como para la atención. 	Responsabilidad de la SNGT, con apoyo del gobierno provincial.	Áreas de riesgo o protección de amenazas. Líneas vitales regionales para la atención de emergencias.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Las condiciones de seguridad:			
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de prevención de riesgos y protección, orientada al fomento de la seguridad ciudadana en el ámbito público y en el privado. 	Responsabilidad de la delegación provincial del Ministerio de Gobierno y Policía con apoyo del Gobierno Provincial.	
Roles y vínculos funcionales en el territorio provincial	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del sistema de asentamientos humanos de la provincia: definición de roles de los asentamientos en la provincia; establecimiento de vínculos que deben darse entre ellos; relación con áreas de actividad; sistemas. 	Corresponsabilidad con los gobiernos cantonales.	Localización de los asentamientos humanos concentrados (centros poblados cantonales y parroquiales) como insumos para el Modelo de Ordenamiento Territorial.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:			
Acceso de la población rural a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de proyectos con gestión mancomunada entre cantones de la provincia. Apoyo a gobiernos cantonales para la gestión de los servicios, cuando lo soliciten. 	Corresponsabilidad con los gobiernos municipales de la provincia.	Identificar: Redes o flujos transcantones o líneas de energía de similar alcance.
Infraestructura y acceso a servicios sociales:			
Acceso de la población rural a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio provincial. 	Responsabilidad del MIDUVI con apoyo de las representaciones provinciales de los Ministerios respectivos.	
Acceso de la población rural a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio provincial. 	Responsabilidad del MIDUVI; apoyo a la aplicación, en corresponsabilidad con los gobiernos municipales.	
Infraestructura y acceso a servicios de aprovisionamiento	<ul style="list-style-type: none"> Creación o mejoramiento de centros de acopio y distribución de productos agropecuarios y pesqueros, con visión de soberanía alimentaria. 	Responsabilidad de los Ministerios de Industrias y de Agricultura, Ganadería y Pesca.	Definir: Localización espacial de los equipamientos mencionados.

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Resultado a alcanzar

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes de vialidad y transporte	• Mejoramiento de los sistemas de vialidad y transporte de personas y bienes en el ámbito transcantonal.	En coordinación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que debe determinar las normas técnicas para los dos sistemas, y en concordancia con los gobiernos cantonales que tienen la competencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.	Definir: Trazado de vías del sistema provincial o transcantonal y su relación con el sistema regional o nacional.
Sistemas de conectividad	• Creación o mejoramiento del sistema provincial de conectividad provincial y su relación con los sistemas nacional e internacional.	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.	
Sistema de energía	• Creación o mejoramiento del sistema provincial de energía eléctrica provincial.	Responsabilidad del Ministerio de Emergencias Renovables y Electricidad y en corresponsabilidad con los gobiernos cantonales y parroquiales.	Definir: Trazado de las redes provinciales de energía; localización espacial de embalses o centrales térmicas.

Sistema Político-Institucional

Resultado a alcanzar

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del gobierno provincial y de las organizaciones ciudadanas de ámbito provincial y vigencia de un marco legal de actuación.

Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales y ciudadanas para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Provincial y de las organizaciones del mismo ámbito, para la gestión del territorio, que abarca la gestión del desarrollo y el control de las normas y disposiciones derivadas del ordenamiento territorial. • Fortalecimiento y creación de grupos ciudadanos que representen la diversidad de la población y se articulen a los procesos de gestión local. 	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	

2. Matrices referenciales para los planes cantonales

2.1 Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico cantonal

Sistema ambiental

Documento con posibles errores, digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.

Situación de los componentes:		
Debe derivarse o ngi información dispot formulación del Pía		
nardar relación con la situación detectada en el Plan Provincial y detallarse según el grado de íble o sobre la base de los acuerdos o compromisos que se concreten en el proceso de n Provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Clima	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de factores climáticos como: temperatura, precipitaciones, humedad, radiación solar, vientos, presión atmosférica, evaporación y nubosidad, que serán referentes para la adopción de decisiones vinculadas con los distintos sistemas. • Identificación (en lo posible) de amenazas asociadas con eventos climáticos extremos, (sequías, lluvias extremas, vientos huracanados, etc.). 	Responsabilidad del INHAMI.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio. • Identificación y análisis de la situación (riesgos y potencialidades) de los ecosistemas de fauna y flora del cantón. 	Se tomará como referencia el Mapa Nacional de vegetación elaborado por el MAE. Responsabilidad del MAE. Se detalla la situación establecida en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial Provincial.
El agua	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de cuencas y cuerpos de agua existentes en el cantón. • Establecimiento de la oferta hídrica actual, caudal ecológico, calidad del agua y de los factores de riesgo para mantenerla (deforestación, deterioro de cauces, contaminación, sobreexplotación). • Establecimiento de la demanda actual y futura de agua para consumo humano en los centros poblados del cantón. • Identificación de amenazas asociadas a los sistemas hídricos (inundaciones, desertificación). • Historial de inundaciones o sequías. 	La SENAGUA debe dar los lineamientos técnicos y la información necesaria para la gestión integral de las aguas.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de características generales del suelo del cantón (geomorfológicas y edafológicas) con miras a establecer su adecuado uso y ocupación. 	Se detalla la situación establecida en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial provincial.
El aire	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la calidad del aire especialmente en los centros con población concentrada y polígonos industriales y otros similares (afectación por tráfico vehicular, emisiones industriales). 	Con apoyo del MAE (que dará los lineamientos técnicos) y aplicación de la legislación ambiental.
Recursos naturales no renovables (subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de áreas afectadas por actuales y futuros proyectos extractivos que lleve a cabo el Gobierno Nacional. • Análisis de los impactos ambientales que se deriven o se derivarán de ellos. 	Información que proviene del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. Se recomienda una coordinación con las áreas identificadas por el Plan Provincial. Coordinación con el MAE.

Situación de los componentes. Debe derivarse o guardar relación con la situación detectada en el Plan Provincial y detallarse según el grado de información disponible o sobre la base de los acuerdos o compromisos que se concreten en el proceso de formulación del Plan Provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de cobertura y su estado de conservación, como proveedores de bienes y servicios ecosistémicos en el nivel cantonal. 	Responsabilidad del MAE: áreas protegidas PANE.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y delimitación de las áreas expuestas a amenazas naturales y socio naturales en el cantón: peligros volcánicos, zonas propensas a deslizamientos, a sismos, tsunamis, fallas geológicas, etc, Tabla histórica de emergencias pasadas, con identificación de las áreas afectadas y el nivel de afectación, impactos en el ambiente Descripción de la topografía, geología y geomorfología del cantón. 	Con apoyo de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo.

Sistema económico

Debe derivarse de la situación detectada en el diagnóstico económico provincial y detallarse para el cantón, si es procedente y se cuenta con la información necesaria.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Actividades económicas	licas:	
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Situación de las actividades agrícolas, pecuarias por tipo de actividad; identificación de áreas con opciones o potencialidades; establecimiento de avance de frontera agrícola. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y " MAGAP. Al gobierno cantonal le corresponde precisar las áreas de actividad en su territorio.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Situación de áreas con manejo forestal; áreas con opciones para la producción forestal; tendencias de deforestación. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y MAGAP.
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. Condiciones en las cuales se adelanta la actividad (artesanal e industrializada) y potencialidad del recurso. Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial, MAE y MAGAP.
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal). Identificación de proyectos que se asientan en el territorio cantonal. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y los Ministerios de Recursos Naturales No Renovables e Industrias y Competitividad. El gobierno cantonal precisará la situación del componente dentro de su jurisdicción.

