



Vicerrectorado de Modalidad Abierta y a Distancia

Itinerario II Desarrollo y Territorios: Planificación y Ordenamiento Territorial

Guía didáctica



Modalidad de estudio: a distancia

Itinerario II Desarrollo y Territorios: Planificación y Ordenamiento Territorial

Guía didáctica

Carrera	PAO Nivel
▪ Economía	VIII

Autor:

Leonardo Arturo Arias Álvarez

Reestructurada por:

Daniel Stalin Maldonado Granda



E C O N _ 4 1 1 3

Asesoría virtual
www.utpl.edu.ec



Universidad Técnica Particular de Loja

Itinerario II Desarrollo y Territorios: Planificación y Ordenamiento Territorial

Guía didáctica

Leonardo Arturo Arias Álvarez

Reestructurada por:

Daniel Stalin Maldonado Granda

Diagramación y diseño digital:

Ediloja Cía. Ltda.

Telefax: 593-7-2611418.

San Cayetano Alto s/n.

www.ediloja.com.ec

edilojacialtda@ediloja.com.ec

Loja-Ecuador

ISBN digital - 978-9942-39-393-7



**Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

Usted acepta y acuerda estar obligado por los términos y condiciones de esta Licencia, por lo que, si existe el incumplimiento de algunas de estas condiciones, no se autoriza el uso de ningún contenido.

Los contenidos de este trabajo están sujetos a una licencia internacional Creative Commons – **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0)**. Usted es libre de **Compartir** – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. **Adaptar** – remezclar, transformar y construir a partir del material citando la fuente, bajo los siguientes términos: **Reconocimiento**– debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciatante. **No Comercial**-no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. **Compartir igual**-Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original. No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Índice

Índice

1. Datos de información.....	7
1.1. Presentación de la asignatura	7
1.2. Competencias genéricas de la UTPL	7
1.3. Competencias específicas de la carrera.....	7
1.4. Problemática que aborda la asignatura.....	8
2. Metodología de aprendizaje.....	8
3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje.....	9
 Primer bimestre	 9
 Resultado de aprendizaje 1.....	 9
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	9
 Semana 1	 10
 Unidad 1. Marco conceptual, legal, institucional y orientaciones estratégicas	 10
1.1. ¿Qué es la planificación?	10
1.2. Planificación Regional	12
1.3. Planificación local y ordenamiento territorial.....	13
Actividad de aprendizaje recomendada	14
 Semana 2	 15
1.4. Marco jurídico	15
Actividad de aprendizaje recomendada	20
 Semana 3	 22
1.5. Marco institucional.....	22
Actividad de aprendizaje recomendada	25
 Semana 4	 26
1.6. Orientaciones estratégicas.....	26
Actividad de aprendizaje recomendada	30
Autoevaluación 1.....	31



Semana 5	33	
 Unidad 2. Principios, ámbito y alcance de la planificación territorial	33	
2.1. Principios y ámbito de la planificación territorial.....	33	
Actividades de aprendizaje recomendadas	36	
Semana 6	37	
2.2. Alcance de la planificación territorial.....	37	
Actividades de aprendizaje recomendadas	39	
Semana 7	40	
2.3. Instrumentos para el ordenamiento territorial.....	40	
Actividades de aprendizaje recomendadas	42	
Autoevaluación 2.....	44	
Semana 8	45	
Actividades finales del bimestre	45	
Actividad de aprendizaje recomendada	45	
Segundo bimestre	46	
Resultado de aprendizaje 2.....	46	
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas	46	
Semana 9	46	
 Unidad 3. Fases, herramientas y objetivos de la planificación	46	
3.1. Fases o etapas de la planificación.....	46	
Actividades de aprendizaje recomendadas	47	
Semana 10	48	
3.2. Herramientas del diagnóstico territorial	48	
Actividad de aprendizaje recomendada	51	
Semana 11	52	
3.3. Metodología para elaboración de diagnóstico.....	52	

Actividad de aprendizaje recomendada	54
Autoevaluación 3.....	55
Semana 12	57
Unidad 4. Proceso de elaboración de la planificación territorial	57
4.1. Elaboración de escenarios y análisis de alternativas	57
4.2. Metodología para la construcción de escenarios	58
Actividad de aprendizaje recomendada	60
Semana 13	62
Actividad de aprendizaje recomendada	64
Semana 14	65
4.3. Participación, coordinación y concentración	65
Actividad de aprendizaje recomendada	67
Semana 15	68
4.4. Seguimiento y evaluación de la planificación territorial	68
Actividad de aprendizaje recomendada	71
Autoevaluación 4.....	73
Semana 16	75
Actividades finales del bimestre.....	75
Actividades de aprendizaje recomendadas	75
4. Solucionario	76
5. Glosario.....	80
6. Referencias bibliográficas	81

Índice





1. Datos de información

1.1. Presentación de la asignatura



1.2. Competencias genéricas de la UTPL

- Comunicación oral y escrita.
- Orientación a la innovación y a la investigación.
- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Trabajo en equipo.
- Comportamiento ético.
- Organización y planificación del tiempo.

1.3. Competencias específicas de la carrera

Desarrolla capacidades científicas, teóricas y técnico- instrumentales para comprender la realidad económica, interviniendo desde la pluralidad de teorías y métodos, con un pensamiento crítico, sistémico, práctico, deliberativo, con orientación hacia la innovación y el aprendizaje colaborativo.

1.4. Problemática que aborda la asignatura

La planificación territorial es uno de los componentes que permite la racionalización del desarrollo local, es bastante bien documentadas las sinergias que existen entre el desarrollo económico y la planificación en sus múltiples niveles. Desde la década de los 50 Latinoamérica ha utilizado la planificación como un eje fundamental para el desarrollo. Sin embargo, con el pasar del tiempo se ha evidenciado que no basta solo con la planificación nacional para buscar una mejor calidad de vida de las personas, es indispensable la generación de planificación local para ayudar en dicha tarea.

La economía regional y urbana ha encontrado en la planificación territorial un gran aliado para lograr diseñar espacios que permitan encontrar modelos de desarrollo local inclusivos y equitativos. En esos términos, en la asignatura de Planificación y Ordenamiento Territorial, estudiaremos aspectos teóricos de la planificación y el estado de situación y herramientas que Ecuador tiene para el desarrollo planificado del territorio.



2. Metodología de aprendizaje

En este componente se utilizarán dos metodologías: i) Método TBL (Thinking Based Learning) - Aprendizaje Basado en el Pensamiento, esta metodología procura que usted desarrolle destrezas y habilidades en clase más allá de la memorización; tales como el manejo metodológico, el

análisis y la argumentación, y, ii) Aprendizaje basado en análisis de estudio de territorios, que tiene una serie de fases que sirven como guía para que usted entienda, practique, analice y sintetice todo el proceso de análisis territorial sobre uno o varios sujetos, así como para que interprete la información obtenida, discuta con diferentes profesionales y determine las acciones que se llevarán a cabo en la intervención.





3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



Primer bimestre

Resultado de aprendizaje 1

- Delinea los ámbitos y los roles de cada nivel de gobierno en la planificación y ordenamiento territorial.

Mediante la revisión bibliográfica de las diferentes aproximaciones teóricas de la planificación se sentaran las base epistemológicas de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Así mismo, el estudio a detalle de los diferentes cuerpos normativos derivados de la Constitución de la República, entenderemos el marco de acción jurídico en el cual se sustenta la planificación en el país.

Finalmente, con base en lo antes mencionado y en el cumplimiento de las diferentes actividades académicas planteadas se logrará delinear los ámbitos y los roles de cada nivel de gobierno en la planificación y ordenamiento territorial.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas





Unidad 1. Marco conceptual, legal, institucional y orientaciones estratégicas

Apreciados estudiantes, se inicia el estudio de la presente Unidad con las aproximaciones teóricas de lo que es la planificación y sus diferentes escalas. Así mismo, realizaremos una revisión sobre los aspectos jurídicos, institucionales y las orientaciones estratégicas de la planificación en el Ecuador, de esta manera se busca el entendimiento general del “quehacer” de la planificación.

Están invitados a revisar esta primera unidad y las actividades que la conforman. Iniciemos.

1.1. ¿Qué es la planificación?

La planificación ha existido en el quehacer de la sociedad desde el principio de la misma, al igual que muchos de los aspectos, que, la sociedad construye, con el pasar del tiempo la planificación ha sido relevante para la sociedad ya que permite la racionalización de acciones de una visión de sociedad a la que se aspira.

Según Sandoval Escudero (2014) la planificación tiene dos enfoques de abordaje. El primero relacionado con la compresión de la planificación como un fenómeno individual y colectivo, como un objeto de estudio de una ciencia o disciplina; y, el segundo como un campo de estudio, el cual usa el método científico.

Enfocándonos en la planificación como un campo de estudio específico, nos permitimos abordar la planificación regional, local y territorial como subsecciones de la planificación general, la cual nos permite la intersección con aspectos geográficos espaciales.

Según la RAE, 2021) la planificación es definida como:

“Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo



armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria”.

Dicha aseveración contiene las múltiples aproximaciones de abordaje teórico que han construido el concepto de planificación. Una de las apreciaciones iniciales que se debe tener en cuenta es lo establecido por Taylor y Fayol en el siglo XIX, donde la expresión previsión está vinculada a una etapa del proceso de la administración, la que abarca la administración de la cosa pública, así como, la gestión de las actividades económicas privadas. La previsión incorpora la visión de la toma de acciones ex ante de un suceso.

Por otro lado, Matus (1993) expresa que desde la CEPAL-ILPES la planificación en términos generales en Latinoamérica ha tenido dos fuentes, por un lado, la planificación se asumirá como planificación normativa, la cual, es una planificación de corte reduccionista y economicista con el objetivo de marca una hoja de ruta técnica que nos dirige al largo plazo al crecimiento económico, pero que debido al ser un aspecto social-económico está constantemente se encuentra desactualizada.

Así mismo, el autor manifiesta que la planificación situacional, antes de ser rígida y basada en frías proyecciones, plantea una planificación a largo plazo con proyecciones que sean revisadas y retroalimentadas por los actores políticos, sociales e institucionales. En otros términos, pasar del “deber ser” que impone la planificación normativa al “poder ser”, esta diferencia es significativa entre las dos construcciones epistemológicas de la planificación.

Dado el carácter social, popular y amplio de la construcción de la nueva constitución, la planificación en todos los niveles ha sido desde el 2008 vinculada a la segunda corriente de planificación con participación ciudadana, construida desde diferentes aristas y desde instituciones con competencias definidas.

La planificación como hemos observado puede ser multiescalar, un ejemplo de esto es la estructura territorial del Ecuador, según su escala geográfica existen competencias y estrategias de planificación distintas, observando a la figura 1 se puede identificar que existe, la planificación nacional, planificación regional que abarca zonas de planificación, provincias y áreas metropolitanas; y, planificación local que se compone de cantones y parroquias.



Figura 1

Ejemplo de escalas territoriales Ecuador.



A continuación, se procede a desarrollar la planificación y sus respectivas escalas territoriales.

