



# Guía

## para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT

Proceso 2023 - 2027

Junio, 2023

Secretaría Nacional  
de Planificación



**Gobierno  
del Ecuador**

## Tabla de contenidos

<b>Presentación</b> .....	<b>3</b>
<b>Generalidades</b> .....	<b>4</b>
<b>Sección I: Marco referencial</b> .....	<b>5</b>
1.1. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) .....	5
1.2. Propósito del PDOT .....	5
1.3. Formulación/actualización del PDOT .....	5
1.4. Instrumentos referenciales para la planificación y ordenamiento territorial .....	6
1.5. Articulación institucional .....	6
1.6. Enfoques transversales .....	6
<b>Sección II: Procedimiento de formulación/actualización de PDOT y contenidos</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Fase preparatoria</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Fase de elaboración de diagnóstico</b> .....	<b>12</b>
2.1. Caracterización general .....	12
2.2. Análisis por sistemas .....	13
2.3. Análisis Estratégico.....	17
2.3.1. Identificación y sistematización de potencialidades y problemas del territorio	18
2.3.2. Priorización de potencialidades y problemas .....	20
2.4. Modelo actual del territorio .....	21
<b>3. Fase elaboración de propuesta</b> .....	<b>24</b>
3.1. Propuesta de largo plazo .....	25
3.1.1. Visión de desarrollo .....	25
3.1.2. Objetivos de desarrollo .....	26
3.2. Propuesta de gestión de mediano plazo .....	26
3.2.1. Análisis funcional de unidades territoriales .....	27
3.2.2. Objetivos, políticas, metas, indicadores .....	28
3.2.3. Planes, programas, proyectos y presupuestos .....	29
3.2.4. Modelo territorial deseado .....	32
<b>4. Fase elaboración de modelo de gestión</b> .....	<b>34</b>
4.1. Inserción estratégica territorial .....	35
4.2. Formas de gestión - articulación para la gestión .....	35
4.3. Estrategias transversales .....	36
4.4. Estrategias de seguimiento y evaluación .....	37
<b>Sección III: Instancias de validación y aprobación</b> .....	<b>39</b>
<b>1 Consejos locales de planificación</b> .....	<b>39</b>
<b>2 Asambleas ciudadanas locales</b> .....	<b>39</b>
<b>3 Mecanismos de participación ciudadana</b> .....	<b>39</b>
<b>4 Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana durante la formulación/actualización del PDOT</b> .....	<b>39</b>
4.1 Consideraciones para la participación ciudadana .....	40
<b>Sección IV: Socialización y difusión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT</b> .....	<b>41</b>
<b>Sección V: Implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)</b> .....	<b>42</b>
<b>Glosario de términos</b> .....	<b>43</b>

<b>Siglas</b> .....	<b>47</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>48</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>49</b>

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Componentes temáticos sugeridos para el análisis por sistemas.....	<b>13</b>
<b>Tabla 2.</b> Matriz de sistematización de potencialidades .....	<b>19</b>
<b>Tabla 3.</b> Matriz de sistematización de problemas.....	<b>19</b>
<b>Tabla 4.</b> Herramienta para la priorización de problemas.....	<b>20</b>
<b>Tabla 5.</b> Herramienta para la priorización de problemas.....	<b>20</b>
<b>Tabla 6.</b> Matriz de problemas con prioridad alta o media con sus desafíos de gestión.....	<b>21</b>
<b>Tabla 7.</b> Objetivos de desarrollo .....	<b>26</b>
<b>Tabla 8.</b> Objetivos de desarrollo .....	<b>26</b>
<b>Tabla 9.</b> Análisis funcional GAD provincial .....	<b>27</b>
<b>Tabla 10.</b> Análisis funcional GAD cantonal y parroquial.....	<b>27</b>
<b>Tabla 11.</b> Definición de objetivos, políticas, metas e indicadores .....	<b>28</b>
<b>Tabla 12.</b> Definición de planes programas y proyectos.....	<b>30</b>
<b>Tabla 13.</b> Alineación, agendas nacionales para la igualdad, planificación territorial diferenciada, agendas de coordinación zonal.....	<b>31</b>
<b>Tabla 14.</b> Definición de objetivos, políticas, metas e indicadores .....	<b>32</b>
<b>Tabla 15.</b> Definición de iniciativas, objetivos y mecanismos de articulación.....	<b>35</b>
<b>Tabla 16.</b> Formas de gestión nivel provincial y cantonal .....	<b>36</b>

## Índice de Ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Fases guías PDOT.....	<b>9</b>
<b>Ilustración 2.</b> Flujo de relacionamiento entre componentes de PDOT.....	<b>9</b>
<b>Ilustración 3.</b> Flujo de relacionamiento diagnóstico - propuesta de PDOT.....	<b>24</b>
<b>Ilustración 4.</b> Condiciones conceptuales definición planes, programas y proyectos PDOT.....	<b>30</b>
<b>Ilustración 5.</b> Flujo de relacionamiento Fase de Propuesta – modelo de gestión.....	<b>34</b>

## Presentación

Como entidad rectora del Sistema Nacional Descentralizado, la Secretaría Nacional de Planificación asumió -desde el inicio- el compromiso de generar progreso sin que el Estado sea un obstáculo, sino un facilitador de todos los procesos de desarrollo territorial.

En ese sentido, la actualización de las Guías de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados busca aportar a ese objetivo de tres maneras:

1. Facilitando la consecución de los objetivos de desarrollo locales.
2. Volviendo las guías en herramientas que ayuden a superar las brechas que existen en las localidades.
3. Aportando a la concreción de los objetivos de desarrollo nacional.

Este documento permitirá a los gobiernos autónomos descentralizados generar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial eficientes, con visión local y alineados con todos los mecanismos de planificación e instrumentos internacionales.

La Secretaría Nacional de Planificación ha trabajado este instrumento de planificación en conjunto con la Secretaría de Gestión de Riesgos, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil; a través de esta articulación se busca territorializar los ejes de política para el desarrollo desde los gobiernos locales, fortaleciendo las oportunidades de los territorios para cumplir con los desafíos de transformación hacia el desarrollo local.

Adicionalmente, se ha trabajado con los Consejos Nacionales para la Igualdad de manera que se visibilicen y gestionen las demandas, de los grupos de atención prioritaria y poblaciones tradicionalmente excluidas, de manera que la gestión local permita que se incluya a toda la población local, participativamente, en las elecciones de su desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados son promotores importantes del desarrollo local, por lo que confiamos en que esta Guía será una herramienta útil para ayudar en el proceso de creación de oportunidades y bienestar.

**Jairon Merchán Haz**

Secretario Nacional de Planificación

## Generalidades

### Objeto y estructura de la guía

La presente Guía tiene por objeto orientar la gestión de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de los niveles de gobierno provincial, cantonal, parroquial rural y del régimen especial de Galápagos, en su proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Fue construida tomando como referencia el marco legal de Ecuador, definido en los siguientes cuerpos normativos: Constitución de la República del Ecuador (CRE); Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y su Reglamento; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y su Reglamento; y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El documento está dirigido a autoridades, funcionarias y funcionarios de los GAD que intervienen en el proceso de formulación/actualización de sus PDOT; funcionarias y funcionarios de instituciones del Estado central y sus instancias desconcentradas que integran a su planificación institucional las demandas territoriales; asimismo, entidades financieras y crediticias del sector público y privado; organismos multilaterales y bilaterales de cooperación; organizaciones de la sociedad civil; ciudadanas y ciudadanos; estudiantes en general.

La Guía plantea un marco de referencia de la planificación y ordenamiento territorial en Ecuador; asimismo, describe procedimientos y propone contenidos para la formulación/actualización del PDOT, aborda instancias de validación, aprobación, mecanismos participación ciudadana y funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana.

Se ha construido con la finalidad de fortalecer los instrumentos locales de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, su Estrategia Territorial y con la consideración de contribuir al empoderamiento local de mandatos normativos; a su vez motiva, la implementación de enfoques de igualdad, adaptación y mitigación del cambio climático, gobernanza hídrica, gestión de riesgos y reducción de la desnutrición crónica infantil.

## Sección I: Marco referencial

### 1.1. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)

Es un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial de los GAD (COPFP, 2019, art. 41). Orienta y determina acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio de cada una de las jurisdicciones: provincial, cantonal, parroquial rural, incluyendo las áreas urbanas y rurales de las mismas. Parte del conocimiento y análisis de las características de cada territorio, de los intereses y necesidades de su población; además, se complementa con la propuesta de las autoridades electas, contenida en su plan de trabajo.

El PDOT se configura como el instrumento que integra las dinámicas económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas que se presentan en el territorio.

### 1.2. Propósito del PDOT

El propósito del PDOT es articular la visión territorial en el mediano y largo plazo, con las estrategias de desarrollo económico, productivo, social, la conservación, el uso y gestión de los recursos naturales, el patrimonio cultural; la prevención y reducción de riesgos; la gestión del cambio climático; los sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad, vialidad rural, accesibilidad, riego, energía y telecomunicaciones, rol y consolidación de sus asentamientos humanos, tanto en el ámbito urbano como rural.

### 1.3. Formulación/actualización del PDOT

Los PDOT se actualizarán, obligatoriamente, en las siguientes circunstancias<sup>1</sup>:

- Al inicio del periodo de gestión de las autoridades locales.
- Cuando un proyecto nacional de carácter estratégico se proponga en la jurisdicción territorial y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva planificación especial<sup>2</sup>.
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

Cuando se cree o modifique una nueva circunscripción territorial, para la formulación del PDOT, el nuevo nivel de gobierno considerará como insumo el PDOT vigente del GAD del que formaba parte anteriormente (COOTAD, 2018). Para el ejercicio de formulación/actualización del PDOT, los GAD se insumirán de datos e información contenida en los Sistemas de Información Local (SIL), los cuales deberán ser estructurados con base en lo establecido por la normativa correspondiente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Reglamento LOOTUGS, 2019. Art. 8.

<sup>2</sup> COPFP, 2019, art. 40.1.

<sup>3</sup> El SIL busca proveer necesarios, principalmente, en los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial para los distintos niveles de gobierno. (Secretaría Nacional de Planificación, 2015) Acuerdo Ministerial 056 R.O.556 del 31 de Julio de 2015.

## 1.4. Instrumentos referenciales para la planificación y ordenamiento territorial

Constituyen referentes básicos del proceso de formulación/actualización de los PDOT:

- Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional.
- Agendas Nacionales para la Igualdad.
- Planes de Vida de pueblos y nacionalidades.
- Planes sectoriales de la Función Ejecutiva.
- Planes diferenciados:
  - o Plan Integral de Amazonía.
  - o Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero.
  - o Planes Binacionales Fronterizos.
  
- Resoluciones o acuerdos expedidos por consejos, comités y entidades rectoras en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Directrices y orientaciones definidas en los instrumentos internacionales adoptados por el país como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros.
- Planes, programas y proyectos que sean ejecutados por otras entidades públicas en el territorio del GAD.

## 1.5. Articulación institucional

Para promover la articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación, los diferentes niveles de gobierno deben analizar, en un mismo proceso, los conflictos y construir conjuntamente las decisiones estratégicas que forman parte de la propuesta del PDOT.

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

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

## 1.6. Enfoques transversales

El PDOT debe considerar la incorporación de enfoques transversales o ejes establecidos en la Constitución:

- Igualdad de derechos para todas las personas.
- Protección frente a riesgos y desastres.
- Adopción de medidas frente al cambio climático.
- Desnutrición crónica infantil.

Las intervenciones del GAD, que consideran estos ejes transversales en su concepción e implementación, facilitan la transición hacia la superación de las desigualdades y brechas

existentes en el territorio, dirigen el ordenamiento del espacio para el uso sostenible de los recursos y fortalecen la resiliencia del territorio ante riesgos y amenazas.

- **Igualdad de derechos para todas las personas**

El ideal de una sociedad más justa y equitativa se construye a través de la promoción de la igualdad en todos los ámbitos y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión y pobreza, desafíos presentes para alcanzar una sociedad más justa, basada en el respeto a la diversidad y el efectivo goce de sus derechos.

Los enfoques de igualdad (intercultural y plurinacional, discapacidad, movilidad humana, género, intergeneracional), se enmarca en el paradigma garantista de derechos de la Constitución de la República del Ecuador y orientan la gestión pública al cierre de brechas de igualdad y transformación de patrones culturales discriminatorios.