Debe derivarse de la situación detectada en el diagnóstico económico provincial y detallarse para el cantón, si es procedente y se cuenta con la información necesaria.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	En coordinación con el MIPRO y MCPEC.
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en el cantón (turismo, recreación, investigación, servicios, otros). Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	En coordinación con MINTUR, MCPEC, SENESCYT, MD.
Proyectos estratégicos (previstos o existentes)	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los impactos (afectaciones y oportunidades) que generarán en el territorio cantonal. Identificación de los grupos poblacionales específicos a los que afecta. 	
Vulnerabilidades de la infraestructura y áreas productivas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de vulnerabilidades de las diferentes actividades económicas presentes. Identificación y evaluación de la vulnerabilidad de las áreas de producción e infraestructura productiva asociadas a las amenazas identificadas, de origen natural, socioambiental o antrópico. Identificar los peligros asociados a ciertas actividades económicas (por almacenamiento y uso de sustancias peligrosas, peligros por accidentes industriales, etc) 	Responsabilidad compartida con la SNGR y organismos a cargo de esos proyectos, según el tipo de proyecto.

Alcance opcional del diagnóstico económico		
Recomendable para los Distritos Metropolitanos, los cantones de mayor población o aquellos que busquen dar énfasis a la promoción del desarrollo económico.		
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Situación del empleo en el territorio cantonal (comprende el análisis de la PEA, tasas de desempleo y subempleo, y de creación de nuevas plazas de trabajo) desagregadas por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico para identificar las inequidades y grupos más afectados. 	Responsabilidad compartida con el Consejo Provincial y el Ministerio de Relaciones Laborales.
Formas de organización de los modos de producción	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la tenencia de los medios de producción; análisis de redistribución de la riqueza; cadenas de producción y de valor; grupos de poder y opciones para la productividad. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social. El gobierno cantonal precisará la situación del componente dentro de su jurisdicción.
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de opciones efectivas de financiación de inversiones en el territorio cantonal: líneas de crédito del sector público y privado; destinatarios o usuarios. 	Responsabilidad compartida con Ministerios de Finanzas; Corporación Financiera Nacional; banca privada.
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la demanda actual y futura de infraestructura de apoyo a la producción (energía, movilidad, infraestructura de transformación y comercialización, etc.). 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Industrias y Competitividad y organizaciones interesadas.

Sistema sociocultural

<p>Situación de los componentes: provinciales y parroquiales. Los datos del nivel cantonal de este sistema alimentarán los contenidos de los planes p</p>		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Desarrollo social:		
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia el cantón (migración interna y externa): cuantificación y caracterización. 	Responsabilidad de la Subsecretaría de Movilidad Interna del Ministerio de Gobierno y Secretaría Nacional del Migrante.
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación.
Organización y tejido social	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la estructura de base de la población cantonal. Identificación de los tejidos sociales y de las organizaciones que los conforman. Capacidad para el trabajo en redes; capacidad de gestión y niveles de incidencia en el entorno territorial: capacidad de convocatoria y poder de veto de las organizaciones sociales relevantes del cantón. 	Estructura de base de la población con apoyo del INEC. Con apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social La identificación del tejido en las zonas rurales del cantón debe efectuarse en conjunto con las juntas parroquiales.
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Identidad cultural Identificación de grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los valores culturales. Identificación de grupos marginales, personas con discapacidades 	En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio de la Cultura. En corresponsabilidad con instituciones como la Vice Presidencia y otros

Sistema de Asentamientos Humanos

<p>Situación de los componentes: Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régimen cantonal, es un insumo fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generará además información para los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.</p>		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de los patrones actuales de distribución de la población en el cantón (concentrada, dispersa, en núcleos). • Establecimiento de las principales dinámicas de movilidad de la población (inmigración, emigración). • Establecimiento de la capacidad de alojamiento de población en los centros poblados del cantón, a partir de la distribución espacial de la población actual y las tendencias de crecimiento. • Ubicación actual de los diferentes sectores socio económicos de la población. 	Las tendencias de crecimiento se basarán en la información estadística del INEC.
Forma de utilización del suelo		
Áreas urbanas y centros poblados	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de las características actuales de las áreas urbanas y centros poblados del cantón (zonificación de usos y actividades, tipologías de construcción, espacio público, condiciones de la vivienda, etc. (análisis urbano). 	
Uso y ocupación de los suelos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del nivel de ajuste o respeto de la zonificación vigente de los usos y las formas de ocupación del suelo en las áreas urbanas y centros poblados del cantón, y sus conflictos derivados. 	En usos de suelo se deben considerar como mínimo los siguientes tipos: residencial, comercial, industrial, de equipamiento, áreas naturales, áreas productivas, áreas de riesgo. La ocupación del suelo se refiere a las formas de implantación (aislada, pareada, sobre línea de fábrica), los coeficientes de uso y ocupación del suelo (COS, CUS), altura de edificación, según sea aplicable en las normas vigentes en cada municipio.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Estado general de legalidad de los asentamientos urbanos y rurales del cantón. • Características fundamentales de los tipos de obstáculos para la legalización. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC. Los datos del nivel cantonal alimentan al diagnóstico del nivel provincial. Una vez que se formule la Ley de Suelo se deberán aplicar las directrices pertinentes.
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la situación general de la seguridad ciudadana en el ámbito cantonal, (tipo de eventos, frecuencia, ubicación), tanto en el espacio público cuanto en el privado. 	Responsabilidad de la delegación provincial de Ministerio de Gobierno y Policía.

Situación de los componentes: Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régimen cantonal, es un insumo fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generará además información para los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del déficit en cobertura y requerimientos de los equipamientos de seguridad (cuarteles, retenes). 	En función de las normas establecidas por el Ministerio de Gobierno y Policía.
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> Roles y tipos de vínculos funcionales (económicos, de servicios, de interconexión, etc.). Modos de complementación entre los centros poblados del cantón. Identificación de roles y funciones de áreas, zonas o centralidades en el modelo funcional de las zonas urbanas. (Para ciudades medianas o grandes en el contexto nacional.) 	Se tendrá como referencia al Plan Provincial respecto de la relación con centros poblados de otras jurisdicciones cantonales. Constituyen insumos claves para la identificación del modelo de ordenamiento territorial del cantón.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del déficit en coberturas y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos. 	Se deben considerar tanto los elementos de infraestructura (redes) como de equipamiento (plantas de potabilización, de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios). Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.
Infraestructura y acceso a servicios sociales:		
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito cantonal. 	Responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación con apoyo de los GAD en la construcción de los elementos de equipamiento, según mandato de la Constitución (ver tabla relacionada con el equipamiento).
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de: <ul style="list-style-type: none"> Las condiciones de confort (niveles de hacinamiento, soporte estructural y calidad de la construcción); Del acceso de la población a la vivienda (déficit habitacional); y Los modos de tenencia de la vivienda. 	Corresponsabilidad con la delegación provincial del MIDUVI.
	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de suelo urbano con posibilidad de recibir programas masivos. 	Responsabilidad exclusiva de los GAD en coordinación con las oficinas del MIDUVI.

Situación de los componentes: Este sistema que es el más cercano o identificado con las competencias y roles del régi- fundamental para la identificación del modelo de ordenamiento territorial y generar los correspondientes diagnósticos provinciales y parroquiales.		men cantonal, es un insumo á además información para
Componentes y subcomponentes Acceso de la poblac	Contenido y alcance ion al espacio público y a los	Fuentes
Espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de déficit o superávit de espacios públicos para el encuentro ciudadano de los distintos grupos que habitan el territorio.. • Cultura ciudadana en relación con las actividades de encuentro. • Normatividad o políticas públicas orientadas a la creación o consolidación del espacio público como alternativa para el fomento de la seguridad ciudadana. 	Responsabilidad del GAD con apoyo del Ministerio de Deporte.
Equipamiento cantonal	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit en coberturas y requerimientos del equipamiento cantonal urbano y rural, en función de las normas aplicables a cada tipo de elemento. 	Ver "Referentes para el diagnóstico del equipamiento cantonal", que se presentan luego de la matriz.
Gestión integral de riesgos:		
Caracterización de factores de Riesgos y capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y caracterización de las vulnerabilidades en zonas urbanas y rurales frente a amenazas de origen natural y antrópico. (Población e infraestructura expuesta, y grado de vulnerabilidad.) • Identificación de zonas esenciales que deben ser fortalecidas de manera prioritaria para reducir vulnerabilidad. • Identificación de infraestructura prioritaria para la atención de posibles emergencias o desastres. (Áreas seguras en asentamientos concentrados.) • Pre-identificación de acciones o proyectos de mitigación que permitan reducir de forma inmediata riesgos existentes (recurrentes e históricos) • Análisis del conocimiento y percepción del riesgo por parte de la comunidad. • Análisis del funcionamiento y capacidades (técnicas, equipamiento) de los organismos de respuesta (Comité cantonal de Gestión de Riesgos, Bomberos, Cruz Roja, otros) 	Responsabilidad de la SNGR con apoyo del gobierno cantonal. En las áreas rurales se deberá referir al Plan Provincial para la identificación de zonas susceptibles a amenazas.