1.2. Planificación Regional

La planificación regional puede ser considerada como un nivel intermedio entre la planificación nacional y la local, en otras palabras, la planificación regional permite territorializar las políticas públicas y los lineamientos nacionales de la planificación nacional. Empero, su función principal es la de corregir las disparidades regionales que se presentan en los territorios nacionales (de Mattos, 1984).

Sin embargo, antes de debatir sobre el deber ser de la planificación regional, existe una serie de zonas grises que se han expresado desde la existencia

de los estudios regionales: ¿Qué es una región? La pregunta podrá parecer obvia, pero, las respuestas son múltiples, desde aspectos más cercanos a los encadenamientos productivos, vínculos y relaciones económicas, relaciones o similitudes compartidas en aspectos culturales o patrimoniales, un sin número de variables que pueden ser consideradas para determinar una región (Sandoval Escudero, 2014).

La multiplicidad de abordajes, por otro lado, genera una variedad de competencias u objetivos que se plantean en cada una de las estructuras de los estados nacionales, el debate central que se ha dado en la planificación regional y local es el relacionado a la descentralización, ¿Qué competencias el Estado Central delega a los gobiernos locales y regionales; y, ¿Con qué recursos?

En términos generales se puede expresar que la planificación regional se enfoca en la región como objeto de estudio, la cual, tiene competencias establecidas en los diferentes marcos normativos del país, con el fin de analizarlo y realizar recomendaciones proyectadas a mediano y largo plazo (Chamorro et al., 2018).

1.3. Planificación local y ordenamiento territorial

La planificación local como propuesta se alinea al desarrollo local, la cual, busca interrelacionar aspectos institucionales, económicos, sociales, entre otros. Inicialmente, la planificación local es la respuesta institucional a la crisis de los estados nación, en ese aspecto y con la meta de mejorar el nivel de vida de la población local.

El desarrollo local como sustento teórico de la planificación local intervendrá en dimensiones de análisis como empleo, hábitat, espacios recreativos, transporte y servicios públicos. Sin embargo, uno de los instrumentos más valiosos es la articulación que se debe hacer entre la planificación multinivel, relacionando y complementando la planificación nacional y regional.

En la planificación local se conjugan las necesidades de proximidad y comunidad. Las características materiales de la proximidad y el relacionamiento de los individuos en dicha proximidad, permitirá que la construcción de una planificación local sea territorializada y que cumpla con los intereses de la comunidad (Sandoval Escudero, 2014).



Como función complementaria e indispensable surge el Ordenamiento Territorial, el que es definido como el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial consta en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno" (Mejía, 2018)

La generación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial permite que los gobiernos locales y la ciudadanía construyan herramientas técnico-normativas. Las cuales deben procurar ser participativos, coherentes, prospectivos, flexibles, operativos y estratégicos. Siendo un gran reto en la construcción de políticas públicas locales colaborativas.



Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, la lectura permitirá agregar conceptos amplios a lo expuesto en la primera semana: [Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina](#) páginas 11-21.

Con la lectura del texto se realizará una revisión histórica de la planificación aplicada en América Latina, este contexto permite identificar el recorrido teórico y temporal, así como, una discusión epistemológica de la planificación.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Qué es la planificación? y ¿Cuál es marco legal que respalda la planificación?

Así mismo, es fundamental que se identifique los aspectos histórico-epistemológicos de la planificación, de esa manera usted podrá entender la funcionalidad de planificación y el marco jurídico correspondiente.





1.4. Marco jurídico

La planificación en cualquiera de los niveles se regula por un marco normativo según el país donde se la elabore. En el Ecuador ha existido diferentes aproximaciones sobre la planificación, en los últimos 35 años han existido dos corrientes político-filosóficas de construcción del estado y, por lo tanto, de las normas que lo rigen.

Desde el retorno a la democracia década de los 80 hasta 2006, la tendencia era un estado mínimo de corte neoliberal, donde el Estado tenía poca participación. La planificación por proyectos era influenciada por la cooperación internacional. Por otro lado, desde el 2007 hasta la fecha, la vigencia de una constitución garantista de derechos establece la existencia de un estado amplio, el cual planifica por objetivos y por planes de desarrollo regionales y locales, teniendo un estado institucionalizado y con marco normativos específicos a la planificación y ordenamiento territorial.

Figura 2

Esquema normativo de la planificación en el Ecuador.



El marco normativo constitucional del año 2008 ordenó la incorporación de dos normas a nivel de códigos orgánicos: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD), estas normas establecieron lineamientos generales a nivel financiero y de competencias para los gobiernos locales (Zamora & Carrión, 2013). Finalmente, la Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) delimitará lo dispuesto en COPFP y COOTAD, así como regulará de manera general la planificación y el ordenamiento territorial del país (Mejía, 2018).

Constitución de la República

La Constitución de la República que rige actualmente está vigente desde el año 2008, el cambio del “Deber ser” del Estado es significativo en relación con la Constitución de 1998. La recuperación de un Estado de derechos y justicia, como se observa en la figura 3, refuerza los derechos ciudadanos, se acoge la participación ciudadana como eje transversal de la relación Estado-sociedad y sobre todo se genera nuevos roles del Estado a nivel territorial, económico y de políticas públicas.

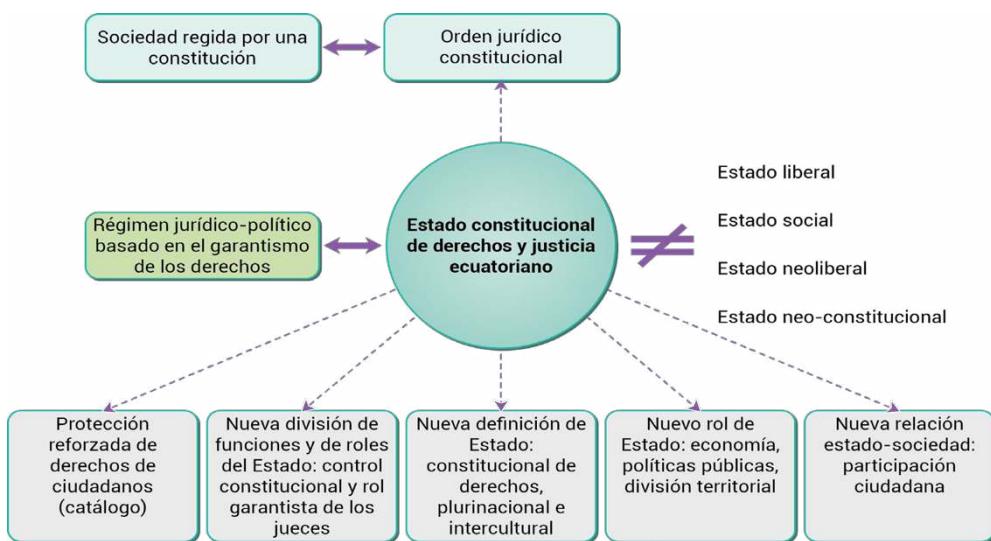
En este sentido, la construcción de un nuevo modelo de Estado, desde una perspectiva territorial, compromete, por un lado, que las articulaciones Estado-gobiernos locales sea ampliamente concertados, y, por otro lado, que la visión de territorio enfrente cinco desafíos:

1. Territorialización de la política pública para reducir brechas y atender necesidades en el territorio.
2. Planificación y ordenamiento territorial.
3. Reconocimiento y actuación de dinámicas regionales para un nuevo modelo de acumulación.
4. Reconocimiento y fortalecimiento del estado plurinacional e intercultural; y,
5. Diseño de una nueva estructura administrativa con gestión equitativa a los gobiernos locales (Zamora & Carrión, 2013).



Figura 3

Mentefacto conceptual del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.



Tomado de: (Zamora & Carrión, 2013).

Dentro del nuevo rol del Estado a nivel territorial, la Constitución de la República elaboró un abanico de mandatos relacionados con la planificación con garantía de derechos y obligaciones. Entre los que se puede mencionar:

Art.3.- Son deberes primordiales del Estado:

(...) 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. (...)

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

(...) 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la presentación de bienes y servicios públicos.

Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno (...). La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. (...)*

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 248.- Se reconoce las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. (...)

Como se puede observar en los artículos citados, se dispone la garantía de la elaboración de planes de desarrollo, la participación ciudadana en dichos planes de desarrollo y el reconocimiento de los diferentes asentamientos humanos. Así mismo, se garantiza el financiamiento la elaboración de dicha planificación.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

El COPFP tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema de Finanzas Públicas y garantizar el funcionamiento los diferentes niveles de gobierno y como consecuencia los derechos constitucionales.

Es así como en los siguientes artículos se puede observar las disposiciones más importantes:

Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional. - La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

Art. 16.- Articulación y complementariedad de las políticas públicas. - En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia



y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.



Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo. - El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. (...)



Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.



Art. 49.- Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. - Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.



En esa línea, se observa la articulación entre el mandato constitucional y la planificación nacional y territorial, por otro lado, se establecen lineamientos en los que se establece la obligatoriedad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y su financiamiento.



Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

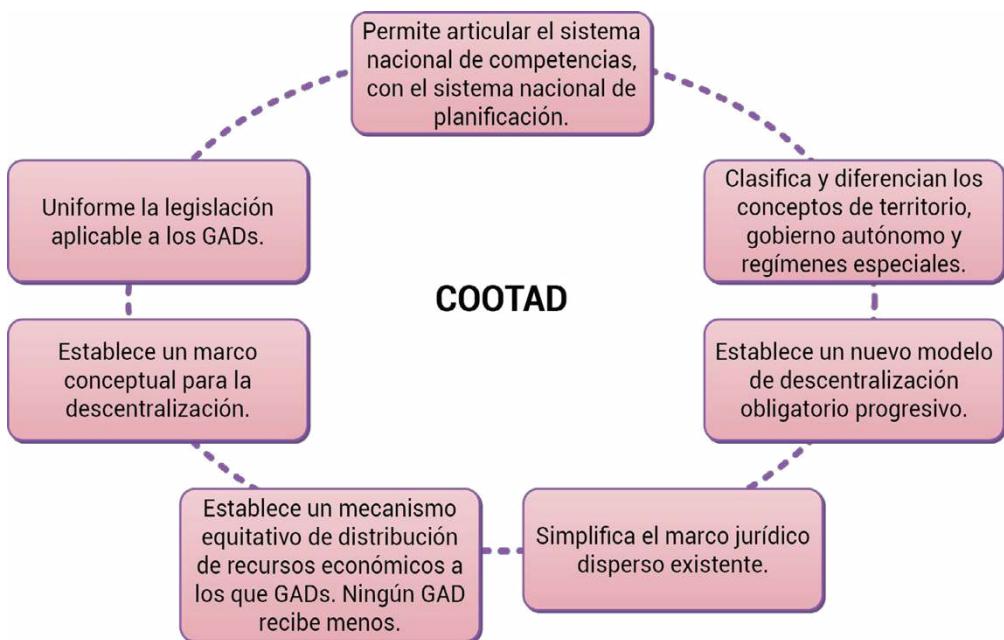


La norma que articula el sistema nacional de competencias y el sistema nacional de planificación, lo que trae consigo una articulación virtuosa en los diferentes niveles del Estado. Así mismo, el código establece los conceptos de territorio, gobierno autónomo, regiones y entre otras unidades geográficas (ver figura 4).



