

Lineamientos de actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR

Junio, 2020

CAPITULO I | MARCO LEGAL

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, señala lo siguiente: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”* ;

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”* ;

El artículo 241 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”*;

Los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución de la República del Ecuador, definen como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, para los niveles: regional, provincial, cantonal y parroquial rural, respectivamente, de manera articulada con la planificación nacional y de los otros niveles de gobierno;

El numeral 6 del artículo 276 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el régimen de desarrollo tendrá entre otros objetivos: *“Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”*;

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que 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”*;

El artículo 16 del indicado Código Orgánico, dispone: *“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno. ¿Para este efecto, los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; así mismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados”;*

El artículo 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone: *“(…) Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación. (…);”*

El Código Orgánico Administrativo, define en el artículo 128, como acto normativo de carácter administrativo, *“Toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”.*

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo determina: *“El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica”;*

El artículo 14 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, señala: *“El proceso de formulación o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo”;*

El artículo 93 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, establece que: *“El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo*

[Handwritten signature]

estará conformado por los siguientes miembros con voz y voto: 1. La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá; 2. La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente; 3. Un representante de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado. La Secretaría Técnica del Consejo Técnico será ejercida por el ministerio rector de hábitat y vivienda. (...);

El Código Civil, en su artículo 30 define: *"Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."*;

El Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, sobre la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en su artículo 7 dispone: *"(...) la propuesta del Plan será enviada a la Secretaria de Planificación "Planifica Ecuador", y difundida en la página del Gobierno Autónomo Descentralizado."*;

El Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, sobre la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en su artículo 8 dispone que dichos planes: *"(...) podrán ser actualizados cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) lo considere necesario y esté debidamente justificado (...). Sin embargo, en las siguientes circunstancias, la actualización es obligatoria: (...) c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre."*;

El artículo 64 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; señala: *"Vigencia de las regulaciones.- Las regulaciones emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo surtirán efecto de conformidad a lo establecido en el manual de procedimiento para la vigencia de las regulaciones técnicas emitidas por el Consejo. En situaciones excepcionales o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición"*;

Con Resolución No. 003-CTUGS-2019, publicada en el Registro Oficial Nro. 87 de 25 de noviembre de 2019, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, expidió la Norma Técnica para el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados;

[Handwritten signature]

El segundo inciso de la Disposición General Segunda de la Norma Técnica para el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, dispone: *“El informe favorable emitido por el Consejo de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, previo a su emisión deberá considerar la coherencia técnica, administrativa, financiera y la participación ciudadana en el proceso de formulación/actualización de los PDOT.”;*

Con Acuerdo Nro. 00126-2020 de 11 de marzo de 2020, publicado en el Suplemento de Registro Oficial Nro. 160 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública declaró: *“El Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud (...).”;*

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de 16 de marzo de 2020, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional a causa de la pandemia de la COVID-19 en Ecuador;

En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, dispone: *“Suspender el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión. (...).”;*

En el artículo 8 del referido Decreto Ejecutivo, se dispone emitir: *“(...) por parte de todas las Funciones del Estado y otros organismos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, las resoluciones que se consideren necesarias para que proceda a la suspensión de términos y plazos a las que haya lugar, en procesos (...) y administrativos (...).”;*

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, establece en su artículo 82 que *“Los actos normativos surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado íntegramente en el Registro Oficial. En situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición.”;*

Con oficio Nro. SNGRE-SNGRE-2020-0734-O de 12 de abril de 2020, la Directora General del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, con base en el requerimiento realizado por la Prefectura de Pichincha con oficio Nro. 16-SECP-20 de 08 abril del 2020, manifiesta que, en el marco de la emergencia sanitaria, no será posible la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del

Suelo, ya que se ha limitado la movilización de la ciudadanía y no podrá participar en el proceso de actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. En tal virtud, notifica a la Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador" con la Resolución del Comité Nacional de Emergencias (COE), tomada con fecha 12 de abril de 2020;