La tabla siguiente presenta los equipamientos mínimos y responsabilidades:

Equipamientos	Responsabilidad en el tratamiento		
	Ubicación espacial	Gestión del servicio	Normativa (Calidad)
Educación			
Escuela	GAD	Ministerio de Educación / GAD	Ministerio de Educación / GAD
Colegios			
Universidades		Autónomas	
Salud			
Centro de salud	GAD	Ministerio de Salud	Ministerio de Salud/ GAD
Centro de salud hospital			
Hospital general			
Hospital especializado			

Equipamientos	Responsabilidad en el tratamiento		
	Ubicación espacial	Gestión del servicio	Normativa (Calidad)
Vivienda y Habitat.			
Involucra áreas y programas de vivienda para sectores de bajos ingresos	GAD GAD	MIDUVI /	MIDUVI/ GAD
Cultura			
Teatros, bibliotecas y museos públicos	GAD	GAD	GAD /Min. de Cultura
Recreación y encuentro ciudadano			
Espacios de encuentro, parques recreativos, y equipamientos similares	GAD	GAD	GAD
Seguridad civil:			
Bomberos	GAD	GAD	Secretaría de Riesgo
Cuarteles policiales Cárceles	GAD	Min. de Gobierno	Min. de Gobierno
Bienestar e inclusión			
Asilos y orfanatos, bienestar	GAD	MIES	MIES
Oficinas de atención y asesoría	GAD		
Abastecimiento			
Mercados y camales	GAD	GAD	GAD/
Centros mayoristas	GAD	GAD	GAD
Saneamiento ambiental			
Plantas de tratamiento	GAD	GAD	GAD
Rellenos sanitarios	GAD	GAD	GAD

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Fuentes
Redes viales y de transporte	<ul style="list-style-type: none"> Identificar la calidad del sistema vial (expreso, arterial y colector) en el ámbito urbano del territorio cantonal. Identificar la calidad del transporte de personas y bienes, en el ámbito cantonal, y sus vinculaciones con otros territorios y sistemas viales. 	Del GAD con opciones de apoyo y asesoría del Gobierno Autónomo Provincial. En cantones medianos y grandes se puede profundizar el análisis mediante encuestas origen destino y otras.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura espacial y niveles de acceso de las redes de telefonía y transmisión de datos en las áreas urbanas y rurales del cantón. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura y demanda de energía eléctrica, según tipo de usuarios (residenciales, industriales, alumbrado público). 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los niveles de exposición a amenazas y vulnerabilidad de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación, etc. Identificación de infraestructuras prioritarias para la atención en caso de desastre. 	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD.

Sistema político institucional

Componentes	Qué debe establecerse o identificarse	Fuentes y observaciones
Marco normativo e instrumentos para la gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la calidad y vigencia de los instrumentos de planificación del GAD cantonal para el desarrollo y el ordenamiento territorial. (Ver primer paso del Proceso de formulación participativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.) • Identificación de directrices, orientaciones o disposiciones, instrumentos de planificación de los niveles nacional, regional o provincial que afecten al ámbito cantonal. 	En coordinación con la SENPLADES.
Capacidades institucionales para la planificación y gestión del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la capacidad del Gobierno Cantonal para la planificación y gestión del territorio. Instancias a cargo; talento humano, recursos técnicos; experiencia en planificación; en promover procesos participativos; en aplicación, control y seguimiento de planes. • Establecimiento de la capacidad financiera y administrativa del Gobierno Cantonal. • Establecimiento de la capacidad de las organizaciones sociales para asumir responsabilidades en gestión del territorio. 	A través de la estrategia de apoyo técnico y capacitación que instrumenta la SENPLADES. Con el apoyo del BDE.

2.2 Matrices referenciales para la propuesta de los planes cantonales

En las matrices que se presentan a continuación se plantean las posibles líneas de acción que deben desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de estos se señala las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos cantonales y otros actores, y los factores que pueden ser tomados en cuenta para construir el modelo territorial. Solo se desarrollarán las líneas de acción que sean concomitantes con los requerimientos que se deriven del diagnóstico y en el marco de una visión integral. Es necesario definir un criterio de priorización que relacione lo importante y urgente con las capacidades reales de gestión del GAD cantonal.

Sistema Ambiental

Resultado a alcanzar:

Definir la situación ecológica ambiental deseada en el territorio cantonal, en la que se hayan superado las deficiencias; disminuido la vulnerabilidad ante amenazas y riesgo identificados en el diagnóstico y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sostenibilidad ambiental.

Líneas de acción posibles: Deben estar fuertemente articuladas a las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Parroquiales, y con las intervenciones del nivel desconcentrado en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
1 agua	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de las fuentes de agua necesarias para atender la demanda de consumo de los centros poblados del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) • Regulación y protección de caudales para reducir impactos de inundaciones 	Responsabilidad de la SENAGUA; apoyo mediante acuerdos operativos del Gobierno Cantonal y Provincial, apoyo de la SNGR.	Localización de áreas de protección de las fuentes de agua y sus principales amenazas. Ubicación de áreas a reforestar para regulación del ciclo hídrico.

Líneas de acción posibles: Deben estar emente articuladas a las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Parroquiales, y con fuer! las \$ del nivel desconcentrado en el territorio. intervencione			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos y/o actividades en las áreas rurales del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Definidas por el MAE y el MAGAP. Responsabilidad compartida con los gobiernos parroquiales.	Delimitación de áreas sujetas a intervención para recuperación y definición de áreas de manejo restringido.
El aire	<ul style="list-style-type: none"> Medidas y mecanismos de control de la calidad del aire en los centros poblados del cantón. Normas de control relativas a la emisión de gases de vehículos e industrias. Medidas de remediación o mitigación de afectaciones derivadas de la contaminación del aire. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal, con apoyo del MAE y entidades especializadas.	
Recursos naturales no renovables (subsuelo, lechos de ríos y canteras)	<ul style="list-style-type: none"> Explotación en condiciones de sostenibilidad ambiental y seguridad de la población aledaña como factores que apoyan al desarrollo económico. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) Explotación que no genere nuevas amenazas socio naturales (Vinculación con Sistema Ambiental) 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y electricidad; coordinación con el MAE, coordinación con la SNGR.	Definir: Áreas de afectación vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación o protección de ecosistemas. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente. En coordinación con los gobiernos provinciales y parroquiales. Los GAD parroquiales y cantonales se referirán al Plan Provincial.	Definir: Áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores y áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> Propuestas de acción para aprovechar vocación: por ejemplo bosques protectores o de explotación maderera, en condición de sostenibilidad. (Vinculación con Sistema Económico y el Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Con apoyo del Ministerio del Ambiente y en concordancia con los Planes Cantonales y sus gobiernos.	Definir: Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.
Riesgo y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de prevención o mitigación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico en los centros poblados, (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Acuerdos sobre las responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir: Áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

Sistema Económico

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno, como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Componentes y subcomponentes		Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:				
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito cantonal, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos. Fomento de actividades agropecuarias adaptadas a las amenazas existentes en el cantón (inundaciones, caída de cenizas, sequías, etc..) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir, en caso de ser aplicable: áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.	
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a la reforestación según vocación o situación de deterioro forestal o de protección del ciclo hídrico. (Vinculación con el sistema ecológico.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP, SENAGUA y MAE. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.		
Actividad de explotación extractiva o minera.	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. (Vinculación con el sistema ecológico.) Preferencia a actividades que no generan mayores amenazas socio naturales. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Energías Renovables y Electricidad. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.		
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo por medio de actividades industriales, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.		
Actividades ecoturísticas	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico respetando los peligros asociados (vulcanismo, inundaciones, incendios forestales, etc.). 	En concordancia con los Ministerios de Ambiente y Turismo.		