La transversalización de los enfoques de igualdad en la planificación territorial local permitirá integrar acciones tendientes a superar las desigualdades en los programas y proyectos de los GAD, hacia una sociedad más igualitaria, en función de sus competencias y capacidades.

- **Protección frente a riesgos y desastres**

La gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados permite orientar estrategias para gestionar, reducir y prevenir riesgos actuales y futuros, con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible y resiliente, adaptado a las necesidades específicas de cada territorio y nivel de administración territorial.

La transversalización de este enfoque en los diferentes planes, programas o proyectos de desarrollo territorial permitirá incluir elementos urgentes y elementales para prever el riesgo de desastres en los territorios, planificar medidas estructurales y no estructurales que permitan reducir, de manera sostenida, los daños y pérdidas, en el marco de la articulación y coordinación entre actores para responder y recuperarse, de manera inmediata, de los efectos ocasionados por emergencias y desastres.

- **Adopción de medidas ante el cambio climático**

El Estado ecuatoriano considera al cambio climático como una política nacional, promoviendo la incorporación de criterios de cambio climático en los diferentes instrumentos de la planificación a nivel nacional y subnacional. En este contexto, Ecuador cuenta con líneas de acción de la planificación sectorial que orienta el desarrollo del país hacia una economía resiliente y baja en emisiones de carbono. La alineación de la planificación territorial local a las prioridades nacionales permitirá integrar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en los programas y proyectos de los GAD, para abordar los efectos negativos del cambio climático, en función de sus competencias y capacidades.

Las medidas y acciones de adaptación y mitigación pueden influir de forma positiva en la consecución de otros objetivos sociales, ambientales e, incluso, económicos de los gobiernos locales y viceversa. Asimismo, la vinculación de las competencias y objetivos estratégicos de los GAD con la adaptación y la mitigación del cambio climático; también podrá contribuir a evitar o disminuir costos a los gobiernos locales como, por ejemplo,



aquellos vinculados con los impactos asociados a la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

- **Desnutrición crónica infantil**

La nutrición determina el desarrollo integral del ser humano. Una buena nutrición desde la infancia asegura una mejor salud y un desarrollo físico apropiado. Por tal razón, la nutrición es un factor trascendental para alcanzar el buen vivir de los ecuatorianos.

La garantía de una vida sana y el acceso a servicios de salud de calidad son, también, elementos a ser considerados como centrales para la erradicación de la pobreza y el cierre de brechas de inequidad. La Constitución de la República del Ecuador garantiza la plena vigencia de los derechos humanos, en particular de los grupos de atención prioritaria y el derecho a la salud que se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho al agua, la alimentación, nutrición, educación y cuidado diario de las niñas y los niños en el marco de la protección integral de sus derechos, entre otros.

En este marco, reducir la Desnutrición Crónica Infantil requiere del trabajo de múltiples actores públicos y debe ser trabajada desde varios frentes, volviéndose indispensables la adopción de políticas que intervengan en las causas básicas o estructurales para mejorar las condiciones de vida de las familias. El rol de los GAD respecto a incorporar esta temática desde diferentes aristas en los planes, programas y proyectos es clave para definir acciones que contribuyan a incidir en la disminución y erradicación de la desnutrición crónica infantil en el país.

## Sección II: Procedimiento de formulación/actualización de PDOT y contenidos

Para el proceso de formulación/actualización de los PDOT del periodo 2023 – 2027 se ha dispuesto una estructura, con las fases que se describen a continuación:

Ilustración 1. Fases guías PDOT

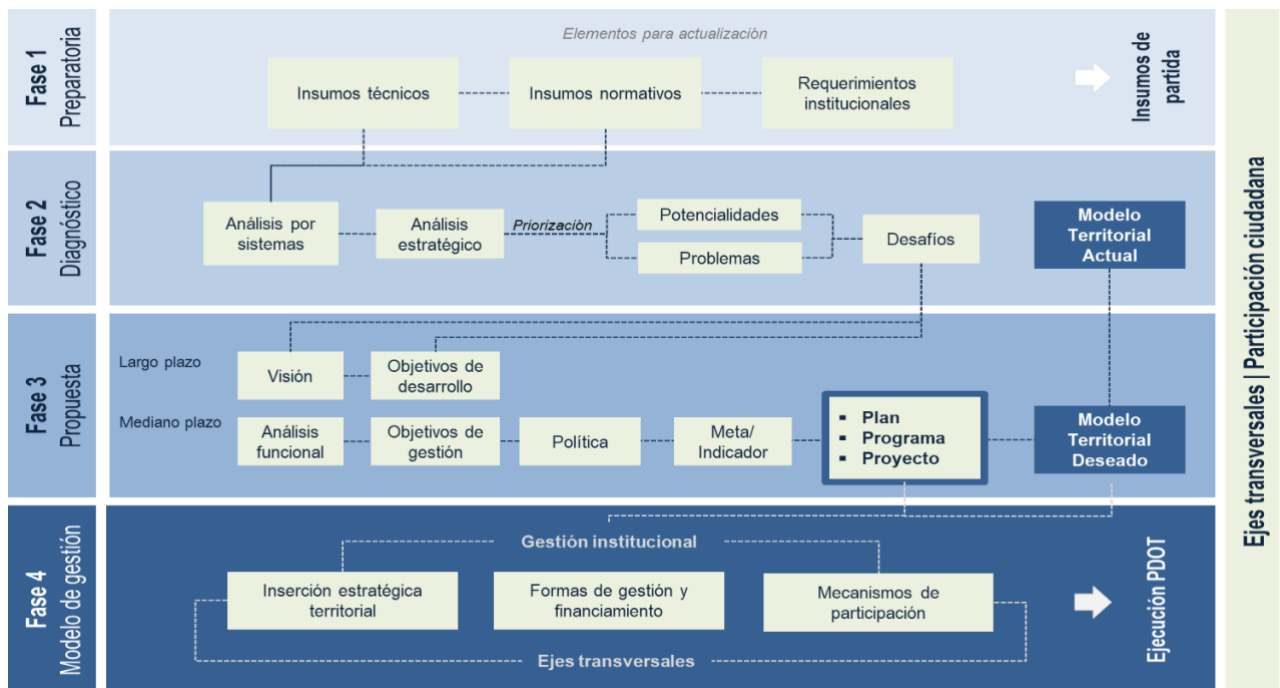


Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

El presente documento presenta contenidos y procesos para la formulación/actualización de los PDOT de los tres niveles de gobierno, conforme al ámbito de sus competencias.

Además, plantea un proceso secuencial, empezando con la fase preparatoria, la formulación del diagnóstico, el desarrollo de la propuesta y el modelo de gestión para los gobiernos locales, a través de herramientas que evidencien las vinculaciones entre lo diagnosticado y las líneas de desarrollo que se proponen para el territorio.

Ilustración 2. Flujo de relacionamiento entre componentes de PDOT



Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

## 1. Fase preparatoria

En esta sección se detallan los principales insumos técnicos que el GAD recopilará y revisará previo al desarrollo de las próximas fases del PDOT. Constituyen elementos importantes a considerar en esta fase:

- a. **Insumos técnicos:** Instrumentos de planificación nacional, sectorial, institucional y local.
- **Análisis del PDOT vigente:** Permite identificar aquellos elementos que requieren ser reforzados, incluidos o eliminados. El GAD identificará programas y/o proyectos que deben tener continuidad y determinar temas clave para el nuevo periodo de gestión.  
Complementariamente, durante el análisis del PDOT vigente, se recomienda revisar los siguientes insumos:
  - **Reportes de alertas de errores identificados en la información proporcionada en el SIGAD:** Permite corregir errores identificados en el ciclo de planificación<sup>4</sup>.
  - **Revisión y análisis de Informes Anuales Consolidados de Seguimiento y Evaluación a los PDOT<sup>5</sup>:** Permiten conocer el seguimiento al cumplimiento de las metas y a la implementación de las intervenciones, así como la evaluación a la ejecución del PDOT y las posibles causas que pudieron intervenir en el comportamiento de los indicadores; además, las alertas y recomendaciones emitidas, y las diferentes acciones preventivas y correctivas que se han ejecutado.
  - **Revisión y análisis de instrumentos de Planificación:** Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional (ETN), plan de Gobierno, PDOT vigente de todos los niveles de gobierno que le correspondan<sup>6</sup>, otros instrumentos de planificación existentes en el territorio, identificando las condiciones diferenciadas (ej.: GAD fronterizo-amazónico debe considerar el plan binacional y planificación integral amazónico), planes complementarios y planes de vida de pueblos y nacionalidades.
  - **Revisión de instrumentos de planificación institucional:** Planes Institucionales, Planificación Operativa Anual (POA), presupuestos participativos.
  - **Sistemas de información local (SIL):** En el caso de que el GAD disponga de un sistema de información local, este será su principal fuente de información para este proceso.
  - **Preparación de la información:** Permite revisar y sistematizar la información existente en el GAD; incluye el análisis del PDOT vigente. En el caso de que el GAD disponga de un sistema de información local, este será su principal fuente de información para el desarrollo de este proceso<sup>7</sup>. Para esta actividad se recomienda emplear: Matriz de inventario de información (Anexo 1) y Repositorio de Información de Insumos Clave – RIC.

---

<sup>4</sup> Los reportes de alertas de errores identificados en la información proporcionada en el SIGAD son remitidos, anualmente, por la Secretaría Nacional de Planificación a la máxima autoridad del GAD.

<sup>5</sup> La elaboración de los informes Anuales Consolidados de Seguimiento y Evaluación a los PDOT son responsabilidad de los GAD, conforme a las directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación.

<sup>6</sup> Para conocer la pertinencia de los objetivos, metas, programas y proyectos formulados, el estado de ejecución de proyectos y o las razones del (in)cumplimiento y establecer el mantenimiento de estos elementos en la nueva propuesta.

<sup>7</sup> En el caso de no disponer de un Sistema de Información Local, el GAD deberá estructurarlo conforme la norma técnica respectiva. Acuerdo Ministerial 56 R.O.556 del 31 de Julio de 2015.

**b. Insumos normativos:**

- **Revisión de competencias y facultades:** Se recomienda identificar las competencias y facultades específicas por nivel de gobierno, así como una revisión de las competencias concurrentes, con base en lo establecido en la normativa legal vigente.
- **Revisión de normativa que regule procesos de planificación local.**

**c. Requerimientos institucionales:**

- **Conformación del equipo de trabajo:** Para la participación del proceso de formulación/actualización de los PDOT se requiere de la conformación de un equipo técnico multidisciplinario, conformado de preferencia por funcionarias y funcionarios de carrera, a fin de garantizar la implementación y seguimiento del plan.
- **Conformación de los Consejos de Planificación Local:** Es necesaria la conformación del Consejo de Planificación Local, como espacios encargados de la formulación/actualización de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación.
- **Mapeo de actores:** Se debe aplicar una metodología de mapeo de actores que permita identificar, al menos, los siguientes elementos: sector, actor, actividad que realiza en el territorio, relación con el GAD (a favor, indiferente, en contra) proveedor de información clave; identificar, también, iniciativas de alto impacto territorial, sus objetivos, etc.
- **Elaboración del plan de trabajo:** definición de actividades y responsables, identificación de fuentes de información potenciales, mecanismos de participación con actores estatales y ciudadanía, de acuerdo con el mapeo de actores, cronograma.

## 2. Fase de elaboración de diagnóstico

La etapa de diagnóstico tiene importancia porque genera insumos necesarios para formular consecuentemente las etapas de propuesta y modelo de gestión. Para la fase de elaboración del diagnóstico se han definido seis (6) etapas:

### **Caracterización general**

Información básica sobre el territorio (superficie, número de habitantes, población, etc.).

### **Análisis por sistemas**

Asentamientos Humano, Físico Ambiental, Socio Cultural, Económico Productivo, Político Institucional.

### **Análisis estratégico**

Lectura crítica del territorio a través de la información de cada sistema territorial. El análisis se organiza por las tres directrices de la ETN.

### **Sistematización de problemas**

Identificación de las principales problemáticas del territorio. Se formulan desde una perspectiva integral y multidimensional.

### **Priorización de problemas**

Identifica los problemas más importantes del territorio, a través de criterios definidos con anterioridad.

### **Modelo territorial actual**

Se construye a partir de los problemas priorizados en cada territorio y de unidades territoriales definidas.