Figura 4

Alcance de COOTAD.



Tomado de: (Zamora & Carrión, 2013).

Competencias de la división político-administrativa

Para reforzar los conocimientos adquiridos, le invito a desarrollar la siguiente actividad:



Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, la sección del libro recomendado permitirá entender los aspectos de competencias en la planificación del país: [Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial](#), páginas 16-30.

La lectura le permitirá ampliar su conocimiento de los actores institucionales que tienen competencias sobre la planificación del país.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Existe un sistema de competencias establecidas en



el marco de la planificación?, ¿Se ha creado una institucionalidad articulada para dar respuesta a la planificación en el país?

Con esas preguntas, reflexione adicionalmente entre el marco de competencias y la norma para la planificación.





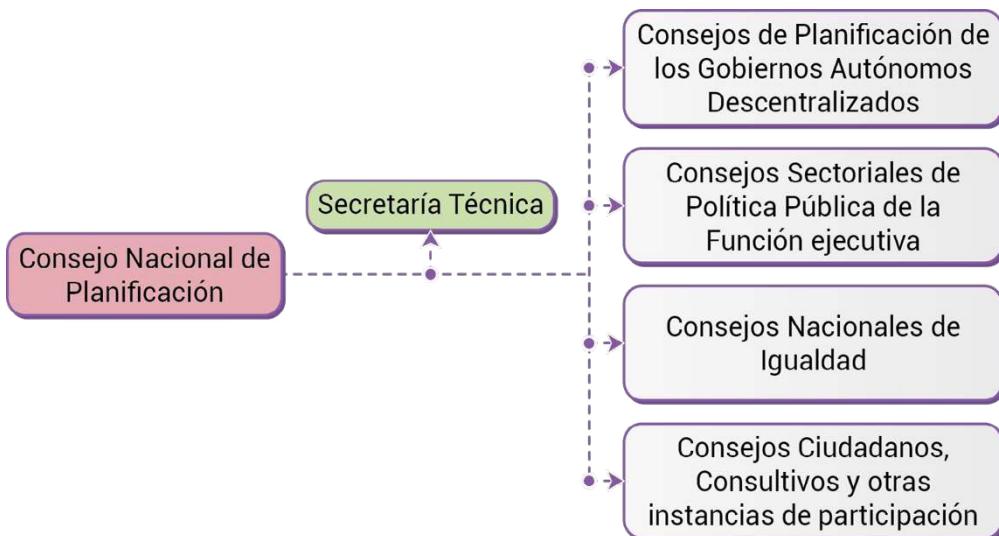
1.5. Marco institucional

Las competencias como se ha observado están reglamentadas y en su gran mayoría articuladas en los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, para que los mandatos establecidos sean realizables se debe integrar a los diferentes actores que toman parte, acorde a sus competencias, en la planificación en todos los niveles.

Según lo que establece el artículo 279 de la Constitución de la República y el artículo 21 del COFPF, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo, según la siguiente estructura:

Figura 5

Estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.



Fuente y Elaboración: COFPF (2010).

Cada uno de estos estamentos tiene competencias técnicas que cumplir en la planificación nacional, con lo cual se busca que la implementación,



seguimiento y evaluación de los objetivos planteados sean comprobables y contrastables entre contrapartes.

A continuación, se explica los actores relevantes en la planificación y cuáles son sus competencias y tareas.

Consejo Nacional de Planificación

El Consejo Nacional de Planificación busca garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales como la equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos en la planificación, observando enfoques intersectoriales y territoriales de la política pública. El Consejo está conformado por:

- Presidente de la República;
- Cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- Siete delegados de la función ejecutiva;
- Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”;
- Cuatro representantes de la sociedad civil; y,
- Presidente del Consejo de Educación Superior.

Entre las funciones más importantes del Consejo está la de conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, así como conocer los resultados de evaluación anual del Plan Nacional.

Secretaría Técnica (actual Secretaría Nacional de Planificación)

La Secretaría Técnica según el artículo 26 del COFPF es presidida por la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”. La cual entre sus atribuciones más importantes relacionadas a la planificación regional y territorial están las siguientes:

- Preparar una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo.
- Integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada.
- Dirigir el Sistema Nacional de Información con el fin de integrar, compatibilizar y consolidar la información relacionada con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

- Asistir técnicamente los procesos de formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada.
- Coordinar con el sector público los procesos de descentralización del Estado.



Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los consejos de planificación son un símil al Consejo Nacional de Planificación, empero sus atribuciones son las de vigilar que la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial y la planificación de desarrollo nacional sean coherentes, así como la correcta programación presupuestaria sea la adecuada según la planificación local.

Conforman los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes representantes:

- Máxima autoridad del ejecutivo local;
- Representante del Legislativo;
- Servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno local;
- Tres representantes delegados por las instancias de participación; y,
- Un representante del nivel de gobierno parroquial rural o municipal o provincial, según el nivel geográfico del consejo.

Consejo Nacional de Competencias

El Consejo Nacional de Competencias es el organismo encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias en los diferentes niveles del gobierno. El cual está integrado por:

- Secretario de Planificación de la Secretaría técnica Planifica Ecuador.
- Representante de los gobiernos provinciales.
- Representante de los gobiernos cantonales.
- Representante de los gobiernos parroquiales.





Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, la sección del libro recomendado permitirá entender los aspectos de competencias en la planificación del país: [Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial](#), páginas 31-45.

La lectura le permitirá ampliar su conocimiento de los actores institucionales que tienen competencias sobre la planificación del país.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Existe un sistema de competencias establecidas en el marco de la planificación?, ¿Se ha creado una institucionalidad articulada para dar respuesta a la planificación en el país?

Con esas preguntas, reflexione adicionalmente entre el marco institucional, los entes de control y los gobiernos locales.





1.6. Orientaciones estratégicas

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Ecuador No Se Detiene” 2025-2029 (aprobado en agosto de 2025) es la hoja de ruta estratégica del Estado ecuatoriano para el período de cuatro años, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación (CNP). Cabe recordar que, este Plan si abarca el periodo presidencial

Este plan, impulsado por el gobierno de Daniel Noboa Azín, de acuerdo con el propósito planteado, busca orientar las políticas públicas y acciones del Estado priorizando el bienestar de la ciudadanía, la equidad social y el desarrollo sostenible. Las notas metodológicas dicen que se caracteriza por haberse construido mediante un proceso participativo e inclusivo, con la intervención de más de 1.800 personas de diversos sectores de la sociedad.

Estrategia Territorial Nacional

Dentro de la planificación nacional se determina la Estrategia Territorial Nacional (ETN) partiendo de un análisis exhaustivo del territorio a través de exponer las condiciones reales en términos técnicos de las dimensiones que integrarán los elementos de la ETN.

En esa línea las directrices que se plantea el Plan Nacional vigente son las siguientes:

1. Hábitat y desarrollo social. - que tiene por objetivo la reducción de las inequidades sociales y territoriales garantizando de esta manera un acceso equitativo y eficaz a derechos básicos y fundamentales a través de la provisión de servicios básicos, educación, salud, protección social, vivienda y hábitat priorizando los territorios que más necesitan la atención estatal.
2. Economía y ambiente. – que tiene como propósito impulsar la productividad sobre la base de aprovechar de manera sostenida las potencialidades del territorio, que promueva resiliencia, sostenibilidad ambiental, inclusión, biodiversidad y gestión del riesgo.

3. Gestión territorial. - articular la gestión territorial y la gobernanza multinivel.



Figura 6

Directrices de la ETN.



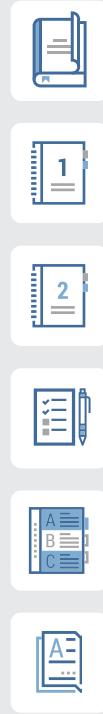
Fuente y Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación.

Directriz 1: Hábitat y desarrollo social

Según lo establece el Plan Ecuador no se detiene, esta directriz busca atender las necesidades básicas y de la población, implementando los siguientes ejes:

1. Eje social:
 - 1.1. Objetivo 1. Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades
 - 1.2. Objetivo 2. Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa

- 1.3. Objetivo 3. Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos
- 2. Eje económico productivo:
 - 2.1. Objetivo 4. Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas
 - 2.2. Objetivo 5. Fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera en los sectores clave de la economía con innovación tecnológica y prácticas sostenibles
- 3. Eje Ambiente, agua, energía y conectividad
 - 3.1. Objetivo 6. Precautelar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, así como la optimización y la eficiencia energética
 - 3.2. Objetivo 7. Impulsar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes; y de la conectividad física y digital, que brinde condiciones de crecimiento y desarrollo económico



Directriz 2: Economía y Ambiente

Esta directriz permite que el subsistema de economía y ambiente pueda ser gestionado tomando en cuenta los siguientes elementos:

- 1. Eje Social
 - 1.1. Objetivo 2. Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa
 - 1.2. Objetivo 4. Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas
 - 1.3. Objetivo 5. Fortalecer la producción nacional y la inversión extranjera en los sectores clave de la economía con innovación tecnológica y prácticas sostenibles



- 2. Eje ambiente, agua, energía y conectividad
 - 2.1. Objetivo 6. Precautelar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, así como la optimización y la eficiencia energética
- 3. Eje Riesgos
 - 3.1. Objetivo 9. Fortalecer la capacidad de respuesta y resiliencia de las ciudades y comunidades ante riesgos de origen natural y antrópico



Directriz 3: Gestión territorial

A continuación, los lineamientos de la gestión territorial:

- 1. Eje social
 - 1.1. Objetivo 3. Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos
- 2. Eje Económico, productivo y empleo.
 - 2.1. Objetivo 4. Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas
- 3. Eje institucional
 - 3.1. Objetivo 8. Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa
- 4. Eje Riesgos
 - 4.1. Objetivo 9. Fortalecer la capacidad de respuesta y resiliencia de las ciudades y comunidades ante riesgos de origen natural y antrópico

En la presente unidad hemos podido estudiar sobre los aspectos teóricos de la planificación, las bases jurídicas e institucionales de la planificación en el Ecuador y finalmente las orientaciones estratégicas que se derivan del Plan Nacional Ecuador no se detiene 2025-2029. En la siguiente unidad

trabajaremos sobre los aspectos ya más detallados de la planificación y el ordenamiento territorial.



Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, la sección del documento [Plan Nacional de Desarrollo Ecuador no se detiene 2025 - 2029](#), páginas 354-362.

La lectura le permitirá ampliar su conocimiento sobre el plan de gobierno para el desarrollo del país, así como la respectiva estrategia territorial planteada en dicho documento.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Es necesario tener una Estrategia Territorial Nacional?, ¿Los instrumentos planteados en la planificación nacional son de cumplimiento obligatorio de los Gobiernos Locales?

Con esas preguntas, reflexione los beneficios de la articulación entre la planificación nacional y la local.





Autoevaluación 1



Responda verdadero (V) o falso (F) según corresponda en los siguientes enunciados.