Líneas de acción posibles: enderán, mediante convenio, sus Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes Provinciales de las que despr ámbitos de actuación y responsabilidad.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividades ecoturísticas	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico respetando los peligros asociados (vulcanismo, inundaciones, incendios forestales, etc.) 	En concordancia con los Ministerios de Ambiente y Turismo	
Actividades turísticas vinculadas al patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito cantonal. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.) 	En concordancia con el Instituto Nacional de Patrimonio Natural (INPC) y el Ministerio de Cultura.	

Alcance opcional de la propuesta del sistema económico uen dar énfasis a la promoción Recomendable para los cantones metropolitanos; y los de mayor población o que busq del desarrollo económico.			
Trabajo y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas orientadas a la creación de mano de obra calificada para satisfacer el requerimiento que se derive de los nuevos emprendimientos en el ámbito cantonal, la igualdad de oportunidades y la inclusión de los grupos excluidos. 	Responsabilidad compartida con el Gobierno Provincial y el Ministerio de la Producción, de Trabajo y entidades vinculadas. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Formas de organización de los modos de producción	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor que se ubican en el cantón; apoyo a pequeños productores del ámbito cantonal. Fomento de iniciativas público privadas de pequeños productores-as o emprendedores-as. 	Responsabilidad compartida con el Gobierno Provincial y el Ministerio de Coordinación de la Producción. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Mercado de capitales y financiación de las inversiones	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas para incentivar la inversión en el territorio cantonal. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Finanzas; Banco del Estado; Corporación Financiera Nacional; banca privada. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Infraestructura de apoyo a la producción	<ul style="list-style-type: none"> Dotación de la infraestructura de apoyo a la producción definida como prioritaria. (Vinculación con los sistemas de energía del Sistema de Asentamientos Humanos y con el sistema de Movilidad y Conectividad.) 	Responsabilidad compartida con el Ministerio de Industrias y Competitividad y organizaciones interesadas.	Ubicación de equipamientos en el territorio.

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar:

Situación de desarrollo social deseada: fortalecimiento del tejido social y las organizaciones sociales de ámbito cantonal para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Líneas de acción posibles			
Componentes v subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la implementación de políticas migratorias que oriente el Gobierno Nacional para alentar la permanencia de personas en sus comunidades de origen, fomentar el retorno desde el exterior e incluir a las personas inmigrantes de otras nacionalidades. 	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la implementación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de organizaciones de ámbito cantonal, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. • Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. • Fomentar la organización de grupos ciudadanos excluidos. 	Con el apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.	
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de las circunscripciones con grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.) 	En corresponsabilidad con CODENPE y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.	Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones étnicas.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la identidad cultural del cantón y de sus circunscripciones. 	Patrimonio: En corresponsabilidad con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el Ministerio Coordinador del Patrimonio Cultural.	Definir: Áreas de protección del Patrimonio Cultural Tangible que tengan proyección espacial a la escala.

Sistema de Asentamientos Humanos

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la propuesta de distribución de la población en el período de vigencia del Plan, en los centros poblados del cantón: asignación de densidades según etapas. 	GAD cantonal.	Delimitación de áreas según población y densidades en cada etapa prevista en el Plan.
Uso y ocupación del suelo			
Clasificación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación y caracterización de clases de suelos, se deberá establecer: <ul style="list-style-type: none"> El suelo urbano y urbanizable, El suelo no urbanizable. 	GAD cantonal y juntas parroquiales. Apoyo de MAE y MAGAP.	Delimitación de áreas según clases de suelo.
Zonificación por uso y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por usos del suelo: <ul style="list-style-type: none"> Usos urbanos. Uso agrícolas / agroindustriales. Usos forestales. Usos turísticos/ recreativos. En el nivel urbano, <ul style="list-style-type: none"> Vivienda. Industria, comercio, equipamientos. Protección. Expansión y reserva. Zonas prohibidas y de seguridad por amenazas naturales y socio naturales. 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales.	Delimitación de áreas según usos de suelo.
	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por ocupación del suelo. Tamaño mínimo de predios. COS y COS Total. Retiros y alturas de edificación. Número de viviendas por predio (densidad neta). 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales. Es aplicable a todo el territorio cantonal.	Delimitación de áreas según formas de ocupación del suelo, coeficientes de ocupación y uso del suelo, alturas de edificación.
Tratamientos urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las formas de intervención permitidas en todo el territorio (renovación, nuevos desarrollos, conservación; reubicación, etc.). 	GAD cantonal con aportes de las juntas parroquiales.	Delimitación de áreas según tratamientos urbanísticos.
Las condiciones de la seguridad:			
Amenaza, vulnerabilidad y riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. 	Responsabilidad de la SNGR, con apoyo del gobierno provincial.	Definir: Áreas de riesgo o protección de amenazas.
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de prevención y control de la seguridad ciudadana en el ámbito público y en privado. Dotación del equipamiento de seguridad. 	Responsabilidad de la delegación provincial del Ministerio de Gobierno y Policía. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Localización de los equipamientos de seguridad ciudadana (cuarteles, retenes).

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el iModelo de OT
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del sistema de asentamientos humanos: definición de roles de los asentamientos en el cantón; establecimiento de vínculos que deben darse entre ellos; relación con áreas de actividad económica y de protección. 	Corresponsabilidad con los gobiernos parroquiales.	Definir: Localización espacial de los asentamientos humanos como insumo para el modelo de ordenamiento territorial.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de acciones tendientes a la regularización de la tenencia del suelo en los centros poblados del cantón. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC.	Definir: Localización de las áreas sujetas a la regularización de la tenencia del suelo.
Infraestructura y acceso a servicios básicos;			
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las áreas urbanas y rurales que tendrán dotación de servicios en el corto y mediano plazo, en orden al proceso de crecimiento de la demanda. Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y electricidad. 	Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.	Definir: Áreas de cobertura de servicios.
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio cantonal. Previsiones globales de dotación de equipamientos. Líneas de acción para la construcción o mantenimiento de la infraestructura de salud y educación. 	Trabajo conjunto del GAD con las representaciones provinciales de los Ministerios respectivos.	Localización de elementos de nivel cantonal o zonal.
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio cantonal 	Responsabilidad del MIDUVI. Definir responsabilidades del gobierno cantonal	
	<ul style="list-style-type: none"> Previsión de programas de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda incluyendo viviendas seguras ante amenazas sísmicas, inundaciones, etc. Previsión de acciones sobre titularización de viviendas. 	Responsabilidad del MIDUVI en conjunto con el GAD Cantonal.	Definir: Áreas para el desarrollo de programas de vivienda.
Regularización de la tenencia del suelo y la construcción	<ul style="list-style-type: none"> Programa o proyectos orientados a regularizar la tenencia y accesibilidad del suelo 	Responsabilidad del GAD	
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> Dotación de equipamiento en los centros poblados del cantón. 	Responsabilidades según la tabla adjunta a la matriz del diagnóstico del sistema de asentamientos humanos.	Definir: Localización de los equipamientos mayores

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Líneas de acción posibles Deben estar relacionadas y ligadas al gobierno autónomo descentralizados con el sistema vial provincial			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes viales y sistemas de transporte, tránsito y seguridad vial	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de nuevas vías y mejoramiento o reforzamiento de vías existentes en orden a las previsiones del modelo de ordenamiento territorial y de los impactos de eventos y emergencias, tanto cantonal como de los centros poblados. 	Sistemas viales urbanos: responsabilidad del GAD cantonal; sistemas intracantoniales: responsabilidad del GAD provincial en acuerdo con el GAD cantonal.	Definir: Trazado de la red vial cantonal (vías de conexión entre asentamientos). Trazado de la red vial principal de los centros poblados del cantón.
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento y consolidación de los Sistemas de Transporte y Tránsito y Seguridad Vial. Diseño de políticas y acciones tendientes a mejorar la movilidad. 	En acuerdo con las Agencias Provinciales de Transporte y Tránsito.	Definir: Trazado de rutas de transporte.
Sistema de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el acceso democrático de la población a los sistemas de conectividad en el corto y mediano plazo. Dotación de equipamientos en áreas prioritarias. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir: Cobertura de las redes de telefonía y transmisión de datos.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> Establecer los niveles de incorporación de áreas con servicio en el corto y mediano plazo. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad y de las empresas distribuidoras.	Definir: Cobertura espacial de redes de energía.