### 2.1. Caracterización general

La caracterización busca establecer un marco general del territorio, así como los atributos más importantes que determinan la organización, identificación y estructura del nivel de gobierno correspondiente. Esta información debe considerar lo establecido en el PDOT vigente. En la caracterización se deben detallar los siguientes aspectos:

- Nombre (provincia, cantón o parroquia), fecha de creación, localización y límites, superficie, población, densidad poblacional.
- Delimitación geográfica y político-administrativa, mediante un mapa con el detalle de sus principales componentes: división política interna, para la provincia, cantones y parroquias que la conforman; para el cantón, las parroquias que lo conforman; y para las parroquias, recintos, comunidades, comunas o barrios que la conforman. Detallar extensión y población para cada unidad.
- Incluir características sociales, históricas, culturales o económicas que muestran la vocación actual o que destacan su identidad.

## 2.2. Análisis por sistemas

Con base en la información recabada en la Fase Preparatoria se desarrollará el análisis por sistemas, tomando en consideración su conceptualización. Para cada sistema se deberá considerar las temáticas y contenidos descritos a continuación:

**Tabla 1.** Componentes temáticos sugeridos para el análisis por sistemas

SISTEMAS	CONCEPTUALIZACIÓN	TEMÁTICAS	CONTENIDOS
FÍSICO AMBIENTAL	Corresponde al recurso natural que sostiene y condiciona las diversas actividades de la población.	Recursos naturales no renovables	Recursos mineros, hidrocarburíferos, áridos y pétreos.
		Recursos naturales renovables	Patrimonio hídrico, patrimonio forestal, natural, suelos.
		Ecosistemas	Continental, marítimos, frágiles no protegidos, fauna y flora.
		Amenazas naturales	Volcánicos, deslizamientos, movimiento de masas, sísmicos, inundaciones, tsunamis, incendios.
		Amenazas climáticas	Sequías, lluvias intensas, altas temperaturas y heladas, eventos extremos, riesgo climático.
		Clima	Temperatura, precipitación, humedad, radiación solar, nubosidad, vientos.
		Conflictos ambientales	Zonas degradadas, contaminadas o en amenaza, conflictos de uso, riesgos antrópicos.
		Zonas de protección, regeneración y recuperación ambiental	Áreas protegidas, de protección ecológica, áreas verdes urbanas, servicios ambientales, áreas especiales de conservación, zonas de importancia hídrica, áreas de protección hídrica. Bosques deforestados en recuperación, proyectos de regeneración y recuperación.
		Calidad ambiental	Gestores ambientales, sitios de disposición final, manejo de residuos, recuperación y reciclaje de residuos sólidos, economía circular.
		Contaminación	Aire, suelo, agua y ruido, emisiones de GEI, pasivos ambientales.

SISTEMAS	CONCEPTUALIZACIÓN	TEMÁTICAS	CONTENIDOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS	Comprende el análisis de distribución de la población y ocupación del territorio, e identifican los vínculos que guardan entre sí.	Distribución demográfica	Áreas urbano - rurales (amanzanadas, dispersas), centros poblados, grupos históricamente excluidos.
		Uso y ocupación del suelo	Límite área urbana, unidades de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, catastro urbano - rural, regulación, asentamientos irregulares, con enfoque de gestión de riesgos; planes de Uso y Gestión del Suelo.
		Movilidad, conectividad e infraestructura	Red de vías, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, puertos, aeropuertos, sistemas de conectividad, telecomunicaciones, equipamientos y redes de interconexión energética, riesgos de infraestructura, e infraestructura inclusiva, flujos y cadenas logísticas. Establecimientos de: Educación, salud, desarrollo infantil, seguridad, centros de atención a grupos prioritarios, albergues, espacio público. Infraestructura de: agua, saneamiento, desechos sólidos, hábitat y vivienda.
SOCIOCULTURAL	Corresponde al estado de la situación de los derechos sociales y culturales, orientados para la descripción de inequidades y desequilibrios socio territoriales, con base en la identificación de grupos de atención prioritaria, identificación de los patrones culturales, enfoques de igualdad.	Demografía y población	Crecimiento poblacional, edad, género, personas en condición de movilidad humana, personas con discapacidad, autoidentificación étnica.
		Servicios públicos y sociales	Indicadores básicos de educación, salud, nutrición, desarrollo infantil, seguridad social, vivienda social, sistemas de cuidado, sistemas de protección, programas de protección social no contributiva y atención a grupos de atención prioritaria, recreación y uso del espacio público, capacitación y formación. Pertinencia territorial y cultural de los servicios sociales, desagregación por enfoques de igualdad, servicios inclusivos. Agua, saneamiento, desechos sólidos, hábitat y vivienda.
		Patrimonio y diversidad cultural	Patrimonio material e inmaterial, riesgos asociados al patrimonio, grupos culturales, caracterización.
		Pobreza y desigualdad	Pobreza y pobreza extrema; pobreza por NBI, multidimensional, Índice de GINI.
		Seguridad y convivencia ciudadana	Usos del espacio público, índices de violencias.
ECONÓMICO PRODUCTIVO	Corresponde al conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía	Actividades económicas y productivas	Emprendimiento bionegocios, bioemprendimientos, cadena de valor, agroecología, agricultura, agricultura familiar y campesina, pesca, recursos turísticos, industria, productos y mercados locales, nacionales y globales, medios de producción sostenible.

SISTEMAS	CONCEPTUALIZACIÓN	TEMÁTICAS	CONTENIDOS
	integral del territorio, formas de organización de los modos de producción, con énfasis en formas alternativas de producción, patrones de consumo, entre otros.	Empleo	Indicadores básicos de empleo, mercado laboral, especialización económica de la población.
		Concentración y distribución de la riqueza	Tenencia de la tierra con enfoque de género y medios de producción.
		Servicios a la producción	Mercado de capitales y financiación de las inversiones, acceso a crédito, banca, cooperativas. Servicios de desarrollo productivo, I+D+I.
		Funcionalidad económica del territorio	Suelos rurales de producción, riesgos asociados.
		Economía popular y solidaria	Asociaciones productivas urbanas y rurales.
		Modelos de consumo	Medición de huella ecológica, índice de desperdicio alimentario, relación campo-ciudad.
		Seguridad alimentaria	Alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos.
		Desarrollo de tecnologías productivas limpias	Sistemas de tratamiento de aguas servidas, industrias con tecnología limpia, sistemas agrícolas con tecnología limpia, energías renovables.
		Infraestructura productiva	Infraestructura de riego, mercados, camales, terminales terrestres, centros de acopio, centros de importación y exportación, centros de comercio, zonas de desarrollo económico o industrial, infraestructura petrolera, proyectos estratégicos, riesgos de infraestructura productiva.
<b>POLÍTICO INSTITUCIONAL</b>	Corresponde a la capacidad de la institución pública (GAD) y también de los actores territoriales organizados a promover procesos orientados al	Capacidades institucionales locales	Análisis normativo para la gestión de competencias clave, asignaciones presupuestarias, calidad del gasto y niveles de ejecución, estructura institucional, talento humano capacitado, capacidades para la gestión de la información - sistemas de información, niveles de digitalización, sistema local de planificación participativa, análisis de la transversalización de los enfoques de igualdad en la planificación y gestión de la política pública local.



SISTEMAS	CONCEPTUALIZACIÓN	TEMÁTICAS	CONTENIDOS
	desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción. Refleja 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. Identifica la capacidad de las instancias públicas y ciudadanas para trabajar de manera conjunta.	Gobernanza del riesgo	Capacidades de los servicios de gestión y respuesta a riesgos.
		Articulación interinstitucional	Espacios de articulación intersectorial, alianzas con otros niveles de gobierno, alianzas para la gestión, alianzas público-privadas, mesas intersectoriales.
		Actores territoriales y organización social	Formas organizativas de los actores sociales, cooperación internacional, ONG, instituciones públicas, actores privados, academia, etc. Análisis de relaciones e incidencia.
		Participación ciudadana	Normativa, mecanismos, instancias de participación ciudadana a nivel local.
		Sistema de protección de derechos	Consejo cantonal para la protección de derechos, Junta cantonal de protección de derechos, defensorías comunitarias, consejos consultivos de grupos de atención prioritaria.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

El diagnóstico del territorio debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local; será de carácter analítico e integral. Una vez analizado el territorio en función de las temáticas de cada sistema, los resultados obtenidos deberán ser integrados en el análisis estratégico.



### 2.3. Análisis Estratégico<sup>8</sup>

Considera elementos identificados en el análisis por sistemas físico, ambiental, económico-productivo, sociocultural, asentamientos humanos y político institucional; refleja las interacciones, así como la incidencia entre ellos. Permite una lectura crítica e integral de la realidad del territorio; no es, por tanto, una recopilación de datos inconexos.

El diagnóstico estratégico debe establecer la situación actual del territorio, entendida como el nivel de desarrollo que se ha alcanzado en lo social, económico, ambiental e institucional, y su grado de sostenibilidad; esta información constituye la base o soporte técnico para, posteriormente, tomar decisiones estratégicas y territoriales para la construcción de la propuesta de desarrollo. Al respecto, se tomarán en consideración las siguientes temáticas estratégicas:

#### Temáticas estratégicas para la garantía de derechos

- Servicios públicos y sociales: Indicadores básicos de educación, salud, nutrición, desarrollo infantil, seguridad social, vivienda social, sistemas de cuidado, sistemas de protección, programas de protección social no contributiva y atención a grupos de atención prioritaria, recreación y uso del espacio público, capacitación y formación. Pertinencia territorial y cultural de los servicios sociales, desagregación por enfoques de igualdad, servicios inclusivos. Servicio de agua, saneamiento, desechos sólidos, hábitat y vivienda.
- Seguridad alimentaria: Alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos, alimentación sana y saludable (producción local, producción agroecológica).
- Movilidad, conectividad e infraestructura: Red de vías, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, puertos, aeropuertos, sistemas de conectividad, telecomunicaciones, equipamientos y redes de interconexión energética, riesgos de infraestructura. Establecimientos de educación, salud, desarrollo infantil, seguridad, centros de atención a grupos prioritarios, albergues, espacio público. Infraestructura de agua, saneamiento, desechos sólidos, hábitat y vivienda.
- Empleo: Indicadores básicos de empleo, mercado laboral, especialización económica de la población.
- Demografía y población: Crecimiento poblacional, edad, género, personas en condición de movilidad humana, personas con discapacidad, autoidentificación étnica.

#### Temáticas estratégicas para el manejo sostenible de recursos

- Condiciones ciudadanas, sociales, físicas, normativas institucionales y de conocimiento, que faciliten la sostenibilidad y la resiliencia a riesgos y amenazas naturales, antrópicas y a los efectos del cambio climático.
- Modelos de uso de recursos, transformación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, de acuerdo con la funcionalidad territorial. Alcance que estos modelos tienen para generar beneficios a la población de forma inclusiva y equitativa.
- Mecanismos de valorización del patrimonio natural local, su cuidado, recuperación de la degradación y mecanismos para el aprovechamiento de sus servicios.
- Patrones de consumo existente.

<sup>8</sup> Se sugiere que el análisis estratégico se organice conforme a las directrices de la Estrategia Territorial Nacional vigente.

### **Temáticas estratégicas para la gestión de competencias y capacidades institucionales del GAD**

- Gestión territorial: desconcentración, descentralización, fortalecimiento de capacidades locales, fondos y financiamiento para el desarrollo territorial.
- Gobernanza colaborativa: trabajo en red, alianzas público-privadas, participación ciudadana, cooperación internacional, fortalecimiento organizacional.

Adicionalmente, en esta fase es esencial considerar la conformación de espacios de participación ciudadana, que constituyen otro recurso de análisis con base en la percepción de las condiciones del territorio, que serán el fundamento para el diagnóstico pero, también, para la propuesta y el modelo de gestión.

### **La participación ciudadana para el análisis estratégico**

A fin de construir y retroalimentar el análisis estratégico, es fundamental tener espacios de interacción con actores territoriales que pueden aportar a la construcción de la visión actual del territorio y proyectar elementos para la construcción de la propuesta y modelo de gestión. Para esto se pueden realizar las siguientes actividades:

- Entrevistas semiestructuradas.
- Grupos focales.
- Talleres participativos.

La estrategia de participación ciudadana para la elaboración del PDOT debe estar determinada durante la fase de organización de trabajo y se realiza a partir de un mapeo de actores integral, que asegure la representatividad de todos los actores del territorio. Para el diseño de esta estrategia se sugiere considerar los espacios de participación ya consolidados en el territorio y, a partir de su análisis, identificar si existe la necesidad de generar nuevas convocatorias para asegurar representatividad. Se recomienda que el diseño de los instrumentos para los talleres en estos espacios de participación se enmarque en las tres directrices de la ETN, a fin de guardar relación con la planificación nacional y con una lectura de carácter integral del territorio.