1. () La planificación regional puede ser considerada como un nivel intermedio entre la planificación nacional y la local.
2. () Uno de los deberes del Estado es promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
3. () El COOTAD es la norma que articula el sistema nacional de competencias y el sistema nacional de planificación.
4. () El Consejo Nacional de Planificación busca garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales como la equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos en la planificación, observando enfoques intersectoriales y territoriales de la política pública.
5. () El Plan de Creación de Oportunidades 2021 - 2025 es el instrumento de planificación para los cantones del país.
6. () Una competencia de los Gobiernos Provinciales es ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.
7. () El COPFP tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema de Participación Ciudadana con el Sistema de Finanzas Públicas.
8. () Es competencia de la Secretaría Técnica la creación del Plan de Uso y Gestión del Suelo.
9. () La Estrategia Territorial Nacional es parte de la Planificación Territorial Regional.

10. () Los barrios son parte de la división política administrativa.

[Ir al solucionario](#)





Unidad 2. Principios, ámbito y alcance de la planificación territorial

Como hemos podido observar en la unidad 1, existen marcos teóricos, normativos e institucionales que permiten que la planificación en cualquier de sus niveles pueda realizarse. En la presente unidad abordaremos los ámbitos de los principios y ámbitos de aplicación de la planificación, de igual manera, revisaremos los instrumentos para el ordenamiento territorial.

De esta manera podremos conocer los límites de aplicación y cuáles son las herramientas que se utilizan en la planificación y ordenamiento territorial.

2.1. Principios y ámbito de la planificación territorial

Ámbito

La planificación territorial en el país, como hemos revisado, es de obligatoriedad para todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y en el marco de sus competencias propias.

Es así como, observando tabla número 1, podemos ver la desagregación de la planificación que cada nivel de gobierno debe realizar:

Tabla 1

Planificación por nivel de gobierno.

Nivel	Ámbito	Función	Escala	Elementos Importantes
Provincial	Cumple un rol articulador entre el ordenamiento territorial cantonal y parroquial rural, con el ordenamiento territorial nacional.	Integrar el componente de ordenamiento territorial de sus cantones en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.	1:100.000 a 1:50.000	Aspectos productivos: <ul style="list-style-type: none">▪ Cadenas de producción,▪ Logística y vialidad;▪ Riego y medioambiente

Nivel	Ámbito	Función	Escala	Elementos Importantes
Cantonal	Instrumento técnico y normativo que permite articular los modelos productivos provinciales y el uso del suelo urbano y rural en un cantón.	<p>Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación de suelo de este nivel racionalizan las intervenciones en el territorio de otros niveles de gobierno.</p> <p>Incorpora gestión del riesgo, fomentan la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social, la accesibilidad del medio urbano y rural, establecen garantías para la movilidad y acceso a servicios básicos.</p>	1:25.000 a 1:10.000	<p>Aspectos relacionados al uso y ocupación del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura y equipamiento de salud y educación. ▪ Administración de catastrós
Parroquial	Instrumento técnico y normativo que permite articular la planificación provincial y cantonal con la participación ciudadana rural.	<p>Énfasis en la articulación con Organizaciones Territoriales de Base;</p> <p>Diagnóstico y modelo territorial cantonal y provincial localizan las obras e intervenciones en su territorio.</p>	1:10.000 a 1:5.000	<p>Aspectos relacionados con la comunidad:</p> <p>Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales</p>

Fuente: (COOTAD, 2010).

Elaboración: El Autor.

Principios

Según lo establece la Constitución de la República y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone: que el sistema de planificación se orientará por los principios de:

Obligatoriedad. Se refiere a lo establecido en el artículo 49 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, donde se establece que el desarrollo de la planificación territorial en todos los niveles de gobierno es obligatorio.



Universalidad. El principio de universalidad busca que la planificación y la política pública en referencia a la población y su territorio, sea cubierta por completo, garantizando los derechos de todos los habitantes del país.

Solidaridad. El principio de solidaridad en la planificación logra que los recursos de infraestructura, servicios públicos, económicos y demás aspectos materiales referente al desarrollo sean distribuidos en todo el territorio nacional.

Progresividad. El principio de progresividad busca que la planificación se articule e implemente de manera gradual, de esta manera se evita que existan grandes shocks debido a la implementación de nuevas políticas.

Descentralización. El principio de descentralización acoge los componentes establecidos por la constitución y el Consejo de Competencias, con el objetivo único que la planificación respete las competencias establecidas para cada nivel de gobierno.

Participación. Siguiendo lo que establece la Constitución y el COPFP, la planificación debe ser realizada con la participación de los actores involucrados, generando amplia participación ciudadana en la construcción de marcos normativos y políticas públicas.

Subsidiariedad. La subsidiariedad establece que la política pública y la planificación debe ser ejercida por los niveles de gobiernos según sus competencias observando su autonomía, pero, sin olvidar la jerarquía de competencias, para lo cual de existir temas o aspectos que involucran competencias por fuera de sus niveles, se debe incluir al nivel de gobierno competente.

Equidad. El principio de equidad permite que la política pública y la planificación se enfoquen en las personas y espacios como mayores vulnerabilidades, económicas o sociales; y, construir espacios y sociedades más equitativas.

Transparencia. El principio de transparencia garantiza el libre acceso a la información, metodologías y procesos para el diseño y evaluación de la planificación y ordenamiento territorial.



Control social. El principio de control social permite que la ciudadanía y los diferentes entes de control puedan fiscalizar la planificación y sus instrumentos derivados.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, los siguientes documentos:

1. [Guía para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantonal](#). Sección I
2. Lectura del libro [Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial](#), páginas 47-49.

Las lecturas le permitirán ampliar su conocimiento en los aspectos relacionados con los principios de la planificación desde dos documentos contrastados, por un lado la guía de formulación elaborada por el ente rector de la planificación y un análisis académico de la planificación.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Existen ámbitos de aplicación de la planificación diferenciados en el país?, ¿Los principios constitucionales son aplicables en toda la planificación?

Con esas preguntas, reflexione sobre los ámbitos de acción de la planificación por niveles de gobierno.





2.2. Alcance de la planificación territorial

En la primera unidad habíamos definido ya al *ordenamiento territorial como el proceso y resultado de organizar espacialmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas (...)*(Mejía, 2018)

En la misma línea, siguiendo la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece que como objetos del ordenamiento territorial serán los siguientes:

- La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio
- La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.



Figura 7

Alcances de los componentes del ordenamiento territorial.



Secretaría de Planificación

- Alcance: Rectoría Nacional en el Ordenamiento Territorial.
- Instrumentos: Estrategia territorial nacional / instrumentos de planificación supranacional.



MIDUVI

- Alcance: Rectoría política de Hábitat y Vivienda y Desarrollo Urbano. Rectoría Sistema Nacional Integrado Georreferenciado de Hábitat y Vivienda.
- Instrumento: Reglamento a la LOOTUGS normas técnicas para la actualización de los PDOT y PUGS, estándares urbanísticos, norma para catastro.



Regiones

- Alcance: Delimitación ecosistemas regionales, cuencas hidrográficas y localización de infraestructura hidrológicas, infraestructura hidrológicas, infraestructura de transporte, tránsito y vialidad regional
- Instrumento: PDOT Regional



Provincias

- Alcance: Integración componente de Ordenamiento Territorial de los cantones de su territorio en el modelo económico-productivo, infraestructura y conectividad
- Instrumento: PDOT provincial.



Distritos Metropolitanos y Municipios

- Alcance: Clasificación del suelo cantonal o distrital en urbano y rural, define el uso y la gestión del suelo, estableciendo las garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.
- Instrumentos: PDOT municipal, PUGS, planes especiales, planes parciales, herramienta de gestión de suelo.



Juntas Parroquiales

- Alcance: Acoger el diagnóstico y modelo territorial de los cantones y localizarán sus obras o intervenciones parroquiales
- Instrumento: PDOT Parroquial

Los alcances que presenta el ordenamiento territorial tienen como base la estructura de competencias y los marcos normativos revisados en la unidad anterior, sin embargo, es necesario precisar cuáles son estos límites, ya que eso permite dar cumplimiento al principio de subsidiariedad. Por otro lado, el diseño de la política pública para el desarrollo debe ser complementaria entre los diferentes niveles de gobierno, en estos aspectos técnicos el uso de la herramienta de la LOOTUGS es indispensable para el correcto funcionamiento de la planificación y ordenamiento territorial en el país.



A continuación, presentamos los alcances de los componentes del ordenamiento territorial, según lo establece Mejía (2018):



Actividades de aprendizaje recomendadas

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, los siguientes documentos:

1. [Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Conceptos Básicos](#) paginas 1-20; y
2. Revisar el video [¿Qué es y cómo se hace un plan de ordenamiento territorial a nivel local?](#), taller impartido por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia sección Ecuador.

La lectura le permitirá ampliar su conocimiento en los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, la funcionalidad del instrumento y su aplicación. Adicionalmente, puede revisar el taller sobre ordenamiento territorial, el que, permite entender aspectos teóricos y prácticos sobre la planificación territorial.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Qué es el ordenamiento territorial?, ¿Qué tan relacionado se encuentra la planificación nacional y el ordenamiento territorial?

Con esas preguntas, reflexione sobre la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo y la aplicación de sus principios en aspectos urbanos.





2.3. Instrumentos para el ordenamiento territorial

Los instrumentos para el ordenamiento territorial están estructurados en relación con las escalas de territorio:

Figura 8

Instrumentos del ordenamiento territorial.



Fuente: (Mejía, 2018).

Elaboración: El Autor.

A continuación, detallaremos los instrumentos locales

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)

Según lo establece la Secretaría Nacional de Planificación, “los PDOT son un instrumento técnico normativo para la planificación territorial. Orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local.” (Secretaría Nacional de Planificación, 2019c)

En términos generales los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son instrumentos de planificación que contienen directrices de los gobiernos regionales/provinciales/cantonales o parroquiales sobre la visión del desarrollo y que permite la gestión articulada entre las planificaciones nacionales y locales.

La construcción de los PDOT debe propiciar un proceso armónico y equilibrado dentro del sistema territorial, de manera que los esfuerzos entre niveles de gobierno se complementen y potencien de manera integrada (LOOTUGS,2019,art.11)

El PDOT puede ser actualizado a mediano (5 años) y largo plazo (10 a 20 años), bajo las siguientes circunstancias:

- Al inicio de la gestión de las autoridades locales;
- Cuando se requiera adecuar un PDOT por la presencia de un proyecto nacional de carácter estratégico;
- Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre natural

Los contenidos mínimos de un PDOT, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas son:

Diagnóstico Estratégico-Modelo Territorial Actual. El diagnóstico es de carácter estratégico. Muestra la situación que atraviesa un territorio y su población e identifica las potencialidades, deficiencias o carencias

Propuesta-Modelo Territorial Deseado. Son las decisiones estratégicas y territoriales que deben implementarse para alcanzar la visión de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.

Modelo de Gestión-Ejecución del PDOT. Conjunto de estrategias y procesos que implementa el GAD para administrar su territorio.

Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)

La Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece en su artículo 27 que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurantes y urbanísticos.