Sistema político institucional

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del Gobierno Cantonal y de las organizaciones ciudadanas de ámbito cantonal, y vigencia de un marco legal de actuación.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales para la gestión del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Cantonal. Fortalecimiento de las organizaciones sociales para que asuman la responsabilidad de cogestión del territorio, que abarca además el control de las normas y disposiciones derivadas del ordenamiento territorial. Fomento a la organización y articulación de grupos excluidos. 	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	

3 Matrices referenciales para los planes parroquiales.

Las matrices que se presentan a continuación son una referencia técnica para los planificadores que formularán los Planes Parroquiales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Según se ha expresado en varios puntos de esta Guía, *la gran mayoría de la información que demanda la formulación del diagnóstico parroquial está contenida en los correspondientes instrumentos del nivel cantonal y provincial*; por otra parte, las entidades del nivel desconcentrado de la provincia cuentan usualmente con información secundaria relacionada con los sistemas contemplados por los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Finalmente, y sin perjuicio de la posibilidad de acceso a la información antes mencionada, es factible que los y las actores territoriales puedan establecer diagnósticos cualitativos, muy ajustados a la realidad, de la situación que se da en varios de los campos considerados por esos sistemas. Las matrices que se presentan a continuación, al igual que para los Planes Provinciales y Cantonales, son referentes que amplían el detalle de los contenidos del Capítulo II (numeral: "Planes Parroquiales"), pero no implican ningún grado de obligatoriedad de uso.

3.1 Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico parroquial

Sistema ambiental

Situación de los componentes: La situación del sistema ecológico parroquial forma parte de situación cantonal y provincial.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance: detallar desde los PDOT provinciales o cantonales	Responsabilidades
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los principales ecosistemas presentes en el territorio parroquial. 	Puede detallarse la situación establecida en los Planes Provinciales. El MAE puede ofrecer información.
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Caracterización de áreas naturales sensibles en los cauces y cuencas. 	Puede detallarse la situación establecida en los Planes Provinciales. En relación con el agua la responsabilidad es de la SENAGUA.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los efectos ambientales derivados de los usos y ocupación del suelo en las áreas rurales por causa de actividades productivas. 	Responsabilidad del Ministerio de Electricidad y Energía no renovables en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
Recursos naturales no renovables (subsuelo)	<ul style="list-style-type: none"> Áreas actuales de explotación y sus efectos ambientales. Identificación de áreas con potencialidad de explotación de nuevos recursos y su viabilidad y/o requerimientos para garantizar la mitigación de posibles impactos ambientales negativos. 	Responsabilidad del Ministerio de Electricidad y Energía no renovables en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
Riesgo y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Delimitación y caracterización específica de zonas susceptibles a amenazas de origen natural (hídricas, geológicas, geomorfológicas, climáticas) señaladas en el Plan Cantonal o Provincial. 	Detalle de las condiciones detectadas en los PDOT Provinciales o Cantonales. Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Con apoyo del Gobierno Parroquial.

Sistema económico

Situación de los componentes:		
Es la que consta en el diagnóstico provincial. En general dentro de este punto se debe procurar definir las carencias o potencialidades que brinda el territorio para un crecimiento equitativo y sostenible. Las cadenas productivas y de valor que tengan asiento o influencia en el territorio parroquial son importantes para la toma de decisiones (propuesta).		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance: detallar desde los PDOT provinciales y/o cantonales:	Responsabilidades
Actividades económicas:		
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Situación de las actividades agrícolas, pecuarias por tipo de actividad; identificación de áreas con opciones o potencialidades; establecimiento de avance de frontera agrícola. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida con el MAGAP y con el MAE. El enfoque central debe estar orientado al logro de la soberanía alimentaria.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Situación de áreas en el manejo forestal; áreas con opciones para la producción forestal; tendencias de deforestación. 	
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas donde se desarrolla pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. Condiciones en las cuales se adelanta la actividad (artesanal e industrializada). Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> Áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal). Identificación de proyectos que se asienten en el territorio cantonal. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	Responsabilidad compartida entre el Consejo Provincial y los Ministerios de Recursos Naturales No Renovables e Industrias y Competitividad.
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en la parroquia (turismo, recreación, investigación, servicios, otros). Identificación de la fuerza de trabajo por sexo, edad, condición de discapacidad, origen nacional y étnico y el cumplimiento de sus derechos laborales. 	
Proyectos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los impactos (afectaciones y oportunidades) que generarán en el territorio parroquial y sobre los grupos poblacionales que habitan el territorio.. 	Responsabilidad de la SENPLADES y de las instancias del Gobierno Nacional a cargo de esos proyectos.
Amenazas y riesgos para las actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> Detallar niveles de riesgo (exposición y vulnerabilidad de las actividades económicas e infraestructura de apoyo a la producción). Constan en el diagnóstico cantonal. 	Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo con Ministerios involucrados.

Sistema sociocultural

Situación de los componentes: En este aspecto es deseable que la información y análisis de la situación parroquial alimente al diagnóstico cantonal. Por tanto es una actividad de plena responsabilidad del equipo de planificación de la junta parroquial, sin perjuicio de los apoyos de las entidades rectoras respectivas.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Desarrollo Social		
Movilidad de la población	• Identificación de la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia la parroquia (migración interna y externa): cuantificación y caracterización.	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social.
Organización social	• Identificación de la estructura de base de la población parroquial. • Situación del tejido social en el ámbito de la parroquia desde una visión de género. • Establecimiento de la capacidad de gestión, convocatoria y poder de veto de las organizaciones sociales y de las asociaciones o gremios productivos.	Estructura de base es responsabilidad del INEC. Determinar las capacidades de las organizaciones sociales es responsabilidad del GAD parroquial con apoyo del nivel desconcentrado del MIES.
Grupos étnicos	• Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras.	En corresponsabilidad con la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana.
Identidad cultural	• Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible, de la identidad y de los valores culturales.	En corresponsabilidad con el INPC y el Ministerio Coordinador del Patrimonio.

Sistema político institucional

Situación de los componentes:		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Marco normativo e instrumentos para la gestión del territorio	• Identificar instrumentos de planificación y normatividad en el nivel cantonal, que puedan aplicarse o detallarse en el ámbito parroquial.	Con apoyo del Gobierno Cantonal.
Capacidades institucionales para la planificación y gestión del territorio	• Establecimiento de la capacidad de la Junta y de las organizaciones ciudadanas para el trabajo en red y para asumir responsabilidades en gestión del territorio.	

Sistema de Asentamientos Humanos

Situación de los componentes: Se puede ampliar o detallar la situación detectada en el Plan Cantonal si se cuenta con información disponible.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance:	Responsabilidades
Uso y ocupación del suelo	• Establecimiento del nivel de ajuste o respeto de la zonificación vigente de los usos y las formas de ocupación del suelo en centros poblados y áreas rurales.	Consta en el Plan Cantonal y es competencia del GAD cantonal. Pueden darse acuerdos con el GAD parroquial para establecer la situación en la parroquia.

