

Carlos Arcos Cabrera
Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

René Ramírez Gallegos
Secretario Nacional SENPLADES

Arturo Villavicencio Vivar
Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra
Decano General Académico

Carlos Marchán Romero
Decano General de Investigación

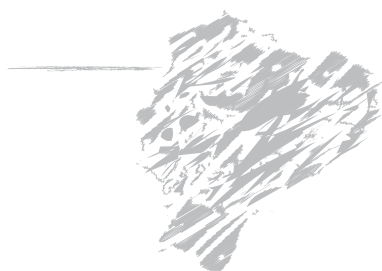
Guadalupe Soasti Toscano
Decana Centro de Educación Continua

Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública



Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011
Segunda Edición, 2013

352.0866
Z25p

Zamora A., Giannina; Carrión Andrea

Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial/ Giannina Zamora A.;
Andrea Carrión. 2ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2013.
112 p.; 21 x 29,7 cms.; (Colección Nuevo Estado; Planificación, Desarrollo y Proyectos
de Inversión Pública, No. 2)

ISBN: 978-9942-07-102-6

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. PLANIFICACIÓN REGIONAL 4. PLANES DE
DESARROLLO 5. ORDENAMIENTO TERRITORIAL 6. ECUADOR I. Título

De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 3829900, ext. 312
Información: editorial@iaen.edu.ec
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Autoras

Giannina Zamora A.
Andrea Carrión

Revisión de contenidos

Ivonne Cevallos
Alfredo Cruz
Gino Zamora A.

Edición pedagógica y revisión de estilo

Dalia María Noboa C.

ISBN: 978-9942-07-102-6

Impresión:

Imprenta Mariscal
Quito - Ecuador, 2013

Equipo Editorial

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández

Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Presentación

En los últimos años se ha impulsado un proceso de recuperación de la planificación en el Ecuador; lo que implica también estructurar herramientas operativas y procedimientos acordes con una nueva visión orientada hacia el Buen Vivir.

La planificación del desarrollo y su correspondiente ordenamiento territorial surge de la exigencia de la Constitución del 2008. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP establece, que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el Régimen de Desarrollo y el Régimen del Buen Vivir y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo, que incorpora los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad». De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción para que, además, les permita ordenar la localización de las acciones.

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) enfrentan el desafío técnico, institucional y de recursos de liderar procesos de planificación, que constituyen referentes efectivos para la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, el presente texto pretende constituirse en un instrumento de orientación y apoyo, en el que se integran fundamentos teóricos, legales y estratégicos, así como instrumentos de fácil aplicación y apropiación. Va dirigido a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno y a los políticos, a los líderes de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

Índice

Introducción	09
---------------------------	----

Siglas	11
---------------------	----

Capítulo I

Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	13
--	----

1.1 Marco conceptual	13
----------------------------	----

Territorio	18
------------------	----

Buen Vivir	18
------------------	----

Planificación del Desarrollo	18
------------------------------------	----

Ordenamiento Territorial	18
--------------------------------	----

1.2 Marco Jurídico	18
--------------------------	----

Constitución de La República del Ecuador, 2008	18
--	----

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	18
--	----

Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización	18
--	----

1.3 Marco institucional	31
-------------------------------	----

Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	18
---	----

Secretaría Nacional de Planificación Y Desarrollo – SENPLADES	18
---	----

Consejo Nacional de Descentralización	36
---	----

Gobiernos Autónomos Descentralizados	36
--	----

Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	36
---	----

1.4 Orientaciones Estratégicas	36
--------------------------------------	----

Capítulo II

Fases del Proceso de Planificación Territorial	42
---	----

2.1 Alcance de la planificación territorial	42
---	----

2.2 Fases del proceso de planificación territorial	46
--	----

2.3 Consideraciones para el diagnóstico territorial	50
---	----

2.4 La planificación participativa basada en una visión común de futuro	57
---	----

Capítulo III

Estrategias metodológicas para la planificación territorial	63
--	----

3.1 Priorización de problemas y objetivos de desarrollo	63
---	----

3.2 Elaboración de escenarios y análisis de alternativas	66
--	----

Capítulo IV

Gestión y Evaluación de la Planificación	68
4.1 Instrumentos para el gestión del plan	68
4.2 Instrumentos para el seguimiento y la evaluación	73
4.3 El rol del funcionario público en la planificación territorial	76
Bibliografía	77
Glosario	80
Glosario de términos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial	80
Glosario para la incorporación de la gestión de riesgos en la planificación	83
Anexo N° 1: Mapas	85
Anexo N° 2: Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento Territorial	88

Introducción

Este texto sobre Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial es la base del proceso de capacitación, constituyéndose en un instrumento de orientación y apoyo. Está integrado por fundamentos teóricos, legales y estratégicos así como por herramientas metodológicas basadas en el hexágono curricular propuesto por el IAEN, que implica el abordaje del tema desde la matriz de competencias que incluye dimensiones afectivas, cognitivas y praxitivas, como factores determinantes en el proceso de entendimiento y definición de las directrices de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

El presente documento se encuentra estructurado en cuatro capítulos, distribuidos de la siguiente manera:

Capítulo 1 aborda el marco conceptual partiendo desde la concepción del territorio, la regulación de competencias y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno establecidos en el marco jurídico; el marco institucional (organización pública) que permite articular estos procesos de planificación desde las instancias centrales y locales; presenta orientaciones estratégicas que apoyan en la implementación de estos instrumentos técnicos normativos que constituyen los planes del desarrollo y ordenamiento territorial.

Capítulo 2 se plantean los principios rectores, ámbito, alcance y horizonte del plan, así como las etapas de la planificación y su abordaje desde planificación participativa con visión a futuro.

Capítulo 3 pretende caracterizar los escenarios para identificar alternativas de intervención territorial a través de estrategias que fomenten la participación, concertación y coordinación.

Capítulo 4 desarrolla contenidos tendientes a fomentar la gestión pública, proponiendo instrumentos para gestión, seguimiento y evaluación del Plan.

Adicionalmente se adjunta como anexos un glosario de términos, lineamientos para la planificación territorial, así como mapas relacionados con las unidades espaciales de análisis (División Política Administrativa, Zonas de Planificación de SENPLADES), División Hidrográfica, Unidades de Paisaje).

Siglas

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BDG	Base de Datos Geográfica
CEC	Centro de Educación Continua
CIAT	International Center for Tropical Agriculture
CLIRSEN	Centro de Levantamientos Integrados por Sensores Remotos
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador
CONCOPE	Consortio de Concejos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
CTI	Circunscripción Territorial Indígena
ETN	Estrategia Territorial Nacional
FODA	Metodología de Fortalezas, Oportunidades Debilidades y Amenazas
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
INAMHI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología del Ecuador
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAE	Ministerio de Ambiente del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SIG	Sistema de Información Geográfica

Capítulo I

Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

I.1 Marco conceptual



Fuente. SENPLADES, 2010



Fuente: A. Cruz, 2010

Territorio

El **territorio** es un sistema construido socialmente en el cual se articulan las actividades de la población sobre el medio físico y su interrelación y constituye la «expresión espacial del estilo de desarrollo de una sociedad» (Gómez Orea, 2008:43).

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legados de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. (Constitución 2008, Art.2)

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, propone un desplazamiento de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto de Buen Vivir, donde éste es una apuesta de cambio que se construye continuamente, desde esas reivindicaciones para reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico, cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática.

A continuación se resume las tendencias y visiones de la planificación del Estado Ecuatoriano:

Resumen de las tendencias de Planificación en el Estado Ecuatoriano

PERÍODO	CONTEXTO ECONÓMICO- SOCIAL	MODELO DE PLANIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Colonial	Estado autocrático, imposición del modelo cultural, económico y social español; marcada división de clases.	Dogmático, contable, ligado al derecho canónico (diezmos y primicias) y a la división de clases sociales (españoles, criollos, mestizos, indios, negros)	Distribución de trabajo por clases sociales, relación subordinada a los «conquistadores», imposición de credo, derechos unilaterales de los colonizadores.
Republicano conservador	Estado democrático, confesional, neocolonialismo eclesiástico y cultural, la identidad cristiana es certificada con la fe de bautismo, primacía del sujeto masculino, adulto, euro descendiente, burgués (urbano, educado, con recursos).	Prevalencia del estilo colonial; importación de los Hermanos Cristianos como educadores, impulso del comercio a través del sistema educativo, formación de ciudadanos virtuosos.	Prevalencia del estilo colonial con protagonismo criollo.
Republicano liberal	Estado democrático, nacionalista, liberal, separación de Iglesia y Estado, la identidad nacional es reconocida con el registro civil de nacimiento, integración de la mujer como sujeto de derechos.	Planificación por objetivos; educación laica, colegios normales para formación de docentes, formación de ciudadanos críticos, construcción del ferrocarril, aumento de cobertura de servicios básicos.	Cambio rápido y profundo de la visión de Estado, ruptura con el paradigma eclesiástico, reforma institucional, legislación laboral, incremento de vías de comunicación.
Velasquismo	Estado sin proyecto político, gobierno populista.	Planificación por proyectos, en especial de inversión.	Centralismo, dispersión de esfuerzos y recursos, endeudamiento.
Dictaduras militares década de los 60 y 70	Estado No Alineado, del Tercer Mundo, nacionalista, sin proyecto político, busca el bienestar; «subdesarrollado», dependiente de políticas económicas externas.	Planificación por objetivos, incremento de cobertura de servicios básicos y acceso a políticas sociales y económicas; inversión en infraestructura energética (petróleo e hidroeléctrica Paute).	Boom petrolero, centralismo, aumento del Estado, reforma institucional (creación del MSP, CEPE, afiliación a la OPEP), acceso universal a educación superior; inversión en infraestructura.
Retorno de la democracia. Década de los 80 hasta 2006.	Estado sin proyecto político, se alinea con el centro con tendencia hacia la derecha, gestiona agendas de gobierno concordantes con el Consenso de Washington.	Planificación por proyectos, fuerte incidencia de organismos cooperantes, dispersión de esfuerzos y recursos.	Tendencia a la privatización, apertura comercial, inversión externa, achicamiento del Estado, desinstitucionalización, caotización estructural, pérdida de rectoría del Estado, crisis de confianza social en la democracia, colapso del sistema financiero, dolarización.
2007-Presente	Construcción social del proyecto político «Estado para el Buen Vivir», plurinacional, intercultural, constitucional de derechos y justicia.	Planificación por objetivos, gestión de Plan de Buen Vivir a través de Agendas Multisectoriales (Ministerios Coordinadores), planes sectoriales (Ministerios) y planes de desarrollo y ordenamiento territorial (GADs).	Reforma de bases normativas para apuntalar el proyecto de Estado, Reforma Institucional, recuperación de la rectoría del Estado, recuperación de la sociedad civil.

Buen Vivir

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* es una línea de pensamiento que resurge en esta época y tiene implicaciones con varios factores socio-culturales, económicos, ambientales y cósmicos. Todos estos factores han llevado a que, los orígenes del Buen Vivir ancestral de la Tierra despunten y se hable de una vida en armonía con cada uno de los seres de la Pachamama. Por ejemplo, el fenómeno del calentamiento global es un problema que no solo deben afrontar los gobiernos, sino que implica responsabilidad de cada uno de los seres que vivimos en este mundo llamado Tierra¹.

El Buen Vivir - *Sumak Kawsay* se fortalece desde la garantía de derechos que reivindica la igualdad, la justicia social (productiva y distributiva), el reconocimiento y la valoración de los pueblos y sus culturas; expresa y aplica la idea de una vida en plenitud lejos del paradigma de crecimiento exacerbado caracterizado por ser un sistema lineal de la economía clásica, sustentado en la acumulación.

En Ecuador, se ha dado un paso importante que es la construcción y aprobación de un marco constitucional que busca el cambio en el modo de pensar y actuar sobre la economía y sitúa el buen vivir como un nuevo paradigma.

Entendemos por Buen Vivir, «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido» (Ramírez: 2008 en PNBV, 2009).

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado. El Estado recupera el rol de la planificación para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para alcanzar al Buen Vivir. Se dispone el ejercicio de los derechos del Buen Vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos para garantizar su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las tendencias recientes a nivel internacional, con respecto a las herramientas y los procedimientos de planificación, están dirigidos a una disposición más dinámica o pro-activa hacia la gestión del espacio físico y de las actividades humanas sobre el mismo. Estas tendencias responden a una necesidad de dar seguimiento permanente a las actividades humanas, sus requerimientos y

¹ Para ampliar estos conceptos ver los textos «El Buen Vivir Análisis Crítico (Resumen del curso de Planificación del Buen Vivir. SENPLADES - IAEN, 2010) y »Buen Vivir: Germinando Alternativas al Desarrollo» (Gudynas, 2010).

sus impactos, y confrontan la ineficacia de herramientas tradicionales, particularmente los planes reguladores o de uso de suelo como el único producto final con valor jurídico para el ordenamiento territorial. Así, la planificación constituye una serie de procesos participativos que permiten identificar las necesidades y problemas de un territorio, colectivo o sector; establecer los objetivos por conseguir y determinar las actuaciones por emprender para provocar los cambios deseados.

Planificación del Desarrollo

La **planificación del desarrollo** es fundamental para el cambio, para **organizar la función pública, rescatar su eficiencia y legitimidad** y **orientar la actividad privada hacia objetivos nacionales**. Solo la coordinación integral entre instituciones del Estado, gobierno central y organismos seccionales, viabiliza la redistribución de la riqueza que es indispensable para obtener una sociedad más justa, lo que se ha denominado el Buen Vivir; entendido como el desarrollo de capacidades y talentos humanos y convivencia en armonía con el medioambiente. SENPLADES 2010.

*Planificar es pensar
antes de actuar*

Los lineamientos para el desarrollo considerados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas (Art.2) son:

- Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
- Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
- Promover el equilibrio territorial en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
- Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
- Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
- Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.

Los **planes de desarrollo** constituyen las **directrices principales** de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las **decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio**.

Estos tendrán una visión de largo plazo y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Ordenamiento Territorial

El **Ordenamiento Territorial** (OT) se constituye en el proceso de organización del Uso del Suelo y la Ocupación del Territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, ambientales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible².

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

El Ordenamiento Territorial debe realizarse porque:

Es una política del Estado.

Es la respuesta al desequilibrio territorial.

Constituye una línea de acción en la estrategia del Buen Vivir.

Por otra parte, la estrecha relación que existe entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial lleva a la conclusión de que es un proceso integral y que debe avanzar hasta determinar criterios para gestión administrativa y financiera coherente que articule la planificación con la gestión.

Los **planes de desarrollo y ordenamiento territorial**, son instrumentos técnicos normativos que deben ser aplicados a una determinada unidad territorial, por tal motivo **deben ser:**

Participativos: Que consideren los intereses y prioridades de la ciudadanía a través de su participación en el proceso de elaboración.

Coherentes: Pues coordinan los contenidos de la oferta de servicios públicos en su ámbito de referencialidad y para el ejercicio de competencias del nivel de gobierno correspondiente.

Prospectivos: Permiten tener una visión del futuro esperado, resultado de la concertación de todos los actores sociales. Esta visión accede a definir lineamientos de acción en forma actual e inmediata con el fin de alcanzar la ocupación del territorio deseado, considerando las visiones y prioridades a corto, mediano y largo plazo.

Flexibles: Susceptibles de evaluaciones periódicas, ajustes y modificaciones en función de los problemas y oportunidades de cada territorio.

Operativos: De aplicación, dado que orientan la gestión y la administración local a través del programa de actuaciones y el presupuesto.

Estratégicos: Ya que optimizan el uso de los recursos desde una perspectiva incremental y de mejora continua a fin de satisfacer las necesidades y promover el Buen Vivir.

² Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Bolivia 2001

Los objetivos base de la Planificación Territorial tienen que ver con:

- Lograr una adecuada organización de la estructura del país.
- Promover la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la Nación.
- Promover la gestión concertada de la Planificación Estratégica.
- Concertar una visión a mediano y largo plazo del territorio.
- Implementar políticas y estrategias de desarrollo integral del territorio.
- Orientar el proceso de transformación sostenible de uso y ocupación del territorio.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas).

La aprobación de la Constitución de 2008, por referéndum popular, más que un punto de llegada es un punto de partida. Marca la ruptura entre un modelo de desarrollo que mercantilizó las relaciones Estado-sociedad-naturaleza y uno, nuevo, que supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y que establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es el alcanzar el Buen Vivir.

Con ese fin y frente al desmantelamiento del Estado impulsado durante los últimos veinte años, se hace fundamental recuperarlo para la ciudadanía. De ahí que el nuevo modelo político fortalece al Estado Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

La construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en una visión del territorio, comprende cuatro grandes desafíos asociados a : 1) la Territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población; 2) la planificación y el ordenamiento territorial; 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir; 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y 5) el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol re-distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Estos desafíos exigen al Estado Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación entre agencias centrales (sectoriales) y las instancias descentralizadas, de manera que la gestión de los distintos niveles territoriales sea ampliamente concertada, para la articulación de modelos territoriales de desarrollo endógeno (que propendan al fortalecimiento de la planificación) y la equitativa asignación territorial de la inversión pública, para alcanzar el Buen Vivir de la población, en el marco de la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

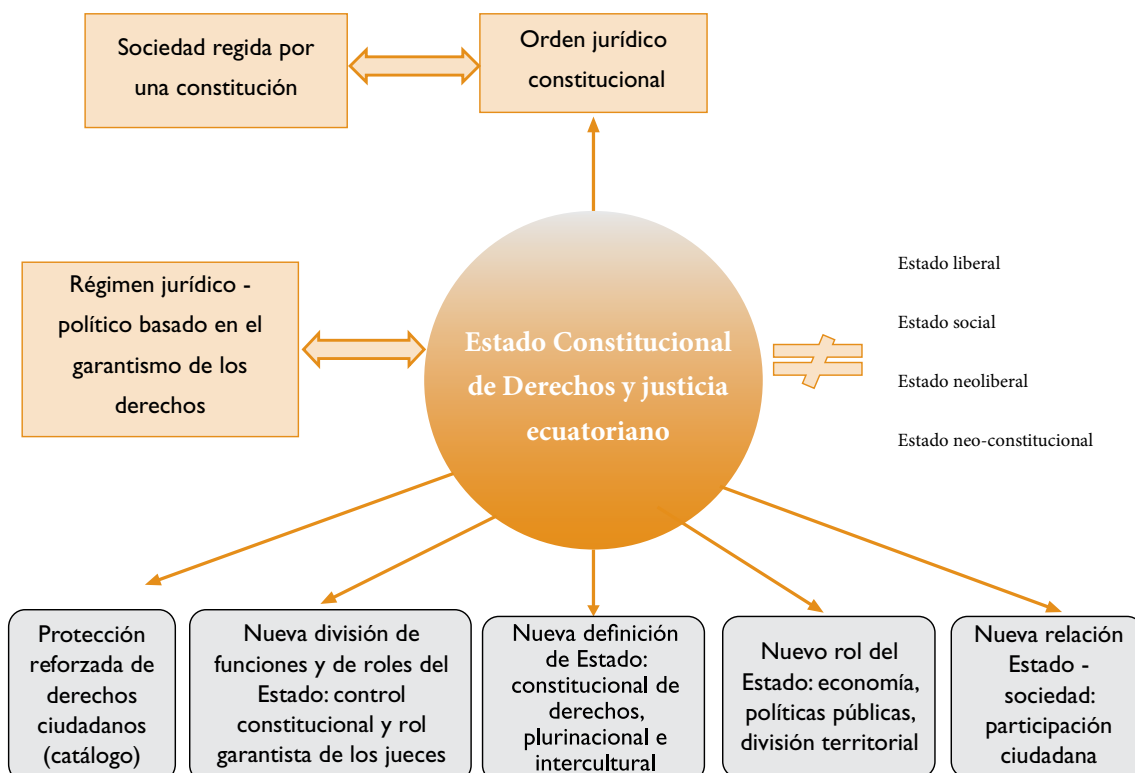
1.2 Marco Jurídico³

El marco jurídico está constituido por las normas constitucionales, legales, institucionales, reglamentarias; instituciones jurídicas, procesos legales y judiciales, doctrina y jurisprudencia, que en conjunto establecen el umbral de posibilidad de acción u omisión para alcanzar el Buen Vivir.

Constitución de la República del Ecuador, 2008

Por no existir una sola definición de Constitución, lo más relevante es entender que los cambios generados por la Asamblea Constituyente de Montecristi como una transformación de una constitución concebida como Pacto Político, a una constitución normativa, lo que significa que la norma constitucional determina el contenido y el sentido de todas las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos; las políticas públicas, y las acciones de los ciudadanos. (Chávez G.)

Mentefacto Conceptual del Estado Constitucional de Derechos y Justicia



Elaborado por: Dra. Gina Chávez

³ Constitución 2008, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

La Constitución consta de 444 artículos, 9 títulos, los cuales tienen Capítulos y Secciones. Los temas tratados en cada Título son:

Título I: Elementos Constitutivos del Estado

Título II: Derechos

Título III: Garantías Constitucionales

Título IV: Participación y Organización del Estado

Título V: Organización Territorial del Estado

Título VI: Régimen de Desarrollo

Título VII: Régimen del Buen Vivir

Título VIII: Relaciones Internacionales

Título IX: Supremacía de la Constitución

A continuación se realiza una síntesis de los mandatos constitucionales que definen el rol y los atributos que deberán orientar los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Fundamentos constitucionales para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

La Constitución del 2008 establece un amplio campo de acción para la planificación con enfoque de garantía de derechos, define su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial y su función de integración nacional de la acción estatal⁴. En esencia, la planificación del desarrollo en Ecuador podrá definirse como el instrumento del Estado para el cambio social.

Se planifica para la garantía de derechos, para el ejercicio pleno del régimen del desarrollo y del Régimen del Buen Vivir:

La planificación estatal es una garantía del ejercicio de los derechos, de la consecución de los objetivos del Régimen de Desarrollo y de los principios consagrados en la Constitución. Tiene por objetivo propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación.

Es un deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para alcanzar al Buen Vivir:

Es un ejercicio concertado y responsable del poder público y del poder ciudadano.

⁴ Disposiciones constitucionales: Art. 3 num 5, Art. 85, Art. 95, Art. 100, Art. 141, Art. 147 num. 2,3,7,8, Art. 148, Art. 154, num. 1, Art. 241, Art. 248, Art. 250, Art. 256, Art. 257, Art. 258, Art. 261, num 4,5,6, Art. 272, Art. 275, inc. 2, Art. 277, num. 2, Art. 278, num. 1, Art. 279, Art. 280, Art. 289, Art. 293, Art. 294, Art. 297, Art. 304, Art. 310, Art. 339, inc. 2do., Art. 340, Art. 419, Disposición Transitoria 2da

La planificación nacional es un deber del Estado compartido con las personas y las colectividades en sus diversas formas organizativas, quienes pueden participar en todas las fases y espacios de la planificación del desarrollo nacional y territorial y en la ejecución y monitoreo del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. En este sentido la planificación es un ejercicio concertado y responsable del poder público y del poder ciudadano.

Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Por ello, la planificación debe ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, con enfoque territorial y de diversidad cultural y natural.

La normativa establece que 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, para el cumplimiento de los fines definidos en el artículo 100 de la Constitución.

La planificación es garantía del ordenamiento territorial. Los procesos de planificación deberán considerar las especificidades culturales y naturales de los territorios, con especial atención en el territorio amazónico y en el régimen especial de Galápagos.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es el conjunto articulado de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, información y demás componentes que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial a fin de ejecutar de acciones públicas en todos los niveles de gobierno.

La planificación nacional es competencia exclusiva del Estado Central. Es responsabilidad y competencia de la Función Ejecutiva. Se la ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo⁵, los lineamientos y las políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las políticas y planes sectoriales de la función ejecutiva, los mecanismos de información y coordinación entre niveles de gobierno y otros instrumentos que formen parte del Sistema.

Para el ejercicio de esta competencia, el Presidente de la República podrá disponer la forma en que la Función Ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, municipal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los gobiernos autónomos. Se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno y la planificación nacional, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

⁵ El Consejo Nacional de Planificación aprobó en sesión de noviembre de 2009 el Plan Nacional de Desarrollo bajo la denominación de Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Son competencias exclusivas del **Estado Central**:

- La defensa nacional, protección interna y orden público
- Las relaciones internacionales
- El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio
- La planificación nacional
- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento
- Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda
- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales
- El manejo de desastres naturales
- Las correspondientes como resultado de tratados internacionales
- El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos
- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales
- El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Son competencias de los **Gobiernos Regionales** Autónomos:

- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
- Otorgar personería jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
- Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
- Fomentar las actividades productivas regionales.
- Fomentar la seguridad alimentaria regional.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Son competencias de los **Gobiernos Provinciales**:

- Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
- Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
- Ejecutar la gestión ambiental provincial.
- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
- Fomentar la actividad agropecuaria.
- Fomentar las actividades productivas provinciales.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Las competencias de los Gobiernos **Municipales** son:

- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
- Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Las competencias de los Gobiernos Parroquiales Rurales se orientan a:

- Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
- Emitirán acuerdos y resoluciones.
- Emitir acuerdos y resoluciones en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código tiene por objeto **organizar, normar y vincular** el **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** con el **Sistema Nacional de Finanzas Públicas** y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del Régimen de Desarrollo, del Régimen del Buen Vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos.