El PUGS permite instrumentalizar las políticas y actuaciones a la recuperación de espacios para diferentes tipos de usos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deben actualizar los usos y ocupación del suelo para adaptar el espacio construido a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Mejía, 2018).

Dentro los objetivos planteados el PUGS se puede identificar los siguientes:

- Establecer mecanismos eficaces que permitan viabilizar los planteamientos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón.
- Establecer mecanismos y normativas adecuadas, enmarcadas en la ley, para que el ordenamiento territorial sea funcional al desarrollo de las áreas urbanas y rurales del cantón.
- Establecer instrumentos y alternativas en materia de gestión del suelo que haga factibles la ejecución de estrategias planteadas en el ordenamiento urbanístico y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre la administración municipal y los particulares.

Planes parciales

Según lo establece el artículo 32 de la Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de la gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana.

Estimados estudiantes hasta el momento hemos revisado a mayor detalle la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial es sus aspectos introductorios, en el siguiente semestre iniciaremos con la revisión de los aspectos metodológicos y procesuales de la elaboración de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación, los siguientes documentos:

1. [Guía para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantonal. Sección I](#)
2. [Lectura del libro Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Conceptos Básicos paginas 33-49.](#)



La lectura le permitirá ampliar su conocimiento en los aspectos relacionados con la desagregación de planificación en relación a los planes secundarios de planificación y la gestión de territorio. .

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Existen planificaciones específicas en las ciudades?, ¿Es la planificación del suelo un proceso de micro planificación?

Con esas preguntas, reflexione sobre la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo y la planificación parcial.





Autoevaluación 2

Responda verdadero (V) o falso (F) según corresponda en los siguientes enunciados.

1. () Una función de la planificación provincial es integrar el componente de ordenamiento territorial de sus cantones en función del modelo económico productivo.
2. () Uno de los principios de la planificación es la reciprocidad.
3. () Uno de los objetos del ordenamiento territorial es la protección del patrimonio turístico y paisajístico.
4. () Los planes especiales, planes parciales, herramienta de gestión de suelo son instrumentos de los municipios.
5. () Uno de los instrumentos del ordenamiento territorial supranacional son los Planes Sectoriales con incidencia en territorio.
6. () La construcción de los PDOT debe propiciar un proceso armónico y equilibrado dentro del sistema territorial.
7. () El PDOT puede ser actualizado a mediano (10 años) y largo plazo (20 a 40 años).
8. () Uno de los contenidos mínimos del PDOT es el Modelo de Gestión - Ejecución.
9. () Uno de los objetivos del PUGS es establecer mecanismos eficaces que permitan viabilizar los planteamientos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón.
10. () Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de la gestión de las viviendas.

[Ir al solucionario](#)





Actividades finales del bimestre

Estimado estudiante, nos encontramos próximos a finalizar el primer bimestre y, por ende, a rendir la evaluación presencial. A continuación, sugiero algunas actividades que pueden ser de gran ayuda durante su preparación.



Actividad de aprendizaje recomendada

- Revise nuevamente las temáticas abordadas realizando mapas mentales u otros organizadores gráficos de su preferencia, de tal manera que le faciliten el entendimiento y obtenga los mejores resultados al momento de desarrollar su evaluación.
- También sugiero que revise las evaluaciones disponibles al final de cada unidad, los cuestionarios y la actividad suplementaria.





Segundo bimestre

Resultado de aprendizaje 2

- Identifica las etapas a considerar en la planificación territorial.



En las siguientes unidades trataremos los temas relacionados con las fases, etapas y metodologías de planificación, la información tomada para la elaboración de las siguientes unidades tiene como referencias las guías elaboradas por la Secretaría Nacional de Planificación.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 9

Unidad 3. Fases, herramientas y objetivos de la planificación

3.1. Fases o etapas de la planificación

Según lo establecido en los cuerpos normativos la elaboración o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial es una obligación que los gobiernos descentralizados deben cumplir. Así mismo, los diferentes cuerpos normativos establecen que dichos planes deben estar articulados entre los diferentes niveles de gobierno y deben enmarcarse en los principios establecidos en la Constitución de la República.

En esa línea para considerar la elaboración o actualización de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial, se debe seguir un procedimiento por fases, el cual permitirá la elaboración de una propuesta ordenada y

estructurada, tomando en cuenta los lineamientos establecidos por parte de la planificación de los otros niveles de gobierno. A continuación, se desarrolla las fases de la planificación:

Fases o etapas de la planificación





Actividades de aprendizaje recomendadas

Se sugiere complementar el aprendizaje con las lectura planteada a continuación:

1. [Guía para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantonal](#). Sección II, páginas 13-20.
2. Lectura del libro [Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial](#), páginas 46-52.

La lectura le permitirá ampliar su conocimiento en sobre las fases necesarias para la realización de la planificación territorial en el país, desde el uso de las guías para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantonal.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Son las fases descritas en las lecturas realmente necesarias para elaboración un documento de planificación?

Con esas preguntas, reflexione sobre el paso a paso de la elaboración de un documento técnico de planificación.





3.2. Herramientas del diagnóstico territorial

Análisis del PDOT vigente

Hemos de iniciar el proceso de planificación planteando un estado de situación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente, con este análisis se busca identificar elementos que sean susceptibles de mejora, ya sea en mediano o largo plazo. El análisis debe procurar responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué se/no se cumplió en relación con los objetivos planteados?;
- ¿Por qué/ por qué no se cumplió los objetivos planteados?;

Para lo cual, es importante levantar información sobre cada uno de los objetivos y metas planteadas. A través de la identificación de los factores internos y externos que intervinieron o no en el cumplimiento de los mismos, la Secretaría Nacional de Planificación propone que se deba realizar la siguiente matriz de evaluación:

Tabla 2

Consideraciones para el análisis del PDOT vigente.

Elementos del PDOT vigente	Estado ¿Se cumplió?	Observaciones ¿Por qué?	Priorizar en la nueva propuesta	Porcentaje de avance
Objetivos del PDOT	Cumplió/ No cumplió	Señalar factores internos/externos	No priorizada	(porcentaje de avance)%
Metas	Cumplió/ No cumplió	Señalar factores internos/externos	Priorizada	
Programas / Proyectos	Cumplió/ No cumplió			

Fuente y Elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación, 2019a).



En la matriz antes expuesta se puede incluir otro tipo de variables que permitan mejorar la toma de decisiones. Una vez finalizada la revisión se continuará con una base de elementos que han sido priorizados y se dará continuidad en la elaboración o actualización del nuevo PDOT.

Mapeo de Actores que influye en el territorio

La planificación territorial bajo mandato constitucional es un proceso participativo, en el cual deben estar incluidos los diferentes actores que influyen en el territorio, estos pueden ser variados desde instituciones de la función ejecutiva, academia, organizaciones sociales, entre otras. Para lo cual se puede hacer una matriz de relacionamiento con el gobierno local, de la siguiente manera:

Tabla 3

Mapeo de actores.

Sector	Actor	Actividades que realiza a nivel cantonal	Relación con el GAD (alta, media, baja, nula)
Sociedad Civil	Sindicato de transportistas urbanos	Interactúan en el sistema de transporte urbano	Alta
Gobierno Central	Ministerio de Educación	Rector de la política pública incluye sistema municipal de educación	Alta

Fuente y Elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación, 2019a).

Diagnóstico Territorial

El diagnóstico estratégico según lo establece Secretaría Nacional de Planificación, (2019a) es una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad de un territorio. En ese sentido, se debe identificar potencialidades, deficiencias o carencias, con enfoque en brechas y desigualdades con relación a la población de atención prioritaria e históricamente excluidos.

Para dar cumplimiento al diagnóstico se debe tomar en cuenta dos parámetros: se debe utilizar información generada y procesada desde el nivel local y por entidades del gobierno central, y realizar el análisis en relación con los componentes y subcomponentes detallados en la figura 9.

Adicionalmente, se deben considerar los siguientes aspectos:

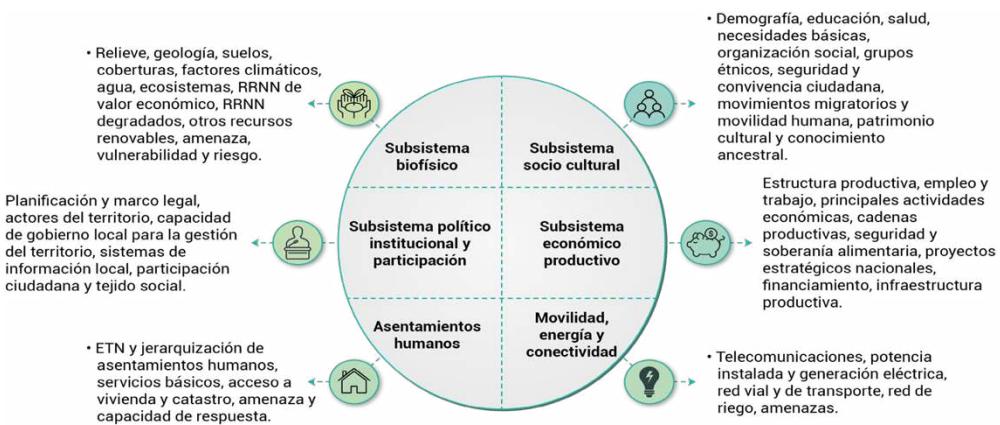
- Dinámica poblacional del territorio
- Formas actuales de ocupación y uso de suelo
- Recursos Naturales existentes
- Efectos positivos y negativos de macroproyectos

- Amenazas climáticas
- Situación territorial frente a riesgos y desastres naturales
- Relaciones de territorio con territorios circunvecinos
- Articulación de actores



Figura 9

Sistema territorial y subsistemas para el diagnóstico territorial.



Fuente y Elaboración: (Maldonado & Cueva, 2021).



Siguiendo lo planteado por Secretaría Nacional de Planificación (2019c) se recomienda seguir el siguiente esquema de diagnóstico estratégico:

Figura 10

Propuesta de metodología recomendado para la elaboración del diagnóstico del GAD.



Fuente y Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación (2019c).

Como se puede observar, existen 3 pilares para un diagnóstico estratégico: 1) Con participación de actores, 2) Revisando y re priorizando políticas de PND y PDOT; y, 3) Realizando una revisión de la literatura sobre planificación en contextos mundiales, regionales y locales.

A continuación, se detalla un breve contenido de las etapas, antes de ingresar a la propuesta de un nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.



Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación:

1. [Guía para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial Cantonal](#). Sección II, páginas 16-25 y Anexo 2.
2. [Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados](#), pagina 1-12.

La lectura le permitirá conocer el análisis territorial que se realizan para la correcta planificación en territorio según los subcomponentes de análisis.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los subcomponentes más importantes de los que se debe analizar en el territorio?, ¿Se puede obviar el diagnóstico inicial?

Con esas preguntas, reflexione sobre las herramientas de análisis territorial que puede utilizar para el análisis de los subcomponentes.