Con Oficio Nro. STPE-STPE-2020-0179-OF de 12 de abril de 2020, ante el comunicado del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, la Secretaria Técnica de Planificación "Planifica Ecuador", solicitó al, Arq. Guido Esteban Macchiavello Almeida, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda convocar a sesión extraordinaria por medios electrónicos al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, a fin de que: *" (...)CONOZCA Y RESUELVA sobre solicitar a los gobiernos autónomos descentralizados apliquen de forma obligatoria lo dispuesto en literal c) del artículo 8 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para hacer frente a situaciones de emergencia como la que enfrenta el país en la actualidad(...)."*

Mediante Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020, el Ministerio de Finanzas, emite directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, que deberán ser aplicadas por todo el Sector Público.

La Secretaría Técnica del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, mediante Oficio Nro. MIDUVI-SUGSC-2020-0096-O de 09 de mayo de 2020, remite a los miembros del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, la convocatoria No. 003-2020 con su expediente técnico respectivo.

Mediante Resolución No. 007-CTUGS-2020 de 12 de mayo de 2020, se expiden las directrices para la actualización de los Planes de Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PDOT), cuya única disposición general establece que los mismos serán presentados ante los entes rectores correspondientes, hasta el 31 de diciembre de 2020, y que dicho plazo será reformado, sin necesidad de resolución adicional del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, en el caso de que la autoridad competente en materia legislativa, disponga uno distinto.

CAPÍTULO II | ANÁLISIS E IMPACTO

A nivel nacional, la emergencia sanitaria debe ser afrontada mediante protocolos y directrices específicas ajustadas a la realidad del territorio, dicha situación obliga a sugerir lineamientos de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las medidas de cuarentena y distanciamiento físico, necesarias para frenar la propagación acelerada del coronavirus y salvar vidas, generan pérdidas de empleo y una reducción de los ingresos por relación de dependencia en los hogares del país. Dicha pérdida de ingresos, afecta sobre todo a la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En la actualidad la economía ecuatoriana enfrenta emergencia, ligada con la propagación del COVID-19. Con la finalidad de contrarrestar la propagación de este virus, la mayoría de los países han implementado medidas de distanciamiento social, suspensión de actividades que dan lugar a una alta afluencia de personas (escuelas, universidades, restaurantes, teatros, cines) e imponiendo severas limitaciones a la movilización de los ciudadanos: cierre de aeropuertos, suspensión de actividades productivas, prohibición a la libre circulación de personas, excepto en caso de actividades de aprovisionamiento de bienes de primera necesidad y medicinas.

En la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se deberá considerar las diferentes fuentes de financiamiento con las que cuenta cada gobierno autónomo descentralizado, tales como los ingresos propios, pre asignaciones, financiamiento de organismos internacionales, cooperación reembolsable y no reembolsable, préstamos de instituciones financieras públicas, y el aporte económico brindado por la empresa privada.

Los componentes establecidos en el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deberán ser revisados y ajustados de acuerdo a la situación actual que atraviesa el gobierno autónomo descentralizado, su relacionamiento con los diferentes niveles de gobierno y la dinámica social de la población.

En función de las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, se deberán priorizar los planes, programas y proyectos que permitan mitigar los efectos de la pandemia en las áreas de salud, educación y actividades productivas.

J H

CAPITULO III | LINEAMIENTOS DE ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

3.1. PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL POST PANDEMIA

Las directrices generales de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se encuentran contenidas en las guías metodológicas que, ésta Secretaría Técnica emitió en el año 2019 para la correspondiente aplicación, las que pueden ser consultadas en la página web institucional, en el link: <https://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>

La Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, considerando la emergencia sanitaria y las repercusiones a corto y mediano plazo en todos los sectores afectados por la pandemia COVID 19, adicional a las guías de formulación y actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en alineación a los indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo, sugiere que en el ámbito de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (provincial, cantonal y parroquial), se consideren los lineamientos generales a exponerse en el presente documento.