Situación de los componentes:		
Se puede ampliar o detallar la situación detectada en el Plan Cantonal si se cuenta con información disponible.		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance:	Responsabilidades
Condiciones de seguridad:		
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de la situación general de la seguridad ciudadana en el ámbito cantonal y parroquial, a nivel público y privado. Visualizar la inseguridad y su afectación desigual sobre la población. 	Responsabilidad de la delegación provincial de Ministerio de Gobierno y Policía. Identificar la percepción de las y los actores territoriales.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:		
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del déficit en coberturas y requerimientos de los sistemas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y desechos sólidos dentro del territorio parroquial. 	Responsabilidad del GAD cantonal. El equipo parroquial puede recabar información complementaria de la situación en la parroquia. Puede existir delegación de la prestación de los servicios por el Gobierno Cantonal de los servicios de agua y saneamiento y desechos sólidos. La cobertura del servicio eléctrico es responsabilidad del GAD cantonal y de la entidad rectora en su nivel desconcentrado.
Infraestructura y acceso a Servicios sociales:		
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de políticas, programas o proyectos que el Gobierno Central esté aplicando en el ámbito cantonal y parroquial, alineadas con las planteadas en el PNBV 2009-2013 y con las formuladas en las Agendas Sectoriales y Planes de Igualdad de Oportunidades. 	Responsabilidad de los ministerios de Salud y Educación con apoyo del GAD cantonal en la localización de los equipamientos en el ámbito parroquial.
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de las condiciones de confort (niveles de hacinamiento), del acceso de la población a la vivienda (déficit habitacional) y los modos de tenencia de la vivienda. 	Responsabilidad de la entidad rectora MIDUVI y sus oficinas desconcentradas en la provincia, con apoyo del Gobierno Cantonal; este además define la zonificación del uso residencial; la Junta Parroquial colabora con el GAD cantonal mediante acuerdo.
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> Déficit en coberturas y requerimientos del equipamiento urbano, en función de las normas aplicables a cada tipo de elemento. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal; apoyo del gobierno parroquial.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de condiciones de riesgo (exposición y vulnerabilidad) de la población, equipamientos y de los sistemas de infraestructura. Evaluación de medidas actuales para la prevención, mitigación y atención de desastres. 	Responsabilidad de la SNGR, con apoyo del Gobierno Provincial; la información puede derivarse del Plan Provincial y Cantonal.

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Situación de los componentes: ad y conectividad del nivel cantonal; establecerá la situación detallada de la		
Está vinculada al sistema de movilidad nta con la información pertinente.		
movilidad solo si es necesario y se cue		
Componentes y subcomponentes	Contenido y alcance	Responsabilidades
Redes viales y de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la situación de la movilidad (sistema vial y del transporte de personas y bienes) a nivel parroquial (vínculo entre asentamientos y áreas productivas) y la conexión con el sistema cantonal. 	La vialidad al interior de la parroquia es responsabilidad del gobierno parroquial; la vialidad en los centros poblados es del GAD cantonal; el sistema de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial es del GAD cantonal.
Sistemas de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura espacial y niveles de acceso de las redes de telefonía y transmisión de datos en las áreas urbanas y rurales del cantón. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y del Gobierno Cantonal. El equipo de planificación de la Junta Parroquial puede apoyar al levantamiento de información sobre la accesibilidad.
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de niveles de riesgo (exposición y vulnerabilidad) de vías, puentes, redes y estaciones eléctricas; redes y equipamientos de comunicación, etc. • Identificación de infraestructuras prioritarias para la atención en caso de desastre. 	Responsabilidad de SNGR con apoyo del GAD, mediante acuerdos.

3.2 Matrices referenciales para la formulación de la propuesta de los planes parroquiales

En las matrices que se presentan a continuación se plantean las posibles líneas de acción que deben desarrollarse para alcanzar determinados resultados en cada sistema. Para cada uno de estos se señala las características que debe reunir, las responsabilidades que deben asumir los gobiernos parroquiales y otros actores, y los factores que pueden ser tomados en cuenta para construir el modelo territorial. Las soluciones individualmente consideradas deben interaccionar entre sí para formar líneas de acción o ejes que permita conferir un criterio, con el concepto de integralidad, que caracteriza al objetivo principal de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Se deberán establecer órdenes de prioridad de esas líneas y estructurar un conjunto de programas y proyectos que responda a esos criterios. Es decir, no se trata de proponer la ejecución de todos los proyectos necesarios sino de encontrar una secuencia que unifique la importancia y urgencia de las soluciones con las capacidades de gestión de los gobiernos parroquiales.

Líneas de acción vinculadas al desarrollo

Sistema Ambiental

Resultado a alcanzar:

Definir la situación ecológica ambiental deseada en el territorio cantonal, en la que se hayan superado las deficiencias; disminuido la vulnerabilidad ante amenazas y riesgo identificados en el diagnóstico; y/o se hayan aprovechado las potencialidades para conferir el mayor grado de sostenibilidad ambiental.

Líneas de acción posibles:			
Deben estar articuladas con las líneas de acción previstas por los Planes Provincial y Cantonal, y con las intervenciones de los niveles desconcentrados en el territorio.			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de Ordenamiento Territorial
El agua	<ul style="list-style-type: none"> Protección de las fuentes de agua necesarias para atender la demanda de consumo de los centros poblados del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Responsabilidad de la SENAGUA; apoyo mediante acuerdos operativos con los Gobiernos Cantonal y Provincial.	Localización de áreas de protección de las fuentes de agua y sus principales amenazas.
El suelo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de remediación o mitigación de afectaciones por usos o actividades en las áreas rurales del cantón. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Definidas por el MAE y el MAGAP. Responsabilidad compartida con los Gobiernos Provinciales y Cantonales.	Delimitación de áreas sujetas a intervención para recuperación y definición de áreas de manejo restringido.
El aire	<ul style="list-style-type: none"> Medidas y mecanismos de control de la calidad del aire en los centros poblados del cantón. Normas de control relativas a la emisión de gases, de vehículos e industrias. Medidas de remediación o mitigación de afectaciones derivadas de la contaminación del aire. 	Responsabilidad del Gobierno Cantonal, con apoyo del MAE y entidades especializadas.	Localización de áreas o proyectos que generen efectos contaminantes.
Recursos naturales no renovables	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento en potencialidades existentes en condiciones de sostenibilidad ambiental. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad; coordinación con el MAE.	Definir: Áreas de afectación vinculadas a este tipo de proyectos.
Ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación o protección de ecosistemas. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos -usos del suelo.) 	Responsabilidad del Ministerio del Ambiente. En coordinación con los gobiernos y Planes Provinciales y Cantonales.	Definir para la parroquia áreas de explotación permitida y áreas de uso restringido y prohibido.
Bosques protectores	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la forestación o reforestación, según vocación o situación de deterioro forestal. (Vinculación con el sistema ambiental.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP, la SENAGUA y el MAE. Definir responsabilidades del gobierno parroquial.	Definir: Áreas destinadas a bosques protectores y de explotación.
Riesgo y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de prevención o remediación de áreas sujetas a amenazas y riesgos de origen natural o antrópico en los centros poblados. (Vinculación con Sistema de Asentamientos humanos - usos del suelo.) 	Responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo. Acuerdos sobre las responsabilidades del Gobierno Parroquial.	Definir: Áreas de protección o restricción de uso por causa de amenazas.

Sistema Económico*Resultado a alcanzar:*

Situación económica deseada: mejoramiento de factores vinculados al desarrollo endógeno como por ejemplo el incremento de las fuentes de trabajo, de los niveles de ingreso, de acceso al trabajo y empleo, a la producción en condiciones de equidad, redistribución de la riqueza; fomento de iniciativas público privadas y otros aspectos pertinentes.