El Código implica un cambio de leyes obsoletas, que han desorganizado las finanzas públicas, hacia una visión moderna a la gestión fiscal vinculada con la planificación. Entre los principales beneficios se pueden señalar:

- La inversión tendrá una visión de largo plazo y será planificada de acuerdo a los objetivos nacionales y locales de desarrollo. La planificación y las finanzas se convierten en medios para lograr el Buen Vivir.
- Fortalece las capacidades estratégicas de los GADs y del gobierno central para definir objetivos y metas de desarrollo; así como posibilita la coordinación entre niveles de gobierno.
- Fortalece los procesos participativos de planificación y construcción de la política pública.
- Garantiza que la inversión pública que se inicia, se termine y que nunca más haya interrupciones en la obra pública debido a los cambios de año fiscal. Por primera vez en la historia tenemos un marco legal que permite una visión plurianual para la gestión pública y de las finanzas en todos los niveles de gobierno.
- Enfatiza la autonomía en la planificación y en la gestión de las finanzas de los GADs. La planificación en el Ecuador es totalmente descentralizada y participativa y garantiza los recursos de los GADs.
- Moderniza enormemente y racionaliza la legislación de las finanzas públicas y presupuestos para simplificar, optimizar y facilitar la gestión pública, eliminando trabas burocráticas innecesarias.
- Establece reglas claras para la gestión de finanzas, para que su manejo sea sostenible: lograr el desarrollo sin afectar o comprometer las posibilidades futuras del Estado y de la sociedad en su conjunto.⁶

⁶ <http://www.senplades.gov.ec/web/18607/587>

Ámbito: Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República, que implica:

1. El sector público, que comprende:
 - Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
 - Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
 - Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
 - Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.
2. Todo programa financiado con recursos públicos
3. instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos.
4. Las empresas públicas que el Estado constituya para la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios, aprovechamiento de recurso o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

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.

Competencias

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 y distrital.

Se propiciará además la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la ley.

La **planificación del desarrollo** y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados - **GADs** en sus territorios. Se ejecutará a través de planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El **Consejo Nacional de Planificación** garantizará el enfoque intersectorial y territorial de la política pública.

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 indicativo para los demás sectores.

Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), fue creado dentro del marco de administración que pretende liberar de funciones que eran atribuciones del Gobierno Central, para otorgarlas a las diferentes organizaciones menores (regiones, provincias, cantones, parroquias, circunscripciones indígenas, afro ecuatorianas y montubias, y aéreas especiales), tanto en ejecución como en administración y financiamiento.

Los contenidos de la COOTAD son:

- Principios Generales
- II : Organización Territorial
- III : Gobiernos Autónomos Descentralizados
- IV : Regímenes Especiales
- V : Descentralización y Sistema de Competencias
- VI : Recursos Financieros
- VII : Mecanismos de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación
- VIII : Disposiciones Comunes GADs
- IX : Disposiciones Especiales Gobiernos Municipales

Metas del COOTAD

- Liberar al Gobierno central de funciones y prestación de servicios, para concentrarse en solucionar problemas de alcance Nacional.
- Aliviar la carga presupuestaria, representada en gastos de sostenimiento de servicios y el mantenimiento de la burocracia correspondiente.
- Incentivar y fortalecer la participación ciudadana, para que sea responsable y consciente del valor de un servicio.
- Facilitar el control ciudadano directo sobre la eficiencia y probidad de las autoridades locales encargadas de gestionar recursos y servicios.
- Respetar y mantener la diversidad cultural y étnica, conservando su modo de vida, costumbres, y su interacción con el medio ambiente.
- Preservar áreas especiales desde el punto de vista de diversidad biológica y reserva biótica, asunto que interesa a toda la humanidad.
- Optimizar el uso de recursos de todo tipo, facilitando la planificación y desarrollo colectivo.

Objetivos de la COOTAD

Profundizar la descentralización y la autonomía de los territorios en el marco de la unidad del Estado. (Art. I CRE)

Fortalecer el Estado, mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno. (Art. I, Título VI R. Desarrollo CRE)

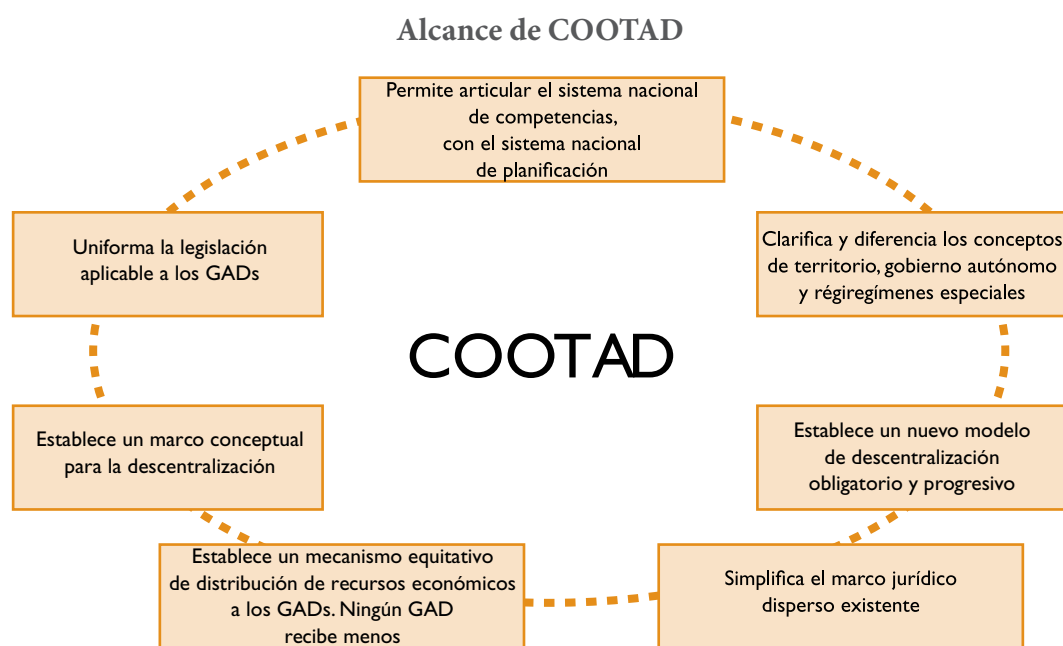
Impulsar una organización territorial equilibrada y solidaria. (Art. 238 CRE)

Afirmar el carácter intercultural y plurinacional del Estado. (Art. I CRE)

Democratizar la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. (Art. 100)

Delimitar los ámbitos y roles de cada nivel de gobierno. (261-267 CRE)

Distribuir equitativamente los recursos.



Elaborado: Cristian Pinos, 2010

Principios generales

- Unidad (Jurídica, Territorial, Económica)
- Solidaridad (Reorientar y redistribuir los recursos y servicios públicos).
- Coordinación y corresponsabilidad (Articulación para la prestación de servicios Públicos).
- Subsidiariedad (Privilegiar la acción de los gobiernos más cercanos).
- Complementariedad (Planificación conjunta)
- Equidad interterritorial

- Participación ciudadana
- Sustentabilidad

Organización del Territorio

De acuerdo con la Constitución el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos.

Organización Territorial

Territorio	Gobiernos	Regímenes Especiales	
Regiones	Gobierno Regional		
Provincias	Gobierno Provincial	Galápagos	Circunscripciones Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias
Cantones	Gobierno Municipal	Distritos Metropolitanos Autónomos	
Parroquias Rurales	Junta Parroquial Rural		

Fuente: SENPLADES 2010

Se define por **Regiones Autónomas**, aquellas que se conformen de acuerdo con criterios, políticos, sociales, culturales, étnicos que pueden o no coincidir con las nueve regiones de planificación propuestas por SENPLADES. Estas regiones permitirán:

- La integración de zonas más amplias que las actuales (24 provincias).
- Facilitar mediante un nivel de gobierno intermedio la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable (Región autónoma – Gobierno Central).
- El impulso de territorios equilibrados que se estructuren en espacios con equivalentes pesos poblacionales, de infraestructura, aparato productivo y económico.
- La estructuración de territorios que cuenten con recursos naturales y espacios que preferiblemente, comprendan diversos niveles altitudinales y que obtengan ventajas comparativas de sus condiciones especiales.
- El liderazgo de las provincias con mayores niveles de desarrollo para que impulsen de manera solidaria y complementaria el crecimiento de sus provincias colindantes con las que integren el nuevo nivel de gobierno.
- La generación de procesos de articulación horizontal del territorio nacional que permita potenciar las complementariedades productivas entre diversos pisos ecológicos, promoviendo nuevos espacios de intercambio y construcción de identidad.
- Las provincias NO desaparecerán, ni tampoco los consejos provinciales, éstos podrán fortalecer su papel ejecutivo y administrativo de la provincia dentro de la región.

Conformación de Regiones:

- Requisitos: Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie veinte mil km² y un número de habitantes 5% de la población nacional. (Máximo 20% territorio)
- Criterios: Equilibrio interregional, complementariedad ecológica, manejo integrado de cuencas, afinidad histórica y cultural
- Proyecto de ley: Presentado por Prefectos al Presidente y éste verifica requisitos y criterios constitucionales.
- Proyecto de estatuto: Dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional
- Consulta popular: Si la consulta no es aprobada se abre posibilidad a una nueva consulta en las provincias que no lo ha sido, sin necesidad de iniciar otro proceso

REGÍMENES ESPECIALES

a. Distritos Metropolitanos Autónomos

Régimen especial del nivel Territorial Cantonal, que se conforma por razones de concentración demográfica y conurbación, formada por un cantón o conjunto de cantones conurbados con un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional. El procedimiento de constitución es similar a las regiones. Asumen las competencias aplicables de la provincia y la región.

Distrito Metropolitano de Quito:

La actual ley del DM, mantiene su vigencia y sirve como declaración de voluntad de formar el Distrito Metropolitano.

No obstante deberá cumplir el proceso de control constitucional y consulta del estatuto para constituirse como Distrito Metropolitano Autónomo en los términos de la Constitución.

g. Provincia de Galápagos

Es un Régimen Especial del Nivel provincial conformado por razones ambientales y por ser patrimonio de la humanidad. Para su gestión territorial dispone del Consejo de Gobierno el cual está conformado por:

- Delegado del Presidente
- Alcaldes (3)
- Delegado de la Juntas Parroquiales
- Ministerio del Ambiente
- Ministerio de Turismo
- SENPLADES

c. Circunscripciones Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias

Son regímenes especiales en el marco de la división político administrativa a nivel parroquial, cantonal o provincial las Circunscripciones Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias que se conformen por razones étnicas culturales y la necesidad de un gobierno de acuerdo a sus usos y costumbres.

Procedimiento:

- Iniciativa: Del Gobierno (3/4 partes del consejo) o de la Comunidad (10% de los habitantes)
- Consulta popular: Voto Favorable 2/3 de los votos válidamente emitidos
- En caso de que no se obtenga los votos suficientes la consulta solo podrá plantearse nuevamente al cabo de 2 años

Circunscripción Territorial Especial de las Provincias Amazónicas

- Regulada en el Artículo 250 (Constitución 2008)
- **No** constituye un **régimen especial**
- Espacio territorial
 - Que deberá ser objeto de una planificación especial
 - Ley especial
 - En función de ser un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta

Al efectuar los **procesos de descentralización** se transfieren bienes y fondos, pero también las **responsabilidades** legales y de control provenientes de la administración de los recursos necesarios para el funcionamiento de los servicios descentralizados.

La responsabilidad primaria, sería la responsabilidad social, que consiste en la obligación de prestar en forma eficiente y a un costo razonable el servicio asumido, de planificar, estudiar, proveer el crecimiento, actualización, reparación y renovación permanente de dicho servicio.

La (s) responsabilidad (es) legal (es), se refiere (n) a las acciones que debe llevar a cabo la administración local para proteger el derecho de cada usuario del servicio con respecto a factores que podrían provocar interferencias en el servicio, así como el derecho colectivo de la equidad tanto en el acceso al servicio así como la obligatoriedad de todos los usuarios de pagar su parte para el mantenimiento del mismo, para lo cual se implementará el marco jurídico que provea la atención a solicitudes, reclamos, y ejecución legal de las acciones de dirimencia .

La responsabilidad financiera, se refiere a las acciones que deberán llevarse a cabo para asegurar la consecución de los recursos necesarios para el funcionamiento del servicio respectivo, sea por la imposición y recaudación de impuestos, solicitud de fondos al

gobierno central, o por convenios con entidades financieras nacionales y/o internacionales. Adicionalmente debe llevar a cabo una planificación y contadurías rigurosas de los recursos y bienes utilizados, por organismos de control interno y sujetos al escrutinio y verificación de los organismos de control del gobierno central y las veedurías ciudadanas, los que calificarán, juzgarán y en caso necesario, reclamarán acciones punitivas por mal uso de bienes y fondos públicos.

Las responsabilidades administrativas, se refieren a los compromisos éticos, morales y de valoración responsable de sus capacidades, para la decisión de asumir la administración de un servicio, así como al reconocimiento de su no capacidad de asumirlo y, en caso extremo, retornar la prestación del servicio al Gobierno Central.

Para identificar y definir las competencias por descentralizarse y otorgarse a cada uno de las GADs, el Consejo Nacional de Competencias el cual se posesionó el 31 de enero del 2011, dispone de un período de cuatro años para descentralizar las competencias reconocidas constitucionalmente, y un segundo período de cuatro años para descentralizar nuevas competencias y de manera permanente trabajar en la descentralización de competencias residuales que implica aquellas no identificadas al momento.

Institucionalidad del Sistema Nacional de Competencias



Fuente: Cristian Pinos, 2010

Con el objeto de establecer un lenguaje común, la COOTAD incluye en su texto definiciones de términos tales como: (Art. 105 al Art. 117))

Sectores: Áreas de intervención y responsabilidad del Estado

Competencias: Capacidades de intervención de un nivel de gobierno en un sector

Facultades: Atribuciones para el ejercicio de una competencia

Actividades: Acciones y normas previstas para cada sector

Sectores

- **Privativos:** Aquellos en los que por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden al Gobierno Central. No son descentralizables.
- **Estratégicos:** Aquellos en los que el Estado en todos sus niveles se reserva todas sus competencias y facultades.
- **Comunes:** Todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor descentralización

Competencias

Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

Competencias **exclusivas:** Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Competencias concurrentes: Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector; sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

La progresividad de las competencias a descentralizarse y a cargo del Consejo Nacional de Competencias con el objeto de fortalecer a los GADs es:

Competencia	Plazo Máximo
Nuevas Exclusivas Constitucionales	0 a 4 años
Adicionales / sectores de alta descentralización	4 a 8 años
Residuales	Permanente

Elaborado por: Cristian Pinos, 2010

Las competencias establecidas para cada uno de los GADs, se define en el COOTAD desde el artículo 129 al 150 y que se resume en los siguientes temas:

• Viabilidad
• Tránsito y transporte
• Cooperación internacional
• Gestión de Cuencas Hidrográficas
• Riego
• Fomento de la seguridad alimentaria.
• Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.
• Gestión Ambiental.
• Prestación de servicios públicos.
• Infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.
• Formar y administrar catastros inmobiliarios
• Gestión de riesgos
• Explotación de Materiales de Construcción
• Registro de la Propiedad
• Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales
• Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural
• Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos
• Organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de servicios públicos
• Hábitat y vivienda
• Protección integral a la niñez y adolescencia
• Competencias adicionales
• Competencias residuales

Facultades o atribuciones

Rectoría (políticas nacionales / En el ámbito de sus competencias 154 n°1 CRE) Exclusiva G. Central. Ejemplo: El Estado define cuáles son los delitos y/o infracciones de tránsito.

Rectoría Local: GADs en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial. Ejemplo: Municipio pone el pico y placa.

Planificación (prioridades, estrategias, objetivos)

Regulación (norma técnica). Ejemplo: Municipio: establece los estándares para poder circular.

Control (velar cumplimiento y calidad).

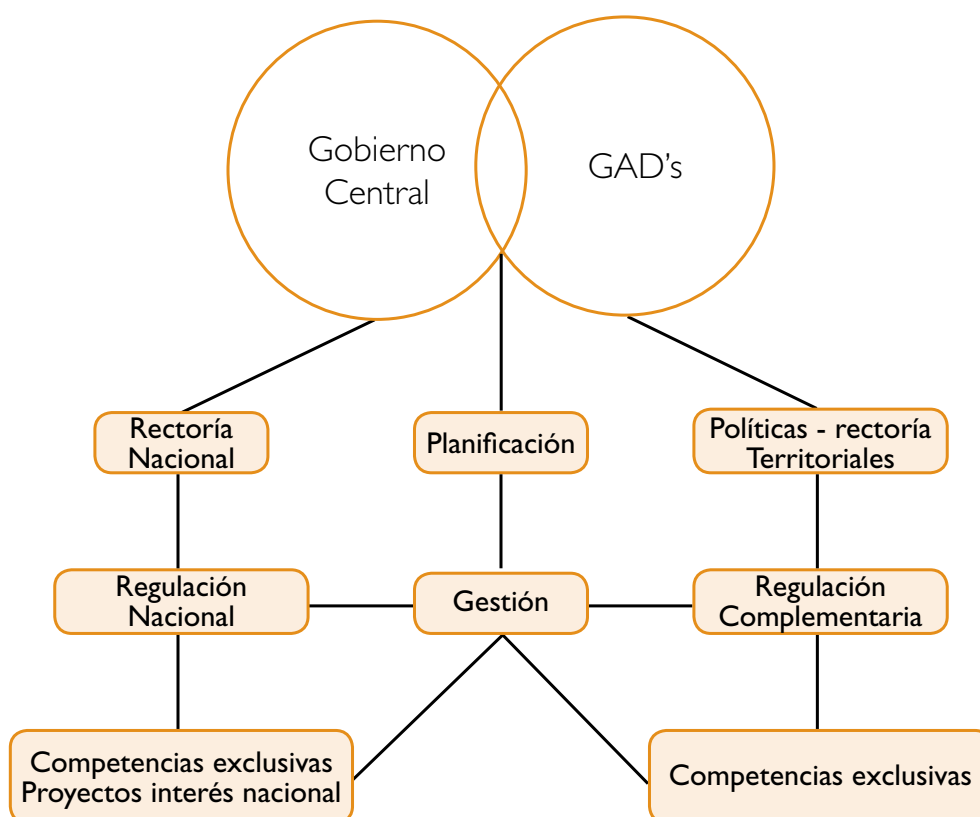
Gestión (ejecución, provisión, prestación, administración y financiamiento servicios) Descentralización.

Las facultades para el ejercicio de competencias se visualizan a continuación:

Facultad / Nivel de Gobierno	Gob. Central	Gob. Regional	Gob. Provincial	Gob. Municipal	Gob. Parroquial
Rectoría	x				
Rectoría Local		x	x	x	x
Planificación	x	x	x	x	x
Gestión (No descentralizada sectores privados)	x				
Gestión Descentralizada (Modelo de Gestión)	x	x	x	x	x

Fuente: Cristian Pinos, 2010

Como desafío para el nuevo modelo de gestión descentralizada las facultades para el ejercicio de competencias se resume en el siguiente gráfico:



Elaborado por: Cristian Pinos, 2010

Leyes relacionadas: Ley de Participación Ciudadana, Ley de aguas, Ley de suelos, Código de la producción.

1.3 Marco institucional

La nueva organización pública en el territorio aclara las competencias y atribuciones administrativas en los distintos niveles de gobierno, establece las fuentes de recursos para su gestión, e identifica los espacios de articulación de la ejecución de la política pública, elimina la superposición de funciones en el territorio con un nivel intermedio de gobierno (coordinaciones zonales) que articula las instancias centrales y locales, con mayor posibilidad de planificación, desarrollo e integración territorial; vincula los objetivos nacionales con las expectativas locales de desarrollo, racionaliza el uso y distribución territorial de los recursos fiscales.

A continuación se menciona a las instituciones e instancias de decisión y participación, responsables de regular y/o controlar el cumplimiento de las leyes y normativas:

Sistema Nacional Descentralizado De Planificación Participativa

La conformación del **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** se constituye como el conjunto articulado de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, información y demás componentes que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo y ejecutar de acciones públicas en todos los niveles territoriales de gobierno.

Se definen, además, los roles por niveles de gobierno, de manera que: La planificación nacional es competencia exclusiva del Estado Central, a través de la Función Ejecutiva. Se la ejerce mediante el Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y las políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las políticas y planes sectoriales de la función ejecutiva, los mecanismos de información y coordinación entre niveles de gobierno y otros instrumentos que formen parte del Sistema, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel provincial, municipal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los gobiernos autónomos, se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno y la planificación nacional, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

De acuerdo con artículo 21 del Código de Planificación y Finanzas, las Entidades del **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**, el **gobierno central** y los **gobiernos autónomos descentralizados** conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Adicionalmente, forman parte del **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**:

1. El Consejo Nacional de Planificación;
2. La Secretaría Técnica del Sistema;
3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;
5. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y,
6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efectos del ejercicio de la planificación participativa.

Consejo Nacional de Planificación

El Sistema Descentralizado Nacional de Planificación Participativa se consolidó en torno a la SENPLADES mediante decreto ejecutivo 1577 del 11 de febrero de 2009, que articula un conjunto de procesos esenciales para el ciclo de las políticas públicas y su concreción en el territorio y da sustento a la gestión que hace efectiva dicha orientación. La planificación está concebida para que se ratifique su carácter democrático con mecanismos permanentes de participación ciudadana y coordinación sectorial.

El Consejo Nacional de Planificación está conformado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, representantes de los GADs (4) uno por cada nivel de gobierno, delegados de la función ejecutiva (7), Secretario de SENPLADES, representantes de la sociedad civil (4) y el o la Presidente del Consejo de Educación Superior.

Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente: Constitución 2008, Código Orgánico de Planificación y Finanzas

Son objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

- Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del Régimen de Desarrollo y disposiciones del Régimen del Buen Vivir; de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;
- Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,
- Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

Secretaría Nacional de Planificación Y Desarrollo – SENPLADES

La misión de SENPLADES, es la de administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente. (Estatuto Orgánico de SENPLADES, Diciembre 2010).

La SENPLADES promueve una planificación incluyente, que se plasma en los territorios por la vía de la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana. Para ello aporta herramientas técnicas útiles para fomentar servicios y políticas públicas para el buen vivir ciudadano.

Además, impulsa la discusión de temas sustanciales para el cambio de modelo de desarrollo: Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Seguridad Social, Reforma Democrática del Estado, Reorganización Territorial, Sistema Nacional de Planificación... SENPLADES 2010

Consejo Nacional de Descentralización

La importancia del Consejo Nacional de Competencias radica en su capacidad de convocar a un diálogo técnico-político entre los distintos niveles de Gobierno a fin de alcanzar un gran acuerdo nacional para el adecuado desarrollo del nuevo esquema de descentralización, obligatorio y progresivo en el país.

La misión es promover el proceso de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias (con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos) desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tal como lo disponen la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) SENPLADES 2011.

Gobiernos Autónomos Descentralizados

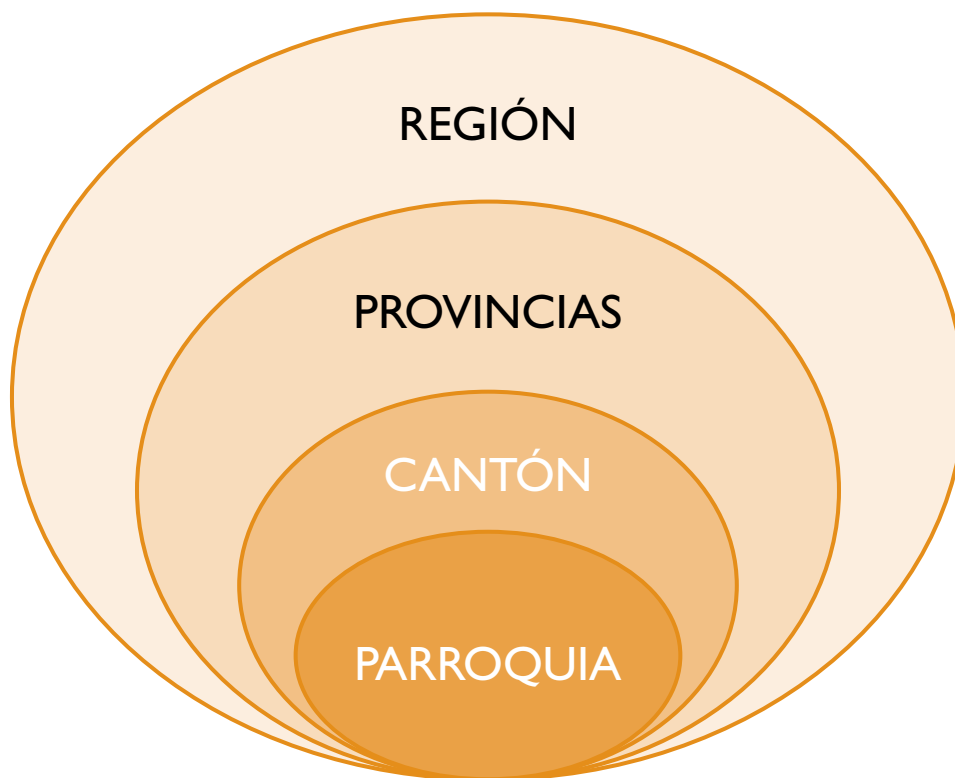
Las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados se realizarán a través de tres funciones integradas (COOTAD, Art. 29):

- a) De legislación, normatividad y fiscalización:
- b) De ejecución y administración: y,
- c) De participación ciudadana y control social.

Los distintos niveles de gobierno tienen competencias exclusivas y diferenciadas: en el caso de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas; las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los GADS ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (COPFP, Art. 239).

La ley para el régimen de gobiernos autónomos descentralizados «establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo» (Art. 239 Código de Planificación y Finanzas Públicas).