Se incluirá como referente del análisis los enfoques de igualdad con énfasis en edad, género, personas en condición de movilidad humana, personas con discapacidad, autoidentificación étnica.

El diagnóstico estratégico es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio provincial, cantonal o parroquial, entre los denominados sistemas: físico, ambiental, económico-productivo, sociocultural, asentamientos humanos y político institucional. Es importante señalar que la evaluación del PDOT vigente permitirá identificar aquellos elementos del diagnóstico que requieren ser reforzados o incluidos.

### **2.3.1. Identificación y sistematización de potencialidades y problemas del territorio**

A partir de las temáticas estratégicas descritas en las directrices de la ETN (en el paso anterior) se realizará la identificación de problemas y potencialidades. Para ello, el GAD podrá aplicar metodologías participativas tales como: árbol de problemas, gráficos y/o matrices causa – efecto, entre otras metodologías que el GAD disponga. Al respecto se proporcionan los siguientes enunciados:

- **Potencialidad.-** Se refiere a los elementos o aspectos del territorio que pueden aportar positivamente a la implementación de políticas, programas o proyectos que estén encaminados al desarrollo territorial. Se formulan a partir del análisis por sistemas y estratégico que permite contar con una visión integral de la realidad.
- **Problema.-** Se refiere a los obstáculos, limitaciones o aspectos negativos que se presentan en el territorio, los cuales requieren de atención. Se formulan a partir del análisis por sistemas y estratégico que permite contar con una visión integral de la realidad.

Una vez identificadas las potencialidades y problemas se requiere establecer alternativas de gestión; estas alternativas constituirán los desafíos. Haciendo una aproximación conceptual, los desafíos son:

- **Desafíos.-** Corresponden a los retos en los cuales se deben centrar tanto los esfuerzos futuros (desafíos a largo plazo), como los alcanzables a realizar en la gestión de gobierno (desafíos de gestión) para resolver la problemática identificada o para el desarrollo de las potencialidades. Se deberá considerar las competencias por nivel de gobierno, los grupos de atención prioritaria y disponibilidad presupuestaria para su cumplimiento.

Para la sistematización de potencialidades y problemas, con sus respectivos desafíos, se sugiere agrupar en función de las Directrices de la ETN vigente, para lo cual se emplearán las siguientes matrices:

**Tabla 2.** Matriz de sistematización de potencialidades

Potencialidad	Desafío		Competencia GAD
	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

**Tabla 3.** Matriz de sistematización de problemas

Problema	Desafío		Competencia GAD
	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Una vez que se hayan identificado y sistematizado las potencialidades y problemas se procederá con su priorización.

### 2.3.2. Priorización de potencialidades y problemas

En cuanto se hayan identificado integralmente las potencialidades y problemáticas que enfrenta el territorio es necesario hacer una valoración de cada problema/potencialidad, de forma tal que se puedan priorizar acciones, así como las estrategias de intervención futuras.

El ejercicio tendrá dos momentos: una priorización participativa con distintos sectores y actores del territorio, y a partir de los insumos obtenidos de esta priorización participativa se realizará la priorización técnica con el equipo del GAD a cargo de la formulación/actualización del PDOT.

La metodología de priorización será definida por el equipo técnico del GAD, sin embargo, se recomienda considerar, al menos, los siguientes criterios:

1. **Apoyo de sectores involucrados:** Se refiere al nivel de apoyo de los sectores o actores participantes frente a la potencialidad o problema.
2. **Urgencia:** Se refiere a cuán inmediata debe ser la intervención o resolución de esta potencialidad o problema para el territorio.
3. **Ámbito territorial:** Se refiere al nivel de impacto de la potencialidad o problema, porcentaje de población beneficiada/ afectada por la potencialidad o problema.
4. **Capacidad institucional:** Se refiere al desempeño del GAD, en función de sus competencias y habilidades, para articularse con otros actores, frente a la potencialidad/problemática planteada, equipos técnicos especializados, presupuesto, acuerdos o convenios.

A partir de los criterios seleccionados se deberá otorgar una valoración que permita que el ejercicio de priorización se base en un análisis cuantitativo.

Las potencialidades y problemas adecuadamente priorizados son un importante insumo para establecer con claridad las intervenciones durante la gestión de gobierno en el período correspondiente, así como las aspiraciones futuras del territorio.

Los desafíos de gestión alimentarán la construcción de algunos elementos de la propuesta y los desafíos de largo plazo alimentarán la construcción de objetivos de desarrollo.

Cabe señalar que, de acuerdo con las necesidades, el GAD podría incorporar criterios adicionales de priorización, los que deben ser fundamentados metodológicamente.

**Tabla 4.** Herramienta para la priorización de problemas

Potencialidad	Criterios de priorización				
	C1	C2	C3	Cn...	Valoración total

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

**Tabla 5.** Herramienta para la priorización de problemas

Problema	Criterios de priorización				
	C1	C2	C3	Cn...	Valoración total

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

A partir de la valoración cuantitativa se identificarán aquellos problemas/potencialidades con mayor valoración, los cuales tendrán prioridad alta. Del mismo modo, aquellos problemas/potencialidades con valores intermedios, corresponderán a prioridades medias.

Los problemas/potencialidades con valoraciones altas y medias se sistematizarán en la siguiente matriz.

**Tabla 6.** Matriz de problemas con prioridad alta o media con sus desafíos de gestión.

Potencialidad/Problema	Prioridad (alta/media)	Desafío de gestión*	Desafío de largo plazo**

\* Durante el período de gestión.

\*\* Posterior al período de gestión.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

## 2.4. Modelo actual del territorio

Una vez caracterizado el territorio y priorizados las potencialidades y problemas de mayor incidencia, se debe evidenciar las condiciones actuales con las que cuenta el territorio, para que a partir de esta realidad se defina el modelo que se espera tener a mediano y largo plazo.

El modelo territorial actual es la representación gráfica de la organización del territorio, que incluye las potencialidades y problemas identificados en el análisis estratégico<sup>9</sup>. Esta representación permite comprender el sistema territorial, interacciones, relaciones y sinergias para la toma de decisiones de los procesos de planificación y aplicación de políticas públicas, de forma participativa.

### Nivel provincial

Para este ejercicio, el nivel provincial tomará como punto de partida el modelo territorial actual del PDOT vigente, así como el modelo territorial actual de los cantones que conforman la provincia. Complementariamente, se debe articular con los Planes de Uso y Gestión del Suelo<sup>10</sup> de los cantones que conforman la provincia.

Se incluirán aquellas potencialidades y problemas que puedan ser ubicadas territorialmente, a partir de información base en cada unidad territorial definida por el GAD.

A fin de cumplir con lo establecido previamente, el nivel de gobierno provincial empleará los siguientes criterios para definir las unidades territoriales:

<sup>9</sup> Temáticas estratégicas, vinculadas a las directrices y a los sistemas.

<sup>10</sup> RESOLUCIÓN No. 0005-CTUGS-2020 Art. 10.- Articulación con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.- Los Planes de Uso y Gestión del Suelo mantendrán siempre una relación directa con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal y apoyarán las definiciones establecidas a nivel provincial y parroquial en cuya formulación deberán sujetarse a los lineamientos de los entes rectores como: Servicios Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otros.

- Suelos rurales de producción:
  - Uso de suelo, que determina la aptitud del suelo para su aprovechamiento, bajo una categoría o tipo de utilización desde la perspectiva de producción agropecuaria, forestal y/o natural.
  - Sistema público de soporte (infraestructura de riego y accesibilidad).
  - Se deberá identificar las amenazas, vulnerabilidades y la exposición de los suelos productivos; esto debe permitirnos el desarrollo de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.
  - Puesta en valor del patrimonio biocultural que permita la identificación, entre otros, de prácticas y saberes productivos.
  - Identificación de las redes compuestas por la agricultura familiar y campesina, y Economía Popular y Solidaria.
  
- Suelos rurales de protección.
- Red de asentamientos humanos.

El resultado de este análisis permite identificar oportunidades de desarrollo de la provincia, en función de la articulación entre niveles de gobierno, considerando las potencialidades y problemas que deben ser gestionadas en el marco del ordenamiento territorial.

La unidad territorial es la delimitación de áreas del territorio con funciones similares; estas podrán desagregarse de acuerdo con la disponibilidad y nivel de detalle de la información del GAD. Estas unidades se construyen de acuerdo con la metodología que se defina dentro del gobierno provincial.

La construcción del modelo actual se realizará con la información disponible; podrán ser mapas elaborados desde un sistema de información geográfica o coremas<sup>11</sup>. La información relevante que no pueda ser representada gráficamente se describirá en el texto que acompaña el gráfico.

### **Nivel cantonal y parroquial**

Para el nivel cantonal, el modelo territorial actual considerará el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo vigente; incluirá aquellas potencialidades y problemas que puedan ser ubicadas territorialmente, a partir de información base disponible, sobre cada unidad territorial definida por el GAD.

El modelo territorial actual parroquial observará el modelo territorial definido por el cantón, complementando el análisis con aquellas potencialidades y problemáticas que puedan ser ubicadas territorialmente, en cada unidad territorial definida por el GAD.

En el caso de los cantones para la formulación del modelo territorial actual se deberá considerar, para las unidades territoriales, las categorías de Uso y Gestión del Suelo del PUGS del cantón respectivo:

- Suelo urbano:
  - Consolidado.
  - No consolidado.
  - Protección.

---

<sup>11</sup> Representación gráfica esquemática, basada en figuras geométricas de los elementos que conforman un espacio y las relaciones e interrelaciones existentes.

- Suelo rural:
  - Producción.
  - Aprovechamiento extractivo.
  - Expansión urbana.
  - Protección.

Estas unidades se construyen de acuerdo con la metodología que se defina por nivel de gobierno. El resultado de este análisis permite identificar oportunidades de desarrollo del cantón y de la parroquia rural, en función del uso y gestión del suelo y la provisión de servicios básicos, considerando las problemáticas y potencialidades que deben ser gestionadas en el marco del ordenamiento territorial.



### 3. Fase elaboración de propuesta

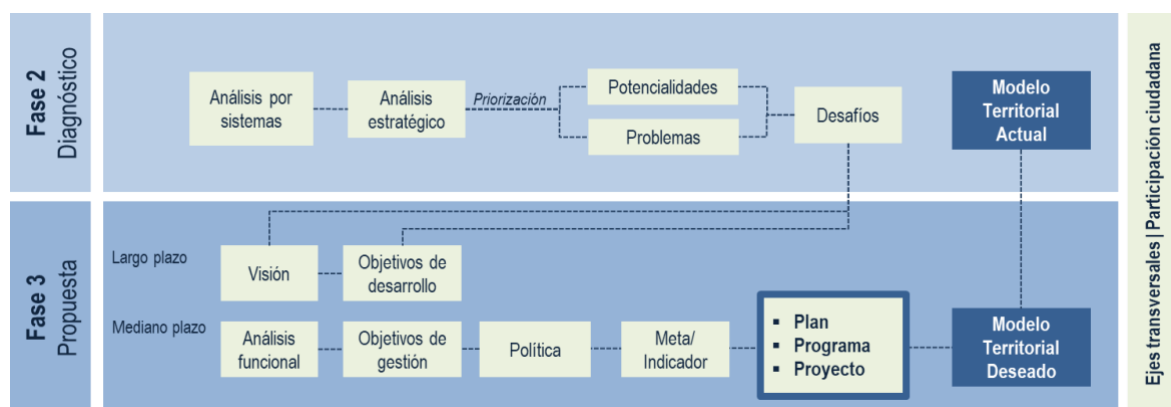
La propuesta es el conjunto de decisiones estratégicas que deben implementarse en el territorio para alcanzar la visión y objetivos de desarrollo. Estas deben ser decisiones concertadas y articuladas con los actores territoriales para asegurar la legitimidad y viabilidad de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos que se propongan.