Líneas de acción posibles: as de acción de los Planes provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus Estarán referidas a las líneas de acción de los Planes provinciales de las que desprenderán, mediante convenio, sus ámbitos de actuación y res]			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Actividades económicas:			
Actividad agroproductiva	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito parroquial, promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos marginales. 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	Definir, en caso de ser aplicable: Áreas destinadas en el territorio para cada una de estas actividades.
Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> Fomento a la reforestación según vocación o situación de deterioro forestal. (Vinculación con el sistema ecológico). 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el MAGAP en acuerdo con el MAE. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Actividad de explotación extractiva o minera.	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. (Vinculación con el sistema ecológico.) 	Responsabilidad compartida entre el Gobierno Provincial y el Ministerio de Energías Renovables y Electricidad. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes de trabajo por medio de actividades industriales, en caso de aplicar promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos marginales. 	Responsabilidad del Ministerio de la Producción y Competitividad. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Actividades ecoturísticas	<ul style="list-style-type: none"> Explotación sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico. 	En concordancia con los Ministerios de Ambiente y Turismo.	
Actividades turísticas vinculadas al patrimonio cultural.	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito cantonal. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.) 	En concordancia con el Instituto Nacional de Patrimonio Natural (INPC) y el nivel desconcentrado del Ministerio Coordinador del Patrimonio.	Localización de sitios arqueológicos en el territorio parroquial.

Sistema sociocultural

Resultado a alcanzar:

Situación de desarrollo social deseada: fortalecimiento del tejido social y las organizaciones sociales de ámbito cantonal para el trabajo en redes y para asumir responsabilidades para la gestión del territorio; valores culturales y de identidad fortalecidos.

Líneas de acción posibles: Organizaciones sociales para asumir responsabilidades en los procesos de desarrollo, de m Fortalecimiento de las del territorio. orfeveduría, control y cogestk			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Desarrollo social:			
Movilidad de la población	<ul style="list-style-type: none"> Articulación con las políticas nacionales que alienten la permanencia de las personas en sus comunidades de origen, fomenten el retorno de las personas desde el extranjero y garanticen la inclusión de inmigrantes de otras nacionalidades. 	Responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a la implementación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	Responsabilidad de las instancias provinciales de los Ministerios de Salud y Educación. Definir responsabilidades del Gobierno Parroquial.	
Organización social	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de organizaciones de ámbito parroquial, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. Promoción de la organización de grupos de población excluidos para su articulación a la gestión local. 	Con el apoyo de las entidades desconcentrada del Ministerio de Inclusión Económica y Social.	
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a los grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	Responsabilidad de la Secretaría de Pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana. Apoyo del GAD parroquial.	Definir: Localización de los territorios ocupados por las circunscripciones étnicas.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la identidad cultural de la parroquia y de las etnias. 	Responsabilidad del INPC y del Ministerio Coordinador del Patrimonio.	Definir: Áreas de protección del Patrimonio Cultural intangible.

Sistema político institucional

Resultado a alcanzar:

Situación deseada de la capacidad de gestión territorial del gobierno parroquial y de las organizaciones ciudadanas de ámbito parroquial-cantonal, y vigencia de un marco legal de actuación.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Capacidades institucionales para la gestión del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Parroquial. Fortalecimiento de las organizaciones sociales para que asuman la responsabilidad de cogestión del territorio, control y veedurías ciudadanas. 	Como parte de los procesos de aplicación de las estrategias de apoyo técnico y capacitación que instrumente la SENPLADES en el marco del Sistema Nacional de Planificación	-

Líneas de acción vinculadas al ordenamiento territorial

Sistema de Asentamientos Humanos:

En tanto las propuestas sobre los ASENTAMIENTOS HUMANOS forman parte de los Planes Cantonales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, los Planes Parroquiales deben detallar o especificar las propuestas del contexto cantonal, en el ámbito de su jurisdicción. Con ese criterio se ha ajustado el contenido de la matriz parroquial que se presenta a continuación.

Tipo de resultado a alcanzar:

Situación deseada que debe alcanzar el sistema de asentamientos humanos: calidad de vida de la población asentada en el territorio calificada a través del grado de seguridad, de las interrelaciones entre los asentamientos y de la accesibilidad a los servicios básicos y sociales.

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
El poblamiento	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la propuesta de distribución de la población en el período de vigencia del Plan, en los centros poblados del cantón: asignación de densidades según etapas. 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según población y densidades en cada etapa prevista en el Plan.
Uso y Ocupación del suelo			
Clasificación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por clases de suelos: <ul style="list-style-type: none"> El suelo urbano y urbanizable, El suelo no urbanizable. 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según clases de suelo.
Zonificación por uso y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por usos de suelo: <ul style="list-style-type: none"> Usos urbanos. . - Uso agrícolas / agroindustriales. Usos forestales. Usos turísticos/ recreativos. En el nivel urbano: <ul style="list-style-type: none"> Vivienda, Industria, Comercio, Equipamientos, Protección, Expansión y reserva 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación. Apoyo de MAGAP, MIDUVI, MAE, entre otros.	Delimitación de áreas según usos de suelo,

Líneas de acción posibles			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles <small>^ observaciones</small>	Responsabilidades y	Temas para el Modelo de OT
Uso y Ocupación del suelo			
Zonificación por uso y ocupación del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación por ocupación del suelo: <ul style="list-style-type: none"> Tamaño mínimo de predios. - COS y COS Total. Retiros y alturas de edificación. Número de viviendas por predio (densidad neta). 	GAD Municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación, con énfasis en las áreas urbanas y centros poblados.	Delimitación de áreas según formas de ocupación del suelo, coeficientes de ocupación y uso del suelo, alturas de edificación.
Tratamientos urbanísticos	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las formas de intervención permitidas en todo el territorio (renovación, nuevos desarrollos, conservación, reubicación, etc.). 	GAD municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Delimitación de áreas según tratamientos urbanísticos.
Las condiciones de seguridad:			
Amenaza, vulnerabilidad y riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de remediación, mitigación o prevención de riesgos a los asentamientos por causas de origen natural. 	Responsabilidad de la SNGT, con apoyo del Gobierno Provincial.	Definir: Áreas de riesgo o protección de amenazas.
Seguridad y convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de prevención y control de la seguridad ciudadana en el ámbito público y el privado. Dotación del equipamiento de seguridad. 	Responsabilidad del nivel desconcentrado del Ministerio de Gobierno. Definir responsabilidades del gobierno parroquial.	Localización de posibles equipamientos de seguridad ciudadana (cuarteles, retenes).
Roles y vínculos funcionales	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del sistema de asentamientos humanos: definición de roles de los asentamientos en el cantón y la parroquia. 	Corresponsabilidad con los gobiernos parroquiales.	Localización espacial de los asentamientos humanos como insumo para el Modelo de Ordenamiento Territorial.
Tenencia del suelo	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de acciones tendientes a la regularización de la tenencia del suelo en los centros poblados del cantón. 	Con el apoyo del MIDUVI y su instancia especializada, DINAC, y los gobiernos municipales.	Definir: Localización de las áreas sujetas a la regularización de la tenencia del suelo.
Infraestructura y acceso a servicios básicos:			
Acceso de la población a los servicios básicos: agua potable, saneamiento, desechos sólidos y electricidad	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las áreas urbanas y rurales que tendrán dotación de servicios en el corto y mediano plazo en orden al proceso de crecimiento de la demanda. Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y electricidad. 	Corresponsabilidad con las empresas prestadoras de servicio, según sea aplicable.	Definir: Áreas de cobertura de servicios.
Infraestructura y acceso a servicios sociales;			
Acceso de la población a servicios de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de políticas de salud y educación de los Ministerios de Salud y Educación en el territorio cantonal y parroquial. Previsiones globales de dotación de equipamientos. Líneas de acción para la construcción o mantenimiento de la infraestructura de salud y educación. 	Trabajo conjunto del GAD con los niveles desconcentrados de los Ministerios respectivos.	Localización de elementos de nivel cantonal o zonal.