División Política Administrativa de Territorio



Nivel y forma de organización

Territorio	Número ⁷	Definición	Organización ⁸
Regiones	En proceso	Circunscripciones territoriales integradas por provincias.	Gobernador / Consejo Regional
Provincias	24	Circunscripciones territoriales integradas por los cantones.	Prefecto-Viceprefecto / Consejo Provincial (alcaldes todos y juntas proporcional a la población)
Cantones	225	Circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación.	Alcalde / Concejo cantonal y metropolitano
Parroquias rurales	802	Circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.	Presidente / Vocales

Elaborado: GZA, 2011

⁷ INEC, 2010

⁸ COOTAD

Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado y estarán integrados por:

1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

Para el caso de los gobiernos **parroquiales rurales** el Consejo de Planificación estará integrado de la siguiente manera:

1. El Presidente de la Junta Parroquial;
2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;
3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Funciones:

- Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
- Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;
- Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
- Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

1.4 Orientaciones Estratégicas⁹

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 es el instrumento del Gobierno Nacional para articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. El Plan plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, a la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural y finalmente a alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

El Plan 2009-2013 recoge y busca concretar lo delineado en el proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana:

1. *Revolución constitucional y democrática*, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apueste a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana.
2. *Revolución ética*, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.
3. *Revolución económica, productiva y agraria*, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas.
4. *Revolución social*, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales.
5. *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana*, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales.

El significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que sitúa al Buen Vivir como eje fundamental en materia de principios y orientaciones del nuevo pacto social. El Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo modelo cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, sino que promueva un estrategia económica incluyente y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y redistribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos en busca de una relación armónica que garantice los derechos de la Pachamama así como de sus ciclos vitales. Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad, y la justicia social y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

⁹ Fuente: Extractos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical, hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa, la justicia inter generacional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar en:

- a) Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.
- b) Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad.
- c) Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de la convivencia.
- d) Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.
- e) Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.
- f) Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.
- g) Consolidar relaciones liberadoras de trabajo y de ocio.
- h) Reconstruir lo público.
- i) Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- j) Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una Estrategia de mediano plazo que busca construir una «biopolis ecoturística», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y re-distribución post-petrolera para el Buen Vivir; la misma que define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

- I. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimientos en ciencia, tecnología e innovación.
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII. Cambio de la matriz energética.

- VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
- X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

En resumen, se enfatiza en la importancia del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 como guía e instrumento para la toma de decisiones en política pública en el país y promueve la reducción de la desigualdad histórica del Ecuador y la transformación de la economía ecuatoriana, pasando del modelo tradicional primario-exportador a una economía terciaria caracterizada por el impulso del bioconocimiento y servicios turísticos, proceso por completarse en cuatro fases en las cuales se implementará un nuevo régimen de acumulación, generación y redistribución de la riqueza.

Con estos fundamentos, el Plan propone una lógica de planificación a partir de los siguientes doce grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir; los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial y principalmente, con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir

Objetivo	Descripción
1	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.
2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3	Mejorar la calidad de vida de la población.
4	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable.
5	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7	Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.
8	Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10	Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12	Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Fuente: PNBV 2009 - 2013

El PNBV, no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada

sectorialista tradicional y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales. El Plan ha sido construido a través de un amplio proceso participativo, de diálogo y concertación con los diversos actores sociales e institucionales.

El Plan Nacional para el Buen Vivir incorpora, como una de sus más importantes innovaciones, la perspectiva territorial a través de la Estrategia Territorial Nacional, la cual está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio y que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan.

Cabe remarcar que construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios, solo será posible a partir de una optimización de las inversiones acompañada de reformas político-administrativas acordes. Bajo esta perspectiva, la estrategia territorial se plantea desde siete temáticas:

1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
2. Impulsar el Buen Vivir y la soberanía alimentaria en los territorios rurales.
3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado sobre la base de la planificación articulada y la gestión participativa del territorio

De igual manera, el Plan Nacional para el Buen Vivir refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas para las siete zonas de planificación, permite identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas con las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional. También el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de política pública en función de la diversidad propia del país.

Finalmente, es necesario recalcar que Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder y construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán y siguiendo las disposiciones constitucionales,

el Plan Nacional para el Buen Vivir deja abiertas las puertas e invita a la construcción de catorce Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como, a la elaboración del Plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonia. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, recomienda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

En este contexto, se establecen, cinco lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados:

- Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
- Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).
- Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno.)
- Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozcan la diversidad de identidades.

Ver Anexo 2 (Lineamientos para Planificación y Ordenamiento Territorial)

Los Instrumentos de planificación

Los principios legales que sustentan el Régimen del Buen Vivir, se encuentran en el articulado comprendido entre en los títulos 340 y el 415 de la Constitución Política del Ecuador; en los que se sistematizan los elementos que permiten una planificación orientada a conseguir el *Sumak Kawsai*.

La Constitución de 2008 aborda estos temas, integrando los sectores educativo, de salud pública, seguridad social, vivienda, cultura, deporte, comunicación, ciencia, tecnología, innovación, saberes ancestrales, gestión de riesgo, población, seguridad y transporte bajo el concepto de Inclusión Social y Equidad, mientras que lo concerniente a naturaleza, ambiente, biodiversidad, patrimonio natural, recursos naturales, agua, biósfera, ecología y energías alternativas se agrupa bajo el concepto de Biodiversidad y Recursos Naturales.

Las políticas públicas

- Son garantías del ejercicio de los derechos constitucionales. Su formulación, ejecución, evaluación y control se efectuará con la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
- La política pública se manifiesta a través de decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción que adoptan los órganos y entidades estatales competentes y se concreta a través de programas, proyectos y acciones públicas.
- La definición de la política pública nacional la ejerce la Función Ejecutiva. Los ministerios y secretarías de Estado formularán y ejecutarán las políticas que correspondan a su sector, sujetas estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán y ejecutarán las políticas locales, en el ámbito de sus competencias, las que deberán estar contenidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, con sujeción al marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo

- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, en el ámbito definido en este Código. Se formula participativamente y se aprueba por el Consejo Nacional de Planificación, en el que intervienen todos los niveles territoriales de gobierno.
- Articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.
- Constituye una instancia de coordinación de las competencias exclusivas del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.
- Se sujetarán la programación cuatrienal y del presupuesto general del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional. Constituye la orientación de la política comercial, financiera y de la inversión extranjera.
- Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas, medios de verificación y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

- Son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.
- El Plan de desarrollo y de ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo vigentes en cada nivel territorial de gobierno.
- Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se sujetarán a sus respectivos planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.
- La distribución de los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Fuente: Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Capítulo II

Fases del proceso de Planificación Territorial

2.1 Principios, ámbito y alcance de la planificación territorial



Fuente: G. Enríquez, 2009



Fuente: A. Cruz, 2010

El alcance del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial corresponde al ámbito territorial de actuación del gobierno autónomo descentralizado sin distinción entre territorios urbanos o rurales. El Plan es un instrumento de gobierno obligatorio para el Sector público e indicativo para el Sector privado, siendo de aplicación para toda la entidad territorial. Este enfoque supera el inmediatismo de la planificación tradicional y por tanto responde a la necesidad de proyectar el desarrollo territorial con visión de futuro. La elaboración de planes requiere de la definición de elementos sustantivos del proceso, entre los que se encuentran:

Ámbito territorial del plan	<ul style="list-style-type: none"> Límites administrativos Límites funcionales Relaciones con otros niveles de gobierno Efectos directos e indirectos de otros ámbitos de planificación Condicionantes previos
Diagnóstico preliminar o evaluación de procesos previos	<ul style="list-style-type: none"> Aproximación básica al entorno de planificación Identificación- caracterización de actores (diversidad cultural y social) formas de relación, participación y comunicación Características esenciales Grado de complejidad del entorno de planificación Problemas y potencialidades relevantes <p>En caso de existir un plan previo se propiciará una evaluación de avances o modificaciones respecto del diagnóstico elaborado en el mismo. Apoya a definir el carácter del plan y los requerimientos de análisis para la formulación de propuestas</p>

<p>Tipo y estilo del plan</p>	<p>Según complejidad, cambio, dinamismo, incertidumbre y conflicto del sistema territorial de referencia.</p> <p>El contenido y alcance serán definidos por las variables que constituyen la problemática, las aspiraciones y las potencialidades en el territorio así como por la normativa vigente.</p>
<p>Principios</p>	<p>Participativo, sistémico, articulado, prospectivo, soberano, equitativo, sustentable, intercultural, universal, progresivo, transparente.</p>
<p>Enfoque del plan</p>	<p>Compreensivo: Se orienta a la totalidad de elementos e interconexiones. Estratégico: Se dirige hacia aspectos críticos. Incremental: Establece simplificación con respuestas puntuales pero satisfactorias, relativiza objetivos con posibilidad de modificación futura. Mejora continua: Plantea ciclos con metas de corto plazo y acciones concretas. Continuidad: Entre gestión y planificación a partir de decisiones acumulativas que modifican decisiones. Finalista: Define imagen objetivo y define medidas necesarias para conseguirla</p>
<p>Escala de análisis</p>	<p>Grado de detalle o escala de trabajo. Éstas son las escalas habituales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacional: 1:500.000 a 1:250.000 • Regional: 1:250.000 a 1:100.000 • Provincial: 1:100.000 a 1:50.000 • Cantonal: 1:25.000 a 1:10.000 • Parroquial: 1:10.000 a 1:5.000 • Urbanístico: 1:5.000 a 1:1.000 <p>La definición de la escala de planificación apoya una adecuada jerarquización de planes, programas y proyectos según el ámbito y competencia de planificación de los organismos involucrado.</p> <p>El grado de resolución (análisis) depende de la unidad espacial por analizarse. Este análisis puede realizarse con un enfoque de división político administrativa, cuencas hidrográficas, unidades de paisaje, unidades funcionales, etc.</p>
<p>Horizonte temporal</p>	<p>Incidencia en tres temporalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El corto plazo se define como el período en el cual se ejecuta el plan operativo anual de la prefectura o municipio, que se viabiliza a través del presupuesto participativo anual. • El mediano plazo es el lapso para el cual se proyecta la estrategia de desarrollo y que corresponde al período administrativo de las autoridades de la prefectura o del municipio. • El largo plazo se define como el período necesario para concretar las políticas y los macro proyectos, para lo cual puede ser necesario cinco, diez o quince años.
<p>Metodología</p>	<p>Incluye la constitución del equipo de trabajo con roles, funciones y responsabilidades claramente definidos así como la temporalidad y cronología del Plan, es decir la distribución de acciones en el tiempo designado a la ejecución de la planificación. El enfoque metodológico considerará los lineamientos de la participación y la diversidad cultural.</p>

Principios de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

Todos los principios son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Los pueblos, las personas y la naturaleza deben ser vistos en su integralidad por lo que el avance de un principio facilita el avance de los demás. De la misma manera, la restricción o el desconocimiento de un principio afecta negativamente a los demás. Los principios, desde esta perspectiva, obligan a examinar con la misma atención la aplicación, promoción y protección de todos los derechos. La búsqueda de la complementariedad de los principios requiere una ponderación de los hechos específicos en los cuales se circunscribe la aplicación de los mismos.

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

Equidad. El principio de equidad confirma que a través de los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo y territoriales, los sectores de la población más afectados por las condiciones de pobreza e inequidad territorial tengan acceso a los recursos productivos, a la inversión pública, a las oportunidades del desarrollo y los servicios públicos.

Igualdad. El principio de igualdad asegura que la ejecución de las políticas públicas favorezca en las mismas condiciones de calidad, cantidad y oportunidad a todos los estamentos de la sociedad ecuatoriana, en el ejercicio del derecho ciudadano para beneficiarse de las políticas públicas. La igualdad tiene dos dimensiones: la eliminación de aquellas desigualdades que produzcan dominación, opresión o subordinación entre personas y pueblos; y la segunda, consiste en la creación de escenarios que fomenten y produzcan una paridad que viabilice la emancipación, autorrealización y florecimiento de las personas y pueblos en los que los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento (o posibilidad de reciprocidad).

Interculturalidad. El principio de interculturalidad avala que la planificación del desarrollo territorial, al igual que la implementación de las políticas públicas, se realicen articuladas con los diversos pueblos, nacionalidades y grupos étnicos para que se potencie su integración nacional y la interacción entre las diversas culturas del país.

Interdependencia e Interrelación. Se refiere que el disfrute de unos derechos depende o contribuye al disfrute de otros, por lo que la formulación e implementación de los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial tienen que estimular la coordinación intersectorial.

No discriminación. El principio de no discriminación en la planificación certifica que ningún grupo humano o personas habitantes en el Ecuador, sean excluidos por razones culturales, étnicas, etarias, sociales y económicas, del acceso a los servicios públicos y de los procesos de desarrollo territorial del país, ratificando el derecho ciudadano a favorecerse de la gestión pública.

Participación. El derecho a la participación da lugar a la afectación directa o indirecta en la ciudadanía de las políticas públicas, al mismo tiempo que la facultad para intervenir

en el diseño de esas políticas públicas; para lo cual, en la formulación y ejecución de los planes, políticas, programas y proyectos, se facilitará la participación de las colectividades y ciudadanía en la deliberación pública de manera que se afiance el Buen Vivir, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Progresividad. El principio de progresividad habilita que la articulación de los sistemas del Régimen del Buen Vivir y Régimen de Desarrollo se haga de manera gradual, a través de fases sucesivas y acumulativas tanto en el nivel nacional-sectorial cuanto en el nivel de regiones, provincias, cantones y parroquias, hasta que se llegue a la completa integración de los sistemas y regímenes.

Prospectivo. La visión de futuro permite visualizar al territorio a corto, mediano y largo plazo, lo que apoya a que la planificación no se enfoque a potencialidades y limitaciones actuales del territorio sino con una visión holística la cual permite construir el modelo de gestión del territorio deseado.

Rendición de Cuentas e Imperio de la Ley. El Estado ecuatoriano es responsable de garantizar la observancia de los Derechos Humanos. La planificación, el presupuesto, la inversión pública, el seguimiento y la evaluación, tienen que cumplir con las normas legales y los estándares consagrados en los instrumentos de los Derechos Humanos, su incumplimiento da lugar a emprender acciones para obtener la reparación apropiada.

Soberanía popular. La soberanía popular es la capacidad de autodeterminación de las personas y los pueblos que permite hacer efectivo el carácter mandante de aquellos y que obliga al Estado a garantizar los derechos. La soberanía popular busca construir una democracia participativa que incluye mecanismos representativos y de democracia directa y que garantizan la plena realización de las personas y los pueblos. La soberanía popular estimula el ejercicio de la democracia como una movilización e interrelación permanente que aproxima la función pública a los ciudadanos.

Solidaridad. El principio de solidaridad en la planificación permite que los recursos económicos, infraestructura física, servicios públicos y oportunidades de bienestar se distribuyan en todo el territorio nacional, independientemente de los lugares en donde se generen las fuentes de riqueza, con el propósito de superar las desigualdades sociales y territoriales. Una sociedad es solidaria en tanto propugne el establecimiento de las obligaciones comunes y las corresponsabilidades que tienen las personas y pueblos en la construcción de un tejido social en el que se ejerza el pleno cumplimiento de los derechos. La solidaridad promueve las reciprocidades y complementariedades entre personas y pueblos que dan sustento a la consecución de un equilibrio basado en la búsqueda de la igualdad y en el ejercicio de la libertad. La solidaridad es un consenso que se construye permanentemente.

Subsidiaridad. Significa que las decisiones deben ser tomadas al nivel más apto y a la vez lo más cercano al involucrado directo. Solo se sube a un nivel superior, cuando los objetivos de las decisiones no pueden ser logrados por el nivel más bajo. Reconociendo las potencialidades de los niveles subnacionales, cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cumplirá de la mejor manera sus competencias y responsabilidades, pero frente a problemas de mayor escala que no puedan resolver, recibirán ayuda de los demás

niveles de gobierno. La subsidiariedad busca entonces un equilibrio, por un lado entre autonomía local para una mayor eficiencia de la gestión pública y por otro lado jerarquía para garantizar equidad y solidaridad en el desarrollo. De ningún modo el nivel superior debe intervenir en competencias del otro.

Sustentabilidad. Una sociedad sustentable es aquella en la que la satisfacción de las necesidades y potencialidades humanas, el sustento material y no material y la capacidad de uso, de carga y de regeneración del medio ambiente encuentran armonía y garantizan la reproducción de la vida y la supervivencia de las especies en el largo plazo.

Transparencia. En la formulación y ejecución de las planes, políticas, programas y proyectos del desarrollo territorial nacionales y subnacionales, se asegurará el acceso a la información relevante a la ciudadanía para que pueda usarla con fines del control social de las políticas públicas, para frenar la corrupción y los abusos de poder en la prestación de los servicios públicos y que incentive mejorar el desempeño de la gestión pública.

Universalidad. El principio de universalidad garantiza que la planificación y ejecución de las políticas tengan completa cobertura en toda la población y territorio del país, ejerciendo el derecho a los servicios públicos y al bienestar de toda la población en términos de calidad, oportunidad y financiamiento. El principio de universalidad en la planificación transforma a los servicios públicos en factor de cambio y soporte de los derechos ciudadanos¹⁰.

Inclusión del enfoque de género en la planificación

Frente a una sociedad cada vez más compleja, la incorporación de la perspectiva de género en la planificación debe considerar la visibilización de la situación de la mujer en la sociedad y la relación que tienen entre géneros para ejercer sus derechos. Es necesario utilizar herramientas teóricas y metodológicas que incorporen el reconocimiento de la diversidad con la finalidad de lograr la equidad e igualdad de oportunidades para todos y todas. Para ello se debe incluir la perspectiva de género en todas las fases de planificación lo que implica una adecuada desagregación de la información así como una reflexión específica sobre los problemas, comportamientos y anhelos diferenciados entre diversos grupos poblacionales.

2.2 Fases del proceso de planificación territorial

La elaboración o actualización de un proceso de planificación de desarrollo y de ordenamiento territorial es un procedimiento de carácter técnico que cumple con el ciclo de políticas públicas y que permite asegurar la construcción efectiva de un modelo de desarrollo territorial acorde con las prioridades locales y nacionales. La Constitución induce a la construcción de un instrumento de planificación que articule el desarrollo con el ordenamiento territorial para impulsar el Régimen de Desarrollo entendido éste, como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del Buen Vivir:

Sobre la base de las consideraciones que establece la Constitución, el Plan Nacional para el

¹⁰ SENPLADES, 2008. Extractos de documentos de discusión para el diseño conceptual del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional así como los lineamientos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, acordados entre niveles de gobierno, se estima que los principales temas por abordar son los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, expresados a su vez en un modelo territorial actual y en un modelo territorial futuro, incorporando elementos identificados como transversales, tales como grupos de atención prioritaria, gestión ambiental, gestión de riesgos y mitigación del cambio climático.

En correspondencia con las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, las autoridades locales deben actualizar o formular su correspondiente plan considerando que existen precedentes en materia de planificación y que un proceso de revisión o elaboración debe ser considerado como una oportunidad para un pacto social y territorial que permita mejorar la gestión pública en los territorios. En el caso de los municipios, cobra especial relevancia la regulación del uso del suelo que cualifica a su vez las características del ordenamiento físico espacial.

En este acápite se revisan las fases de la planificación:

- **Fase de preparación:** Comprende al momento de inicio del proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en el cual se precisa la metodología de trabajo, se conforma el equipo de trabajo y se evalúan los instrumentos previos de planificación a fin de determinar su grado de cumplimiento y necesidades de ajuste.
- **Fase diagnóstico:** Basándose en la información recopilada (primaria y secundaria), el diagnóstico representa especialmente su análisis, lo cual permite conocer, interpretar, explicar y evaluar la realidad del territorio. En la fase de diagnóstico es fundamental considerar las características de los grupos humanos, su diversidad cultural por lo que será importante la realización de un mapeo de actores que contribuya a identificar formas de relación, participación y comunicación.
- **Fase de propuesta:** La propuesta contiene tres aspectos: objetivos y metas; línea de acción y modelo territorial deseado. Es conveniente trabajar en una visión de futuro, es decir, en el pronóstico de la situación actual con las mismas tendencias y condiciones del momento, para confrontar con las variaciones que propone la planificación y precisar los resultados que se obtendrían. La validación de la propuesta requiere de un proceso participativo y de diálogo social y coordinación interinstitucional.
- **Aprobación del Plan:** Para la aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.
- **Fase de Gestión:** Contempla el fortalecimiento institucional con una instancia específica para la ejecución y seguimiento del plan de trabajo consensuado para la ejecución de programas y proyectos, cronogramas y presupuestos (implica la coordinación entre varios niveles de gobierno).

- **Fase de Evaluación:** incluye la implementación de un sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación y una estrategia orientada a fomentar la apropiación del plan por parte de la ciudadanía.

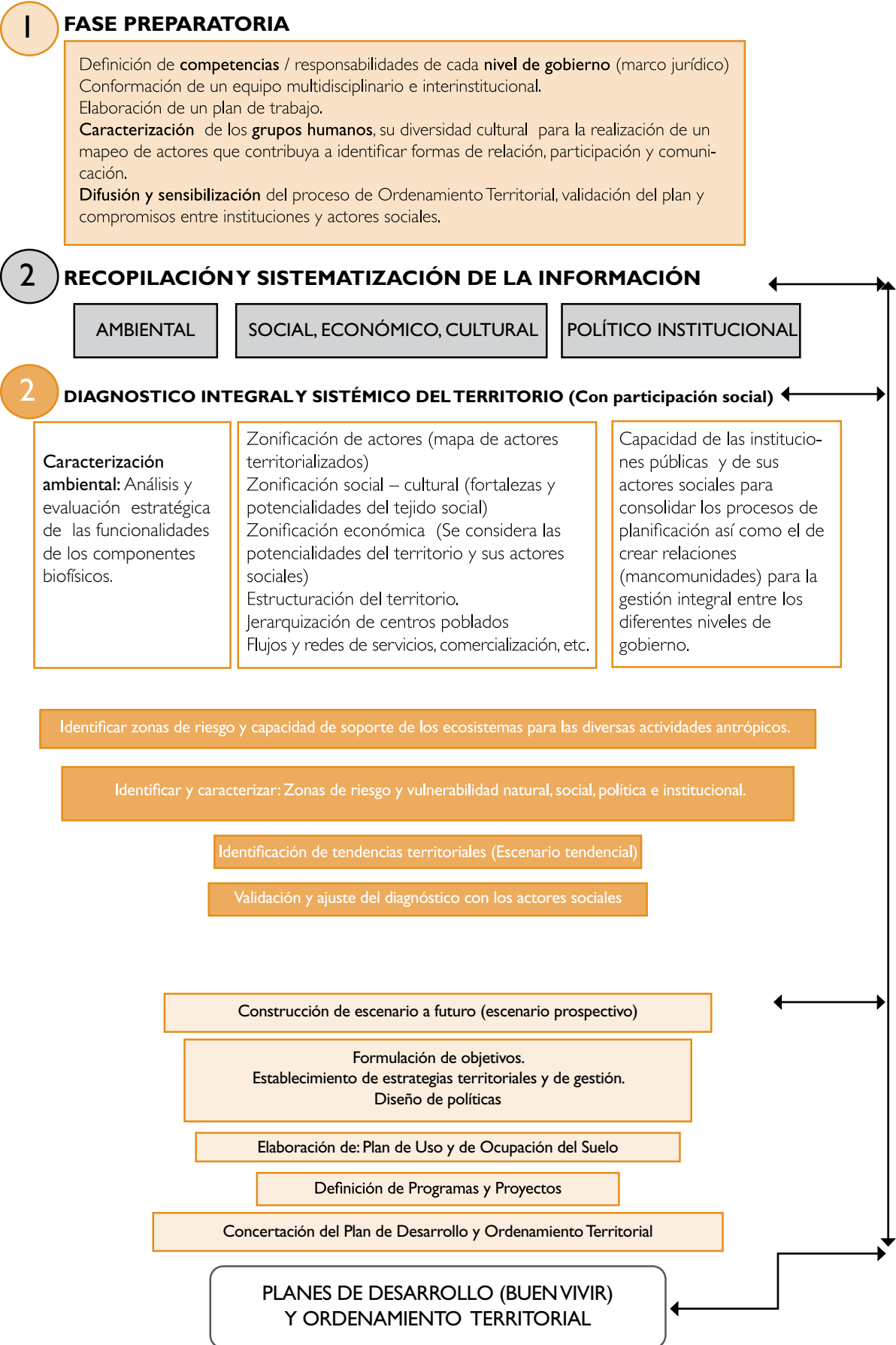
La comunicación en los procesos de planificación

La **comunicación** debe estar presente en todos los procesos de planificación. Interviene en la identificación de las percepciones de los grupos sociales, de sus necesidades y prácticas, es fundamental para viabilizar la participación, ya que sin procesos de interacción no hay forma de lograr el involucramiento social. La comunicación es importante, también, en la socialización de los objetivos, metas y resultados y en la validación de los procesos de planificación para la construcción del Buen Vivir. Para su aplicación es necesario planificar el sistema de comunicación.

El Sistema Nacional de Planificación Participativa se encuentra en proceso de consolidación y revisión de metodologías detalladas y acordadas entre todos los niveles de gobierno, que consideren las particularidades de cada territorio, pero también las necesidades de aplicación de criterios unificados en la elaboración de los planes. Considerando prácticas previas y lineamientos acordados entre los GADs, se presenta una propuesta de la visión general del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial¹¹.

¹¹ Fuente: SENPLADES 2011; Guía POT, Bolivia, 2001; Elaborado Giannina Zamora, 2011

Visión general del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Las fases, contenidos y alcances propuestos en la Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, publicado en febrero del 2011 se resume en el anexo 3.