Esta fase contiene las siguientes etapas:

- **Propuesta largo plazo**
  - **Visión de desarrollo**  
Se construye a partir del modelo territorial actual, potencialidades y desafíos priorizadas en el diagnóstico.
  - **Objetivos de desarrollo**  
Grandes líneas de desarrollo que guían las intervenciones territoriales. Consideraciones para la construcción.
- **Propuesta de Gestión**
  - **Análisis funcional de unidades territoriales**  
Identificación y ubicación de desafíos por unidad territorial.
  - **Objetivos, políticas, metas, indicadores**  
Definidos a partir de los desafíos de gestión identificados durante el diagnóstico, así como del análisis de las competencias de cada nivel de gobierno.
  - **Planes, programas, proyectos y presupuestos**  
Definidas en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno Alineación: ODS y planificación nacional.
  - **Modelo territorial deseado**  
Identificación del territorio que se espera alcanzar en el futuro mediante la representación gráfica y descrita, principalmente, de los proyectos.

Para la construcción de la propuesta se debe considerar las potencialidades, problemas y desafíos identificados en la fase de diagnóstico para la formulación de la visión y objetivos. Esta sección deberá considerar una proyección de mediano y largo plazo. En el siguiente gráfico se presenta el flujo de la información obtenida y su relación en la elaboración de la propuesta.

**Ilustración 3.** Flujo de relacionamiento diagnóstico - propuesta de PDOT



**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

### 3.1. Propuesta de largo plazo

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deben contar con una visión a largo plazo que permita proyectar un proceso paulatino de cierre de brechas y consecución de mejoras que beneficien a la población y fortalezcan un proceso sostenido. Esta visión de largo plazo es la base fundamental sobre la cual se asienta la propuesta, en la medida que marca las grandes apuestas territoriales de acuerdo con las aspiraciones de su población y las tendencias sociales, económicas y ambientales que pueden constituirse en barreras y oportunidades para la consecución de dichas aspiraciones, tomando en cuenta la visión de largo plazo del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

La propuesta de largo plazo está conformada por una visión a largo plazo y sus objetivos de desarrollo. Para su construcción es importante considerar elementos técnicos y políticos, en la medida de que recoge las aspiraciones de sus habitantes y las perspectivas de los actores del territorio.

#### 3.1.1. Visión de desarrollo

Comprende un enfoque a largo plazo que recoge los cambios fundamentales que deberían ocurrir para aprovechar las potencialidades existentes y resolver los problemas planteados en el diagnóstico en pro de garantizar la superación de barreras para el pleno ejercicio de derechos de la población.

Para la construcción de la visión se deberá considerar los elementos que arrojó el análisis estratégico del diagnóstico, en especial los desafíos de largo plazo y las potencialidades del territorio (tabla 6); asimismo, se sugiere considerar los temas clave de las directrices de la ETN, con la finalidad de vincular la visión del territorio a los objetivos nacionales.

En general, una mirada de largo plazo se construye con un horizonte temporal a futuro, sin embargo, se sugiere considerar el plazo del año 2030, año de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un aspecto a considerar es que la visión de desarrollo es a largo plazo, por lo cual no es conveniente cambiarla en cada nueva administración sino, más bien, contrastarla con la nueva situación, revisarla a la luz de las visiones de otros niveles de gobierno y, con ello, evaluar la pertinencia de cambiarla, mantenerla o fortalecerla.

Para la construcción de la **visión a largo plazo** se pueden plantear tres preguntas clave:

1. ¿Cuáles son las brechas que se requieren cubrir para un pleno ejercicio de derechos por parte de la población, con equidad e inclusión de todos y todas?
2. ¿Qué potencialidades podemos aprovechar para ello y cómo aseguramos un uso adecuado y el cuidado de los recursos naturales?
3. ¿Cómo se articularán los diferentes actores frente al objetivo común?

El proceso de construcción de la visión será participativo, integrando a actores representantes de diversos actores, cuyos aportes se considerarán de una manera técnica. Al final se construye un párrafo (máximo de cinco oraciones) de visión a largo plazo consensuada y validada por los actores participantes.

### 3.1.2. Objetivos de desarrollo

Los objetivos de desarrollo del GAD constituyen la situación fundamental que se desea alcanzar en el plazo determinado en la visión. Redactados en infinitivo<sup>12</sup>, detallan la situación social, cultural, económica deseada, la calidad de vida que se debe alcanzar, el rol que el territorio ocupará en el contexto nacional o regional con base en sus atributos y la forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

Estos objetivos se propondrán en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno; deben considerar, también, la correspondencia con otros instrumentos de planificación tales como el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional, las Agendas Nacionales para la Igualdad, Agendas de Coordinación Zonal, instrumentos de planificación diferenciada (ver anexo RIC), planes sectoriales, los elementos estratégicos de otros niveles de gobierno.

La definición de objetivos de desarrollo puede realizarse a través de la siguiente matriz.

**Tabla 7.** Objetivos de desarrollo

<b>Visión de Desarrollo</b>
<b>Objetivos de desarrollo</b>

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Una vez definidos los desafíos de largo plazo se sugiere priorizarlos de acuerdo a la metodología que determine el equipo técnico del GAD, a fin de garantizar una intervención efectiva. Los desafíos de largo plazo priorizados y sus objetivos de desarrollo correspondientes se sistematizarán empleando la siguiente tabla:

**Tabla 8.** Objetivos de desarrollo

<b>Desafío de largo plazo (alto y medio)</b>	<b>Objetivo de desarrollo</b>	<b>Competencia</b>

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

### 3.2. Propuesta de gestión de mediano plazo

Una vez definidos los objetivos de desarrollo que guían las intervenciones territoriales en el largo plazo se deberá plantear objetivos de gestión, políticas, planes, programas y proyectos, indicadores y metas orientados a satisfacer las necesidades territoriales dentro del periodo de gestión.

<sup>12</sup> Para la definición de objetivos de desarrollo se pone a consideración la siguiente lista de verbos: superar, mejorar, disminuir, transformar, asegurar, reducir, consolidar, recuperar, garantizar, incrementar, potencializar.

### 3.2.1. Análisis funcional de unidades territoriales

El análisis funcional comprende un ejercicio de ordenamiento territorial que pretende **organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio**, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas partiendo de los desafíos de gestión identificados.

Además, este análisis pretende generar pertinencia territorial considerando las características específicas sociales, culturales, ambientales, económicas y políticas que garantiza la optimización de los recursos y la sostenibilidad de la política pública en el territorio.

En tal razón, el análisis funcional se realizará a partir de las unidades territoriales definidas dependiendo del nivel de gobierno, las categorías del PUGS (según corresponda) identificadas en el modelo actual del diagnóstico, así como en relación a los desafíos de gestión priorizados que se identificaron en el diagnóstico y acciones que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos de desarrollo. Las unidades territoriales definidas en el modelo actual pasan a ser unidades de intervención, que tienen como objetivo la focalización de planes, programas y proyectos para el desarrollo del territorio.

Esta organización de acciones permite entender el funcionamiento del territorio de acuerdo con las características definidas en las categorías o unidades territoriales, a fin de responder a los requerimientos, demandas de atención, vocaciones territoriales, siempre basados en los criterios de equidad.

**Tabla 9.** Análisis funcional GAD provincial

Desafío de gestión (alto y medio)	Competencia	Unidad de intervención*					Todo el territorio	Articulación
		Unidad territorial a	Unidad territorial b	Unidad territorial c	Unidad territorial d	Unidad territorial ...		

\*Unidades definidas por cada GAD.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Para el nivel cantonal, el análisis funcional se deberá realizar en función de las unidades territoriales provenientes del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

**Tabla 10.** Análisis funcional GAD cantonal y parroquial

Desafío de gestión (alto y medio)	Competencia	Unidad de intervención*							Todo el territorio	Articulación
		Suelo Urbano			Suelo Rural					
		Consolidado	No consolidado	Protección	Producción	Aprovechamiento extractivo	Expansión urbana	Protección		

\*Categorías de uso de los Planes de Uso y Gestión del Suelo -PUGS.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Los tres primeros campos ya han sido identificados: desafíos de gestión y competencias en la fase de Diagnóstico - Análisis estratégico.

**Consideraciones para el análisis funcional de las unidades territoriales**

Nivel provincial: se debe marcar con una X la presencia del desafío en la unidad o unidades territoriales correspondientes de acuerdo con las categorías definidas en el modelo territorial.

Nivel cantonal y parroquial: se debe marcar con una X la presencia del desafío en la unidad o unidades territoriales de acuerdo con las categorías dadas por el plan de uso y gestión del suelo del cantón correspondiente y si es parroquia las categorías de uso del suelo del cantón al que pertenece. Se recomienda considerar los tratamientos y aprovechamientos por categorías de uso de suelo del PUGS.

Todo el territorio: podrían identificarse desafíos que tienen incidencia en todo el territorio, si es así, se debe marcar una X en esta columna.

Articulación: en el caso de ser un desafío que involucra intervenciones realizadas por diferentes actores se deberá señalar en esta columna con qué instituciones, asociaciones, etc. se intervendría para alcanzar el desafío en esta unidad territorial.

**3.2.2. Objetivos, políticas, metas, indicadores**

La definición de objetivos de gestión, sus políticas, metas e indicadores es un paso fundamental en la construcción del territorio deseado pues significa marcar el camino y las acciones que se deben desarrollar para alcanzarlo. Los desafíos de gestión priorizados en la fase de diagnóstico constituyen el punto de partida para la definición de los siguientes elementos, orientando la perspectiva y el planteamiento de las acciones del período de gobierno correspondiente.

**Tabla 11.** Definición de objetivos, políticas, metas e indicadores

Desafío de gestión	Competencia	Objetivo de gestión	Política	Indicador	Meta	Línea de base	Año LB	Anualización de metas			
								Año 1	Año 2	Año 3	Año 4

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Los campos “desafío de gestión” y “competencia” se toman de la fase de sistematización y priorización de problemas y son el punto de partida para la construcción de los objetivos de gestión. Para comprensión del planteamiento de este apartado se enuncian, a continuación, las siguientes definiciones:

- **Objetivo de gestión:** Es aquel que se debe alcanzar para afianzar y viabilizar el objetivo de desarrollo. Se formulan a partir de los desafíos de gestión priorizados previamente y del análisis de las competencias de cada nivel de gobierno. Debe definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias, aprovechen potencialidades territoriales y puedan ser cumplidos en el periodo de gestión.
- **Políticas:** Son las líneas de acción que se deben desarrollar para lograr los objetivos propuestos. Constituyen el marco dentro del cual deberán desplegarse los esfuerzos y acciones para alcanzar los objetivos de gestión y se formulan como una oración en infinitivo, con frases cortas y concisas.

- **Indicador:**<sup>13</sup> Se define como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido, en cierto momento y en un determinado espacio. Permite medir el cumplimiento de los objetivos y de las metas descritas en los PDOT.
- **Meta:** Es la estimación cuantitativa de lo que se busca alcanzar en un periodo definido, sean estos impactos, efectos o productos. Se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo. Se establecen o plantean a partir de los indicadores seleccionados y en concordancia con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019b, p.9).
- **Línea de base:** Es el valor que fija un indicador como punto de partida para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de las metas. Es indispensable contar con el año de referencia de la línea de base.

Todas las metas se deben anualizar, es decir, se deberá definir el valor a alcanzar en cada año hasta la finalización del periodo de gobierno. Se debe contar con una línea base que sea el punto de referencia para la medición.

Para la definición de indicadores, pueden usarse dos tipos de (i) indicadores de resultado: miden los “efectos intermedios”, en las condiciones y características del grupo objetivo sobre los cuales la acción pública ha incidido; (ii) Indicadores de gestión: responden a una lógica de eficiencia y permiten determinar la cantidad de recursos empleados tras cada logro descrito.

### 3.2.3. Planes, programas, proyectos y presupuestos

A partir de las políticas definidas previamente, como siguiente paso el GAD debe proponer planes programas y proyectos cuya implementación conlleve a cumplir con las metas planteadas; en este punto también se deben considerar planes, programas y proyectos identificados en el PDOT vigente. Para la formulación de planes, programas y proyectos se debe considerar la alineación a otros instrumentos que complementen e integren intervenciones de carácter nacional.

Los planes, programas y proyectos planteados en este ámbito serán propuestos conforme a los siguientes parámetros:

- Mejorar la calidad de vida de los grupos de atención prioritaria.
- Aportar a la construcción de un territorio seguro y resiliente.
- Aportar a la reducción de riesgos y vulnerabilidades del territorio.
- Contemplar mecanismos de participación y corresponsabilidad ciudadana.