Infraestructura y acceso a servicios sociales:			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Acceso de la población a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de vivienda del MIDUVI en el territorio cantonal y parroquial. 	Responsabilidad del MIDUVI. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	
Líneas de acción posibles:			
	<ul style="list-style-type: none"> • Previsión de programas de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda. • Previsión de acciones sobre titularización de viviendas. 	Responsabilidad del MIDUVI en conjunto con el GAD Cantonal.	Definir: Áreas para el desarrollo de programas de vivienda.
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de equipamiento en los centros poblados del cantón. 	GAD Provincial y Municipal con aportes del GAD parroquial y su equipo de planificación.	Definir: Localización de los equipamientos mayores.

Sistema de movilidad, energía y conectividad

Tipo de resultado a alcanzar.

Situación deseada de la movilidad y conectividad: incremento o nivel de la capacidad de la movilidad y conectividad que debe poseer la población y disponibilidad de energía para el desarrollo de actividades productivas.

Líneas de acción posibles			
Deben estar relacionadas y ligadas al GAD, y con el sistema vial provincial			
Componentes y subcomponentes	Contenidos posibles	Responsabilidades y observaciones	Temas para el Modelo de OT
Redes viales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento del sistema vial parroquial: obra nueva y mantenimiento. 	Del GAD parroquial con apoyo del Gobierno Provincial y acuerdo con el Cantonal. En cuanto a transporte y tránsito el Plan Parroquial se atenderá a los sistemas cantonales que por ley ejercen esas competencias.	Definir: Trazado de la red vial parroquial y sus conexiones con el sistema cantonal o provincial.
Sistema de conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el acceso democrático de la población parroquial a estos sistemas. 	Responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Definir responsabilidades del Gobierno Cantonal.	Definir: Cobertura de las redes de telefonía y transmisión de datos.
Sistema de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los niveles de incorporación de áreas con servicio en el corto y mediano plazo. 	Responsabilidad del Ministerio de Energías Renovables y Electricidad y de las empresas distribuidoras	Definir: Cobertura espacial de redes de energía.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **AGLOMERADO POBLACIONAL:** Unión de varias viviendas que conforman un conjunto urbano.
- **AMENAZA:** Factor externo de riesgo, asociado con la posible manifestación de un fenómeno de origen natural, socio natural o antrópico en un espacio y tiempo determinado. (SNG, 2010)
- **ARTICULAR:** Organizar diversos elementos para lograr un objetivo coherente y eficaz conservando cada uno sus propios espacios de libertad.
- **CAPACIDAD DE ACOGIDA:** Cualidad que señala las posibilidades de uso de los recursos para las actividades humanas, en referencia al suelo determina su vocación natural para el uso.
- **CAPACIDAD DE COGESTION:** Cualidad de gestión en común para ejercer un derecho o el cumplimiento de una obligación.
- **COMPETITIVIDAD:** El esfuerzo concertado entre los sectores público y privado orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura, que permitan aumentar y utilizar eficientemente los recursos productivos, aprovechar todo el potencial de las ventajas comparativas existentes y generar ventajas competitivas sostenibles.
- **COMPLEMENTARIEDAD:** Cualidad de completar o perfeccionar entre varios elementos para obtener un objetivo en común.
- **CONCORDANCIA:** Correspondencia entre varios niveles territoriales para lograr el objetivo del territorio en común. Coherencia del resultado con el objetivo de referencia.
- **CONCURRENCIA:** (Principio del ejercicio de competencia atribuido a las entidades territoriales): Cuando distintos niveles territoriales tengan que desarrollar actividades de manera conjunta deberán actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad, la parte que les corresponde de la actuación y respetando el campo de atribuciones propias de las otras autoridades. (IGAC, 1997)
- **COREMAS:** significa la representación gráfica del espacio en su estructura elemental.
- **DESASTRE:** Impacto de un fenómeno natural, socio natural o antrópico que causa alteraciones intensas, graves, y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, que excede su capacidad de respuesta (SNGR, 2010).
- **DESCENTRALIZACIÓN:** Según el COPFP la descentralización consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.
- **DESCONCENTRACIÓN:** Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento (SENPLADES, 2010).
- La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.
- **DIRECTRICES:** Conjunto de instrucciones o normas generales para la ejecución de un plan.
- **ENTRAMADO:** Conjunto de ideas, criterios, opiniones, etc., que se entrecruzan en un contexto.
- **EQUIPAMIENTOS:** Conjunto de todos los servicios necesarios en industrias, urbanizaciones, ejércitos, etc.
- **ESCENARIOS:** Situaciones pasadas, presentes o futuras de las actividades sociales o de las estructuras territoriales resultantes de dichas actividades. (IGAC, 1997)
- **ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN:** Se hace referencia a los mecanismos (foros, talleres, etc.) donde distintos actores expresan sus intereses. (IGAC, 1997)

- **ESTRATEGIA:** Conjunto coherente de políticas, líneas de acción y medios instrumentales a ser implementados para cumplir objetivos determinados (IGAC, 1997)
- **INFRAESTRUCTURA:** Conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera.
- **INSTANCIAS COMPETENTES:** Nivel o grado de la administración pública o de cualquier institución política o social que corresponde para determinada gestión.
La competitividad en un territorio está dada por como este logra insertarse en los mercados mundiales. (IGAC, 1997)
Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.
- **MODELO TERRITORIAL:** Es una imagen simplificada de un sistema, cuya calidad depende no tanto de la fidelidad con que se representa el sistema modelizado cuanto de su capacidad para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento. (Gómez, 2008).
- **ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Según el COOTAD se entenderá por ordenamiento territorial a la construcción de las políticas económica, social, cultural y ecológica-ambiental en el territorio. Tiene por objeto compatibilizar y armonizar la ocupación y el uso del territorio, la diversidad cultural, la localización de actividades productivas y el manejo de los recursos naturales, con el régimen de desarrollo.
Para la efectiva participación de la ciudadanía en los procesos de planificación; el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa dispondrá de los métodos participativos para la formulación de las políticas públicas y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como los mecanismos de rendición de cuentas y control social.
- **PARIDAD:** Equiparación entre varios elementos, homologación, comparación, equilibrio, justicia, discriminación positiva.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Es un derecho de los ciudadanos de forma individual o asociados a tomar parte de las decisiones que los afecta. (IGAC, 1997)
- **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA:** El COOTAD determina que los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho de participar en el proceso de planificación del desarrollo, para lo cual se aplicarán los mecanismos de participación ciudadana definidos en la Constitución y la Ley.
- **POTENCIALIDAD:** La potencialidad está definida por la capacidad de acogida, que marca las posibilidades del territorio para las actividades humanas, y por los recursos existentes: climáticos, acuíferos, minerales, agrícolas, forestales, ganaderos, paisajísticos, recreativos, culturales, etc., (Gómez, 2008).
- **RESILIENCIA:** Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas, para asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas, con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura.
- **RIESGO:** Es la probabilidad de ocurrencia de un efecto adverso con consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y en un tiempo de exposición determinado. (SNGR, 2010)
- **SINERGIAS:** Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales.
- **SOSTENIBILIDAD:** "Consideración no utilitaria e la naturaleza, para reconocerla como patrimonio de todos, lo que no implica una negación del desarrollo económico sino un control de éste para garantizar el equilibrio ecológico ahora y en el futuro". (Gómez, 2008).
- **UBICACIÓN GEOGRÁFICA:** localización de objetos en el espacio tomando en cuenta su posición geográfica en relación a un sistema de proyección específico.
- **UBICACIÓN REFERENCIAL:** localización de los objetos en el espacio con referencia a otros por su proximidad y por sus características específicas.
- **VULNERABILIDAD:** Factor interno de riesgo de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. (SNGR, 2010)

SIGLAS

BDE	Banco del Estado
CFN	Corporación Financiera Nacional
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CLP	Consejo Local de Planificación
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
ETN	Estrategia Territorial Nacional
ETP	Equipo Técnico de Planificación
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INAR	Instituto Nacional del Riego
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INHAMI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
MCPEC	Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad
MD	Ministerio del Deporte
ME	Ministerio de Educación
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones
MINTUR	Ministerio de Turismo
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PEN	Proyectos Estratégicos Nacionales
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
SP	Sistema de Participación