2.3 Consideraciones para el diagnóstico territorial

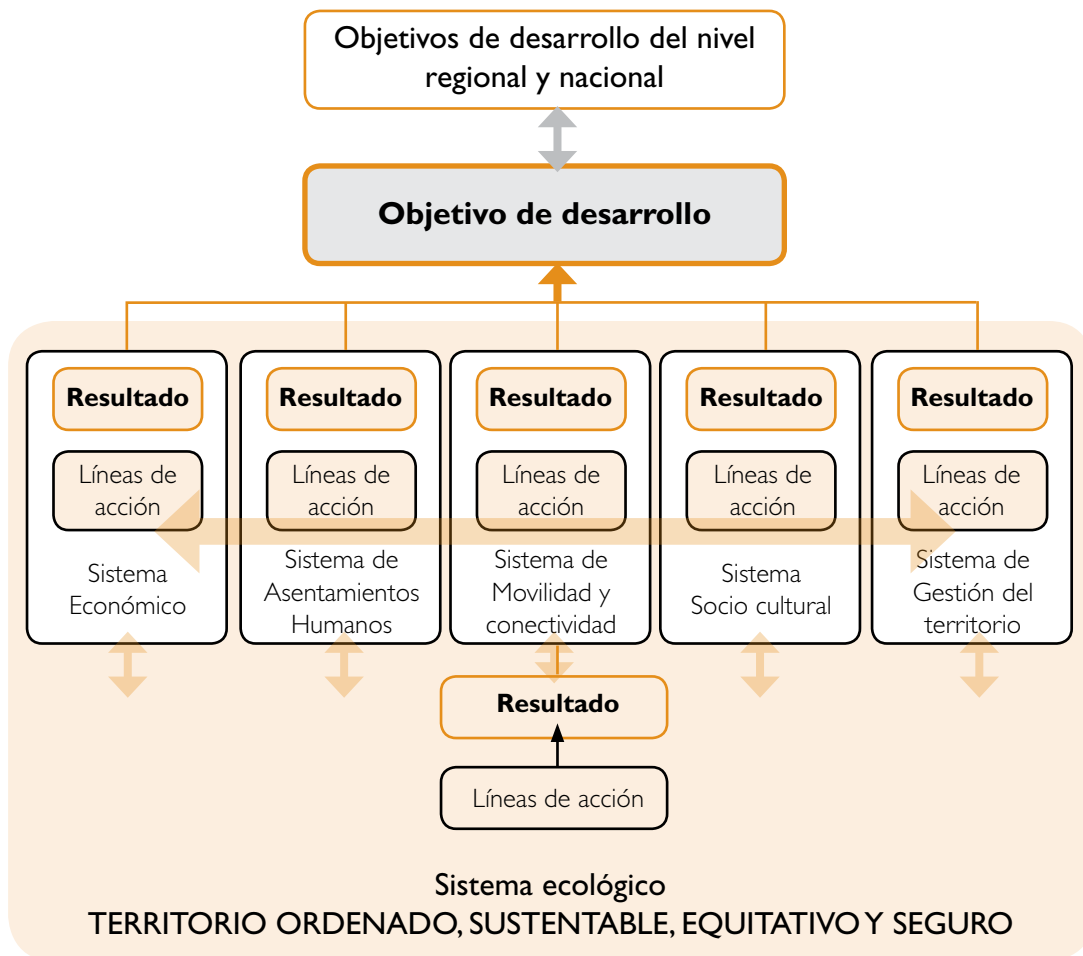
El diagnóstico debe establecer la situación actual que se da en el territorio, entendida como el nivel de desarrollo (buen vivir) que se ha alcanzado y su grado de sostenibilidad. Se debe identificar entre otros los siguientes aspectos:

- Las características históricas de ocupación de un territorio nos permite entender las interrelaciones económicas, sociales y culturales con las transformaciones de los paisajes naturales y sociales - culturales. Un diagnóstico no solo es una mirada del presente sino un análisis integral del pasado y presente, lo cual permite conocer las tendencias territoriales (fortalezas, oportunidades, debilidades,...).
- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible, entendidas como una construcción histórica dentro de la que se han configurado lógicas culturales, económicas, sociales, ambientales y políticas que están directamente relacionadas con diferentes niveles de acceso y ocupación del territorio. Reconocer estas diferencias es base para el desarrollo sostenible.
- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del buen vivir en el territorio, garantizando el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los seres humanos. Debe formularse desde una visión que reconozca las diferencias, valore las culturas y optimice las capacidades y potencialidades humanas que están presentes en el territorio. Un buen vivir, que propugne un nuevo pacto social, que afiance la autonomía y empoderamiento, que propugne la libertad, la solidaridad, la vida, el reconocimiento de la dignidad, la identidad, la diversidad.
- Fortalecer el enfoque humano como el espacio en el que se generan una serie de relaciones dinámicas complejas, imbricadas con lo social, político, cultural, pero también en el que se interponen relaciones de poder y dominación, conllevando a la exclusión y marginación de ciertos sectores poblacionales.
- Debe ser estructurado de manera participativa, incorporando la demanda de grupos de atención prioritaria, a lo que se debe sumar el enfoque de género y la interculturalidad, como un elemento importante.
- La situación deficitaria general que se da en el territorio, como producto de las deficiencias o carencias de los distintos sistemas o de los resultados derivados de su interacción; las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio así como el impacto diferencial que tiene en los géneros.

- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio o en su entorno, tomando en cuenta las diferencias de género, generacionales y étnicas.
- Las relaciones del territorio, con los territorios circunvecinos y con los de los demás niveles de gobierno; las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.
- La posibilidad y los requerimientos para responder a los lineamientos estratégicos definidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.

De acuerdo a la guía de contenidos generada y publicada por SENPLADES en febrero del 2011, el diagnóstico estratégico debe considerar el análisis interrelacionado de los denominados sistemas de entrada: ambiental, económico, sociocultural, político -institucional, como un grupo más vinculado al desarrollo; y de asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad que se relacionan con el ordenamiento territorial.

«El esquema siguiente muestra gráficamente el conjunto típico de relaciones que deben analizarse como parte del diagnóstico y definirse en la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo». SENPLADES 2011.



Fuente: SENPLADES 2011. Guía de contenidos y procesos para la formulación de PDOT.

De manera más específica se pueden considerar también:

- El proceso de poblamiento y configuración de un sistema de asentamientos humanos: correspondiente a las formas de distribución, ocupación y acceso del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, las tensiones y los riesgos que generan con el medio natural y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades.
- El conjunto de flujos expresados a través de la movilidad de bienes, energía, capitales e información y que se encuentra constituido por redes que permiten articular y dinamizar los demás sistemas. Comprende infraestructura vial, sistemas de transporte, equipamientos y redes de interconexión energética, redes y sistemas de telecomunicaciones. Sus características actuales de cobertura y los posibles riesgos que presenten o puedan representar para el cantón.
- La espacialización como instrumento técnico en la planificación, permite disponer de información con una posición en el espacio geográfico el mismo que se circunscribe a un territorio.

Espacialización del territorio

El producto de esta espacialización sobre la base de un sistema de referencia permite convertirse en un lenguaje visual que integra, en la comunicación, a los tomadores de decisión, técnicos y actores sociales.

La información cartográfica necesaria para los análisis territoriales está o debería ser generada por las diferentes organizaciones / instituciones públicas del Estado, la misma que deberá estar validada y con carácter oficial para ser utilizada por los diferentes actores. Entre las fuentes de información cartográfica podemos citar:

1. Cartografía base, correspondiente a carta nacional desde escalas 1:25000 a 1.000.000. es de responsabilidad del Instituto Geográfico Militar; escalas grandes: Municipios, Proyecto SIG – Tierras, SENPLADES (A través del Sistema Nacional de Información -SNI).
2. Cartografía temática
 - Estadísticas y Censos: INEC
 - Componente Agua: SENAGUA, INAMHI
 - Ambiental: Ministerio del Ambiente, ONGs
 - Sector Turístico: Ministerio de Turismo
 - Cobertura vegetal: MAGAP, MAE, SENPLADES – SNI
 - Manglares, camaroneras y salinas: CLIRSEN, C CONDEM
 - Otros más.

Sistemas de Información Geográfica

En los años ochenta, el software que permitía consultar y realizar análisis espaciales llegó a ser conocido como «sistema de información geográfica». Estos sistemas permiten el almacenamiento de información geográfica, gestión de las bases de datos, análisis y moldeamientos (escenarios) y visualizar resultados de manera estructurada.

Componentes de un SIG

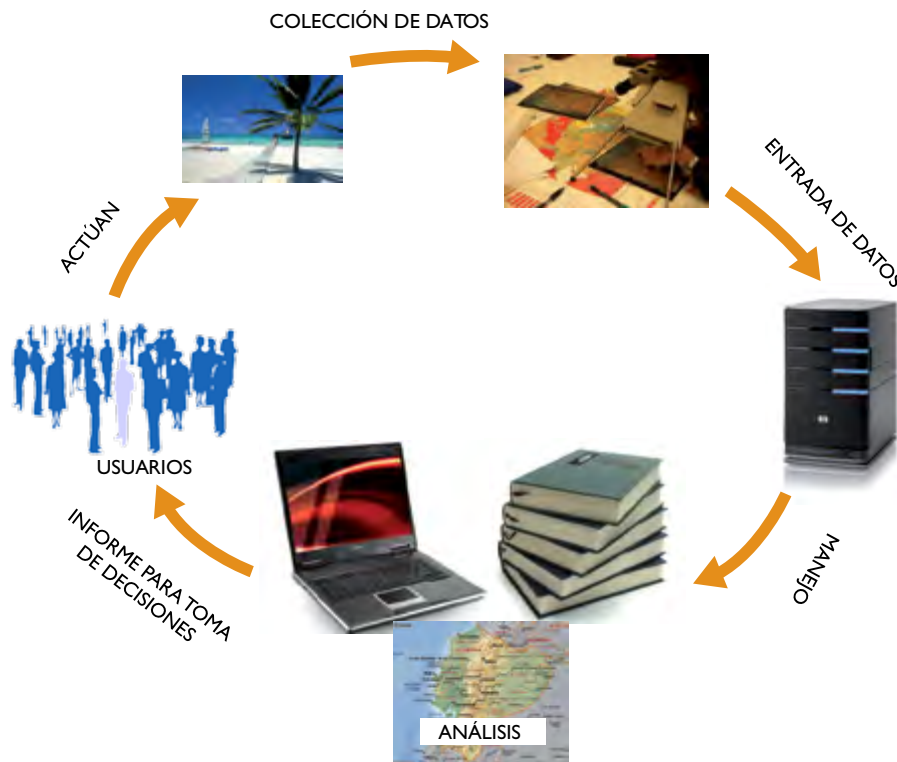
Los sistemas de información geográfica se caracterizan por cuatro componentes: técnicos (equipo humano), información, computadoras y el software.



Figura N.º 1

Componentes de un SIG

«Los procesos seguidos en la utilización de un SIG, se ilustran en el gráfico N.º 3.1. Note que la actividad inicia y termina con el mundo real»¹².



Módulos Básicos de los SIG

La herramienta SIG tiene cuatro funcionalidades: entrada de datos; gestión de base de datos; análisis y modelamiento, y salida de resultados.

Entrada de datos

Para trabajar con sistemas de información geográfica se requiere que la información esté en un formato determinado y georeferenciada (tenga una posición en el espacio). Fuentes de información pueden ser: mapas, tablas, documentos, etc.

Manejo de la base de datos

Los datos en formato digital (gráfico y atributos), son introducidos a una base de datos gráfica (información espacial) y alfanumérica (atributos); estas bases son diseñadas y estructuradas de acuerdo con los objetivos establecidos por los usuarios.

«La administración de los datos se realiza entre el técnico y su computadora a través de la utilización de programas de SIG específicos» (software libres y comerciales). «En

¹² Aronoff, S. (1993). Geographic Information Systems. Ottawa, Canada: WDL Publications; páginas 33,34.

el SIG cada elemento geográfico representado por punto, línea o área, se localiza por un sistema de coordenadas, una topología y sus atributos. La forma como estos elementos se relacionan entre sí depende de la estructura de la base de datos adoptada. Los programas manejadores de bases de datos están ligados al paquete de SIG y son los que permiten el manejo de toda la información en forma óptima»¹³.

Análisis y modelamiento

«Corresponde a este módulo mostrar el procesamiento integral de la información georeferenciada y de atributos que mediante la superposición y combinación de capas de datos permite el análisis temático, realizar operaciones con ellas y producir una nueva o modificada información existente»¹⁴.

Salida de resultados

Dependiendo de los periféricos que se disponga, los resultados (mapas, tablas, gráficos, reportes) se pueden presentar en pantalla, ploteados e impresos y/o en formato digital.

Disponer de herramientas de SIG, permite realizar análisis y modelamientos de manera rápida y dinámica, apoyados en los procesos de generación de escenarios tendenciales, prospectivos, etc., que facilitan y optimizan las etapas de análisis, discusión y concertación entre tomadores de decisión, técnicos y actores sociales. A continuación mostramos algunos ejemplos de aplicaciones de sistemas de información geográfica - SIG.

Figura N.º 2

SIG como apoyo en la toma de decisiones en el manejo de Cuencas Hidrográficas



Fuente: CIAT, 2005

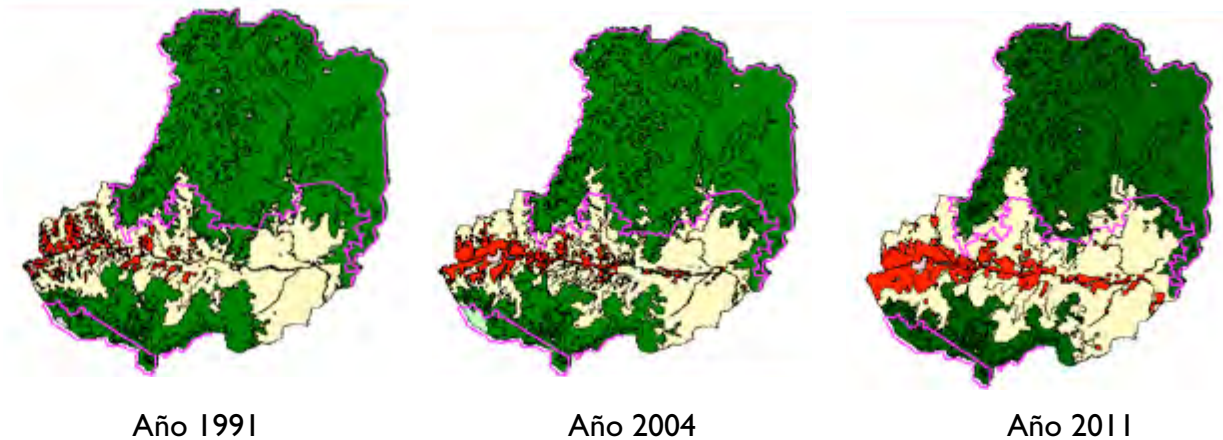
¹³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1997). Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Santafé de Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar; página 203.

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1997). Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Santafé de Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar; página 203.

La figura N.º 3, muestra el análisis multitemporal de cobertura vegetal y uso del suelo de los años 1991 y 2004, observándose la inserción de actividades antrópicas en el Parque Nacional Llanganates (límite en color rosado), sobre la base de estos mapas podemos construir modelos tendenciales (año 2011) que apoyan a la identificación y aplicación de acciones técnicas y normativas, que permitan mitigar y/o solucionar los riesgos y problemas identificados y priorizados en este escenario (2011).

Figura N.º 3

Aplicación de SIG en la generación de escenarios tendenciales

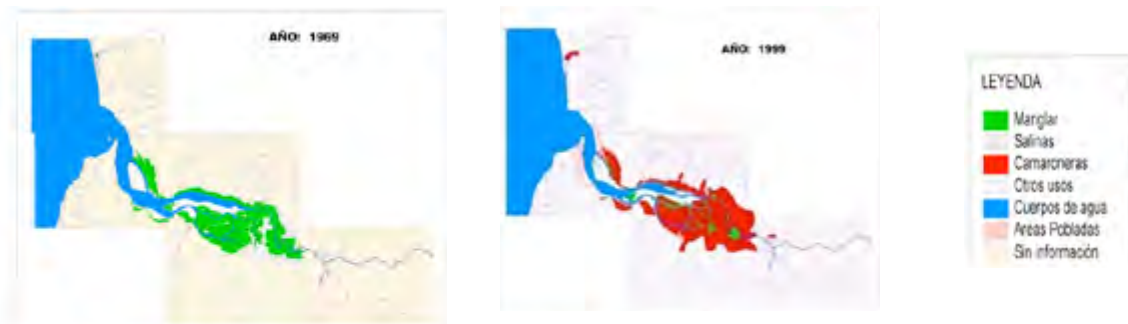


Fuente: EcoCiencia, 2007

En la siguiente figura se presenta al Estuario del río Chone en el año 1969 y 1999, se visualiza en color verde el manglar y en color rojo las camaronerías. El mapa representa un lenguaje visual universal, en el que todos los actores involucrados entendemos la destrucción de un ecosistema y sus implicaciones ambientales, sociales, económicas, de soberanía alimentaria, etc.

Figura N.º 4

Río Chone, estudio multitemporal 1969 - 1999



Fuente: CCONDEM, 2004

SENPLADES dispone del Sistema Nacional de Información (SIN) para implementar las Políticas Nacionales de Información Geoespacial (Registro Oficial No.269 de Septiembre 2010), que se resumen a continuación:

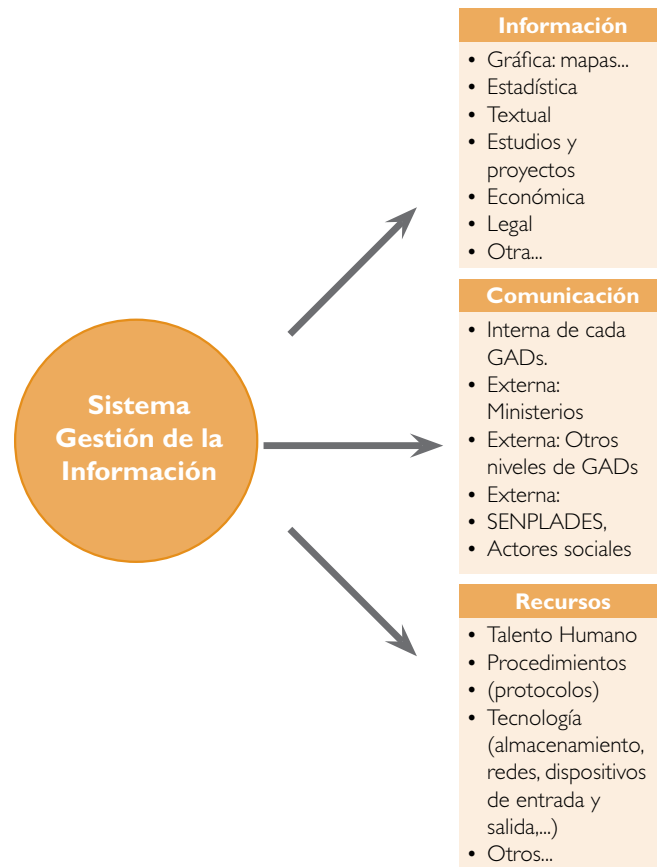
- El SNI debe promover que los organismos técnicos, tengan claramente definidas especificaciones técnicas y normas, para la producción de datos y/o información geográfica, así como, metodologías de trabajo (documentación técnica).
- El SNI debe promover que los organismos técnicos desarrollen procesos de control de calidad (cualitativos y cuantitativos). Los mecanismos de control de calidad deben ser automatizados de tal forma que permitan validarlos en cualquier momento.
- El SNI debe promover el trabajar sobre un mismo marco de referencia geográfico, para ello debe establecer principios de trabajo en la toma de datos (relevamiento de datos) en el campo, de acuerdo con los procedimientos técnicos que defina el organismo técnico que tiene la competencia en ese ámbito.
- El SNI debe indicar que cada organismo técnico señale el nivel de resolución espacial de cada dato geográfico.
- El SNI debe promover que los organismos técnicos tengan definido un modelo de datos, correspondiente a la geoinformación de su competencia.
- El SNI debe promover que cada organismo técnico implemente una base de datos geográfica, que es, de alguna manera, la etapa final en la gestión de información geográfica, que cumple con los puntos anteriores aparte de otros aspectos basados en la tecnología informática.

Estas políticas deberán implementarse a corto plazo, a la fecha no se dispone de una infraestructura de datos geoespaciales, lo que dificulta disponer de información actualizada, validada y de carácter oficial de acceso a los diferentes niveles de gobierno.

Modelo de Gestión de la Información Territorial

El modelo de **Gestión de la Información por Procesos**, es un modelo funcional que permite identificar y relacionar diversos procesos, en especial aquellos que agregan valor a la información y al conocimiento. El modelo administrará información, pero ésta debe ser comunicada, para lo cual es necesario establecer niveles de acceso; lo cual requiere de recursos y normativas que regulen su acceso y uso. La implementación necesita de procesos secuenciales, que permitan apreciar la necesidad de incorporar los requerimientos del sistema, como se observa en el siguiente gráfico:

Sistema de Gestión de la Información

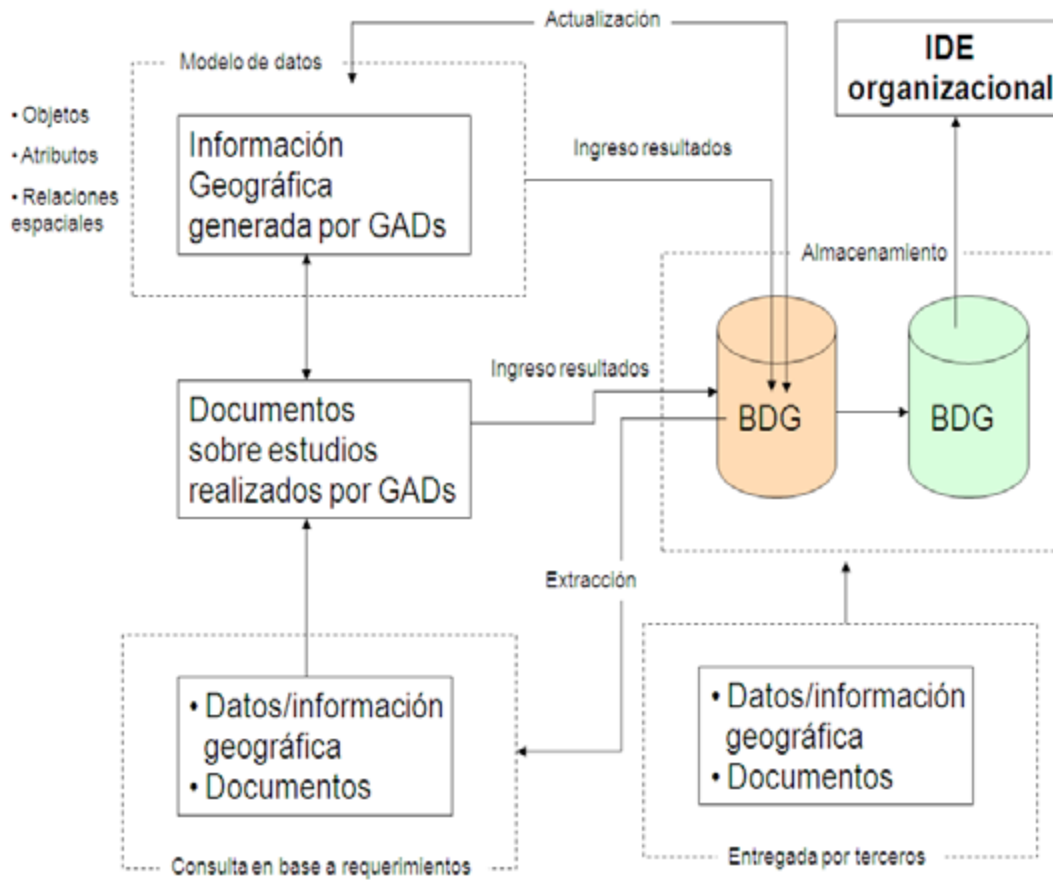


Elaborado por: Giannina Zamora

Creemos que al momento el tema de calidad de los datos espaciales es indefinido en las organizaciones (se requieren procesos / protocolos para recopilar, analizar y procesar la información), por esta razón es necesario se implementen mecanismos de control, en los procesos de producción de datos e información geográfica en las organizaciones. Para ello se debe empezar a crear metodologías basadas en normas, especificaciones técnicas, que permitan construir modelos de datos, para la implementación de bases de datos geográficos, las mismas que al contar con mecanismos de control de calidad, publican su geoinformación a través de Infraestructura de Datos Espaciales -IDE Organizacionales, asegurando el mantenimiento del servicio, actualización de la información. Su el portal de entrada (salas virtuales) de los procesos y resultados territorializados referente a diagnósticos, evaluaciones, visiones del territorio (escenario prospectivo), planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuestos, banco de proyectos, mancomunidades, etc., entre los diferentes niveles de GADs, éste sería un mecanismo de articulación entre los diferentes GADs y SENPLADES que permite dar seguimiento y concretar la visión sistémica de la planificación..

A continuación se muestra el modelo de manejo de la información territorial en los GADs, lo cual permite establecer vínculos de las Bases de Datos Georeferenciadas (BDG), entre los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Sistema Nacional de Información (SNI).

Estructura del Sistema de Gestión de la Información



Elaborado por: Giannina Zamora, 2011

2.4 La planificación participativa basada en una visión común de futuro

La Constitución del Ecuador reconoce la acción de la planificación y dentro de ella, garantiza los *derechos de la población*. La Planificación Nacional está considerada como un deber del Estado compartido con las *colectividades*; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se refiere al *fortalecimiento de procesos participativos* y de planificación; el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización destaca la necesidad de incentivar la participación ciudadana. Adicionalmente una de las temáticas de la Estrategia Territorial se refiere a la *gestión participativa del territorio*. En general, los principios y la normativa nacional consideran como prioridad la participación de la población en la gestión del Buen Vivir; esta proposición lleva a pensar formas de efectivizar procesos participativos que concreten la intervención de la sociedad.

El ser humano es gregario, es un ser social por excelencia se constituye como tal, a través de procesos de comunicación que le posibilitan la construcción de significaciones constituidas sobre la base de referentes culturales y sociales, sus formas de relación y participación están mediadas por procesos de comunicación.

La Planificación participativa, en consecuencia, requiere de la comunicación como una estrategia que contribuya a caracterizar a los actores sociales, con enfoques de diversidad e interculturalidad. La acción específica de la comunicación favorecerá la identificación de formas de relación y participación y de necesidades y prácticas de los diversos grupos poblacionales, que respondan a su visión cultural y social.