3.3. Metodología para elaboración de diagnóstico

Para la elaboración de un diagnóstico estratégico se realizará las siguientes actividades:

- Identificación de actores;
- Identificación de la percepción de los actores del territorio
- Revisión de las prioridades nacionales y locales
- Revisión y análisis de las megatendencias.
- Identificación de factores de cambio

Identificación de actores

Con base en la matriz de actores que influyen en territorio tabla 3 y según los grupos de interés que se determine para el diagnóstico se selecciona a los actores de mayor relacionamiento con las actividades del GAD. El listado de actores permitirá validar el diagnóstico desde la parte técnica y adicionalmente son actores que serán impactados por la elaboración de la planificación.

Identificación de la percepción de los actores

Con la selección de actores clave y mediante entrevistas semiestructuradas se recogerá información sobre aspectos transversales del territorio desde el ámbito de competencia de cada actor, en este ejercicio se deberá realizar una pregunta relacionada con problemáticas, desafíos y potencialidades del GAD (ver tabla4) para cada componente del diagnóstico.

Tabla 4

Instrumento de percepción de actores. Identificación de problemáticas.

Problemática del GAD	Desafío del GAD	Potencialidad del GAD
Identifique y describa los tres (3) problemas principales del GAD, en los siguientes aspectos	Identifique y describa los tres (3) desafíos principales del GAD, en los siguientes aspectos	Identifique y describa los tres (3) potencialidades principales del GAD, en los siguientes aspectos

Problemática del GAD	Desafío del GAD	Potencialidad del GAD
¿Qué es un problema? Se refiere a los obstáculos o aspectos negativos que actualmente se presentan en el territorio y que dificultan su desarrollo e integración y que requieren de atención (políticas, programas, proyectos) para ser solucionados.	¿Qué es un desafío? Se refiere a los retos o metas relevantes en los cuales se deben centrar los esfuerzos futuros y que requieren de la cooperación de todos los actores.	¿Qué es una potencialidad? Se refiere a los elementos o aspectos del territorio que pueden ser el soporte real para la implementación de políticas, programas proyectos que estén encaminados a reemplazar al desarrollo del territorio actual.

Revisión de las prioridades nacionales y locales

Las prioridades nacionales como hemos observado en la unidad 1 están desarrolladas en la Planificación Nacional y los gobiernos subnacionales, según sus competencias. Es preciso aclarar que las prioridades nacionales son estructurales para el país en su conjunto, mientras que los parámetros de prioridad local son exclusivos del desarrollo local, para eso se debe revisar como mínimo los siguientes documentos:

- Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente;
- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD circunvecinos
- Otros instrumentos de planificación que el GAD considere pertinente

Revisión y análisis de megatendencias

Las megatendencias son fenómenos que escapan a las manos de los actores que están involucrados en el territorio, son importantes para el diagnóstico estratégico, por que permiten identificar fenómenos que marcan cambios a mediano y largo plazo las estructuras territoriales. Para la recolección de información se realiza mediante revisión bibliográfica y bases de datos externas.

Se puede considerar como megatendencias a cambios demográficos, migración, globalización económica, cambio climático, pandemias, entre otras.



Identificación de factores de cambio

Una vez determinada percepción de los actores del territorio, revisión de las prioridades nacionales y locales y revisión y análisis de las megatendencias. Se puede identificar los factores de cambio, que son fuerzas o fenómenos que determinan, evolución, transformación o cambios en los territorios. Son fenómenos dinámicos (avanzar-progresar) u obstaculizar (detener-suspender-rupturas). Se puede dividir en dos tipos de factores de cambio:

- Endógenos: fuerzas o fenómenos internos del territorio (Políticas locales, capacidades)
- Exógenos: fuerza o fenómenos externos al territorio (tendencias, condiciones geopolíticas)

Los factores de cambio que se identifiquen deben ser parte del diagnóstico, ya que se fundamentan en aspectos estructurales del territorio.



Actividad de aprendizaje recomendada

Se sugiere complementar el aprendizaje con la lectura planteada a continuación:

1. [Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados](#), pagina 12-16.

La lectura le permitirá conocer la metodología de la prospectiva territorial que se aplica para la planificación.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Cómo podría evaluar el uso de la planificación prospectiva en las instituciones políticas?





Autoevaluación 3



Responda las siguientes preguntas.



1. ¿Cuál de las siguientes no es una fase de la planificación territorial?
 - a. Diagnóstico.
 - b. Propuesta.
 - c. Diseño y monitoreo.
 - d. Evaluación.

2. () Es la fase de diagnóstico un análisis situacional con el objetivo de conocer el estado del territorio. ¿Lo antes expuesto es verdadero o falso?

3. ¿Cuál de los siguientes enunciados no es parte de la propuesta del PDOT?
 - a. Visión de desarrollo.
 - b. Políticas.
 - c. Metas.
 - d. Plan de comunicación.

4. Seleccione la opción correcta. El análisis debe procurar responder las siguientes preguntas:
 - a. ¿Qué se/no se cumplió en relación con los objetivos planteados?
 - b. ¿Quién no cumplió los objetivos planteados?
 - c. ¿Desde cuándo no se cumple con el objetivo?
 - d. ¿Se debe intervenir en el no cumplimiento de los objetivos?

5. () Es la dinámica poblacional del territorio un elemento a considerar en el diagnóstico territorial. ¿Lo antes expuesto es verdadero o falso?



6. ¿Cuál de los siguientes no es un subsistema del diagnóstico territorial?
- a. Subsistema sociocultural.
 - b. Subsistema económico productivo.
 - c. Asentamientos humanos.
 - d. Subsistema territorial y aéreo.
7. () La revisión de los planes nacionales y PDOT es un pilar del diagnóstico estratégico. ¿Lo antes expuesto es verdadero o falso?
8. () Al revisar las prioridades nacionales y locales, es necesario revisar los planes de seguridad local desarrollados por un gobierno local no circunvecino, ¿lo antes expuesto es verdadero o falso?
9. ¿Cuál de las siguientes opciones no es parte de la metodología para elaboración de diagnóstico?
- a. Identificación de actores.
 - b. Revisión de las prioridades nacionales y locales.
 - c. Identificación de factores de cambio.
 - d. Revisión presupuestaria.
10. () Los tipos de factores de cambio pueden ser endógenos y exógenos.

[Ir al solucionario](#)





Estimados estudiantes, hasta el momento hemos podido identificar los aspectos institucionales y normativos de la planificación y ordenamiento territorial. Así mismo se ha revisado los aspectos del diagnóstico y las fases para su elaboración.

En la presente unidad procederemos a revisar la elaboración de escenarios de la planificación, como interviene la participación ciudadana en la elaboración de dicha propuesta. Finalmente, revisaremos el seguimiento y la evaluación que se debe realizar a los PDOTs.

A continuación, procederemos al desarrollo de las actividades mencionadas.

Unidad 4. Proceso de elaboración de la planificación territorial

4.1. Elaboración de escenarios y análisis de alternativas

Al igual que el apartado del diagnóstico territorial, la sección de Escenarios será tomado como referencia de la Caja de Herramientas elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación: “*Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados*.”

Con base en el análisis prospectivo realizado, se debe diseñar posibles caminos de futuro con la posibilidad de ocurrencia, para Godet (2000) citado por (Secretaría Nacional de Planificación, 2019d) los escenarios se definen como: “*Un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura*”.

Según el autor son dos los tipos de posibles escenarios: los exploratorios y los normativos. Los primeros se relacionan a la construcción de futuros sobre tendencias pasadas y los hechos del presente; los normativos, por otro lado, el futuro construido a partir de imágenes alternativas de este, siendo positivas, negativas, iniciales o deseables. Con base en lo antes establecido la metodología describe 4 tipos de escenarios, los que se detalla a continuación:



Optimista Hipótesis de futuro con la connotación de mejoramiento o fortalecimiento, avance positivo de las condiciones actuales.



Pesimista Hipótesis de futuro con la connotación de empeoramiento o deterioro de las condiciones actuales



Tendencial Escenario que describe el curso del futuro tal cual como se encuentra en el presente, es decir, si se mantiene el curso actual y todas las condiciones siguen iguales a las situaciones del presente.



Deseable Hipótesis de futuro con la connotación de las situaciones ideales que pueden ocurrir.



4.2. Metodología para la construcción de escenarios



La guía elaborada propone una hoja de ruta diagramada en la figura 11, la cual, recibe insumos de los factores de cambio determinados en el diagnóstico estratégico. Las actividades realizadas permitirán obtener como resultado el escenario apuesta o propuesta de plan.

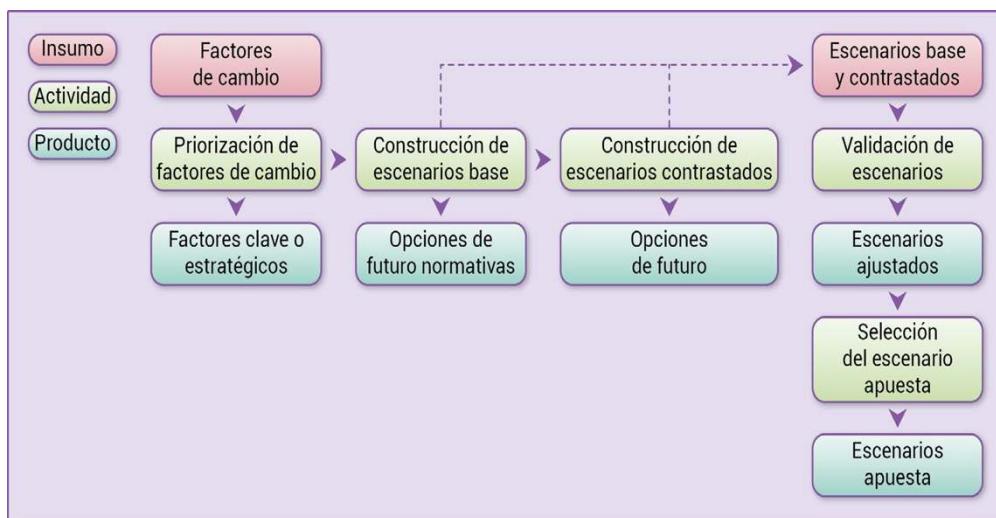


Las actividades propuestas en la metodología buscan establecer una estrategia de análisis para determinar en primera instancia unos factores clave o estratégicos que serán sometidos a una construcción de escenarios, que una vez validados podrán ser considerados como escenarios de apuesta.



Figura 11

Propuesta metodológica para la construcción de escenarios de GAD.



Fuente y Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación (2019c).

A continuación, se detalla un pequeño resumen de las actividades de la metodología propuesta:

Priorización de variables o factores

Con el objetivo de priorizar los factores de cambio se utilizará el método IGO (Importancia – Gobernabilidad), el cual, nos permite determinar qué tan importantes son las variables o factores para los actores o grupos de interés del territorio. Con base en la importancia y gobernabilidad asociada a cada variable se seleccionan aquellas con alta importancia y gobernabilidad, es decir estratégicas.

Una vez aplicado el método IGO se obtendrá como resultado la siguiente categorización de variables o factores:



Figura 12

Categorías de variables o factores matriz IGO.



Alta importancia - Alta gobernabilidad

- Variables o factores estratégicos. Son variables con las que se puede lograr el mayor impacto a corto plazo.