El proceso de actualización post pandemia debe partir del diagnóstico territorial realizado, con la finalidad de identificar elementos tendientes a mejorar o priorizar su contenido estratégico de mediano y largo plazo.

Este análisis tiene como propósito identificar las acciones realizadas antes de la pandemia, a través de los factores internos y externos que incidieron o no en el proceso de actualización, considerando la responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de los diferentes niveles de gobierno.

3.2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

3.2.1. Sistemas productivos locales

- Articulación de las organizaciones, asociaciones, emprendimientos y pequeñas empresas, donde prevalezca el intercambio de fortalezas entre ellas, estructurando alianzas estratégicas de encadenamiento productivo.
- Alto grado de asociatividad que genere economías de gran escala desde el territorio.

- Conocimiento e involucramiento de la comunidad en la economía local fortaleciendo los pequeños emprendimientos.
- Impulsar a los mercados locales; a través de oportunidades crediticias que faciliten el acceso a la economía popular campesina.
- Incentivar el empleo local, a través de la creación proyectos productivos manejados por las organizaciones y grupos informales.
- Propiciar espacios de cooperación público – privada orientados a la producción y comercialización de productos agrícolas.

3.2.2. Alianzas público - sociales

Sistema de salud en territorio

- Fortalecer los sistemas de salud locales buscando mecanismos de participación colectividad en los procesos de cuidado de la salud, adaptando sus saberes, y su conocimiento a la medicina moderna.
- Fomentar la cultura de bioseguridad en el territorio, promoviendo el lavado continuo de manos, dando importancia al agua segura.
- Caracterización de la situación de salud en el territorio, dando prioridad a la emergencia sanitaria y las enfermedades prevalentes.

Sistema de educación

- Promover el uso de internet como parte de la educación local para mejorar la calidad de la educación, dotando a la población de conectividad, mediante el apoyo público, privado.
- En el caso que no se cuente con internet local, se realizará alianzas estratégicas con las radios locales, para educar a la población a través de programas de educación radiofónica.
- Promover el apoyo de la academia en el desarrollo territorial, con proyectos locales, trabajos de investigación, asistencia técnica, y convenios educativos.
- Vincular a la academia y ciudadanía en procesos de estudios que fomenten el desarrollo del territorio.

3.2.3. Sistemas de saneamiento

- Fortalecimiento de prestación del servicio de agua potable, generando espacios de cooperación entre el gobierno local y el gobierno central.
- Garantizar a través de los gobiernos locales, el acceso del agua sana a sus localidades.

- Ampliar la cobertura del servicio de agua y saneamiento en el área rural y urbana.

3.3. LINEAMIENTOS, ESTRATEGIAS Y ACTIVIDADES:

En el marco de la emergencia sanitaria, Planifica Ecuador sugiere se consideren los siguientes lineamiento de actualización, cuyo alcance y/o nivel de aplicación por parte de los gobiernos autónomos descentralizados será conforme al ejercicio de sus competencias.

Eje Salud:

Lineamiento 1.- Contribuir al fortalecimiento de la gestión sanitaria en territorio a través de medidas de bioseguridad con la participación local.

Estrategia.- Apoyo en la gestión del primer nivel de atención de salud en coordinación con el ente rector.

Acciones:

- Coordinación con los entes rectores de salud y gestión de riesgos y emergencias, estrategias de atención y prevención de salud pública.
- Difusión de campañas de prevención y sensibilización de buenas prácticas de higiene con énfasis en enfermedades respiratorias y estacionarias.
- Emisión de políticas públicas locales que contribuyan al distanciamiento social con el fin de limitar la propagación de enfermedades
- Coordinar con los entes rectores de salud y ambiente la gestión de residuos biomédicos y sanitarios en los establecimientos prestadores de servicios de salud públicos y privados.

Eje Agua:

Lineamiento 2.- Reducir la brecha de acceso a servicio de agua, alcantarillado y saneamiento

Estrategia.- Mejora en calidad de servicio y abastecimiento.