Al igual que las nociones de la planificación para el desarrollo han ido evolucionando hasta llegar a visualizar un cambio de paradigma, de una planificación para fines e intereses de grupos y con un enfoque economicista, a una planificación para el Buen Vivir; en el caso de la comunicación se ha ido rompiendo la visión instrumental, mediática de difusión de información, hacia la comprensión de procesos de construcción de sentido colectivo y saberes socialmente constituidos.

Desde esta visión, la comunicación se presenta como *un eje transversal* de las acciones de planificación. Están presentes en la planificación del sistema de comunicación dentro del cual se destaca la identificación de actores/sujetos sociales que intervienen en el proceso, de sus percepciones, necesidades y prácticas; en la socialización y deliberación de sus requerimientos, con el fin de que la planificación y el ordenamiento territorial consideren elementos de consenso y acuerdos sociales. Igualmente, la comunicación aporta en la socialización de las acciones del cambio social, de los objetivos y metas, que, construidos participativamente, llevarán al futuro deseado, Buen Vivir.

La construcción del territorio deseado (escenario prospectivo) es el producto de la visión concertada de los grupos sociales de interés. Como etapa preliminar se debe analizar el estado actual del territorio y su reconstrucción histórica, las condiciones actuales e históricas permiten establecer escenarios tendenciales, los cuales identifican los aciertos y deficiencias de las políticas públicas y de las acciones de la comunidad.



Fuente: CIAT, 2005

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, pueden ser implementados cuando en todos los procesos han sido validados con la participación de los actores sociales; «Para sacar el mejor provecho de un proceso de planificación se debe considerar:

- El plan debe estar interiorizado por los actores sociales y al mismo tiempo haber identificado y priorizado las acciones en las que se apoya con asistencia técnica necesaria, Involucrando a todos los grupos de interés,
- Desarrollar una visión común de las condiciones deseadas desde el comienzo.
- Mirar al frente a los conflictos y buscar formas de solución.
- La honestidad y transparencia, conjugando los intereses colectivos con los individuales.»
CIAT, 2005

En el gráfico siguiente los recuadros 1 y 2 corresponden a fase preliminar en la que se requiere conocer las condiciones actuales e históricas del territorio, permitiendo construir el territorio deseado. El recuadro 3, en el que se identifican las causas controlables y las no controlables, corresponde a la etapa de diagnóstico. Recuadros 4 y 5 corresponden a la formulación del plan, donde es necesario establecer y priorizar las acciones por planificar y la asistencia (en el caso que se requiera) direccionarla. El último recuadro (6) corresponde a la etapa de implementación del Plan.

Contenidos de la Planificación Participativa



Fuente: CIAT, 2005

Todo plan debe estar sujeto a procesos de evaluación y seguimiento, que permitan conocer su cumplimiento, para lo cual es necesario establecer indicadores que verifiquen el cumplimiento de estos procesos.

Se usan las condiciones deseadas y las metas de las políticas y programas para establecer los indicadores principales. Estos indicadores deberán usarse también en el diagnóstico del territorio. Las metas de los proyectos y acciones se utilizan como indicadores intermedios de acción y de progreso.

Para la efectiva participación en los procesos de planificación se contemplará lo siguiente:

- Impulso a mecanismos participativos para la colaboración de la ciudadanía en la formulación de los planes en los niveles de gobierno;
- Facilitación de la intervención social en el ciclo de planificación, que asegure calidad de la gestión estatal, a través de mecanismos de rendición de cuentas y veeduría social;
- Auspicio a la deliberación pública acerca de las opciones del desarrollo territorial en todos los niveles territoriales de gobierno;
- Los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho y la responsabilidad de participar en todas las fases y espacios de la planificación. Y de las actividades, considerando tiempos y distancias entre zonas.
- Aplicación de procesos y técnica de comunicación como caracterización de actores.

Es común que en los procesos participativos exista una tendencia inicial centrada en temáticas ligadas a la demanda de servicios y a la resolución de problemas, tanto por la existencia de necesidades históricas y estructurales como por una cultura política paternalista o clientelar. El proceso participativo puede considerarse también como uno de formación ciudadana que permite avanzar desde una lógica de demanda hacia una lógica de propuesta.

Un buen proceso participativo no es aquel que convoca a la mayor cantidad de gente, sino también a mayor diversidad de actores en procesos efectivos de diálogo y concertación de intereses.

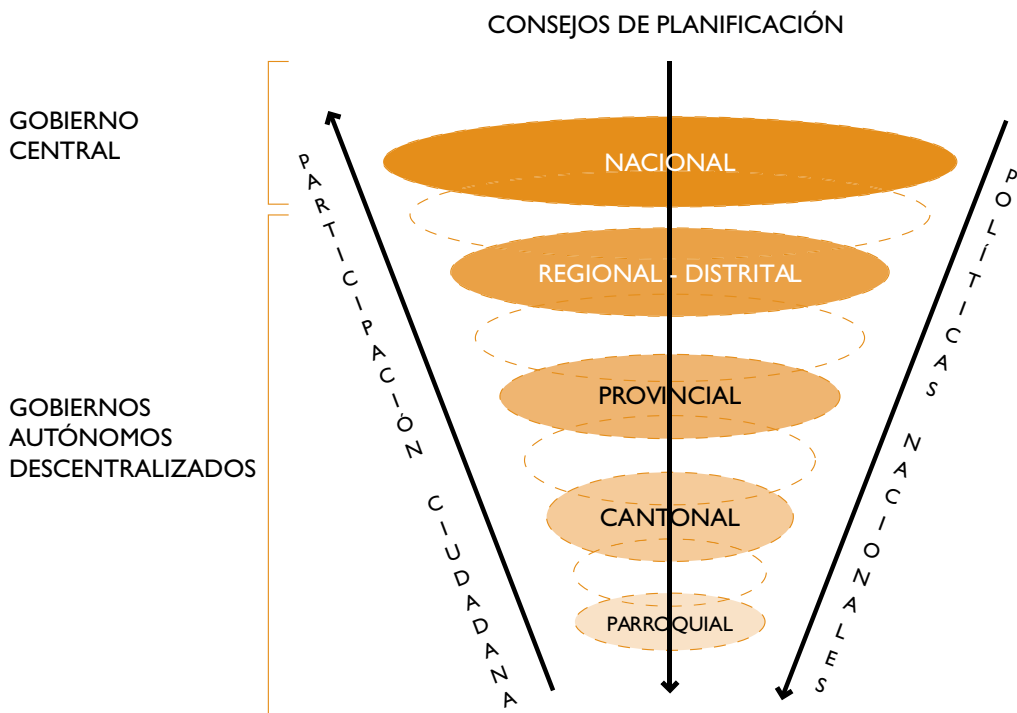
Entre los principales actores dentro del proceso de planificación territorial están:

- Gobierno Autónomo Descentralizado: el consejo provincial, el concejo municipal, la junta parroquial. Su rol es promover el proceso y por tanto le compete tomar la iniciativa, manejar el proceso y aprobar el plan.
- Equipo técnico de planificación: Se recomienda que esté conformado por el Director y los técnicos de la Dirección de Planificación correspondiente. En caso de que no existan las capacidades institucionales, la contratación de expertos es una alternativa que debe contemplar el acompañamiento y fortalecimiento del equipo permanente del gobierno local. El equipo tiene a su cargo la conducción y desarrollo técnico del proceso de formulación del plan conforme lo establezcan las leyes e instrumentos.
- Consejo de Planificación (Art 279): está conformado por la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado y lo que dispongan las leyes respectivas, deberá

incluir delegados de la ciudadanía de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 100 de la Constitución.

- Participación ciudadana amplia según dispone el Art. 100 de la Constitución. Estará conformado por representantes de los actores públicos, sociales y privados según prevea la ley. Para promover un diálogo social que establezca acuerdos sobre los objetivos del desarrollo territorial.

Actores dentro del proceso de Planificación



Fuente: SENPLADES, 2010

Los gobiernos autónomos descentralizados deberán establecer instancias de participación para:

- Deliberar las prioridades de desarrollo.
- Establecer canales de articulación entre los gobiernos y la ciudadanía.
- Participar en la aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial local.
- Participar en la formulación y aprobación de presupuestos participativos.
- Conocer y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana.
- Vigilar el cumplimiento de las decisiones adoptadas.
- Conocer y aprobar la rendición de cuentas.
- Registrar a las organizaciones de participación ciudadana.

La formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial no es un mero proyecto técnico sino que representa un compromiso que requiere del liderazgo de las autoridades, la coordinación con las entidades públicas locales y la participación de la ciudadanía. Por ello, es necesario recordar que los procesos de actualización deben respetar los acuerdos previos a fin de dar continuidad a aquellos elementos positivos de procesos que requieren de largos períodos de tiempo para su concreción.

Las estrategias metodológicas para la participación y la concertación en la planificación territorial incluyen:

Identificación de actores: Consiste en determinar aquellas personas o instituciones que puedan proveer información que será sustento para la elaboración del Plan. Se requiere identificar a los actores clave en los ámbitos político, económico, social y cultural del entorno, ya sean parte de la administración pública, como de participación del sector privado. Entre las técnicas para identificar actores se encuentra el «mapa de actores», el cual permite identificar, en el espacio geográfico, el ámbito de acción de los actores sociales (organizacionales, institucionales): dónde están, qué hacen y qué tipo de acciones desarrollan. Parte importante es realizar un acercamiento a sus percepciones, al igual que a sus formas de relación y a sus necesidades y prácticas de comunicación.

Diseño del proceso de participación: El punto de partida es la concienciación de la necesidad e interés para la comunidad respecto de las acciones por ser planificadas y ejecutadas. La interrelación se puede fortalecer mediante la realización de talleres en cada una de las fases de elaboración del Plan. Es importante definir una adecuada política de comunicación del Plan y sus elementos, por parte del equipo redactor, de manera que, la comunidad reconozca la problemática de su entorno y ayude a priorizar los problemas, a resolver y a identificar potencialidades. La participación también contribuye a perfeccionar los objetivos y la imagen de futuro, así como la estrategia para alcanzar dichos objetivos.

La participación de los actores debe también efectuarse en el perfeccionamiento de las acciones, la regulación y la gestión del plan; así como en su difusión. Este involucramiento, proporciona conocimiento para relacionar las acciones con los impactos del Plan, su valoración y las medidas correctivas que en el transcurso de ejecución, sean necesarias.

La convocatoria es fundamental para el éxito de la participación, en la que se debe animar a toda la ciudadanía para que asista y participe del proceso. Es por ello, es importante que ésta sea amplia y diversa, impulsando la participación de los diversos actores sociales. Además es recomendable invitar a los representantes electos de las funciones legislativas de incidencia en la entidad territorial para que formen parte del proceso (concejales, consejeros, asambleístas). Es particularmente relevante impulsar la presencia de sectores tradicionalmente excluidos. Para ello se debe asegurar la realización de un mapa de actores así como ampliar la convocatoria a través de material informativo y de invitación a diversos sectores, barrios y comunidades.

Para hacer posible un adecuado proceso de participación, se requiere del conocimiento y aplicación de técnicas de comunicación y negociación. Negociar es la gestión de un acuerdo o convenio entre partes interesadas en unos objetivos comunes, cuyo propósito es resolver

un problema de interés común para las partes. Tomar decisiones es optar por alguna de las alternativas previamente analizadas en el proceso de negociación, garantizando que las mismas cumplan elementos de factibilidad y viabilidad.

La participación puede ser de nivel:

- Informativo: Cuando la ciudadanía conoce el diagnóstico y las propuestas iniciales que dan cuenta de los aspectos más relevantes del proceso de planificación.
- Consultivo: Implica las opiniones de los diversos sectores que deben ser tomadas en cuenta en el diseño y ejecución de las diversas alternativas.
- Resolutivo: Requiere de espacios de negociación, colaboración y presencia efectiva en instancias de toma de decisiones tales como los mecanismos de silla vacía o representación en los consejos de planificación.
- Ejecución compartida: Cuando la ciudadanía ejecuta responsabilidades delegadas o de cogestión.
- Veeduría y control social: Para verificar el cumplimiento de las acciones propuestas en los procesos de planificación.

Contenidos mínimos de los planes de desarrollo¹⁵

En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

a) Diagnóstico. Para la elaboración del diagnóstico, los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;

b) Propuesta. Para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,

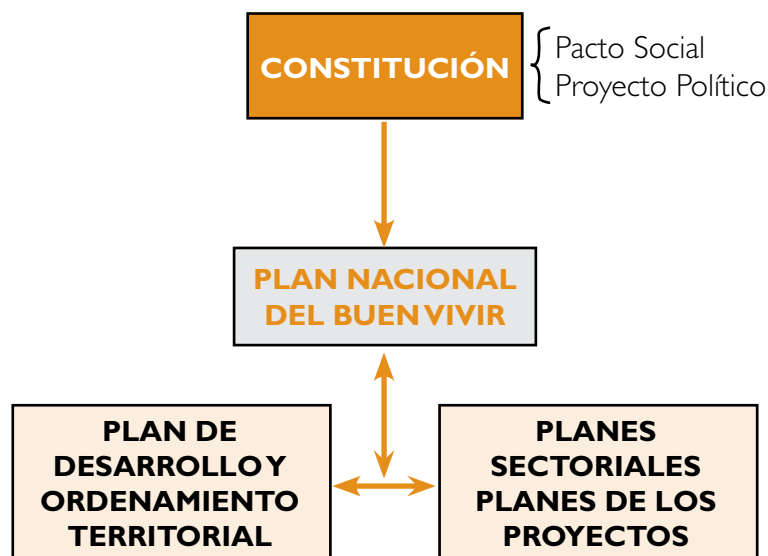
c) Modelo de gestión. Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

¹⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 42.

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno».

Extrapolando el ciclo de gestión a la planificación del desarrollo de un país o de una base territorial de gobiernos autónomos descentralizados, supone en primer lugar la existencia de un Proyecto Político de Estado que orienta el rumbo hacia dónde va el país. La institucionalidad de este proyecto está en la Constitución de la República, cabe anotar que tanto el Gobierno Central como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, están obligados a cumplir los mandatos constitucionales, que generalmente se acompañan de reformas legislativas e institucionales que delimitan con mayor precisión los derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución y dicen en qué condiciones se deben ejercer estos derechos y obligaciones; los reglamentos definen la forma de aplicar las leyes, las ordenanzas y resoluciones de los GADs. Son instrumentos legislativos circunscritos a la jurisdicción territorial del GADs que las genera, éstas deben guardar concordancia con las normas superiores. La planificación es uno de los procesos de la gestión, no es un proyecto. En Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir, por ley, es vinculante para todas las instancias del territorio nacional, en las que se incluyen las bases territoriales subnacionales, integrando las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) y afroecuatorianas y montubias.

Mentefacto de instrumentos (planes)



Elaborado: GZA, 2010

Planes de Ordenamiento Territorial

Consideraran los siguientes criterios (COPF, Artículos 43 - 48):

Los planes de ordenamiento territorial **regional y provincial** definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;

Los planes de ordenamiento territorial **cantonal y/o distrital** definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.

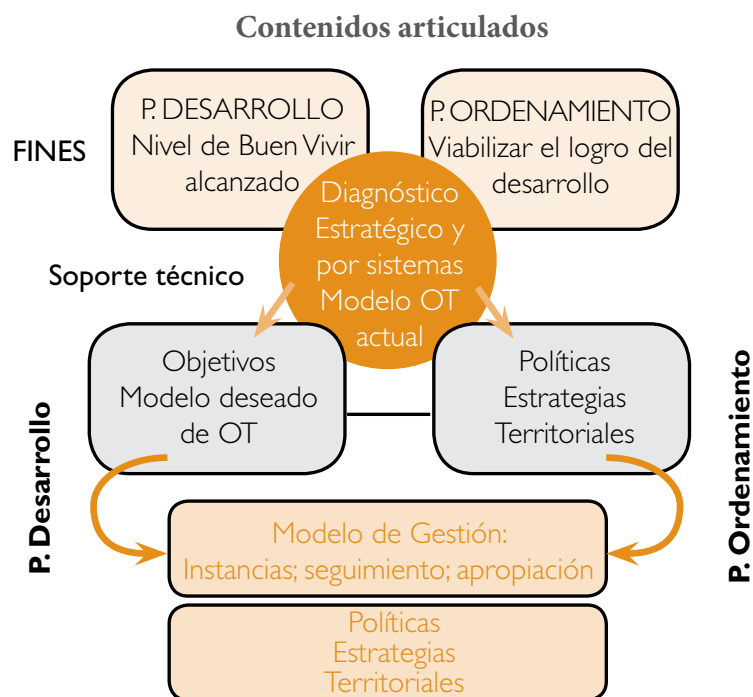
Corresponde exclusivamente a los gobiernos **municipales y metropolitanos** la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresas constantes en la Ley y en la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales.

Respecto de los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales se aplicarán, además, las normas pertinentes previstas en el COOTAD; y,

Las definiciones relativas al **territorio parroquial rural**, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.

Tanto el **Plan de Desarrollo** como el de **Ordenamiento Territorial** tienen que **estar articulados**, el primero contiene los objetivos, estrategias, modelo de gestión a considerarse para alcanzar los escenarios a mediano y largo plazo, en tanto que el ordenamiento territorial norma el uso y ocupación del territorio, estrategias territoriales, mecanismos de gestión (implementación: programas, proyectos) para alcanzar el modelo de gestión territorial de cada GADs el cual está articulado al PNBV, esta articulación no solo es vertical como lo establece el mandato constitucional sino también horizontal entre los vecinos circundantes de cada territorio.



Fuente: SENPLADES febrero 2011. Guía de contenidos y procesos para la formulación de PDOT.

Los contenidos para cada tipo de plan (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada nivel de GADs) se presenta en la *Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias* publicado por SENPLADES en febrero del 2011, donde se propone los contenidos y alcances de:

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

Aprobación de los planes. Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.

Vigencia de los planes. Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente. Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

Relación de la Planificación y el Presupuesto¹⁶

La transferencia de recursos del Gobierno Central provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados con el objeto de construir el nuevo modelo de gestión territorial, tiene consideraciones tendientes a la equidad territorial.

Consideraciones del Gobierno Central para la Distribución de Recursos

Objetivo	Consideraciones
Garantizar la provisión equitativa de bienes y servicios públicos relacionados con las competencias exclusivas de cada GADs.	Tamaño de población
	Densidad de población
	Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en <i>relación con la población residente en el territorio de cada GADs.</i>
	Logros en el mejoramiento de los niveles de vida
	Esfuerzo fiscal
	Esfuerzo administrativo
	Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Elaborado: Giannina Zamora, 2011

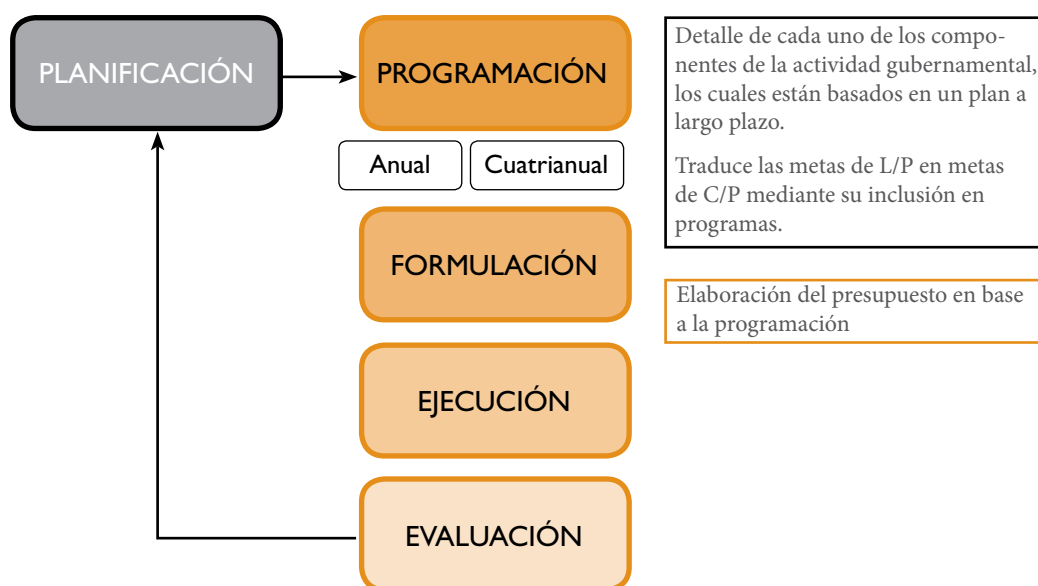
¹⁶ COOTAD: Art. 191 – 195, 215, 216, 233-248. Constitución 2008, Art. 272

El presupuesto de los GADs se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía, este presupuesto deberá ser elaborado participativamente. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior.

El presupuesto de los GADs deberá ser elaborado participativamente, todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados.

El ejercicio financiero (período) de los GADs, iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto.

Ciclo del Presupuesto y su relación con la Planificación



Elaborado: Andrea Carrión, 2011

Plazos para la elaboración de los presupuestos de los GAD's

10 de septiembre	Contar con una Plan Operativo Anual en el cual se basará el presupuesto
20 de octubre	La Dirección Financiera del GADs presentará al Ejecutivo el anteproyecto del presupuesto
31 de octubre	El Ejecutivo junto a la Dirección Financiera presentará el Orgánico Legislativo local, el proyecto definitivo del presupuesto.
20 de noviembre	Hasta el Legislativo local estudiará el proyecto del presupuesto
10 de diciembre	El legislativo deberá aprobar el presupuesto
1 de enero	Una vez aprobado el presupuesto, la máxima autoridad del GADs la sancionará en el plazo de 3 días y entrará en vigencia a partir del primero de enero.

Fuente: COOTAD, Art. 233-248

Elaborado: Andrea Carrión, 2011

Capítulo III

Estrategias Metodológicas para la Planificación Territorial

3.1 Priorización de problemas y objetivos de desarrollo



Fuente: G. Enríquez, 2009

Esta sección presenta metodologías y estrategias recomendadas para el diagnóstico de problemas, demandas, capacidades y potencialidades, que permitan obtener información relevante del entorno para relacionar los diversos factores que intervienen en las problemáticas que caracterizan a un territorio. Entre las técnicas para el análisis y la priorización de problemas se encuentran:

El **Árbol de problemas**: Sirve para analizar las interrelaciones que existen entre un problema determinado, sus causas y sus efectos. Esta técnica puede ser utilizada en grupos pequeños, según áreas de interés o temas específicos o en grupos más grandes para facilitar la identificación de problemas comunes y su diagnóstico.

El **Mapeo social de la entidad territorial** (Mapa parlante georeferenciado): Tiene por objetivo identificar los problemas y oportunidades desde una perspectiva ciudadana, representándolos de forma gráfica, lo que proporciona una visión inmediata. Esta técnica

consiste en confeccionar un mapa de la entidad territorial, la zona o localidad en una cartulina o papelógrafo grande, con lápices de colores, dibujándolo entre varias personas, a fin de armonizar tanto los recursos como los problemas existentes que condicionan el modelo territorial actual y el modelo territorial propuesto (escenario prospectivo).

El **Mapeo de Actores**: Es importante para caracterizar a los participantes en los procesos de planificación. Se construye a través del análisis de involucrados que contribuye a determinar sus niveles de relación y participación; parte fundamental es conocer sus percepciones sobre la acción, así como sus necesidades y prácticas de comunicación. Para ello se aplican cuestionarios que consideran la técnica CASP (conocimientos, actitudes, sensibilidades y prácticas). El mapeo de actores es una técnica utilizada por la comunicación.

El **Calendario estacional**: Sirve para identificar ciclos de actividad, de problemas o de oportunidades que ocurren año tras año en una comunidad. Normalmente indica las actividades principales que corresponden a cada mes, así como los principales cambios climáticos, épocas de lluvia y sequía, etc. También puede indicar otros factores que son de interés, como por ejemplo los ciclos agrícolas, disponibilidad de agua, corrientes migratorias, entre otros. Este calendario puede ayudar a una mejor planificación de proyectos, proporcionando información sobre cuándo es más pertinente la realización de una actividad determinada. Se recomienda que el Calendario estacional sea elaborado por dos grupos, uno de mujeres y otro de hombres, para hacer resaltar diferencias de percepción que pueden ser importantes conocer para la planificación.

La **Metodología FODA**: Parte del reconocimiento de la interacción entre el medio externo y el medio interno. Es decir la identificación de los agentes y factores que inciden en una problemática, ya sea al interior de un territorio específico como desde fuera. Es la relación entre los aspectos culturales y naturales que pueden constituirse en capacidades y potencialidades (fortalezas) o deficiencia y escasez (debilidades), con los factores que establecen la interrelación con otros espacios y que pueden constituirse en posibilidades de solución de los problemas (oportunidades) como en dificultades o presiones externas que afectan negativamente al territorio (amenazas naturales, sociales y tecnológicas).

Problemas territoriales frecuentes

- **Desequilibrios y aislamientos regionales:** Dados por la indefinición del crecimiento físico de las ciudades y los asentamientos rurales. Se han realizado a expensas de ecosistemas frágiles, áreas agrícolas y forestales de gran valor, lo que se ha traducido en una alteración de esos ecosistemas naturales y agro-productivos, con la desaparición de especies de la flora y la fauna, deforestación, erosión, destrucción de cuencas hidrográficas, estuarios, ...
- **Deterioro ambiental:** Por el inadecuado uso del suelo y el modo de ocupación urbano, la falta de prevención de riesgos naturales, la pérdida de la tierra agrícola por sobreexplotación o abandono, la producción de impactos ambientales que implican contaminación, pérdida de recursos no renovables, derroche de los recursos renovables.
- **Conflictos de agua:** Los datos no son medidos con métodos constantes y con protocolos de manera que las mediciones sean comparables y reflejen tendencias y realidades, la disponibilidad del recurso hídrico está en algunos casos sobredimensionada.
- **Conflictos en el uso y ocupación del territorio:** Distintos usos no compatibles sobre un mismo espacio, escasez de suelos, pugnas entre el uso público y privado, por la histórica contradicción urbano-rural, incluso el crecimiento demográfico en la búsqueda de tierras para ser cultivadas y la falta de legalización de la propiedad, con el ánimo de demostrar posesión. Se actúa por generar presencia más que por producir.
- **Exclusiones y fragmentaciones sociales:** La concentración de actividades y beneficios en muy contadas ciudades contrasta con la enorme dispersión y rezago de la gran masa rural, provocándose recurrentes procesos migratorios desde el campo a la ciudad.
- **Bajos niveles de desarrollo endógeno regional:** Tangibles desigualdades y asimetrías regionales en cuanto a infraestructura social y productiva, equipamientos y servicios.
- **Competencias repartidas entre diversas entidades públicas a diferentes niveles:** Sin que se logre unidad, ni en lo conceptual ni en lo normativo, incluso al margen de los avances en este campo a escala internacional, con pronunciamientos meramente sectoriales y no como sistema, limitando el desarrollo socioeconómico del país.