Alta importancia - Baja Gobernabilidad

- Variables o factores cuya intervención debe hacerse dada su importancia pero los resultados están condicionados por factores no controlables.

Baja Importancia - Alta Gobernabilidad

- Variables o factores que permiten mostrar resultados para generar confianza pero con bajo impacto. Son controlables pero poco influyentes.

Baja importancia -Baja Gobernabilidad

- Variables o factores que pueden ser eliminadas para disminuir el ruido o desgaste en proyectarlas.

Las categorías que se utilizarán para los escenarios son las establecidas como Alta importancia – Alta gobernabilidad y Alta importancia – Baja Gobernabilidad. El resto de las categorías podrán ser incorporadas en otras variables o serán factores secundarios que constaran en el proceso de planificación.



Actividad de aprendizaje recomendada

Estimado estudiante se recomienda profundizar en el tema expuesto con el siguiente texto:

1. Leer el documento [Planificación Normativa y el enfoque estratégico](#)

La lectura le permitirá conocer los aspectos primordiales del enfoque estratégico de la planificación en el país.



Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se priorizan las variables o factores de la planificación?, ¿Se podría utilizar la matriz IGO para priorizar problemáticas?

Con esas preguntas, reflexione sobre los aspectos estratégicos de la planificación.





Construcción de escenarios base y contrastados

La construcción de escenarios base se las realiza mediante el uso de la matriz morfológica, mediante la realización de un taller de expertos, se usa las temáticas de los subcomponentes con sus respectivos factores de

cambio y se solicita a los expertos que realicen hipótesis de los estados de futuro en cuatro dimensiones: Optimista, Pesimista, Tendencial y Deseable. Los escenarios son contrastados, en síntesis, se seleccionará uno de los cuatro escenarios planteados, por cada factor de cambio.

Validación de escenarios

Antes de priorizar los escenarios, es indispensable realizar una priorización, se realiza un nuevo taller en el que se presentan los escenarios contrastados a todos los actores de importancia en el territorio. Los actores evaluarán la síntesis realizada y realizarán observaciones que serán recogidas y sistematizadas para una revisión exhaustiva.

Priorización del escenario apuesta

Con base en los escenarios base y contrastados y la validación de dichos escenarios. Se debe priorizar un escenario apuesta, dichos escenarios se puede considerar la visión del futuro compartida por los actores y sobre la cual se diseñan las estrategias, programas y proyectos del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Lineamientos estratégicos

A partir de la determinación del escenario apuesta, para cada uno de los propósitos seleccionados se generan lineamientos estratégicos que, son de carácter general. La intención de este paso final es generar un insumo inicial para la vinculación con las políticas públicas urbanas. Los lineamientos incorporan la posibilidad de alcanzar el propósito del tema estratégico a través de:

- Aprovechar y fomentar las fuerzas positivas,
- Detener o modificar las fuerzas negativas,

- Producir o generar requerimientos para alcanzar los escenarios propuestos.

Objetivos estratégicos de desarrollo y programas

La determinación de los lineamientos estratégicos y la definición de un escenario apuesta, debe convertirse en una propuesta de un modelo territorial deseado, para lo cual, con base en decisiones estratégicas, se plantea objetivos estratégicos con políticas públicas urbanas, metas e indicadores de seguimiento de los programas y proyectos.

Los programas y proyectos son los vehículos mediante los cuales la política pública urbana conjugara, el cumplimiento de objetivos para el cumplimiento de la nueva visión territorial. Para el planteamiento de los proyectos se debe observar los programas y proyectos que se establecen en planes de otros niveles de gobierno y circunvecinos, facilidades presupuestarias para la ejecución y factibilidad de competencias para su realización.

Formulación de metas e indicadores

Las metas e indicadores son instrumentos que permiten medir el estado de cumplimiento de un objetivo planteado. Cada proyecto o programa se encuentra vinculado a un objetivo específico, con el objetivo de tener metas realistas y medibles, se debe crear indicadores que permitan realizar el seguimiento oportuno por parte de la gestión administrativa interna.

La construcción de indicadores debe cumplir con parámetros de temporalidad, metodología de cálculo, información disponible y trazabilidad. Adicionalmente, en relación al establecimiento de una meta, esta debe encontrarse relacionada con una línea base que debe levantarse al inicio del planteamiento del proyecto.

Acciones estratégicas

Tiene por finalidad determinar las estrategias de política territorial, que contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de desarrollo propuestos, las acciones estratégicas serán seleccionadas según los siguientes factores:

- Factores de cambio (variables estratégicas)
- Capacidades políticas, humanas, técnicas y financieras,



- Actores involucrados, acciones, reacciones esperadas y capacidad de coordinación y articulación.

Una vez determinada las acciones estratégicas, se debe establecer la coordinación interna para la participación de los responsables de los proyectos o programas que forman parte de la agenda de acciones estratégicas y de esta manera realizar el seguimiento adecuado.



Actividad de aprendizaje recomendada

Estimado estudiante se recomienda profundizar en el tema expuesto con el siguiente texto:

1. [Revisión bibliográfica de la prospectiva territorial en países de América Latina de los últimos 10 años.](#)

La lectura le permitirá conocer los aspectos históricos de la prospectiva territorial en América Latina, permitiendo la revisión de casos de estudios de otros países.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder las siguiente pregunta: ¿Cómo se vincula la planificación territorial y la prospectiva territorial?





4.3. Participación, coordinación y concentración

La participación ciudadana es un derecho democrático consagrado en la Constitución de la República, es parte fundamental de la vida democrática de los ciudadanos, este aspecto la participación ciudadana es una etapa transversal en la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

El involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones de la planificación y diseño de las políticas públicas es un derecho y una responsabilidad ciudadana con la comunidad para debatir soluciones y tratar problemáticas.

La participación ciudadana toma forma en las diferentes aproximaciones mediante la planificación participativa. Buarque (1999) citado por Sandoval et al., (2015) expresa que la planificación participativa es el proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado.

En este sentido la planificación participativa considera la opinión de diferentes actores, especialmente de aquellos históricamente excluidos. Lo que implica un diálogo permanente entre los múltiples actores sociales y gubernamentales.

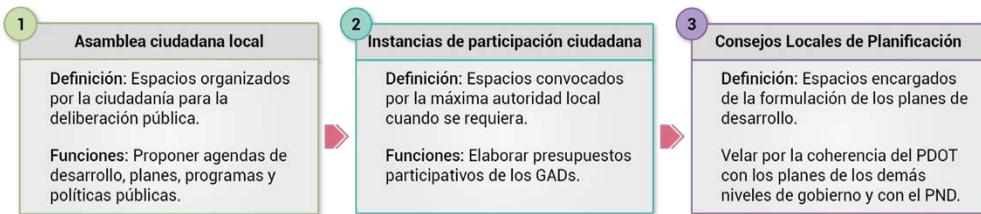
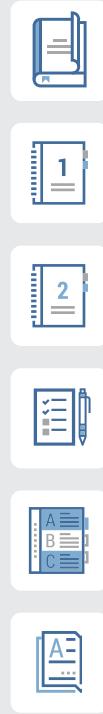
El proceso de participación es importante en la planificación territorial, ya que son actores claves que permiten a los técnicos o encargados de la elaboración de la planificación, nutrirse de perspectivas y visiones de las problemáticas del territorio. Adicionalmente, el proceso de participación puede construir sostenibilidad de acuerdos entre las partes y de esta manera la incidencia de la población en las decisiones públicas.

Instancias de la participación ciudadana a nivel territorial

Los diferentes cuerpos normativos del país han generado varias instancias de participación ciudadana, a nivel territorial se han diseñado las siguientes:

Figura 13

Instancias de participación ciudadana a nivel territorial.



Consejos Locales de planificación

El consejo es un espacio encargado de la formulación del PDOT, y de las políticas locales y sectoriales, la conformación del Consejo de Planificación Local, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es el siguiente:

- Máxima autoridad electa del ejecutivo local;
- Representante del legislativo;
- Técnico a cargo de la instancia de planificación;
- Tres representantes de la instancia de participación ciudadana
- Tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad local
- Un representante del gobierno parroquial rural

Sistema de Participación ciudadana en la formulación del PDOT

El sistema de participación ciudadana en la formulación del PDOT tiene una ejecución transversal, de esta manera se asegura la participación continua de la ciudadanía en las etapas de construcción de la planificación, las fases de intervención son las siguientes:

Fase 1.

En la fase inicial en la que elabora la matriz de actores, se debe incluir a las diferentes instancias de participación y determinar su composición, el grado de actividad o incidencia en la implementación del PDOT anterior. En caso de no existir ninguna instancia, se debe conformar una instancia en la que se elegirán a los tres representantes.

Fase 2.

Durante las diferentes fases de la actualización o elaboración del PDOT el equipo técnico debe convocar a los diferentes actores territoriales, de acuerdo con una metodología establecida recoger los aportes de los actores y retroalimentar y validar el diagnóstico, la visión y objetivos estratégicos del territorio.

Fase 3.

La tercera fase corresponde a la validación final de la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, siendo el Consejo de Planificación Local el organismo competente para emitir el informe favorable sobre las prioridades estratégicas del desarrollo

Fase 4.

La última fase es la aprobación y vigencia del plan, en esta fase la participación ciudadana se enmarca en el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública del gobierno local.



Actividad de aprendizaje recomendada

Estimado estudiante se recomienda profundizar en el tema expuesto con el siguiente texto:

1. Leer el documento [La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad](#). Páginas 1-20.

La lectura le permitirá conocer la importancia de los procesos participativos en la planificación territorial.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder la siguiente pregunta: ¿Qué tan participativo puede ser un plan?, en algún punto es perjudicial para la planificación un exceso de participación ciudadana en la construcción de la planificación.





4.4. Seguimiento y evaluación de la planificación territorial

El seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial permite una revisión permanente del proceso de implementación del PDOT, de esta manera se pueden realizar cambios oportunos sobre los proyectos o programas y ser eficientes en el uso de los recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las metas. En ese término, el seguimiento debe considerar lo siguiente:

- Definir el alcance de los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Así como los instrumentos complementarios que sean importantes para la gestión de los proyectos.
- Delimitar el método y técnica para la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación
- Establecer el equipo técnico responsable del seguimiento
- Detallar los productos resultantes del proceso de seguimiento y evaluación, el contenido de cada uno y fuentes de información
- Socializar resultados del seguimiento y evaluación a al interior del GAD
- Incluir informes de rendición de cuentas

Proceso de Seguimiento y Evaluación

Según los Lineamientos y directrices para el seguimiento y evaluación de los PDOTs, se establecerá por cada GAD un proceso de seguimiento y evaluación, el cual, debe intervenir en las etapas de formulación y ejecución del PDOT. La primera con el objetivo de determinar la coherencia metodológica y retroalimentar los insumos y en la segunda etapa para realizar la evaluación de la política pública.