Es importante recordar que, al igual que el PDOT, otros instrumentos de planificación aterrizan en estrategias, metas, indicadores y acciones. Cada acción implementada lleva detrás recursos invertidos o recursos disponibles, tales como financiamiento, asistencias técnicas, modelos de educación y capacitación, proyectos piloto, servicios, entre otros. En el análisis de alineación, se puede determinar cómo los objetivos globales, nacionales o de otros niveles de gobierno, se reflejan en los propios objetivos de desarrollo y, con ello, facilitar el diálogo necesario para su implementación.

En la formulación de planes, programas y proyectos se debe considerar la alineación a otros instrumentos que complementen intervenciones de la planificación nacional y estratégica,

<sup>13</sup> Son elementos de un indicador: unidad de medida, complemento, entendiéndose como el fenómeno que se va a medir. Para la determinación de un indicador se deberá tener un marco teórico conceptual, una fuente de información periódica y, en el caso de la formulación, se emplearán fichas metodológicas establecidas para este propósito (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019b, p.10).

así como los de enfoques de igualdad identificados en las Agendas Nacionales para la Igualdad.<sup>14</sup>

Esta fase constituye un trabajo del equipo técnico de elaboración del PDOT, con base en los insumos de las fases previas mediante la siguiente herramienta:

**Tabla 12.** Definición de planes programas y proyectos

Objetivo de desarrollo	Objetivo de gestión	Política	Competencia	Meta	Plan / programa	Proyecto	Presupuesto referencial	Unidad de intervención	PND		ETN	ODS
									Objetivo	Meta	Directriz	Objetivo

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

En este planteamiento se debe considerar a las unidades de intervención definidas y relacionadas en el análisis funcional; si el programa o proyecto abarca todo el territorio, se deberá especificar como tal. Los campos Plan/programa, proyecto (en el caso que el GAD defina proyectos) y presupuesto referencial se deberán completar de acuerdo con las siguientes condiciones conceptuales:

**Ilustración 4.** Condiciones conceptuales definición planes, programas y proyectos PDOT<sup>15</sup>

Plan	Programa	Proyecto	Presupuesto
Conjunto de orientaciones y prioridades definidas en el ámbito técnico y político, que permiten establecer objetivos y metas de corto, mediano o largo plazo, así como las acciones para alcanzarlas.	Enunciado de actividades o pasos necesarios para la realización de un(os) objetivo(s) de un plan. Se orientan por un objetivo estratégico.	Conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.	Conjunto recursos monetarios disponibles por la institución u organización, distribuidos por programas. Un presupuesto enlista el costo detallado de cada programa.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Las columnas correspondientes a la alineación de esta matriz corresponden a:

- **Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo:** Objetivos nacionales determinados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, elaborado por el Gobierno Nacional.
- **Meta del Plan Nacional de Desarrollo:** Metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, elaborado por el Gobierno Nacional.
- **Objetivo de Desarrollo Sostenible:** Corresponden a los objetivos adoptados por las Naciones Unidas, en 2015, como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad; forman parte de la Agenda 2030. Para esta Agenda y los ODS, el PNUD tiene disponible una herramienta en línea que facilita este

<sup>14</sup> Para este punto es necesario, igualmente, hacer referencia al link de información disponible referente Agendas nacionales para la igualdad

<sup>15</sup> Secretaría Nacional de Planificación, 2021a, p.6.

ejercicio y permite la vinculación a las metas de cada Objetivo de Desarrollo Sostenible.<sup>16</sup>

Los planes, programas y proyectos establecidos por el GAD se orientarán a las siguientes temáticas, de acuerdo a sus competencias<sup>17</sup>:

- Diseñar, implementar y fortalecer sistemas agroecológicos de agricultura familiar campesina que permitan producir alimentos.
- Proponer programas de intervención para asegurar la alimentación sana, saludable, nutritiva y suficiente que potencie la producción local, la seguridad y soberanía alimentaria para reducir los índices de desnutrición infantil.
- Fomentar la participación de las mujeres en temas relacionados con la gestión del recurso hídrico.
- Promover y proteger los conocimientos y prácticas tradicionales y ancestrales de las mujeres indígenas y afrodescendientes en cuanto al manejo de la agricultura, conservación de semillas, que permiten mantener la soberanía alimentaria, así como de la protección y acceso a la tierra, el agua.
- Fortalecer el sistema vial urbano que se articule con unidades de prestación de servicios públicos.
- Considerar propuestas de reciclaje con participación de personas en movilidad humana, como mecanismo de inclusión y cuidado de medio ambiente.
- Implementar el sistema de prevención y protección integral de las víctimas de violencia de género.
- Elaborar planes locales de seguridad ciudadana.
- Motivar la conformación de consorcios y mancomunidades para la gestión de sus competencias.

Adicionalmente, es importante considerar que, más allá de la alineación de la planificación local a la planificación nacional y global a otros instrumentos que dependerán de las particularidades del territorio, si el GAD se encuentra en un territorio especial, marino costero, fronterizo, amazónico o en las Islas Galápagos, debe considerar el análisis de cómo incorpora los lineamientos o políticas propias de su territorio. Igualmente, si en el territorio se han elaborado planes de vida, será importante analizar y establecer cómo se van a incorporar estos al análisis.

**Tabla 13.** Alineación, agendas nacionales para la igualdad, planificación territorial diferenciada, agendas de coordinación zonal

Objetivo de desarrollo (GAD)	Objetivo de gestión	Competencia	Agendas Nacionales para la igualdad		Planificación Territorial diferenciada		Agenda de coordinación zonal	
			Agenda de igualdad	Objetivo	Instrumento	Lineamiento	AC Z #	Prioridad territorial

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

En el caso de que el objetivo de gestión tenga relación con algún objetivo de las Agendas Nacionales de Igualdad se colocará en el casillero el nombre de la agenda y, en la columna derecha, el objetivo con el cual se relaciona.

<sup>16</sup> Link de la herramienta de vinculación a la Agenda 2030 y los ODS.

<sup>17</sup> Considerar la asignación del 10% de presupuesto para el trabajo con grupos de atención prioritaria.



Si se identifica algún elemento importante en la planificación especial analizada se detallará el instrumento y, en la columna derecha, se especificará cómo se incluye en el objetivo de gestión este elemento.

Una vez desarrollados los elementos de la propuesta se deberá sistematizar en la siguiente matriz de consolidación:

**Tabla 14.** Definición de objetivos, políticas, metas e indicadores

PND	ODS	Objetivo de desarrollo	Objetivo de gestión	Competencia	Política	Indicador	Línea base	Meta	Plan / programa Proyecto	Presupuesto referencial
Objetivo	Objetivo									

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

### 3.2.4. Modelo territorial deseado

Es la representación gráfica e ideal del territorio en la que se visualizan las condiciones requeridas para fortalecer los vínculos espaciales entre los asentamientos humanos, las actividades económicas y el medio natural para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados por el GAD, de acuerdo con sus competencias, aprovechando sus potencialidades y reduciendo los riesgos existentes.

A partir de las unidades territoriales y el análisis funcional de la fase de propuesta (ver tabla 8 y tabla 9) se define el modelo territorial deseado, que pueda viabilizar el logro de los objetivos estratégicos planteados.

Para la formulación del modelo territorial deseado provincial se deberá considerar a las unidades de intervención definidas previamente, considerando los modelos territoriales deseados cantonales y su articulación del modelo económico productivo.

Para la formulación del modelo territorial deseado cantonal<sup>18</sup> y parroquial las unidades de intervención deberán considerar los tratamientos de las categorías de Uso y Gestión del Suelo definidos en el PUGS:

- Suelo urbano:
  - Consolidado: Conservación, sostenimiento y renovación.
  - No consolidado: Mejoramiento integral, consolidación y desarrollo.
  - Protección: Conservación y recuperación.
  
- Suelo rural:
  - Producción: promoción productiva, recuperación o mitigación.
  - Aprovechamiento extractivo: promoción productiva, recuperación o mitigación.
  - Expansión urbana: Desarrollo.

<sup>18</sup> Considerando si se encuentra vigente el PUGS o requiere de ajustes, el Modelo Territorial Deseado orientará al componente estructurante de los PUGS.

- Protección: Conservación y recuperación.

El modelo territorial deseado debe detallar en un mapa o corema las formas de utilización y manejo de las distintas unidades de intervención de acuerdo con los planes, programas y proyectos, en el marco de las competencias del GAD.

## 4. Fase elaboración de modelo de gestión

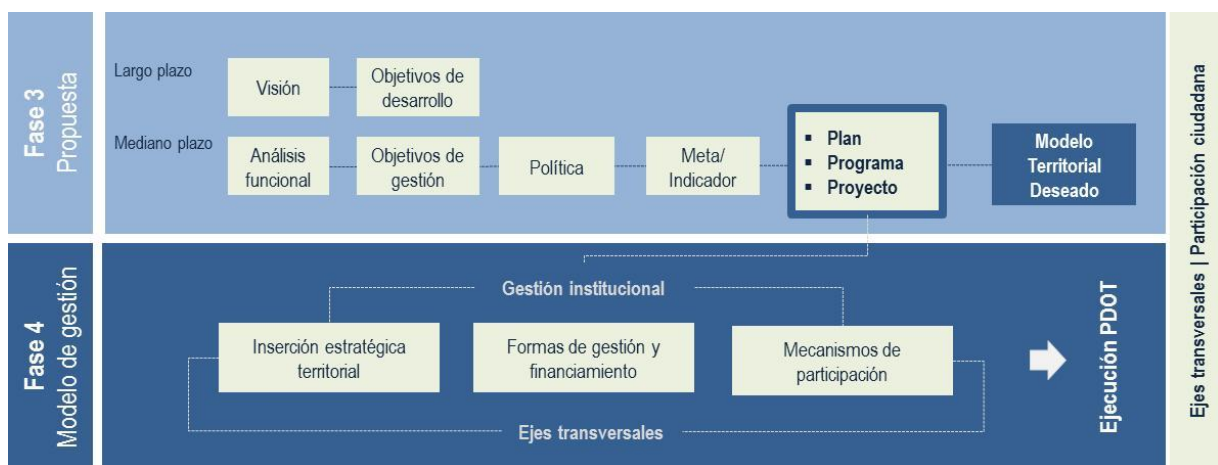
El modelo de gestión es el componente del PDOT que contiene un conjunto de estrategias y procesos de gestión que ejecuta el GAD para la administración de su territorio, a fin de solventar los problemas y desafíos identificados en el componente de Diagnóstico y alcanzar los objetivos, estrategias, políticas, planes, programas, proyectos planteados en el componente de propuesta.

Este componente se construye a partir del análisis e identificación de las intervenciones en el territorio, con el objetivo de consolidar la inserción estratégica territorial del GAD, la cual se complementa con las formas de gestión que permiten una articulación multinivel e intersectorial para la gestión del GAD, en el marco de sus objetivos de gestión y los planes programas y proyecto planteados. Por otro lado, se realizará el análisis de temas transversales para la revisión de medidas que apunten a fortalecer la gestión en cuanto a la planificación e información, protección de derechos, gestión de riesgos. Además, se identifican mecanismos participativos, instrumentos de gestión institucional para la gestión e identificación de estrategias de seguimiento y evaluación del PDOT. A continuación, se resumen las etapas de esta fase:

- **Inserción estratégica territorial**  
Se identifica la participación y las intervenciones del GAD en relación a iniciativas que se desarrollan en el territorio por parte de otros actores (asociaciones, academia, ONG, OSC, otros).
- **Formas de gestión (articulación para la gestión)**  
Definición de mecanismos de articulación para la ejecución de programas, planes y proyectos.
- **Estrategias transversales**  
Propuesta de estrategias de enfoques de igualdad, riesgos, cambio climático, combate a desnutrición crónica infantil.
- **Seguimiento y evaluación**  
Definición de estrategias de seguimiento y evaluación vinculadas a la planificación nacional.

El siguiente flujo evidencia las relaciones de las secciones de los componentes anteriores con el componente de modelo de gestión.

**Ilustración 5.** Flujo de relacionamiento Fase de Propuesta – modelo de gestión



Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

## 4.1. Inserción estratégica territorial

Este paso se alimenta de la información obtenida durante el mapeo de actores de la fase previa, del diagnóstico y análisis estratégico (punto 2.2). Se busca conocer todas las iniciativas públicas, privadas, comunitarias (PDOT vigente) que se desarrollan en el territorio para generar interacciones que permitan incrementar los efectos positivos que cada una de ellas puede tener en la localidad. A través de este conocimiento se podrá definir, también, la articulación que puede tener el GAD en estas iniciativas, desde el ámbito de su competencia y sus funciones.