Los conflictos por uso de la tierra se pueden agrupar en forma específica en cinco tipos de conflicto:

- a. Disputa de derechos
- b. Límites territoriales
- c. Regularización
- d. Acceso a la tierra
- e. Ocupaciones

Se entiende como disputa de derechos cuando dos o más partes se atribuyen la propiedad o posesión de todo o una parte de la superficie de la tierra, haciéndolo valer con la documentación pertinente o por medio de la ocupación histórica.

Los conflictos de límites territoriales ocurren entre comunidades, comunidades y municipios, municipios y otros municipios quienes se atribuyen control y la demanda del uso de recursos naturales por la tierra que les pertenece.

Constituyen conflictos en el ámbito de la regularización cuando personas y/o comunidades se encuentran ocupando sitios baldíos, fincas nacionales e inclusive fincas privadas que anteriormente no se habían identificado como tales y que reclaman el derecho a la legalización de las tierras.

Los conflictos de acceso a la tierra se visualizan más en el ámbito social, pues constituye la demanda de la población rural pobre en materia de tierra, se organiza en grupos de base, se integran a coordinadoras campesinas, hacen trámites para obtener tierras, utilizan mecanismos de presión e incluso, toman medidas de hecho para asegurar que el Estado y sus Instituciones resuelvan su problema de acceso a la tierra.

Las ocupaciones ocurren ya sea por demanda de tierra, por reclamo de derechos de acceso a la tierra de la que se consideran despojados o como demanda por pago de prestaciones laborales o despidos injustificados. En ese sentido hay un segundo perjudicado que pueden ser fincas particulares, fincas municipales, fincas estatales o terrenos baldíos que por ley se consideran propiedad de la nación.

Las razones principales del conflicto son:

- Deficiente Comunicación
- Búsqueda de poder
- Liderazgo
- Liderato débil
- Falta de apertura
- Cambios en la estructura organizacional
- Desconfianza entre la gente
- Falta de acciones de comunicación
- Necesidad de poder y control
- Falta de un sentido de misión
- Cultura de sobrevivencia
- Luchas entre familias y clanes
- Pastores frustrados (querían ser pastores, pero no pueden)
- Otras (por identificarse en el territorio).

Claves para la Mediación Integral¹⁷:

- Oriéntese sobre las formas en las que ambos grupos ganan; su actitud en la mediación juega un papel importante en los resultados que obtendrá.
- Planifique y tenga una estrategia concreta. Esté claro en lo que es importante para usted y por qué es importante.
- Conozca su Mejor Alternativa en la Negociación.
- Separe la persona del problema.
- Enfoque en el interés, no en las posiciones y considere la situación de la otra parte.
- Entienda el sufrimiento, las luchas y las frustraciones de la gente en el problema.
- Cree diferentes opciones en la que haya ganancia mutua.
- Genere una variedad de posibilidades antes de decidir qué hacer.
- Busque la mejor salida basada en los objetivos comunes.
- Preste mucha atención al proceso y flujo de la mediación.
- Tome en consideración las cosas intangibles; comunique cuidadosamente.
- Aplique procesos de comunicación que visibilicen la diversidad.
- Use sus destrezas de escuchar, re-frasee, haga preguntas y luego haga más preguntas

La resolución de los conflictos es, pues, aquella rama de las ciencias políticas sociales que pretende dirimir los antagonismos que se susciten tanto en el orden local como en el global; fundamentando su análisis en el ámbito social del lugar donde se produce el conflicto.

3.2 Elaboración de escenarios y análisis de alternativas

La etapa de formulación se basa en una evaluación del diagnóstico y del modelo territorial existente con una mirada hacia el futuro. A través de un análisis FODA (u otra herramienta parecida). Se identifican los conflictos y las oportunidades principales del desarrollo territorial.

«En el contexto integral o marco de condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales que un cantón identifica o estructura, como referente para la toma de decisiones (propuestas) orientadas al logro del Buen Vivir, se deben identificar escenarios de desarrollo, que incluyan lo tendencial y lo probable identificando los múltiples factores que influyen en el territorio, los que pueden modificar las tendencias detectadas en el diagnóstico. Esos escenarios deben ser los siguientes:

El **escenario tendencial**: establece la situación que se daría si se mantienen las tendencias detectadas en el diagnóstico, por ejemplo: crecimiento demográfico tendencial; tendencias en la situación económica del cantón; el nivel de deterioro de la situación ambiental (deterioro o pérdida del patrimonio natural, contaminación, déficit hídrico,..) que se alcanzaría si se siguen dando actividades de sobre explotación de madera, mal uso de cauces y quebradas, uso de sustancias tóxicas, etc.; incremento de demandas de servicios por crecimiento de la población; consolidación o incremento de las amenazas socio ambientales y de los factores y niveles de riesgo entre otros.

¹⁷ Cruz, Alfredo. PROMACH - GTZ, 2004

El **escenario probable**: es el que ocurriría de la acción de factores externos y previsible. Para esto, se debe identificar los posibles efectos que podrían suceder de algunos factores exógenos, que modificarían el escenario tendencial.

El **escenario consensuado**: corresponde al escenario que se considera más conveniente para el cantón, estableciendo tanto las posibilidades y limitaciones propias como las nuevas opciones y condicionantes generadas por el escenario general probable, de manera que se aprovechen las oportunidades potenciales y se mitiguen los posibles efectos adversos. La construcción de este escenario debe ser factible para¹⁸ todas las unidades territoriales.

La planificación remarca en la noción de que el futuro se puede construir a partir de la intervención en el presente. Por ello, se requiere analizar los futuros posibles a partir del análisis de variables o componentes del sistema, representados a través de modelos para orientar sobre la trayectoria por seguir para avanzar hacia aquellos que se consideran deseables.

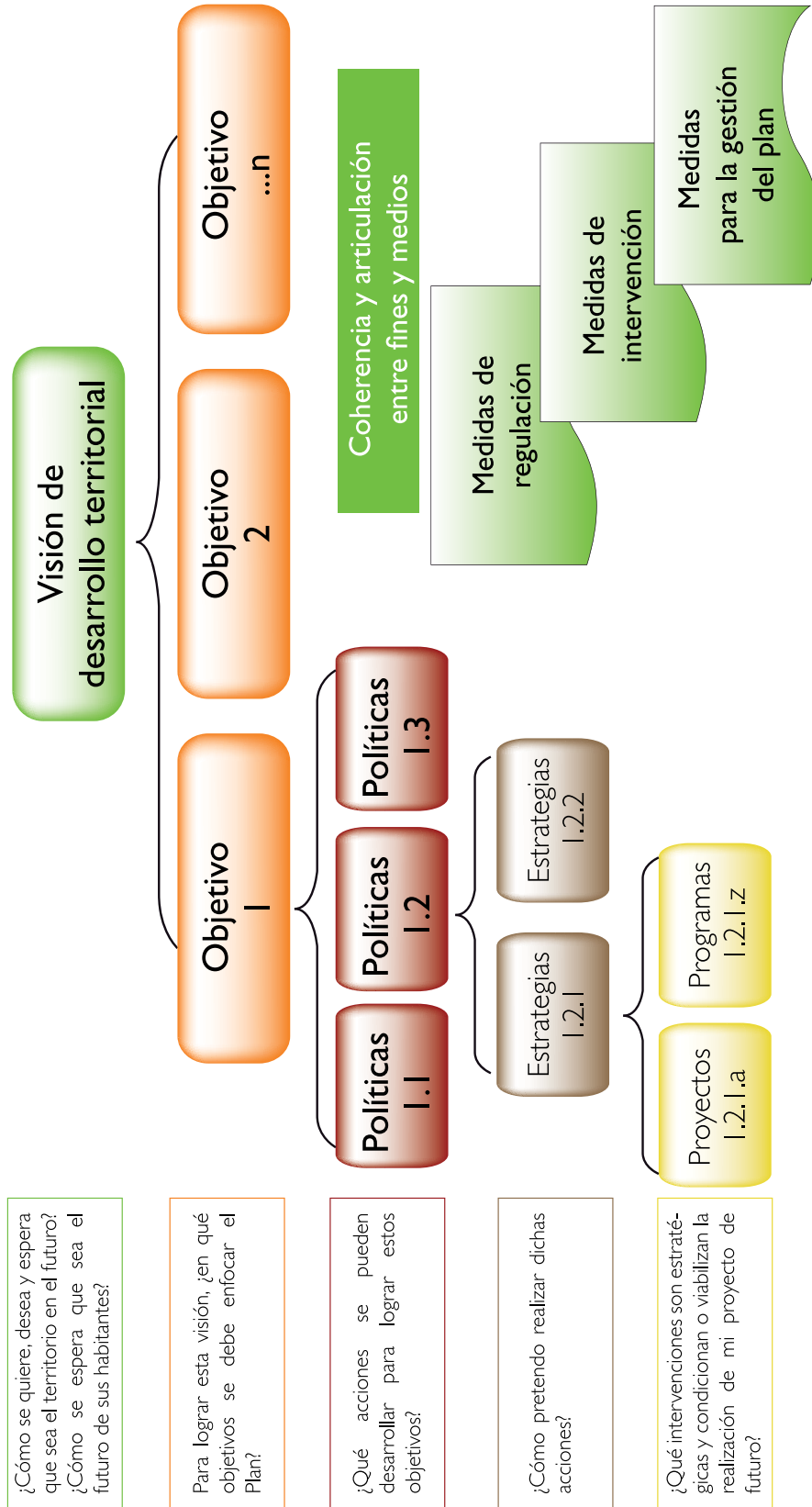
La definición de una alternativa debe incorporar el conjunto de objetivos, políticas, estrategias y metas así como el modelo territorial deseado a través de las cuales se concreta la intervención integral en el respectivo nivel de gobierno durante el tiempo de vigencia del Plan.

En términos generales debe contener:

- **Visión de desarrollo**: que incluye tanto una declaración amplia y suficiente, compuesta por un conjunto de ideas que proveen en el marco de referencia del rumbo de lo que la entidad territorial aspira ser en el futuro así como una primera formulación de los objetivos, políticas, estrategias y metas que surgen del diagnóstico.
- **Modelo territorial propuesto**: que es el resultado de la confrontación entre el análisis del modelo territorial actual y la propuesta de visión de desarrollo en la que se identifican una propuesta de zonificación para el ordenamiento territorial y las principales actuaciones y afectaciones al territorio de referencia, expresadas a través de programas y proyectos estratégicos de incidencia territorial

¹⁸ SENPLADES, 2011

Visión de Desarrollo Territorial



¿Cómo se quiere, desea y espera que sea el territorio en el futuro?
¿Cómo se espera que sea el futuro de sus habitantes?

Para lograr esta visión, ¿en qué objetivos se debe enfocar el Plan?

¿Qué acciones se pueden desarrollar para lograr estos objetivos?

¿Cómo pretendo realizar dichas acciones?

¿Qué intervenciones son estratégicas y condicionan o viabilizan la realización de mi proyecto de futuro?

Coherencia y articulación entre fines y medios

Medidas de regulación

Medidas de intervención

Medidas para la gestión del plan

Capítulo IV

Gestión y Evaluación de la Planificación

4.1 Instrumentos para la gestión del plan



Fuente: SENPLADES, 2010

Lo relativo a la organización, a la administración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que lo conocemos como GESTIÓN, debe ser realizado en forma técnica, lo que implica considerar aspectos, como:

La Planificación. Entendida como el medio para lograr el objetivo (llenar las expectativas sociales, para eso implementamos el Plan). Existen diversos esquemas de trabajo, siendo los usuales aquellos que tienen aplicación generalizada (CICLO de DEMMING) o los que son exigencias, en especial, de organismos foráneos (enfoque del Marco Lógico). La planificación podemos afirmar está concluida cuando establecemos mecanismos que aseguren su financiamiento. Es usual escuchar que el verdadero plan, la verdadera planificación son los presupuestos financiados y aprobados.

La Ejecución. Que implica utilizar técnicas de programación, asignación de recursos y evaluación continua. Es un aspecto en el cual se aplica lo que se había programado. Las herramientas de la Planificación son aplicadas en su integralidad, por lo que son útiles en esta instancia. Los instrumentos de finanzas públicas deben ser utilizados en concordancia con la normativa contable respectiva. El tema de asignación de recursos estará relacionado con los estudios de ingeniería del trabajo, buscando optimizar los recursos. La investigación de operaciones a través de la logística es una herramienta de gestión de importancia significativa.

El Control. Tiene algunos escenarios, un primer escenario es el de la asignación de recursos técnicos; equipos, personal, materiales,...

Otro escenario tiene que ver con el control de recursos financieros realizados internamente y también debemos considerar que existen verificaciones adicionales llevadas a cabo por los organismos de control nacional (auditorías ejecutadas por la Contraloría General del Estado –CGE-); en este punto es necesario recordar que el control implica tanto el cumplimiento de los presupuestos asignados, como el buen uso de los mismos; en escala aún modesta, la CGE está empezando a aplicar lo conocido como auditoría de gestión, que trasciende el cumplimiento de las normas de auditoría generalmente aceptadas y va al campo de la necesidad, oportunidad y economía en el uso de los fondos públicos.

Otro escenario es el relacionado con el cumplimiento de lo planificado; si fuimos efectivos en la realización y ejecución del PDOT; evaluados por los organismos colegiados de administración (concejo, consejo, junta...), la ciudadanía y los entes nacionales de planificación (SENPLADES).

Otro escenario nuevo, es el de la GESTIÓN propiamente dicha, en la cual se debe medir a más de la efectividad, la eficiencia y productividad; para lo cual es necesario se tengan diseñados indicadores relacionados, a través de los cuales se analiza y evalúa una gestión. Será responsabilidad del administrador general del PDOT, establecer los niveles de evaluación para sus instancias subordinadas.

Por ejemplo; En proyectos productivos agrícolas, es muy importante ser efectivos y eficaces en planificar la movilización de recursos, efectuar las adquisiciones de insumos (semillas y fertilizantes,...) y sembrar a tiempo, ya que un retraso en cualquiera de las partes del proceso implicaría la pérdida de la producción.; sembrar en época de estiaje sería tan absurdo como intentar vender árboles de navidad en enero.

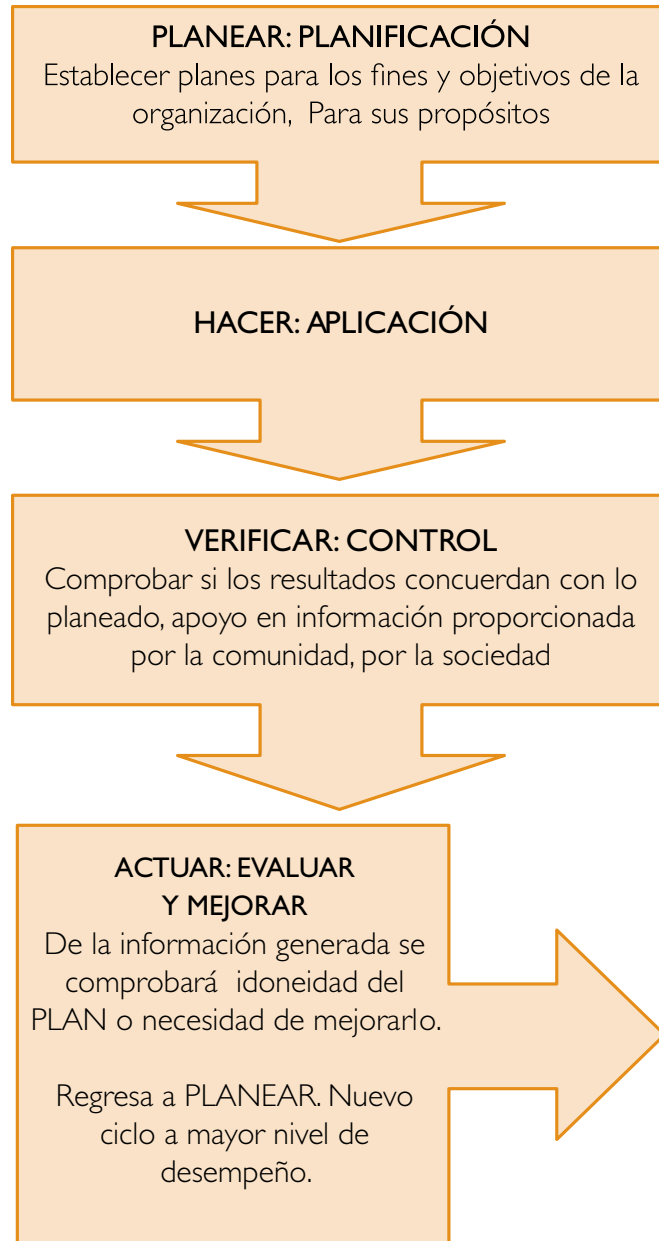
Como herramienta de trabajo es recomendable emplear los lineamientos resumidos en el Diagrama de Demming, el cual permite mantener coherencia en los pasos de la planificación, evitando distorsiones u omisiones de los factores requeridos.

Este esquema es útil para cualquier tipo de planificación, gestión y generación de planes operativos.

Asimismo, este esquema considera la necesidad de tener en cuenta los principales elementos de la planificación: materiales; maquinaria, equipos y herramientas; medio en el cual se desarrollarán las actividades de planificación y de ejecución del plan; personal requerido; y, métodos de trabajo.

Es un proceso de lógica para que las actividades puedan ser llevadas a cabo, al margen de los actores eventuales en una administración. A continuación presentamos un resumen:

Resumen de los lineamientos de Gestión



Acorde con Demming, al planificar se deben considerar lo que él denominaba como las cinco W (What, Who, When, Why, Where) más H (por el carácter en inglés con el que inicia la palabra que describe los pasos de la planificación a seguirse); así como las cinco M (materiales, mano de obra, maquinaria, medio ambiente del trabajo, métodos.) básicas en una organización. Se lo detalla a continuación.

Lineamientos resumidos del Diagrama de Demming

Pasos de la Planificación		Elementos	Características
¿Qué? What?	se hace ahora deberá hacerse	Materiales	Calidad Oportunidad Almacenamiento
¿Quién? Who?	lo hará deberá estar haciéndolo otro podrá hacerlo	Mano de Obra	Entrenamiento Comunicación Confianza Participación
¿Cuándo? When?	se hará estará hecho será otra ocasión para hacerlo	Métodos	Claridad Disponibilidad Exactitud Actualización
¿Por qué? Why?	hacerlo en ese lugar hacerlo en ese momento hacerlo de esta manera	Máquinas	Diseño Selección Instalación Mantenimiento Operación
¿Dónde? Where?	se hará se está haciendo deberá hacerse es otro lugar para hacer	Medio Ambiente	Temperatura, humedad calidad del aire ambiente agradable radiaciones Precipitaciones
Cómo? How?	se hace actualmente se hará deberá hacerse podrá hacerse de otro modo		

Elaborado por: Giannina Zamora Acosta

Círculo de Demming o espiral de mejora continúa



Fuente: <http://www.SENPLADES.gov.ec>

Adicional a los planteamientos de Demming se recomienda considerar la identificación de riesgos (naturales, antrópicos y tecnológicos,...) y posibles medidas de mitigación. Ejemplo: apertura de una vía suele estar asociado a riesgos de deslizamientos, inundaciones, etc.

Medición Integral de la Gestión. Se debe considerar el grado de cumplimiento de las regulaciones establecidas, capacidad para reformular de ser el caso; impacto de la planificación ejecutada que se traducirá en mejores condiciones de la población objeto y cobertura que comprende el o los grupos poblacionales que son afectados por el PDOT.

Adicionalmente el **Marco lógico**, constituye una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos que promueve la articulación entre fines y medios. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y facilita la participación y la comunicación entre las partes interesadas. El marco lógico cumple con los siguientes objetivos:

- Unificar la terminología especializada y necesaria para abordar el problema.
- Organizar la información sobre: problemas, metas, objetivos, estrategias, procedimientos específicos, actividades por realizar, recursos necesarios, actores responsables de cada actividad, e indicadores para medir los resultados.

La metodología de Marco lógico contempla dos etapas que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto:

- Identificación del problema y alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).
- La etapa de planificación, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

Una aplicación muy requerida de estas políticas tenemos en la formulación de los presupuestos:

Objetivos del presupuesto participativo

- Democratizar la gestión pública: Un mayor número de habitantes participa y decide el destino de los recursos municipales.
- Disminuir las desigualdades sociales: Los recursos presupuestarios se destinan en función de prioridades, y benefician a los pobladores y zonas geográficas históricamente postergadas.
- Transparentar el uso de los recursos presupuestarios municipales: La ciudadanía conoce el presupuesto municipal, sabe hacia dónde se destinan los recursos y tiene la posibilidad de controlar su buen uso.
- Fomentar una cultura de participación ciudadana y de derecho: El presupuesto participativo, impulsa la organización de los pobladores, fomentando la solidaridad, la responsabilidad y el respeto.
- Mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios y la gestión municipales: Garantiza la ejecución de los proyectos identificados por la comunidad de manera eficiente y eficaz.

Territorialización de la inversión pública¹⁹

Uno de los temas más sensibles cuando se analiza ex post la política pública y la inversión pública asociada, es el que tiene que ver con la justicia o la equidad espacial. Ésta se puede expresar bajo dos interrogantes: ¿Qué tanto responde la política y la inversión pública a la diversidad de las situaciones en territorios diferentes? ¿Qué tanto contribuye a reducir las inequidades territoriales? De estas dos preguntas se deriva aquella: ¿Qué tanto corresponden las políticas públicas y los recursos consecuentes a la especificidad de la problemática en un territorio específico? Como lo ha puesto en relieve la literatura teórica y empírica sobre la materia, la inversión pública y en particular la inversión pública productiva, es un instrumento económico que afecta de forma sustancial, al proceso de crecimiento económico y a su nivel de bienestar.

Por ejemplo: las provincias fronterizas han sufrido y sufren las consecuencias de las relaciones geopolíticas de los Estados. En la frontera sur, la provincia de Loja sufrió un serio retraso en su desarrollo debido a los procesos bélicos con el Perú, prácticamente era una provincia sin industrias por el alto riesgo de la inversión, antes de la firma de la paz. Una de las maneras de invertir con equidad fue la movilización de recursos para proyectos de desarrollo luego de la suscripción de paz entre los dos países (Proyecto binacional de desarrollo por la paz). En la frontera norte también se movilizan recursos especiales (Plan Ecuador) para compensar los efectos de la violencia en el país vecino (refugiados, ataques de grupos irregulares armados, etc.) GZA, 2011

¹⁹ SENPLADES, 2010

De acuerdo con Velásquez (2009), el término territorialización de la política pública aparece como pertinente frente a la preocupación de la coordinación de la acción pública sectorial en un territorio determinado, teniendo en cuenta además la multiplicidad de actores que intervienen cada vez con más fuerza en las decisiones. El concepto de territorialización, al interior de «territorialización de la inversión pública», está relacionado con concepciones recientes de dos términos fundamentales de las ciencias sociales que han probado su utilidad en la práctica: los términos «territorio» y «territorialidad».

La inclusión de la perspectiva territorial es un proceso que permite ir más allá de la lógica sectorial en la asignación de recursos de inversión. El pensar y definir la acción pública desde el territorio, vislumbrado como un espacio social y geográfico dotado de características y condiciones específicas, permite articular las acciones e intervenciones del Estado ya no en los sectores tradicionales de la función pública sino de acuerdo con los hechos sociales que se producen en el territorio y con la complejidad de los procesos de apropiación, uso y ocupación del espacio.

Esta perspectiva permite abordajes mucho más integrales y comprensivos frente a los fenómenos socioeconómicos. Más allá de hacer referencia a un «determinismo geográfico», que implique posicionar la geografía como el factor más relevante para entender y comprender un fenómeno social, económico, ambiental o cultural, se trata de incluir el análisis territorial como insumo esencial para diseñar acciones e intervenciones desde la administración pública, que den cuenta de la diversidad y heterogeneidad de los espacios físicos, en virtud de sus características específicas.

La territorialización, entonces, se puede entender como un proceso sistémico, continuo e integral que permite el diseño de acciones e intervenciones, a partir de la comprensión de las peculiaridades y particularidades que se producen en un espacio concreto en términos geográficos, ambientales, culturales, económicos y sociales. Ello implica no solo articular la gestión sectorial de la administración, medida en términos de proyectos de inversión pública y generación de infraestructura productiva, con tales dinámicas y fenómenos de uso, ocupación y apropiación del espacio, sino también, permitir la construcción de modelos de desarrollo territorial, a partir de la puesta en marcha de procesos de planeación estratégica dirigidos hacia la identificación y materialización de escenarios, visiones y estrategias de desarrollo.

La distribución territorial de la inversión pública, en función de los criterios que se empleen para realizarla, afectará positiva o negativamente la distribución del Buen Vivir en las regiones y en el país, así como la dinámica de los desequilibrios territoriales.