Elementos para el seguimiento y evaluación

Siguiendo los Lineamientos y directrices para el seguimiento y evaluación de los PDOTs (Secretaría Nacional de Planificación, 2019b) desarrollaremos

conceptos que deben ser de suma importancia para la evaluación y el seguimiento a la planificación:

- **Características del indicador:** con el objetivo que los indicadores permiten realizar un trabajo adecuado, deben tener las siguientes consideraciones:
 - Los indicadores deben estar actualizados periódicamente,
 - Los indicadores deben ser fáciles de recolectar y procesar,
 - Los indicadores deben ser comprensibles, es decir, de fácil entendimiento
 - Los indicadores deben responder a una metodología establecida y revisada por pares
- **Tipo de indicadores:** La tipología de niveles de intervención, genera la necesidad de contar con tres tipos de indicadores, según su alcance y temporalidad:
 - **Indicadores de impacto.** Miden transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en condiciones, características o entorno de un grupo objetivo
 - **Indicadores de resultado.** Miden los efectos intermedios, en condiciones y características del grupo objetivo
 - **Indicadores de gestión.** Responden a un esquema de eficiencia y permiten determinar la cantidad de recursos empleados tras cada meta alcanzada.
- **Metas.** Se consideran estimaciones cuantitativas de lo que se busca alcanzar en un periodo definido, sean estos impactos, efectos o productos. Se define en términos de cantidad, calidad y tiempo. Se elabora con base en los indicadores seleccionados para el monitoreo.



Herramientas de seguimiento y evaluación

El seguimiento y evaluación de los PDOT cuenta con tres herramientas con las que se puede realizar un seguimiento oportuno:

- **Sistema de Información Local.** Sistema que obligatoriamente los gobiernos locales, deben tener establecer para el reporte de indicadores de planificación, seguimiento presupuestario e información territorial.
- **Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.** Sistema que es utilizado para el reporte del avance de la planificación ante el gobierno central.

Seguimiento al Cumplimiento de Metas

Consiste en elaborar una medición comparativa entre el valor considerado como meta en un año establecido y el valor realmente obtenido. De esta manera se monitorea incumplimientos, y con dicha información se analiza casuísticas y posibles cambios en la política pública urbana.

Para dicho seguimiento se puede utilizar los siguientes procedimientos:

Anualización de metas

Consiste en realizar una distribución de los puntos porcentuales que se deben alcanzar desde la línea base (LB) hasta la meta final (MF), en función del número de años entre LB y la MF. Para lo cual se puede utilizar las siguientes fórmulas:

Indicadores crecientes Donde:

$$VA \cdot \frac{(MF - LB)}{(Año (MF) - Año (LB))}$$

VA= Variación anual

LB= Línea Base

MF= Meta Final



Cálculo de la meta anual.

Calculando la variación anual, se analiza las metas anuales de la siguiente forma:

Meta año₁ = LB + VA, donde el año₁ = año de la línea base más 1

Meta año₂ = Meta año₁ + VA

Meta_n = Meta año_{n-1} + V, donde _n = año de meta final

Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas

Para calcular el porcentaje de cumplimiento de la meta se aplica las siguientes fórmulas:

Indicadores Creciente

$$PCM = \frac{\text{Meta Alcanzada}}{\text{Meta Planificada}}$$

Donde:

PCM: Porcentaje de Cumplimiento de meta



Actividad de aprendizaje recomendada

Estimado estudiante se recomienda profundizar en el tema expuesto con el siguiente texto:

1. Leer el documento [Lineamientos y directrices para el seguimiento y evaluación de los PDOTs.](#) Páginas 1-20.

La lectura le permitirá conocer los aspectos fundamentales del seguimiento en la planificación territorial.

Retroalimentación

Antes de continuar con la siguiente unidad es importante responder la siguiente pregunta: todas las metas establecidas ¿Deberían ser



cuantificables? ¿Es importante tener una línea base para la implementación de políticas públicas urbanas?





Autoevaluación 4



Responda Verdadero (V) o Falso (F) según corresponda en los siguientes enunciados:

1. () Los escenarios de la planificación son “Un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura”.
2. () Es una posibilidad de escenario el esperanzador.
3. () Es un insumo para la construcción de escenarios las metas e indicadores.
4. () La matriz utilizada para la priorización de variables o factores e IGO (Importancia – Gobernabilidad).
5. () Las categorías utilizadas en los escenarios son: (Alta importancia – Alta gobernabilidad) y (Baja importancia – Baja Gobernabilidad).
6. () Son los escenarios base y contrastados producto del análisis de en base a los factores de cambio.
7. () La formulación de metas e indicadores son instrumentos usados en la etapa del diagnóstico por componentes.
8. () La planificación participativa es el proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las trasformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado.
9. () Las asambleas barriales son parte de los consejos locales de planificación.

10. () Los dos tipos de indicadores para el seguimiento y evaluación son: Indicadores de impacto e Indicadores de resultados.

[Ir al solucionario](#)





Actividades finales del bimestre

Estimado estudiante, nos encontramos próximos a finalizar el segundo bimestre y, por ende, a rendir la evaluación presencial. A continuación, sugiero algunas actividades que pueden ser de gran ayuda durante su preparación.



Actividades de aprendizaje recomendadas

- Revise nuevamente las temáticas abordadas realizando mapas mentales u otros organizadores gráficos de su preferencia, de tal manera que le faciliten el entendimiento y obtenga los mejores resultados al momento de desarrollar su evaluación.
- También sugiero que revise las evaluaciones disponibles al final de cada unidad, los cuestionarios y la actividad suplementaria.





4. Solucionario

Autoevaluacion 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	La planificación regional puede ser considerada como un nivel intermedio entre la planificación nacional y la local.
2	V	Uno de los deberes del Estado es promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
3	V	El COOTAD es la norma que articula el sistema nacional de competencias y el sistema nacional de planificación.
4	V	El Consejo Nacional de Planificación busca garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales como la equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos en la planificación, observando enfoques intersectoriales y territoriales de la política pública.
5	F	El Plan de Creación de Oportunidades 2021 - 2025 es el instrumento de planificación nacional.
6	F	La competencia es de los gobiernos cantonales.
7	F	El COPFP tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema de Finanzas Públicas.
8	F	La creación del Plan de Uso y Gestión del Suelo es una competencia de los GAD cantonales.
9	F	La Estrategia Territorial Nacional es parte de la Planificación Nacional.
10	F	Los barrios no son parte de la división político-administrativo.

Ir a la
autoevaluación



Autoevaluación 2		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Una función de la planificación provincial es integrar el componente de ordenamiento territorial de sus cantones en función del modelo económico productivo.
2	F	No existe ese principio en la ley.
3	F	El objeto es la protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
4	V	Los planes especiales, planes parciales, herramienta de gestión de suelo son instrumentos de los municipios.
5	F	Los instrumentos supranacionales son: planes fronterizos, binacionales y regionales.
6	V	La construcción de los PDOT debe propiciar un proceso armónico y equilibrado dentro del sistema territorial.
7	F	El PDOT puede ser actualizado a mediano (5 años) y largo plazo (10 a 20 años).
8	V	Uno de los contenidos mínimos del PDOT es el Modelo de Gestión - Ejecución.
9	V	Establecer mecanismos eficaces que permitan viabilizar los planteamientos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón.
10	F	Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo.

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 3		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	c	Las fases de planificación territorial son: preparación, diagnóstico, propuesta, aprobación del plan, gestión y evaluación.
2	V	Es la fase de diagnóstico un análisis situacional con el objetivo de conocer el estado del territorio.
3	d	El plan de comunicación es un aspecto transversal del diseño del PDOT, pero no es parte de la propuesta.
4	a	Se debe determinar el cumplimiento de los objetivos planteados en el PDOT vigente.
5	V	Es la dinámica poblacional del territorio un elemento a considerar en el diagnóstico territorial.
6	d	No existe un subsistema territorial y aéreo.
7	V	Existen 3 pilares para un diagnóstico estratégico: <ol style="list-style-type: none"> 1. Con participación de actores. 2. Revisando y priorizando políticas de PND y PDOT. 3. Realizando una revisión de la literatura sobre planificación en contextos mundiales, regionales y locales.
8	F	Solo se revisa los PDOT de los GAD circunvecinos.
9	d	La revisión presupuestaria no es parte de la metodología de diagnóstico.
10	V	Los factores de cambio se pueden dividir en dos tipos de factores de cambio: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Endógenos: fuerzas o fenómenos internos del territorio (políticas locales, capacidades). ▪ Exógenos: fuerza o fenómenos externos al territorio (tendencias, condiciones geopolíticas).

**Ir a la
autoevaluación**



Autoevaluación 4		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	"Un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura".
2	F	Los cuatro tipos de escenarios son: optimista, pesimista, tendencial y deseable.
3	F	Los insumos son: factores de cambio y escenarios base y contrastados.
4	V	La matriz utilizada para la priorización de variables o factores es IGO (importancia – gobernabilidad).
5	F	Las categorías utilizadas en los escenarios son: alta importancia – alta gobernabilidad y alta importancia – baja gobernabilidad.
6	V	Los factores de cambio son un insumo para la elaboración de los escenarios base y contrastados.
7	F	La formulación de metas e indicadores son establecidas en programas o proyectos.
8	V	La planificación participativa es el proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado.
9	F	Los miembros son: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Máxima autoridad electa del ejecutivo local. ▪ Representante del legislativo. ▪ Técnico a cargo de la instancia de planificación. ▪ Tres representantes de la instancia de participación ciudadana. ▪ Tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad local. ▪ Un representante del gobierno parroquial rural.
10	V	Los dos tipos de indicadores para el seguimiento y evaluación son: indicadores de impacto e indicadores de resultados.

[Ir a la autoevaluación](#)





5. Glosario

COOTAD. Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización

COPFP. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

LOOTUGS. Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

PDOT. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PND. Plan Nacional de Desarrollo

ENT. Estrategia Nacional Territorial





6. Referencias bibliográficas

Chamorro, C., Haro, E., & Yar, R. (2018). *REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LA PROSPECTIVA TERRITORIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS.* 7(41), 561–576. http://tambara.org/wp-content/uploads/2019/09/5.Propsec_territ_Chamorr_FINAL.pdf

de Mattos, C. A. (1984). *Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de la Planificación Regional.*

Maldonado, D., & Cueva, L. (2021). *ITINERARIO II: ANÁLISIS TERRITORIAL. Guía didáctica.* (EdiLoja).

Matus, C. (1993). Planeación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico*, 50, 1721–1785. <https://www.jstor.org/stable/23395869>

Mejía, A. (2018). *Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Conceptos Básicos.* <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57830.pdf>

RAE. (2021). *Real Academia de la Lengua.* <https://www.rae.es/>

Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf

Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Serie Desarrollo Territorial. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina>

Secretaría Nacional de Planificación. (2019a). *Guía para formulación y actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) Cantonal.* <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>



Secretaría Nacional de Planificación. (2019b). *Lineamientos y directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Documento-Seguimiento-y-Evaluaci%C3%B3n-final.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación. (2019c). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): Documento ejecutivo para autoridades municipales y metropolitanas.*

Secretaría Nacional de Planificación. (2019d). *Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.* <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-Prospectiva-Final.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo Ecuador no se detiene 2025 – 2029.* <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2029-ecuador-no-se-detiene/#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo,social%20y%20el%20desarrollo%20sostenible>.