**Tabla 15.** Definición de iniciativas, objetivos y mecanismos de articulación

Iniciativa	Objetivo de la articulación	Mecanismo de articulación

**Elaboración:** Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

**Iniciativa:** Se entiende como iniciativa todo plan, programa, proyecto, convenio, espacio de coordinación, etc., que busca dar solución a un problema local, a través del aprovechamiento de las potencialidades territoriales. Estos pueden ser promovidos desde el sector público, privado, comunitario, académico, de cooperación internacional, entre otros.

Para llenar esta columna se parte de la información obtenida en el mapeo de actores. Se trabajará bajo las iniciativas de alto impacto en el territorio, de acuerdo con el análisis de los equipos técnicos.

**Objetivo de la articulación:** Determinar cuál será el objetivo de la articulación del GAD en la intervención. Se debe evidenciar el carácter estratégico de su intervención.

**Mecanismos de la articulación:** Determinar cuál será la forma de articulación del GAD en la intervención.

## 4.2. Formas de gestión - articulación para la gestión

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

A partir de la identificación de problemas y potencialidades del Diagnóstico se establecen los mecanismos de coordinación para la implementación de programas y proyectos de competencia exclusiva de los GAD.

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

Para el desarrollo de este apartado se deberá considerar como actores estratégicos a: academia, instituciones públicas descentralizadas, instituciones públicas desconcentradas, sector privado, ONG, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional

(multilaterales), banca pública. Se proponen las siguientes matrices para sistematizar esta información:

**Tabla 16.** Formas de gestión nivel provincial y cantonal

Plan, programa, proyecto	Relacionamiento		Forma de gestión	Unidad responsable / responsable
	Actor involucrado	Interés ¿Por qué, para qué?		

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

- **Relacionamiento:** Se identifican los actores públicos y privados que corresponden a las entidades que intervienen en el plan, programa o proyecto (considerar el mapeo de actores realizado en la fase previa de elaboración del PDOT), así como también se analiza el interés ¿por qué? y ¿para qué? Es el propósito para generar esta articulación con los actores.
- **Formas de gestión:** Se considerará a los mecanismos de articulación a aquellos instrumentos y formas de gestión utilizados en la intervención articulada entre los actores identificados; estos podrán ser: acuerdos, convenios, mancomunidades, consorcios, alianzas público privadas, reuniones bilaterales, entre otros.
- **Unidad responsable:** Para el caso de los GAD provinciales y cantonales se identifica la unidad o unidades del GAD responsables de la implementación de cada plan, programa y proyecto que deberá, además, responsabilizarse del relacionamiento y las formas identificados.
- **Responsable:** en el caso de los GAD parroquiales se identifica el responsable de la implementación de cada plan, programa y proyecto que deberá, además, responsabilizarse del relacionamiento y los mecanismos identificados.

### 4.3. Estrategias transversales

El modelo de gestión del PDOT debe considerar la incorporación de cuatro temas o ejes transversales establecidos en la Constitución:

- Igualdad de derechos para todas las personas.
- Protección frente a riesgos y desastres.
- Adopción de medidas frente al cambio climático.
- Adopción de medidas para la reducción de la Desnutrición Crónica Infantil.

Una vez que se ha avanzado en el análisis de diagnóstico, la definición de objetivos y la construcción de políticas, metas, indicadores, es importante validar la incorporación de los ejes transversales tanto en la propuesta como en el modelo de gestión. El análisis de los ejes transversales será un ejercicio crítico de revisión de la construcción del PDOT en su conjunto; es por ello que no se plantea un instrumento de transversalidad para un componente del Plan o alguno de sus elementos.

- **Igualdad de derechos para todas las personas**

La planificación territorial debe lograr establecer políticas y acciones de acuerdo con las necesidades diferenciadas de las personas, su situación de vulnerabilidad y niveles de

exposición a riesgos laborales, sociales, económicos o ambientales que tienen. Se observará lo dispuesto en las Agendas Nacionales para la Igualdad.

De igual manera, estas políticas y acciones deben facilitar el reconocimiento y puesta en valor de las propias potencialidades y habilidades, así como establecer mecanismos que permitan promover la resiliencia, adaptación y recuperación de situaciones de exclusión o desigualdad.

- **Protección frente a riesgos y desastres**

La Constitución establece que el Estado protegerá a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de los desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional (Art. 389 CRE).

Adicionalmente, establece que el Sistema tendrá como funciones principales, entre otras, asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión (Art. 389-3 CRE).

- **Adopción de medidas ante el cambio climático**

El compromiso por la lucha frente al cambio climático, también, se encuentra incorporado en la Constitución ecuatoriana, estableciendo que el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de bosques y la vegetación y protegerá a la población en riesgo (Art. 414 CRE). Se deberá observar lo contenido en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y las Contribuciones Nacionales Determinadas.

- **Adopción de medidas frente a la desnutrición crónica infantil**

La desnutrición crónica infantil en la planificación local debe traducirse en acciones estratégicas conjuntas con los niveles de gobierno y las competencias que le correspondan para prevenir y reducir la DCI desde la planificación local. El abordaje de la desnutrición crónica infantil debe constituirse en uno de los ejes principales en la definición del modelo de gestión del PDOT, por cuanto responde a las competencias de los GAD.

#### **4.4. Estrategias de seguimiento y evaluación**

Los gobiernos autónomos descentralizados definirán su estrategia para el seguimiento y evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de conformidad con las directrices y lineamientos emitidos por el ente rector de la planificación y aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

Las estrategias del seguimiento y evaluación permiten una revisión permanente del proceso de implementación del PDOT para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, la

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

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

Los resultados del proceso de seguimiento y evaluación deberán ser presentados a la máxima instancia de participación ciudadana que el gobierno local considere pertinente, de conformidad con el Art. 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que incluirá a los actores internos y externos.

## Sección III: Instancias de validación y aprobación

### 1 Consejos locales de planificación

Estarán integrados por, al menos, un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía<sup>19</sup>. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional (LOPC, 2011, art. 66).

### 2 Asambleas ciudadanas locales

Las asambleas ciudadanas locales se regulan por sus propios estatutos y formas de organización de acuerdo con la normativa vigente. Los diferentes niveles de gobierno, las autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) deben apoyar su funcionamiento.

Estas asambleas pueden recibir recursos siempre y cuando cumplan con los siguientes criterios: existencia continua de la asamblea (mínimo dos años); participación en la asamblea de actores y sectores de la sociedad; equidad de género y generacional de los integrantes, así como de las directivas; interculturalidad y diversidad territorial; prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

### 3 Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual y colectiva para participar en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y ejercer control social.

### 4 Funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana durante la formulación/actualización del PDOT

- **Fase 1.** Previo al inicio de la formulación/actualización del PDOT se debe indagar, como parte del mapeo de actores influyentes en el territorio, sobre la existencia y funcionamiento de las instancias de participación, su composición, el grado de actividad o incidencia en la implementación del PDOT anterior. En el caso de que la instancia no contara con las características adecuadas se la debe conformar nuevamente. En estas instancias se elegirán a los tres representantes que participarán en el Consejo de Planificación Local, según el nivel correspondiente (provincial, municipal, parroquial rural).
- **Fase 2.** En esta fase inicial, el equipo técnico permanente (ETP) deberá desarrollar el proceso de formulación/actualización del PDOT de forma participativa. Se convocará a los actores territoriales, de acuerdo con la metodología propuesta por el GAD, para nutrir, retroalimentar y validar el diagnóstico, la visión y objetivos estratégicos del territorio, así como el modelo de gestión. El documento preliminar del PDOT será socializado,

---

<sup>19</sup> Se puede considerar al representante del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.



discutido y validado en un solo evento en el que participarán los miembros que conforman el Sistema de Participación Ciudadana.

- **Fase 3.** El documento validado por la ciudadanía se dará a conocer, en su totalidad, al Consejo de Planificación Local del GAD, que emitirá un informe de resolución favorable sobre las prioridades estratégicas del desarrollo.
- **Fase 4.** Se aprueba y se pone en vigencia el Plan por parte del órgano legislativo provincial, cantonal o parroquial rural. Para el seguimiento, monitoreo y evaluación el GAD debe institucionalizar y normar, mediante ordenanza, los mecanismos de control social.

## 4.1 Consideraciones para la participación ciudadana

La estrategia de participación ciudadana que se desarrolla en este acápite debe ser la continuación de los elementos diseñados e implementados durante la fase previa y de formulación/actualización del PDOT. Se busca determinar los mecanismos de participación, los actores participantes, así como la temporalidad y periodicidad de los mismos en la gestión del GAD.

### Consideraciones generales para los procesos de participación ciudadana en el ciclo de la política pública

- Se debe desarrollar mecanismos de proximidad a la ciudadanía que permita consolidar sus espacios de participación en el tiempo.
- Se debe pensar en las actividades de participación desde las condiciones de la ciudadanía, mas no de la institución. Esto se traduce en:
  - Considerar el tiempo de los actores sociales para la organización de las actividades: de acuerdo con las condiciones laborales de la población, definir los horarios en conjunto en los que sea viable su asistencia.
  - Considerar una localización de fácil acceso y con condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades.
  - Manejar un lenguaje sencillo y comprensible para las personas de la localidad (utilización de ejemplos, manejo de recursos pedagógicos adecuados y evitar lenguaje técnico).
- Fortalecer los espacios de participación ya establecidos:
  - Aprovechar los espacios ya consolidados por los actores sociales y que tienen capacidad de convocatoria.
  - Promover la autonomía de dichos espacios respecto a la institucionalidad. No direccionar las decisiones de los ciudadanos y respetar sus procesos. Se trata de acompañar y facilitar.
  - Fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía para mejorar la calidad de la participación: se debe generar las condiciones adecuadas para que las personas puedan aportar de mejor manera a los procesos de política pública, con pertinencia territorial.
  - Trabajo en red: promover alianzas clave con organizaciones públicas y privadas para gestionar la participación (recursos, apoyo técnico, etc.).
- Previo a generar procesos participativos se debe asegurar la capacidad institucional para responder a las demandas/observaciones requeridos por la ciudadanía.
- Socialización adecuada de los procesos y el alcance de la participación (incidencia en la política pública), para no generar falsas expectativas en la población.

La elaboración de la estrategia de participación ciudadana va más allá de la descripción de los espacios y mecanismos determinados en la normativa; se debe formular una serie de acciones para promover la participación ciudadana permanente en el territorio.

## **Sección IV: Socialización y difusión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT**

Contempla actividades, responsabilidades y recursos que permitan transmitir a la población, los objetivos y resultados del proceso para su participación y apropiación. Socializar implica lograr que el público meta se apropie de un concepto, lo entienda, lo asuma y movilice acciones y decisiones. Entonces, comunicar para movilizar exige considerar las opiniones y puntos de vista de los directamente involucrados

La difusión ocurre al final del proceso, pero su concepción y planeación debe estar presente desde el diseño mismo. Puede estar focalizada, es decir, tomar en cuenta públicos objetivos, identificados desde un principio, porque no son meros destinatarios de la información, sino interlocutores.

## **Sección V: Implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)**

El artículo 50 del Código de Planificación y Finanzas Públicas dispone que los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus PDOT y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran. El ente rector de la planificación nacional, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

Según lo establecido en el artículo 51 respecto de la información sobre el cumplimiento de metas, con el fin de optimizar las intervenciones públicas, los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente al ente rector de la planificación nacional el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.

La Resolución Nro. 001-2016-CNP, de 04 de marzo de 2016, menciona que el Consejo Nacional de Planificación aprobó los “Lineamientos metodológicos para el Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)”, propuesto por el ente rector de la planificación y dispone a los GAD su inmediata implementación.