Ello plantea el interés de abordar un esquema de territorialización para la inversión pública que responda a tres necesidades fundamentales:

La necesidad de coordinar sectorialmente la acción y la inversión pública en el territorio a partir de esquemas multisectoriales e interministeriales;

La necesidad de establecer un esquema que reduzca el *mismatch* existente entre inversión pública y necesidades territoriales, por un lado, e inversión pública y oportunidades territoriales, por otro lado;

La necesidad de una coordinación multinivel entre la inversión pública nacional y la multiplicidad de inversiones territoriales, bajo la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, pero también de la cooperación internacional o de organismos asociativos y privados.

De lo anterior, la lógica de planificación propuesta pone en evidencia la importancia de llevar a cabo un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos con el fin de llevar a cabo una asignación de recursos eficaz que permita cumplir eficientemente los objetivos y metas definidos en el Plan²⁰.

Todo lo citado relacionado con inversión y finanzas públicas es considerado en el Código de Planificación y Finanzas Públicas - CPFP.

4.2 Instrumentos para el seguimiento y la evaluación

El seguimiento y evaluación son procesos fundamentales posteriores a la planificación. Permiten medir el grado de avance.

Su objetivo fundamental es proporcionar a los administradores y principales interesados indicaciones oportunas de los progresos registrados o de la falta de progreso, en cuanto al logro de los resultados previstos. El seguimiento observa el desempeño real respecto de lo planificado o previsto. Por lo general, el seguimiento entraña la reunión y análisis de datos sobre los procesos y resultados de los programas y la recomendación de medidas correctivas.

Como herramienta de apoyo tenemos el diagrama de Gantt, el PERT - CPM, que pueden ser dinamizados con recursos informáticos como la hoja electrónica o con el gestor de proyectos MS Project (programa comercial de mayor difusión actualmente en el país).

La evaluación es una valoración sistemática y objetiva del diseño. Permite valorar los resultados e impactos de la aplicación de la planificación o de una intervención. Admite apreciar la validez, bondad o utilidad de una intervención. Emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención. Existen diferentes tipos de evaluación según los objetivos, la metodología, las características del evaluador o el momento en que se evalúa.

El seguimiento y la evaluación implican:

- La definición de una línea de base representada a través de indicadores que cuantifican el diagnóstico.

²⁰ SENPLADES, 2010

- La evaluación del plan debe abordar elementos estratégicos. La evaluación no es la sumatoria de información sino que ésta debe aportar a la toma de decisiones respecto de la gestión pública.
- Para concretar la evaluación es importante el diseño y formulación de indicadores de gestión y operación fundamentalmente.

Por otra parte, es obligación de las autoridades públicas la rendición de cuentas por la utilización de recursos, las decisiones y los resultados del ejercicio de facultades y el cumplimiento de funciones oficiales, incluidas las funciones delegadas a una dependencia o persona subordinada. En lo que respecta a los administradores de programas, obligación de presentar pruebas a los interesados de que el programa resulta eficaz y se ejecuta de acuerdo con los resultados previstos y los requisitos jurídicos y fiscales. En las organizaciones que promueven el aprendizaje, la rendición de cuenta también puede medirse por el grado en que las instancias de dirección utilizan los hallazgos del seguimiento y la evaluación. (UNFPA)

Los indicadores son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de condiciones económicas, sociales y ambientales así como valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos fijados en cada uno de los ámbitos de acción de los gobiernos. Los sistemas de indicadores corresponden a conjuntos estructurados de datos, estadísticas e indicadores que permiten el monitoreo de objetivos y compromisos de gestión.

- Un dato: hace referencia tanto a los antecedentes necesarios para el conocimiento de algo como a cada una de las cantidades que constituyen la base de un problema matemático y/o estadístico.
- Una medida: remite a imponer parámetros de cantidad, peso, volumen, etc., a cualquier cosa. Permite evaluar, en términos cuantitativos, la importancia de un objeto o fenómeno comparándolo con otro de la misma especie, pero que difiere de tamaño.
- Una estadística: valoración de forma numérica para hacer comparaciones entre las cifras y sacar conclusiones aplicando la teoría de las probabilidades. Entre las características de una estadística están: el conteo; medida y descripción de los fenómenos; ser exhaustivas, permanentes, técnicas y orientadoras de los procesos para su obtención; y ser suficientemente amplias para que cubran cualquier necesidad de exploración de los fenómenos.
- Un indicador: analítico y comparativo en el tiempo y en el espacio, relacionado con políticas públicas, ser dinámicos y sujetos a continua revisión. Corresponden a una representación simplificada.

Cualidades de los sistemas de seguimiento y evaluación

La planificación para el desarrollo establece los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para un desarrollo sostenible y equitativo. La planificación no puede limitarse a la simple enunciación: tiene que cumplirse y, para ello, son indispensables el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas, preferiblemente desde una institución que no sea la ejecutora, con la finalidad de garantizar la independencia y evitar lo que comúnmente se conoce como ser «juez y parte». Con ello, los procesos de planificación, seguimiento y evaluación ganan transparencia y legitimidad. Entre los objetivos de los sistemas de seguimiento se encuentran:

- Velar porque la inversión pública contribuya en forma efectiva y eficiente al desarrollo económico, social y ambiental del país desde una perspectiva integral.
- Mejorar el desempeño gubernamental para facilitar el cumplimiento de los procesos de planificación.
- Promover la rendición de cuentas y la transparencia.
- Facilitar la gestión generando alertas oportunas que permitan mejorar las intervenciones públicas.
- Proveer insumos técnicos y objetivos para el desarrollo de las políticas públicas.

Los principios básicos que guiarán estos sistemas son:

- Confiabilidad: debe ser objetivo, imparcial, transparente.
- Capacidad propositiva: debe proveer insumos para mejorar los resultados en diferentes niveles y a diferentes actores.
- Practicidad: requiere proporcionar información que aporte al logro de los objetivos y solución de problemas
- Relevancia: necesita proporcionar información suficiente, confiable, útil y oportuna para la planificación y toma de decisiones.
- Eficiencia: debe considerar el mínimo costo en términos de tiempo y recursos financieros.
- Participación: requiere la inclusión de la opinión de la ciudadanía

Es de vital importancia la participación de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación de las iniciativas públicas, puesto que es la principal receptora de las acciones públicas y en tal sentido, proveedora natural de parámetros de planificación, ejecución y evaluación de los procesos de provisión de bienes y servicios del sector público. La participación provee insumos de cercanía para la retroalimentación.

Se plantea el análisis de las intervenciones públicas en tres ámbitos de contribución de los proyectos a la vida de las comunidades: provisión de bienes y recursos; creación de conocimientos, herramientas y destrezas; y generación de empoderamiento y acceso a la justicia²¹.

²¹ Extracto y adaptación del documento Notas para Discusión, Definiciones Conceptuales de Subsistemas de Seguimiento y Evaluación, DRNPLADES, s/f

4.3 El rol del funcionario público en la planificación territorial

La gestión pública debe articular coherentemente y sistemáticamente un conjunto de actividades para el adecuado uso de los recursos públicos orientando la acción gubernamental hacia el Buen Vivir de la población. Para ello se debe cumplir con seis funciones directivas:

Planificar	Definición de prioridades y objetivos, formulación y ejecución de actividades y estrategias, estimación de recursos.
Organizar	Distribución de funciones y coordinación de actividades para el logro de los objetivos propuestos.
Dirigir	Guiar, animar y coordinar los esfuerzos de la organización en la dirección de los objetivos propuestos.
Presupuestar	Asignar los recursos económicos para el funcionamiento de la organización y ejecución de actividades previstas en los planes.
Controlar	Análisis del desempeño organizacional, comparación entre resultados y objetivos previstos y definición de los correctivos pertinentes.
Relaciones con el entorno	Intercambio de bienes e información con otras instituciones y/o individuos que actúan en el entorno de la organización.

Fuente: Carucci, 1997

Adicionalmente se debe considerar la interacción y empatía de los servidores públicos con los actores sociales, de manera que estos puedan identificar las necesidades y aspiraciones de la población, siendo esto materia prima para la generación de propuestas en la gestión territorial.

Bibliografía

Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.

Asamblea Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010 (en proceso de discusión en la Asamblea Nacional).

Asamblea Nacional, *Ley de Participación Ciudadana*, 2010.

BURGWAL, Gerrit y CUELLAR Juan Carlos. 1999. *Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales*. Manual de Facilitación. Editorial Abya-Yala.

BOISIER, Sergio (1999), *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*, CEPAL, Santiago de Chile.

BURGWAL, Gerrit y CUELLAR Juan Carlos (1999) *Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales*. Manual de Facilitación. Editorial Abya-Yala.

BARBERO, J.M.; *Proyectar la Comunicación*; Tercer Mundo Editores; Bogotá 1997

CASTELLS, MANUEL; *La era de la información: economía, sociedad y cultura*; Alianza Editorial; España 1997.

CONTRERAS, ADALID; *Imágenes e Imaginarios de la Comunicación-Desarrollo*; Ediciones CIESPAL, Quito-Ecuador, abril 2000.

CONTRERAS, EDUARDO; *Introducción a la Planificación Comunitaria*.

CIAT (2005). *Presentación del curso de planificación territorial realizado en Ecuador*. Costa Rica

DEMATTEIS, Giuseppe; GOVERNA, Francesca (2005) «Territorio y territorialidad en el desarrollo local», en: *Boletín de la A.G.E.* N.º 39, p. 31-58 en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/39/02-TERRITORIO.pdf>

DI PIETRO PAOLO, Luis José «Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local», en: BURIN, David; HERAS, Ana Inés (2001). *Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización*, Ciccus, Buenos Aires. [p. 12-50]

DARQUEA, Gonzalo (2000). *Planeación Estratégica Municipal*. IULA/CELCADEL/.

ELIZALDE, Antonio (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. CEPAL-ILPES, Santiago.

FERNÁNDEZ, María Ignacia (coord) (2009). *Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal* (PLADECO), Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, Santiago de Chile.

FIERRO, Jaime (2008) *Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico-Methodológica*, Departamento de Políticas y Descentralización División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE - GTZ, Santiago de Chile.

GOMEZ OREA, Domingo (2007). *Ordenamiento Territorial*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.

GONZÁLEZ, Esperanza (1996). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Cali.

GRANIZO, Tarsicio et al. (2006). *Manual de Planificación para la Conservación de Áreas*, PCA. Quito, TNC-USAID.

HAGGET, P. (1994): *Geografía: una síntesis moderna*. Barcelona. (Traducción de Hagget, P. (1973): *Geography: a modern synthesis*.)

LIRA, Luis (2006), «Revalorización de la planificación del desarrollo», *Serie Gestión Pública*, N° 59, CEPAL, Agosto 2006, Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/26977/sgp59.PDF>

MARCUSE, Peter (1998). «Sustainability is not enough» en: *Environment and Urbanization*, Vol. 10, No. 2, October.

MASSIRIS, Ángel, 2000, *Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales Realizados en Colombia*, en <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>

MOSQUERA, César (1999). *Guía Metodológica para facilitadores del desarrollo local sostenible*, Abya Yala, Quito.

NARVÁEZ Lizardo, LAVELL Allan, PÉREZ Gustavo (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres en la Subregión Andina: Un enfoque basado en procesos Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN*, Lima, Perú, 2009.

OÑATE, Juan José et.al (2002). *Evaluación ambiental estratégica. La evaluación ambiental de políticas, planes y programas*, Ediciones Mundi Prensa, España. [p. 63-92]

POLESE, Mario (1998). *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, LUR-EULAC-GTZ, San José de Costa Rica. (F352.942/P758d)

PUJADAS, Romá y FONT, Jaume (2007), *Ordenamiento y planificación territorial*, Editorial Síntesis, Madrid. [p. 11-43 y 293-322]

RABENAU, Burkhard von (2004). *Planificación del Desarrollo Económico Regional al Nivel Provincial*, PROMODE-GTZ, 2004.

RUBIANO, Diana Marcela y RAMÍREZ, Fernando (2009). *Incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación y Gestión Territorial*, Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN, Lima, Perú

SANTOS, Boaventura de Sousa 2007 «La reinención del Estado y el Estado plurinacional» en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22SousaSantos.pdf>

SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.

SENPLADES (2010). *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*, Quito.

SENPLADES (2009). *La Planificación Democrática para la Revolución Ciudadana. Hacia la Consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva*. Quito.

SENPLADES (2010). *Manual para Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*, SENPLADES, Quito.

SENPLADES (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias*

VEGA, Fabián, DARQUEA, Gonzalo (2009). *Planificación de desarrollo territorial provincial o cantonal*, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, documento de consultoría, Quito, febrero.

ZAMORA, Giannina (2006). *Sistemas de Información Geográfica en la Organización del Territorio (Caso Nangaritzá)*. CEPEIGE. Quito, Ecuador

ZAMORA, Giannina (2007). *Modulo de Sistemas de Información Geográfica en el Manejo de Cuencas Hidrográficas*. SNV – CAMREN. Quito, Ecuador

Páginas web de referencia

- www.senplades.gob.ec
- www.inec.gob.ec
- www.senagua.gob.ec
- <http://territorial.sni.gov.ec/>

Glosario

Glosario de términos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

Afecciones. Condicionamiento del uso del suelo que proviene de disposiciones legales, administrativas o de planificación.

Autonomía Administrativa o de Gestión. Se refiere a la libre gestión en el ejercicio de las competencias asignadas por ley a las distintas entidades públicas. Ello implica ceñirse a la planificación nacional y sectorial, someterse a las regulaciones generales, evaluar su gestión y rendir cuentas de la misma.

Competencias. Son ámbitos generales de responsabilidad (incumbencia) a cargo de las instituciones sectoriales y territoriales, que forman parte de la gestión pública.

Control Social. Comprobación, fiscalización, intervención que ejerce la sociedad civil sobre todos los actos de los organismos públicos y privados en cuanto a la prestación de servicios, satisfacción de necesidades y manejo de los recursos públicos.

Control. Es la facultad de comprobación, fiscalización, supervisión y vigilancia ejercida con la finalidad de velar por el interés general y el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Descentralización. Comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde los órganos de la administración central a favor de entidades de derecho público de la administración pública institucional o de los gobiernos autónomos descentralizados.

Desconcentración. Es la transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional, a una sus dependencias del nivel regional, provincial o distrital, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

Ecosistema. Unidad espacial definida por un complejo de componentes y procesos físicos y bióticos que interactúan en forma interdependiente y que han creado flujos de energía y ciclos o movilización de materiales característicos y propios.

Ejecución Presupuestaria. El presupuesto es una previsión del dinero que ingresará al Estado y de cómo se lo gastará. En cambio, la ejecución presupuestaria muestra cuánto dinero ingresó y cuanto se gastó en realidad

Entidades territoriales. Son las prescritas en la Constitución del Ecuador como Provincias, Cantones y Parroquias.

Escala. Es la equivalencia entre una distancia medida entre dos puntos representados en ella y la distancia entre los mismos puntos, medida en el terreno.

Escenario. Son descripciones tendenciales, deseables u óptimas o, concertadas y viables, de una situación futura y el encadenamiento coherente que, partiendo de la situación actual se llegue a la futura de sucesos (proyección).

Evaluación. Es la facultad de determinar, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades, en relación a los objetivos programados y en base a un sistema de indicadores de gestión y resultados.

Gestión. Es la facultad para administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos; a través de políticas, planes, programas y proyectos.

Gestión de los planes de ordenamiento territorial y desarrollo. Conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos de conservación, mejoramiento, rehabilitación, refuncionalización, monitoreo y control, dirigidos a garantizar el sistema de objetivos contenidos en los planes de desarrollo de cualquier nivel jerárquico territorial.

Impacto. Grado en que una política pública produce un cambio en las condiciones de inicio a través de las acciones implementadas. Efectos de mediano y largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no.

Indicador. Es una magnitud asociada a una característica y permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los Objetivos. Son parámetros de medida por medio de los cuales se determina el logro de la meta y por consiguiente el cumplimiento de los objetivos específicos. Los indicadores tienen que ser medibles en cantidad y tiempo. El conjunto de indicadores permite analizar, evaluar y justificar las actividades y los resultados de la organización. Deben ser: relevantes, verificables, libres de sesgo estadístico o personal, tener aceptación institucional, ser justificables, válidos, confiables y fáciles de interpretar.

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

Línea de base. Es el punto de partida o estado inicial de una problemática determinada, antes de la ejecución del Plan.

Mancomunidad. Unión transitoria o permanente entre juntas parroquiales, municipios o consejos provinciales, o una combinación entre éstos para unir esfuerzos y recursos alrededor de un proyecto común que beneficie o sea de interés de poblaciones propias y circunvecinas.

Mapa. Es una representación gráfica de la superficie de la Tierra o parte de ella, dibujada a escala, en un plano. En ella están representados los accidentes naturales y artificiales mediante símbolos, líneas y, en algunos casos, colores.

Meta. Es la determinación precisa de un resultado cuantificable o verificable, a ser alcanzado con relación a la naturaleza de un objetivo en un determinado período de tiempo en función de los recursos disponibles. Es el nivel de resultado o impacto que se desea alcanzar con el objetivo planteado, expresado en unidades del indicador verificable, en un plazo determinado. Expresa la solución del problema que se ha identificado. Deben ser medibles, apropiadas, temporales, específicas y realistas y pertenecer a un componente específico de la política. Puede expresarse en términos relativos o absolutos.

Misión. Es la declaración precisa de lo que se aspira, debe y tiene que hacerse para llegar a cumplir la visión, de sus mismos elementos se obtienen los lineamientos estratégicos y las políticas.

Modelo de gestión. Es un sistema a través del cual las instituciones públicas y las organizaciones privadas se organizan, coordinan y complementan para la ejecución de políticas públicas y la provisión de los bienes y servicios correspondientes.

Modelo territorial actual. Es la imagen simplificada del sistema territorial actual.

Modelo territorial deseado. Es la imagen simplificada del futuro sistema territorial deseado, que representa al consenso o la negociación y acuerdos (entre las entidades públicas, privadas y ciudadanas y dentro de los distintos sectores de la gestión pública) sobre el equilibrio entre la población, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan y se distribuyen.

Objetivos Nacionales del Buen Vivir. Los objetivos nacionales son fines estratégicos contruidos en función de lograr el desarrollo endógeno, sustentable, equitativo y de garantizar los derechos de la ciudadanía en la gestión pública, conforme al mandato constitucional.

Ordenamiento territorial. Es el proceso de planificación de orden físico- espacial de las actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas de una sociedad en un territorio. El armonizar los elementos humanos y naturales del territorio, conduce a la formulación de políticas de desarrollo territorial sustentable, y a la creación de instrumentos de desarrollo y de gestión de cualquier territorio, sea nacional, regional, provincial, cantonal o parroquial

Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (regional, provincial, cantonal, parroquial). Es el producto principal de un proceso de planificación del desarrollo sobre la base de un modelo territorial deseado y que contiene el programa de actuaciones para lograr los objetivos del escenario propuesto y consensuado por la sociedad de ese ámbito.

Plan Operativo Anual. Resume los aspectos relevantes de la entidad en cuanto a la programación de los diferentes objetivos estratégicos, para el periodo de un año.

Plan Plurianual Institucional. Se concibe como un instrumento de planificación y de programación de mediano plazo en el cual se programa la estrategia de acción institucional para un período de gobierno.

Planificación. Es la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr

un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado. Es un proceso estratégico orientado al futuro con el objetivo de tomar decisiones y ejecutar acciones, basado en criterios racionales y en subsidiaridad.

Planificación del desarrollo. Proceso en el cual se diseñan y establecen estrategias, objetivos y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado. Considera los conflictos y potencialidades del nivel respectivo, de manera horizontal o transectorial, en función de incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos. Incorpora entonces en su análisis y formulación de propuesta con igual interés y detalle, el ámbito social, económico y ecológico.

Planificación institucional. La planificación institucional establece lineamientos de política de largo plazo, que permitan orientar el accionar de la institución, así como la programación operativa de corto plazo en detalle que permita el monitoreo del desempeño de una determinada entidad pública.

Política pública. Son decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción que emanan de los órganos estatales competentes, en el ejercicio de sus facultades y que orientan las acciones públicas.

Política sectorial. Son decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción que se construyen para orientar el manejo de los distintos sectores de la administración, en atención a sus propias particularidades y complejidades.

Presupuesto del Gobierno Central. Es la cuantificación de ingresos y egresos previstos para un período fiscal del conjunto de las entidades públicas que pertenecen a la Función Ejecutiva, sean de dependencia directa o adscrita, en el ámbito nacional, regional o provincial.

Presupuesto Participativo. Es un mecanismo por el cual la población decide o contribuye a las decisiones relativas al manejo y distribución de los recursos públicos disponibles. Esto implica la participación directa de la población en la definición de prioridades y la distribución de los recursos existentes, incorporando previamente el debate y la aprobación por de los habitantes

Programa de actuaciones territoriales. incorpora las medidas de carácter regulatorio, las medidas relacionadas con las inversiones y proyectos necesarios y las medidas de gestión.

Regímenes Especiales. Se refiere a la existencia de regímenes de administración territorial especial por consideraciones históricas, económicas, demográficas, ambientales u otras. Estas condiciones inciden fundamentalmente en tres ámbitos de la vida nacional: i) Desarrollo sustentable y preservación ecológica (región amazónica y Galápagos); ii) Desarrollo específico de conglomerados étnico – culturales (indígenas, montubios y negros); iii) Desarrollo de zonas metropolitanas densamente pobladas (Quito, Guayaquil y sus zonas de influencia)

Seguimiento. Recolección sistemática de información que sirve para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones y sus resultados con el objetivo de comprobar el avance del programa o proyecto.

Sistema territorial. Es el sistema de diferenciación espacial y de evolución histórica propia, integrado por todos los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos con los cuales el ente del lugar entra en contacto con ellos, transformándolos, utilizándolos, creándolos y al cual se adapta durante determinados hitos.

Visión. Es una declaración amplia y suficiente, compuesta por un conjunto de ideas que proveen en el marco de referencia del rumbo de lo que la entidad aspira ser en el futuro, de los elementos de la visión se derivan los objetivos estratégicos institucionales.

Glosario para la incorporación de la gestión de riesgos en la planificación

Amenaza. Es un factor de peligro externo, correspondiente a la posibilidad y probabilidad de que un fenómeno físico de origen natural, socio-ambiental o antrópico se manifieste produciendo efectos adversos a las personas, a los bienes y al ambiente. Es un peligro latente con cierta intensidad, duración y frecuencia. Constituyen amenazas los terremotos, erupciones volcánicas, plagas, incendios, explosiones, entre otros.

Análisis de riesgos. Metodología para identificar y evaluar el tipo y nivel de daños y/o pérdidas probables que podría tener o producir una inversión, a partir de la identificación y evaluación de la vulnerabilidad de ésta con respecto a las amenazas a los que está expuesta.

Análisis de vulnerabilidad. Es el proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica.

Desastre. Situación causada por un fenómeno de origen natural, socio-ambiental o antrópico que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y/o el medio ambiente expuestas y con altos niveles de vulnerabilidad frente al mismo.

Evaluación de la amenaza. Es el proceso mediante el cual se determina la probabilidad de ocurrencia y la severidad de un fenómeno en un tiempo específico y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación de eventos

Evaluación del riesgo. Es el proceso mediante el cual se relacionan la amenaza, el nivel de exposición y las condiciones de vulnerabilidad de los elementos expuestos con el fin de determinar las posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios eventos.

Evento. Descripción de un fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre, en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia.

Gestión de riesgos. Constituye el conjunto de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a reducir las condiciones de riesgo existente.

Medidas de prevención y mitigación de riesgos. Se enfocan a la minimización o eliminación de los riesgos existentes y de los potenciales; en este sentido, las medidas de prevención se refieren a la gestión prospectiva, y las de mitigación a la gestión correctiva del riesgo.

Mitigación. Es el conjunto de medidas para reducir las vulnerabilidades existentes, actuando también sobre las causas para disminuir los riesgos, la mitigación puede ser carácter estructural y no estructural. Los riesgos pueden ser mitigables o no mitigables, esto significa que en algunos casos no es posible evitar los daños y sus consecuencias sino reducirlos a niveles aceptables y factibles.

Preparación. Acciones cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población y la economía en caso de desastre.

Prevención. Consiste en la eliminación o reducción de riesgos volviéndolos manejables y tolerables, es decir son medidas y acciones que buscan disminuir los escenarios de riesgo y tratar de impedir que aparezcan nuevos riesgos. Es netamente una actuación sobre las causas que originan los peligros.

Reconstrucción. Es el conjunto de actividades comprendidas en un proceso de recuperación a mediano y largo plazo de los elementos, componentes y estructuras afectadas por el desastre. Debe propender a la reducción de las vulnerabilidades y riesgos ya evidenciados, contribuyendo a la minimización del impacto esperado.

Rehabilitación. es el proceso de restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la reparación, adecuación y puesta en marcha de los servicios vitales que hayan sido interrumpidos o deteriorados por el desastre. Incluye las medidas y acciones inmediatas que permitan restituir lo más rápido posible los bienes afectados y ponerlas en un funcionamiento mínimo.