Acciones:

- Brindar cobertura del servicio de agua potable en los establecimientos prestadores de servicios públicos y de alta

FR

conurrencia de personas (salud, educación, inclusión económica y social, seguridad) en el territorio con el propósito de garantizar las acciones cotidianas preventivas.

- Sensibilizar y promover prácticas de consumo y uso responsable de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento.
- Priorizar la cobertura del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el territorio de su jurisdicción.

Eje Producción:

Lineamiento 3.- Promover la óptima gestión de los recursos disponibles que apoyen a la reactivación económica.

Estrategia.- Generación de estrategias de desarrollo económico Post COVID 19 en articulación con las entidades relacionadas en el ámbito económico - productivo.

Acciones:

- Fomentar la articulación entre el sector público, privado, sociedad civil y Gobierno Central en la implementación de estrategias económicas productivas.
- Propiciar la reactivación productiva de los emprendimientos, asociaciones y pequeñas empresas, a través de una apropiada coordinación con el sector financiero público, privado y economía popular y solidaria.
- Impulsar el turismo local fomentando un desarrollo sostenible en coordinación con su ente rector y los gobiernos autónomos descentralizados articulando el desarrollo del sector en todos los niveles de gobierno

Lineamiento 4.- Brindar soporte con servicios locales complementarios agropecuarios, riego y drenaje

Estrategia.- Mejora de las capacidades locales en cuanto a las prácticas agropecuarias y de riego y drenaje

Acciones:

- Coordinación con el rector del sector, espacios de capacitación y asistencia técnica relacionada a la producción agropecuaria, riego y drenaje.

- Coordinación con la academia, generación de alianzas estratégicas afines a la investigación, vinculación y capacitación.

Lineamiento 5.- Fomentar iniciativas productivas generando empleo y circuitos económicos inclusivos en bienes y servicios.

Estrategia.- Promover el encadenamiento productivo mediante el establecimiento de redes de comercialización con énfasis en la reactivación económica de pequeñas empresas y emprendimientos a nivel local.

Acciones:

- Promover espacios de cooperación entre productores, distribuidores y ciudadanía, que fortalezcan los encadenamientos productivos y articulación urbano-rurales.
- Fortalecimiento de la asociatividad y participación de productores, basada en alianzas, y cadenas de valor, involucrando a jóvenes, mujeres en los espacios de producción y mercados.
- Creación de nuevos productos asociados a la biodiversidad, priorizando los pequeños productores y economía popular solidaria.

Lineamiento 6.- Impulsar la soberanía alimentaria y el autoconsumo.

Estrategia.- Incorporación del enfoque de resiliencia y sostenibilidad en la provisión de alimentos.

Acciones:

- Integración del enfoque de sistema agroalimentario sostenible con el objetivo de asegurar la alimentación de la población y fomentar la agricultura familiar campesina.
- Determinar la situación del territorio respecto a las cadenas de suministro de alimentos y otros artículos de primera necesidad.
- Promover redes de intercambio de alimentos y recursos.
- Articular con el Gobierno Central la disponibilidad y ubicación de existencias nacionales de alimentos y de las donaciones de organismos nacionales e internacionales de ayuda alimentaria para casos de emergencia.

Eje Educación:

Lineamiento 7.- Contribuir a la gestión educativa en las nuevas modalidades de prestación del servicio.

Estrategia.- Fortalecer la continuidad de los servicios públicos educativos a través de las tecnologías de la información.

Acciones:

- Coordinación entre el ente rector de educación y el ente rector de telecomunicaciones a fin de mejorar la conectividad en la educación por medios tecnológicos en el territorio.
- Implementación de campañas de educación y comunicación de las normas de cuidado y protección en coordinación con el ente rector de Salud y el ente rector de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- Coordinar la implementación de medios alternativos de educación en caso de requerirse en el sector rural por ejemplo: la radio.

De conformidad con el artículo 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, los gobiernos autónomos descentralizados deben remitir la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”; y, difundirla en su página web institucional.