Los Lineamientos para el Seguimiento y Evaluación a los PDOT indican en la Disposición Transitoria, que: “La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará las directrices para la elaboración del Informe Anual de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

## Glosario de términos

- **Adaptación al cambio climático:** Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.
- **Agendas de Coordinación Zonal:** Son los instrumentos de gestión y coordinación elaborados en cada una de las zonas de planificación por el ente rector de la planificación nacional desconcentrado. Estos instrumentos, de carácter estratégico y operativo, definen con claridad las prioridades de gestión para el desarrollo de las zonas de planificación, establecidas de acuerdo con las prioridades nacionales.
- **Agendas Nacionales para la Igualdad:** Son instrumentos elaborados por los Consejos Nacionales de la Igualdad, que contienen los lineamientos para incluir los enfoques de igualdad en la implementación de políticas públicas, con el objetivo de superar las desigualdades, eliminar toda forma de discriminación, así como asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la constitución. Existen 5 Agendas de Igualdad: Género; Intergeneracional; Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio; Discapacidades; Movilidad Humana.
- **Amenaza:** Es un proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.
- **Asentamientos Humanos:** Los asentamientos humanos o núcleos poblacionales son lugares donde se establece la población. Estos asentamientos se conforman con el tiempo y se diferencia entre sí por el tamaño, tipo, ubicación, función, etc.
- **Autonomía:** Proviene del vocablo latín *auto* que significa “uno mismo” y *nomos* que quiere decir “norma”; esto nos indica que la autonomía es la capacidad que tiene una persona o entidad de establecer sus propias normas y regirse por ellas a la hora de tomar decisiones. En la psicología la autonomía se describe como la capacidad que tiene un individuo de sentir, pensar y tomar decisiones por sí mismo. Este concepto abarca una serie de características y elementos referentes con la autogestión personal.
- **Brecha:** Es la diferencia numérica o porcentual que surge entre dos grupos (geográficos, poblacionales, etarios, etc.) en cuanto al acceso o cobertura de algún beneficio, ya sea social o económico.
- **Brecha de género:** Se refiere a cualquier disparidad entre la condición o posición de los hombres y las mujeres en la sociedad, por ejemplo, el desigual acceso al poder, a recursos y servicios. Suele usarse para referirse a la diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres (brecha salarial de género); sin embargo, pueden existir brechas de género en muchos ámbitos, tales como los cuatro pilares que el Foro Económico Mundial utiliza para calcular su Índice de Brecha de Género, a saber: participación económica y oportunidad, acceso a educación, salud y esperanza de vida, empoderamiento político.
- **Brechas de igualdad:** Reflejan las diferencias sociales y dificultades que tienen los titulares en el ejercicio de sus derechos. Expresan la diferencia en el acceso y ejercicio de derechos por razón de género, edad, discapacidad, origen nacional y pertenencia a pueblos y nacionalidades.
- **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.
- **Derechos humanos:** Están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y están codificados en una serie de tratados internacionales ratificados por los Estados y otros instrumentos adoptados después de la segunda guerra mundial. El concepto de derechos humanos reconoce que a cada ser humano le corresponde disfrutar de sus derechos humanos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión,

opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición.

- **Desigualdad:** La desigualdad y la pobreza constituyen las barreras para el ejercicio de derechos y para lograr el Buen Vivir. La pobreza no consiste, únicamente, en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso al consumo de bienes y servicios para cubrir las necesidades básicas; ser pobre es, también, padecer la exclusión social. En última instancia, la pobreza es la falta de titularidad de derechos, la negación de la ciudadanía
  - Desigualdad Económica: Se refiere a la distribución de la riqueza entre las personas. Las diferencias de ingresos entre las personas más ricas y las más pobres supone un problema de acceso a bienes y servicios para las personas con menos recursos.
  - Desigualdad de género: Se produce cuando una persona no tiene acceso a las mismas oportunidades que una persona de otro sexo.
  - Desigualdad Social: Se produce cuando una persona recibe un trato diferente como consecuencia de su posición social, su situación económica, la religión que profesa, su género, la cultura de la que proviene o sus preferencias sexuales, entre otros aspectos.
- **Emisiones:** liberación de gases de efecto invernadero y/o sus precursores en la atmósfera, en una zona y por un periodo determinados.
- **Enfoques de igualdad y no discriminación:** En el artículo 11, numeral 2, de la Constitución de la República se señala: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Por mandato constitucional, la igualdad y no discriminación es un principio de aplicación de los derechos (Art. 3 numeral 1, Art. 11 numeral 2, Arts. 56, 57, 58 y Art. 66, numeral 4). El proceso de formulación de políticas públicas debe incluir este enfoque con la finalidad de cambiar las asimetrías respecto de patrones socioculturales, políticos y económicos que inciden en el incremento de brechas de desigualdad que afectan directamente a los grupos de atención prioritaria, de poblaciones históricamente excluidas y de personas en situación de vulnerabilidad.
- **Enfoque generacional:** Identifica las interrelaciones existentes entre los diferentes grupos etarios y destaca la importancia que tiene cada grupo generacional para los otros, como parte de su proceso de desarrollo. Reconoce la necesaria protección que el Estado, la sociedad y las familias deben garantizar a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores desde un enfoque de solidaridad e interdependencia “facilitando el reconocimiento de los otros, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido”.
- **Enfoque intergeneracional:** La temática intergeneracional identifica las interrelaciones existentes en cada generación y la importancia de cada una en la siguiente, como parte de su proceso evolutivo; por tanto, reconoce la necesaria protección a esos procesos “facilitando el reconocimiento de los ‘otros’, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido”.
- **Enfoque o perspectiva de género:** Es una herramienta teórico-metodológica, desarrollada para analizar los significados, prácticas, símbolos, representaciones y normas que las sociedades establecen a partir de las diferencias biológicas entre mujeres y hombres dentro de una matriz heterosexual. Se enfoca en las relaciones sociales y las estructuras de poder. Reconoce que el género es una construcción social y cultural que se reproduce históricamente y, por lo tanto, es factible de cambiar. Pone en evidencia que los roles sociales y culturales asignados a mujeres y hombres no son naturales.
- **Evaluación:** Proceso de valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, efectos o impactos de una intervención pública, basado en evidencia y destinado a contribuir a mejorar las políticas públicas.
- **Gas de efecto invernadero (GEI):** Son gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico. Los gases de efecto invernadero atrapan la energía del sol en la atmósfera, provocando que esta se caliente. El vapor de agua (H<sub>2</sub>O), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), metano (CH<sub>4</sub>) y ozono (O<sub>3</sub>) son los principales

gases en la atmósfera terrestre, aunque el hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>), los hidrofluorocarbonos (HFC) y los perfluorocarbonos (PFC) también son dañinos.

- **Gobernanza del riesgo de desastres:** Sistema de instituciones, mecanismos, políticas y marcos legales y otros mecanismos diseñados para guiar, coordinar y supervisar la gestión del riesgo de desastres y áreas relacionadas con políticas públicas y privadas.
- **Igualdad de género:** Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres, hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se toman en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es un asunto de mujeres, sino que concierne e involucra a los hombres al igual que a las mujeres. La igualdad entre mujeres y hombres se considera una cuestión de derechos humanos y un requisito como indicador del desarrollo centrado en las personas.
- **Indígena:** Colectividades distintas del resto de la sociedad blanco-mestizo, originarias de un territorio determinado y que mantienen sus propias instituciones económicas, sociales, jurídicas, culturales y organizativas. “**Pertenece a un pueblo originario de una región o territorio** donde su familia, cultura y vivencias son **nativas del lugar** donde nacieron y han sido transmitidas por varias generaciones”.
- **Interculturalidad:** “El encuentro y diálogo entre diversas culturas o pueblos, convivencia en armonía, superando el pensamiento colonialista y la dominación”. Permite la convivencia, diálogo, interrelación y articulación en condiciones de igualdad y respeto de las diversas instituciones, autoridades, idioma y derecho propio, y sistemas económicos, políticos, jurídicos, culturales que los caracteriza como pueblos con el Estado y la sociedad, en general.
- **Mitigación del cambio climático:** Intervención antropogénica para reducir las fuentes de gases de efecto invernadero o mejorar los sumideros (los procesos, las actividades o los mecanismos que eliminan un gas invernadero de la atmósfera).
- **Movilidad humana:** Término genérico que abarca todas las diferentes formas de movimiento de personas. Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones.
- **Nacionalidad:** Conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano que se autodefinen como tales, que tienen una identidad histórica, idioma y culturas comunes, que viven en un territorio determinado mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad.
- **Persona con discapacidad:** Según la Convención de la ONU, la discapacidad es un concepto que evoluciona y que es el resultado de la interacción entre la deficiencia de una persona y los obstáculos, tales como barreras físicas y actitudes imperantes que impiden su participación en la sociedad. Cuantos más obstáculos hay, más limitación para la participación tiene una persona. Las discapacidades incluyen deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales tales como ceguera, sordera, deterioro de la movilidad y deficiencias en el desarrollo.
- **Planes territoriales diferenciados:** Son instrumentos de aplicación territorial orientados a garantizar el desarrollo integral del territorio cuyas particularidades biofísicas y socioculturales requieren de una planificación específica: Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero, Plan Integral Amazónico, Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos, planes binacionales o de desarrollo e integración fronteriza.
- **Planes de vida:** Son instrumentos elaborados por pueblos y nacionalidades indígenas, que contienen sus necesidades y anhelos. La planificación de pueblos y nacionalidades

integra cinco elementos constitutivos: pluriversidad, bioeconomía, cosmovisión, territorio, autonomía y gobierno.

- **Plurinacionalidad:** Es, al igual que la interculturalidad, un término que ha generado un gran debate, en tanto en cuanto se la ha relacionado con la posibilidad de fragmentación del Estado. Según el Ministerio de Cultura se comprende a la plurinacionalidad como la afirmación de la condición diversa, plural de la nación ecuatoriana como entidad en construcción, conformada por las diferentes nacionalidades, pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios y mestizos.
- **Pueblos:** Son entidades históricas y políticas que constituyen el Estado ecuatoriano, que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia, que viven en un territorio determinado mediante sus propias instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia, pero que les diferencia de otros sectores de la sociedad ecuatoriana. La categoría pueblos indígenas es adoptada por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- **Reducción del riesgo de desastres:** Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.
- **Riesgo climático:** resulta de la interacción de la amenaza, exposición y vulnerabilidad climática. Su valor hace referencia a los riesgos de impactos del cambio climático.
- **Riesgo de desastres:** Es la probable pérdida de vidas o daños ocurridos en una sociedad o comunidad en un período de tiempo específico, que está determinado por la amenaza, vulnerabilidad y capacidad de respuesta.
- **Vulnerabilidad:** Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.

## Siglas

**ANI:** Agenda Nacional para la Igualdad.

**ACZ:** Agendas de Coordinación Zonal.

**CIM:** Comité Interinstitucional del Mar.

**CNC:** Consejo Nacional de Competencias.

**CNP:** Consejo Nacional de Planificación.

**CTEA:** Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

**CRE:** Constitución de la República del Ecuador.

**COA:** Código Orgánico del Ambiente.

**COOTAD:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**COPFP:** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

**CPL:** Consejo de Planificación Local.

**CTUGS:** Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

**ECSDI:** Estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil

**ETN:** Estrategia Territorial Nacional.

**ETP:** Equipo Técnico Permanente.

**GAD:** Gobierno Autónomo Descentralizado.

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

**LOPC:** Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

**PDOT:** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**PUGS:** Plan de Uso y Gestión del Suelo.

**STECSDI:** Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil

**SIGAD:** Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

**SIL:** Sistema de Información Local.

**SNDPP:** Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

**SPC:** Sistema de Participación Ciudadana.



## Referencias bibliográficas

- Constitución (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador: Decreto Legislativo 0. Última modificación: 1 de agosto de 2018. COA: Código Orgánico del Ambiente (2017). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 983, de 12 de abril de 2017.
- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303, de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 23 de octubre de 2018.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 306, de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 6 de mayo de 2019. CNP (2016). Resolución No. 001-2016-CNP, de 4 de marzo de 2016. Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 749, de 6 de mayo de 2010.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Quito. Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 175, de 20 de abril de 2010. Última modificación: 11 de mayo de 2011.
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). Glosario de términos. Quito Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación (2022). Directrices para la elaboración del informe de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT). Quito Ecuador.

## Anexos

**ANEXO 1.** Matriz de inventario de información

Código	Temática	Tipo de información (cartográfica, documentos, imágenes, fotos, otros)	Nombre del archivo	Descripción del archivo	Formato de información (.doc, .exe, etc.)	Unidad del GAD responsable de la información	Presentación: análoga(impreso) o digital	Escala de información	Metadato (S/N)	Memoria técnica (S/N)	Fuente de información: Quién genera la información, año	Disponible al público (S/N)	Ubicación en repositorio (Ruta y nombre del archivo con la codificación conforme a sistemas)
CB	Cartografía Base												
AH	Asentamiento Humanos												
BA	Biofísico-Ambiental												
SC	Sociocultural												
EP	Económico productivo												
PI	Político Institucional												
OI	Otra Información												



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc

## Secretaría Nacional de Planificación



República  
del Ecuador