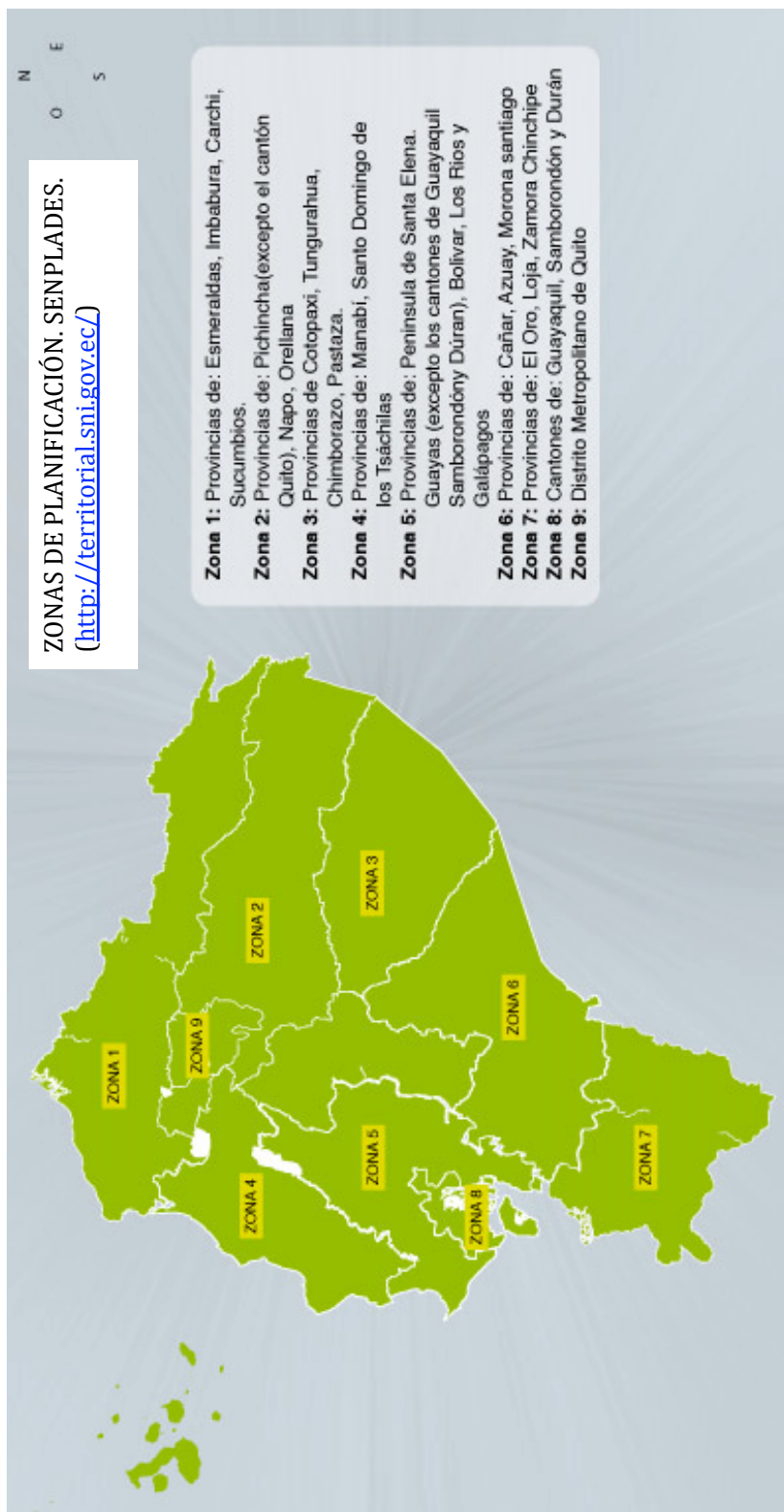
Riesgos de desastre. Son circunstancias o condiciones en las que la sociedad es afectada de forma importante por el impacto de eventos físicos de diverso origen, tales como terremotos, huracanes, inundaciones o explosiones, con consecuencias graves en términos de la interrupción de su cotidianeidad y sus niveles de operatividad normal.

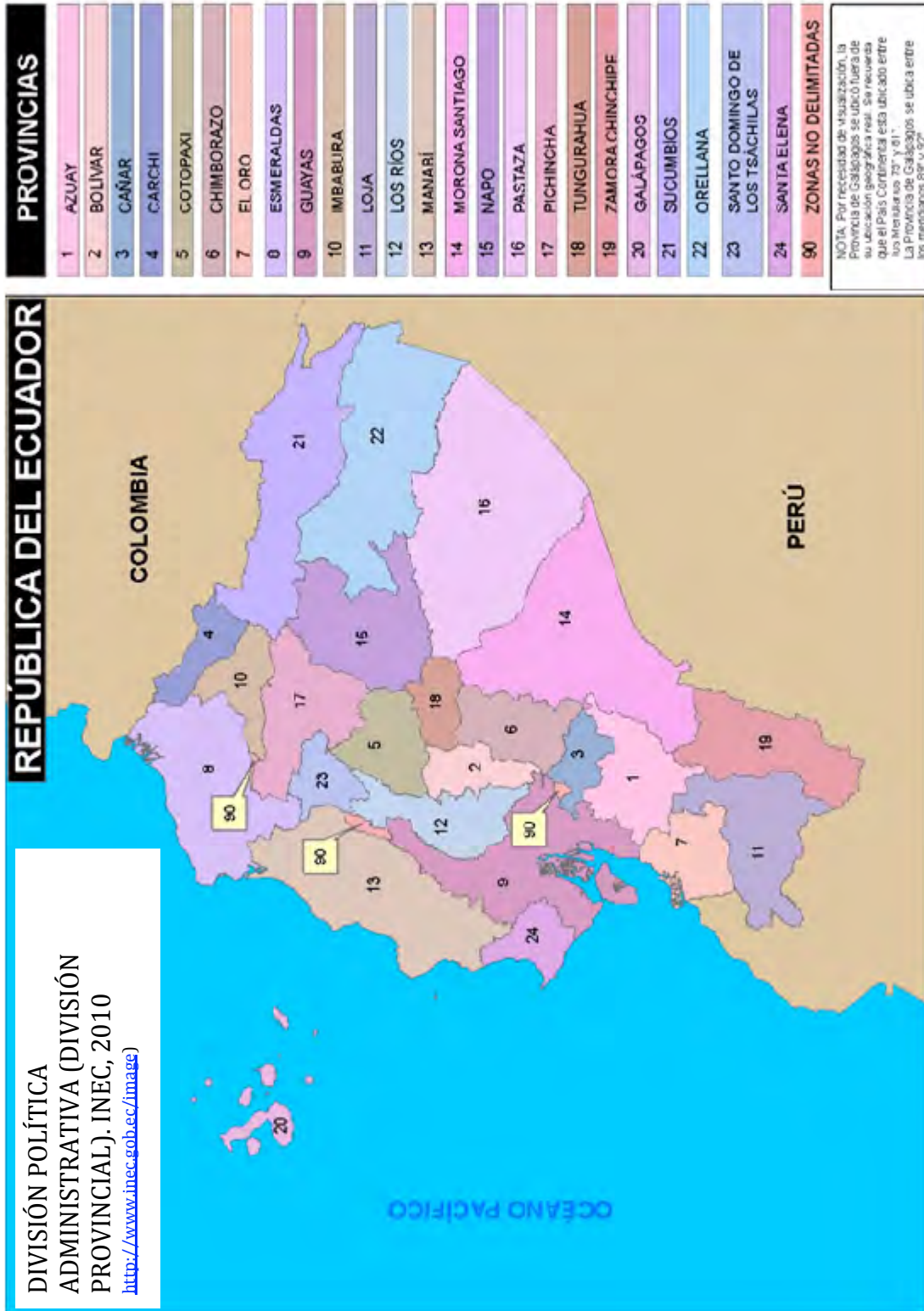
Riesgos. Es una función de la amenaza por la vulnerabilidad y se comprende como la probabilidad de ocurrencia de un evento o amenaza en un lugar y tiempo determinado, con potencial afectación a la sociedad, infraestructura y entorno.

Vulnerabilidad. Se refiere a una condición derivada y causal que se verifica cuando procesos sociales hacen que un elemento de la estructura social sea propenso a sufrir daños y pérdidas al ser impactado por un evento físico peligroso particular.

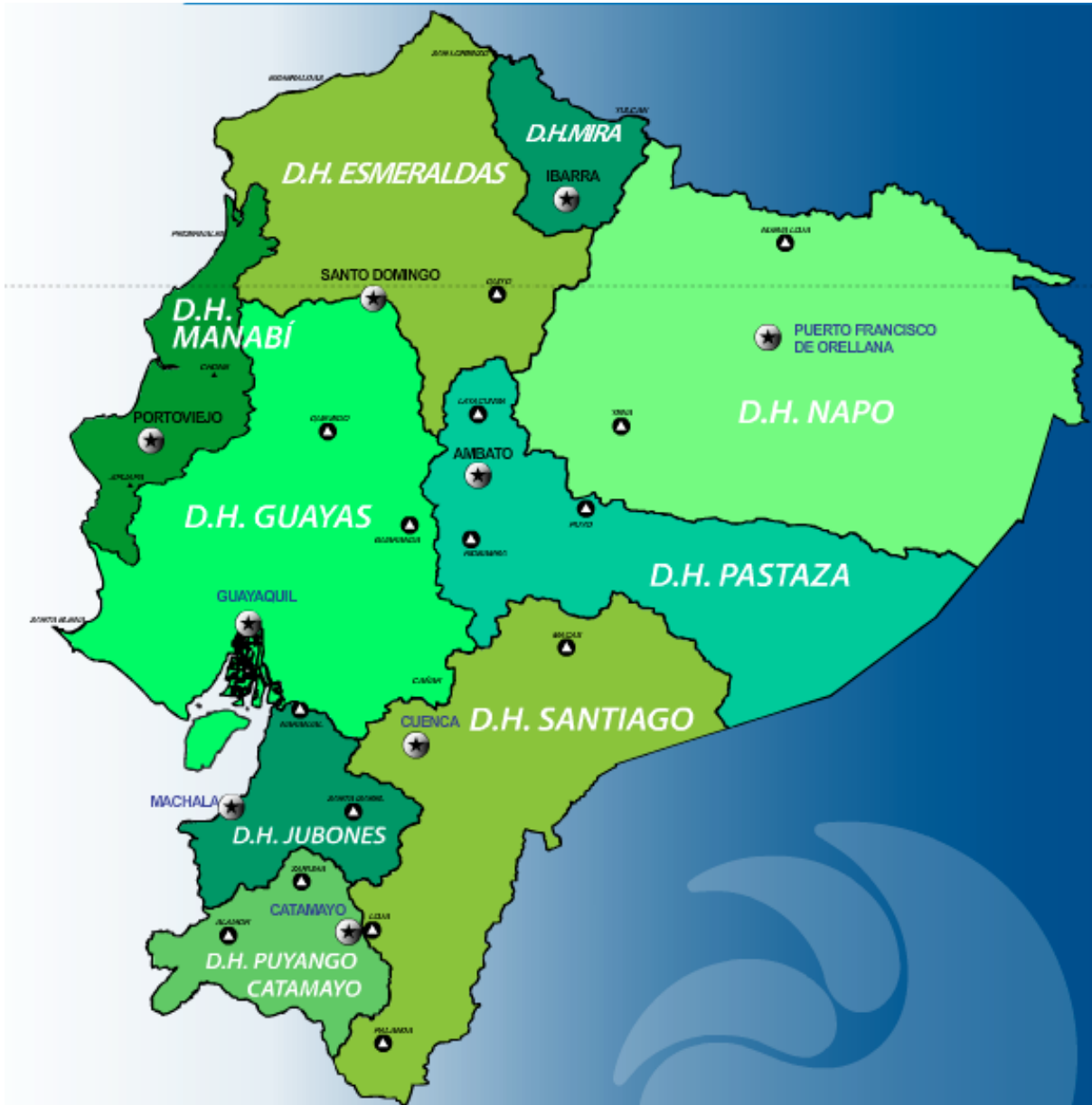
Anexos

Anexo N.º I

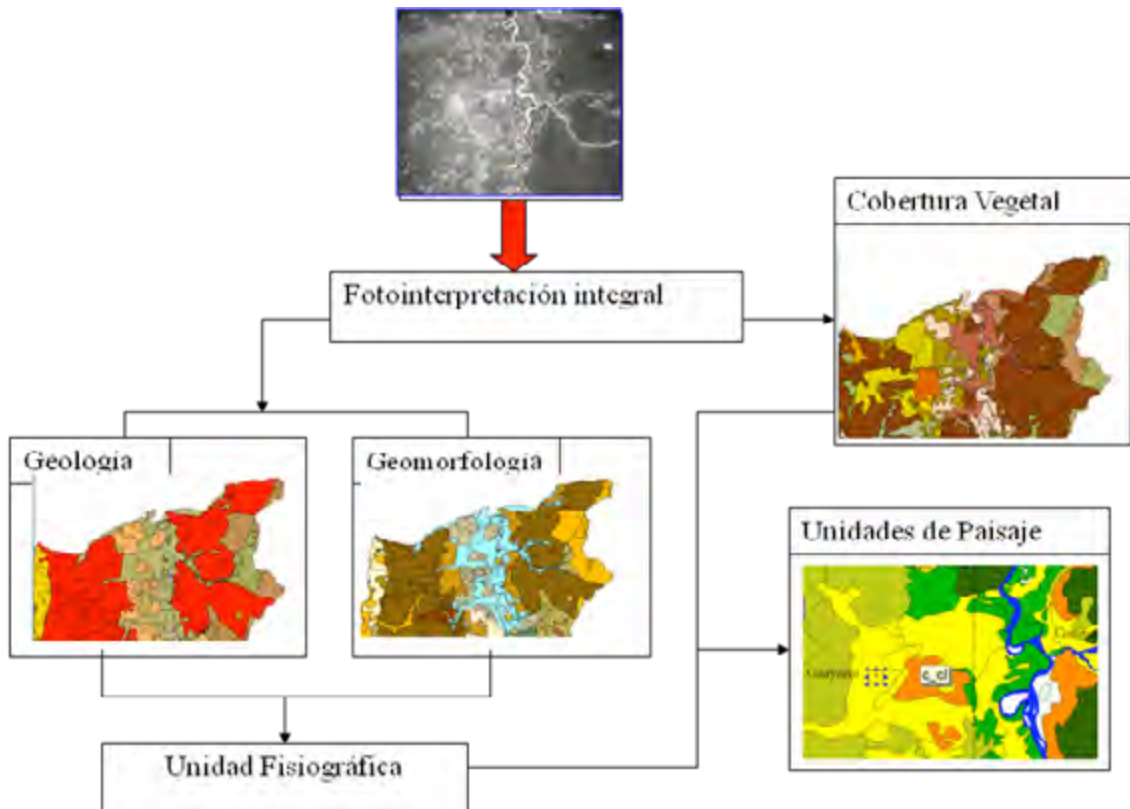




DEMARCAACIONES HIDROGRÁFICAS.
 SENAGUA. <http://www.senagua.gov.ec/>



UNIDADES DE PAISAJE. CINFA, 2001.
Proyecto Zonificación del cantón
Nanagaritza.



Anexo N.º 2:**Lineamientos para la Planificación
y el Ordenamiento Territorial²²**

A continuación se definen lineamientos de planificación y ordenamiento territorial, formulados a partir de la reflexión y consenso entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y los Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de orientar los procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

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

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial deberá permitir un igual acceso al desarrollo en las mismas condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Esto se dará a través de intervenciones coherentes para lo cual se debe identificar tanto a los grupos y sectores sociales como a los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Ello implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de la discriminación.

Es necesario recalcar, no obstante, que el centro de atención del Buen Vivir es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo.

Para el efecto se deben implementar políticas públicas en todos los niveles de gobierno, que modifiquen los esquemas de acumulación, redistribución y distribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades.

En este marco, los procesos de planificación definirán primero los objetivos para alcanzar el buen vivir; los mismos que determinarán el ordenamiento del territorio. No obstante, dichos objetivos deberán definirse a partir de un análisis integral de la realidad territorial.

Así también, la inversión pública, los incentivos para la producción nacional y el crédito público productivo se orientarán hacia la superación del modelo primario exportador; a la democratización del acceso a los medios de producción, y a la creación de las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo de calidad.

Se busca «distribuir produciendo» y «producir redistribuyendo», por ello la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la redistribución en el propio proceso de generación de riqueza.

La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias asociadas al bioconocimiento,

²² SENPLADES, 2010

reconociendo los preceptos éticos y de garantía de derechos de la naturaleza que deben guiar el accionar humano. Para ello se deberá incorporar el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema productivo.

La reducción de inequidades sociales y territoriales así como la implementación de la estrategia de desarrollo endógeno, requiere a través de la planificación, de un ordenamiento territorial equilibrado, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad.

Adicionalmente, la garantía de equidad social y territorial requiere la generación de condiciones de seguridad en territorios y poblaciones específicas. Esto implica entender que el riesgo de desastre o la amenaza se genera, se construye, se incrementa o se reduce a partir de las decisiones, procesos y actores de los niveles locales en la gran mayoría de los casos.

Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsectores aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales.

La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública, sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora y transectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los componentes físico-espaciales, socio-económicos y político-administrativos.

Por ello se requieren:

- a. instrumentos de planificación y ordenamiento territorial así como modelos de gestión de los distintos niveles de gobierno debidamente articulados en los respectivos espacios de coordinación sectorial, que garanticen la integración de intervenciones públicas de diversos sectores y sistemas que operan en el territorio.

Por eso es sumamente importante que en el transcurso del proceso de planificación se procure una reflexión crítica de integración entre cada uno de los sectores o sistemas: desde la síntesis del diagnóstico, el modelo territorial, hasta el modelo de gestión siempre vigilando la mayor integración intersectorial posible.

- b. Que la propuesta de intervenciones públicas desde una perspectiva territorial y sistémica incluya al menos los cuatro sistemas propuestos constitucionalmente²³, los mismos que podrán desagregarse en función de las características y complejidades territoriales.

²³ Art. 275, Constitución 2008

Lineamiento 3. Articulación intergubernamental

Dada la confluencia de los cuatro niveles de gobierno sobre el territorio resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que permitan garantizar la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio.

Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno no son lineales; no siguen una cadena de mando desde arriba ni responden a rendiciones de cuentas desde abajo, por tanto **no existe jerarquía en los procesos de planificación**. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, éstos serán referentes válidos para los demás.

Para ello se requiere:

- a. La definición e institucionalización de mecanismos de coordinación entre las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva (a nivel zonal y provincial) y los gobiernos autónomos descentralizados, así como la definición de modelos de gestión para la ejecución de intervenciones conjuntas que potencien su impacto en términos de cobertura y eficiencia. Los espacios de coordinación de la Función Ejecutiva a nivel provincial, deberán propiciar la coordinación a nivel cantonal y parroquial.

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados convocarán a los espacios de coordinación definidos por la Función Ejecutiva, en su nivel desconcentrado, con el fin de vincular la demanda territorial con los lineamientos de política nacional.

- b. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial deberá facilitar la ejecución de las competencias asignadas a cada nivel territorial de gobierno, promoviendo procesos de concertación, negociación y diálogo permanente entre los niveles para lograr coherencia y complementariedad entre las intervenciones.

Los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados también deberán incorporar las intervenciones que se requieran para la ejecución de las competencias que correspondan al nivel desconcentrado de la Función Ejecutiva. Asimismo, las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva deberán incorporar en sus instrumentos de la planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados.

- c. Asegurar que los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión complementarios, no se limiten a la definición de intervenciones que respondan a sus competencias exclusivas, sino que se deberán incluir aquellas de competencia de los niveles con coincidencia territorial, para lo cual se diferenciarán varios tipos de compromisos y recomendaciones:

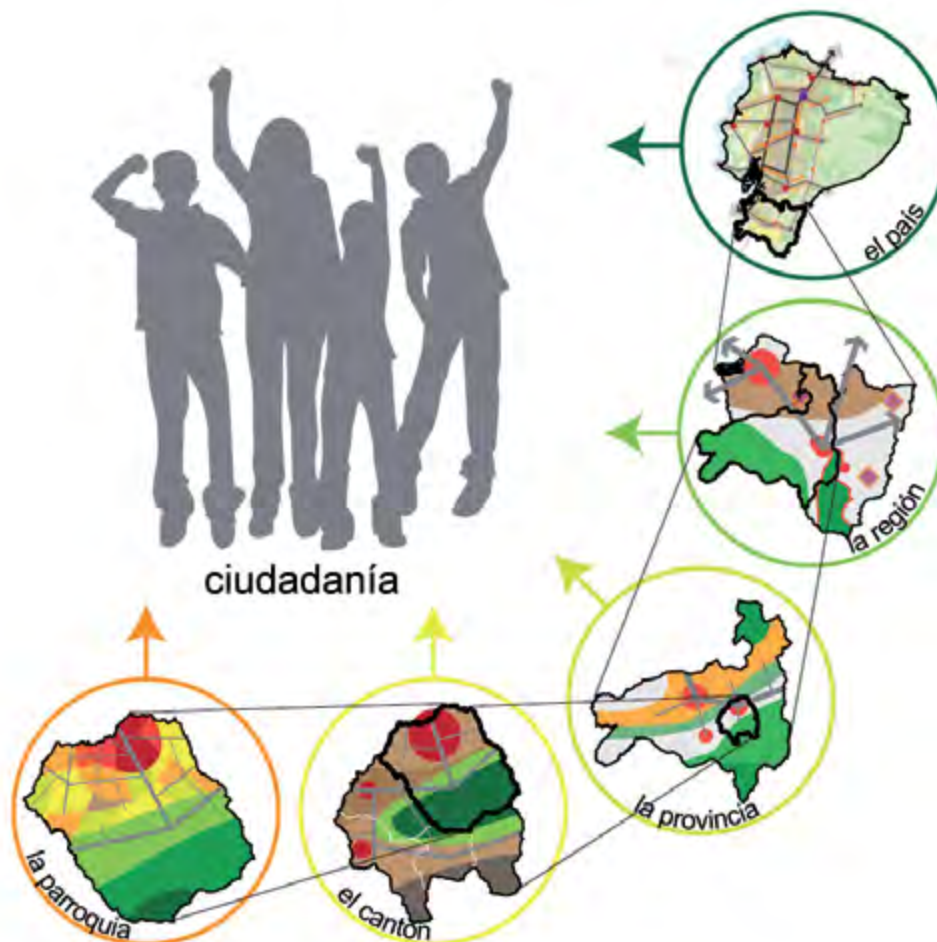
- Compromisos propios: relacionado directamente a las competencias del nivel del gobierno autónomo descentralizado.

- Compromisos incluidos en otros planes que afectan al nivel territorial en cuestión.
 - Recomendaciones que consideren particularidades del territorio pero que son parte de las competencias de otros niveles de gobierno.
- d. Los procesos de planificación y ordenamiento territorial del mismo nivel de gobierno, deberán siempre tener en cuenta lo planificado por los territorios vecinos del mismo nivel, para compatibilizar, complementar y reforzar las decisiones o identificar discordancias.

Para ello se deberán diseñar modelos de gestión que promuevan procesos de asociatividad y complementariedad territorial, y la coordinación de las decisiones de inversión pública en los territorios, considerando que comparten el mismo techo competencial

En caso de discordancia de lo planificado por gobiernos del mismo nivel, será necesario implementar mecanismos de concertación que faciliten los acuerdos y compromisos.

La confluencia territorial de los diferentes niveles de gobierno



Elaboración: proyecto PLANTELplus (VVOB)

Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 280 es el más explícito, cuando establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados con la planificación nacional, se deberá considerar:

- a. Que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales, que se expresen en instrumentos temáticos de carácter cartográfico;
- b. Los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo), son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados;
- c. Que las intervenciones planificadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulan con políticas y metas del PND²⁴, para verificar su contribución a los objetivos nacionales de desarrollo. En este contexto, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán fijar metas de resultado y de impacto, que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

El aporte de la gestión de la planificación del desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, será cuantificado mediante indicadores que visibilicen el impacto de la mejora en las condiciones de vida de la población, en el marco de las competencias exclusivas de los GADs. Para el efecto, se construirá y gestionará información relevante para la territorialización de las metas del Plan Nacional de Desarrollo

- d. La formulación de un mínimo de indicadores que permitan establecer el nivel de cumplimiento de sus competencias constitucionales, en lo que respecta al mejoramiento de la calidad de vida y su contribución a las metas nacionales.

La variación directa de estos indicadores a nivel territorial, se podría considerar indicativa del aporte que los territorios están realizando al cumplimiento de los Objetivos de la Planificación para el desarrollo, desde el ámbito Nacional. El seguimiento a estos indicadores en el territorio, sería un insumo fundamental para el cálculo de un índice de planificación.

- e. El seguimiento y la evaluación de las metas propuestas en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se realizará en función de las responsabilidades y competencias de cada nivel territorial de gobierno.

²⁴ Ver estructura y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de gobierno «Plan Nacional del Buen Vivir en www.senplades.gov.ec o www.pnd.gov.ec

- f. Los criterios de transferencia de recursos desde el Estado Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados relacionados con el mejoramiento de los niveles de vida y con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas definidas en los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, se aplicarán una vez finalizada la fase de transición definida en el presente documento, plazo en el cual se construirá un índice de planificación que facilite la aplicación de este criterio.

Lineamiento 5. Promoción de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca y la diversidad de identidades

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución deberá contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos de forma individual y colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones, planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La construcción y puesta en funcionamiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa supone un proceso de diálogo, convergencia, negociación y manejo del conflicto entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en todos los niveles territoriales de la política.

Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones diversas territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

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

Para ello se requiere:

- a. El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana, tengan o no ciertos niveles de institucionalización.
- b. La creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales que favorezcan la participación ciudadana. En tales espacios, se establecerán procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas.

La Constitución dispone, en este sentido, la obligatoria implementación, en todos los niveles de gobierno, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas.

- c. Los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial serán formulados de manera participativa, lo cual implica la presencia activa y decisoria de las y los ciudadanos y de los representantes de la sociedad civil organizada.
- d. El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán transformar sus modos de funcionamiento y sus procedimientos de gestión para dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.

Anexo N.º 3

Propuesta de pasos a considerarse para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. SENPLADES 2011

Los pasos que contempla la guía propuesta por SENPLADES es:

Paso 1: Inicio o arranque, en el que se decide enfrentar el proceso de planificación y se conforman las instancias de participación y planificación.

Paso 2: Formulación y validación del diagnóstico.

Paso 3: Formulación y validación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

Paso 4: Aprobación y puesta en vigencia de los Planes.

El proceso en su globalidad consta en el Gráfico que se presenta a continuación; el detalle de cada paso se presenta a continuación.

Anexo N.º 3

