



# PLAN

## DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT)

Documento ejecutivo para autoridades municipales y metropolitanas



EL NUEVO  
**ECUADOR**

Secretaría Nacional  
de Planificación



## ¿Qué es el ordenamiento territorial?

Es un proceso que permite organizar las actividades y recursos en el territorio de acuerdo a las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con las particularidades geográficas y culturales. El ordenamiento territorial es obligatorio para todos los niveles de gobierno.

## ¿Qué es un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)?

El PDOT es un instrumento técnico y normativo para la planificación territorial. Orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local. En esencia, un PDOT es una propuesta para ordenar la gestión de un territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo a las vocaciones del territorio. Además, es un instrumento político, pues refleja la visión de desarrollo, estrategias, programas y proyectos que permiten alcanzar el plan de trabajo de la autoridad electa.

### Para recordar

“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto 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 deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. (...)”  
COPFP (2024). Art. 41.

### Para recordar

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas:  
Art. 10.- (...) se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

Art. 12.- 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.

## Por qué es importante que la planificación local se articule con la Estrategia Territorial Nacional (ETN)?

- Facilitar la implementación de políticas locales en relación con las nacionales.
- Generar coherencia y sostenibilidad de la inversión pública.
- Utilizar sostenible y responsablemente los recursos territoriales.
- Promover el desarrollo equilibrado y complementario de los asentamientos humanos.
- Asegurar el desarrollo sostenible con un enfoque de gestión de riesgos y desastres.

## ¿Cuáles son las características del PDOT por nivel de gobierno?

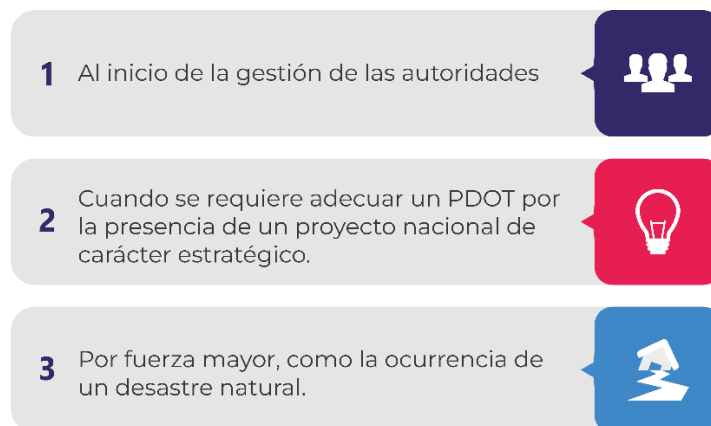
La construcción de los PDOT debe propiciar un proceso armónico y equilibrado dentro del sistema territorial, de manera que los esfuerzos entre niveles de gobierno se complementen y potencien de manera integrada



Fuente: LOOTUGS, Art. 11  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

## ¿Cuándo se deben actualizar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?

El proceso de actualización se da a partir del análisis del PDOT vigente, para decidir si se conserva o mejora su contenido estratégico de mediano (5 años) y largo plazo (10 a 20 años). Las circunstancias para actualizarlo obligatoriamente son las siguientes:



Fuente: Reglamento LOOTUGS, Art. 8  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación



La actualización del PDOT al inicio de gestión tiene por objeto que el plan de trabajo de la autoridad electa se refleje en este y su ejecución sea posible en el ámbito territorial. Por tanto, se convierte en un instrumento técnico político para la gestión en el territorio. Las especificaciones para el proceso de actualización del PDOT se encuentran en la Norma Técnica expedida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

## ¿Cuáles son los contenidos generales del PDOT?

Los contenidos generales del PDOT se establecen en el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.



Fuente: COPFP, Art. 42  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

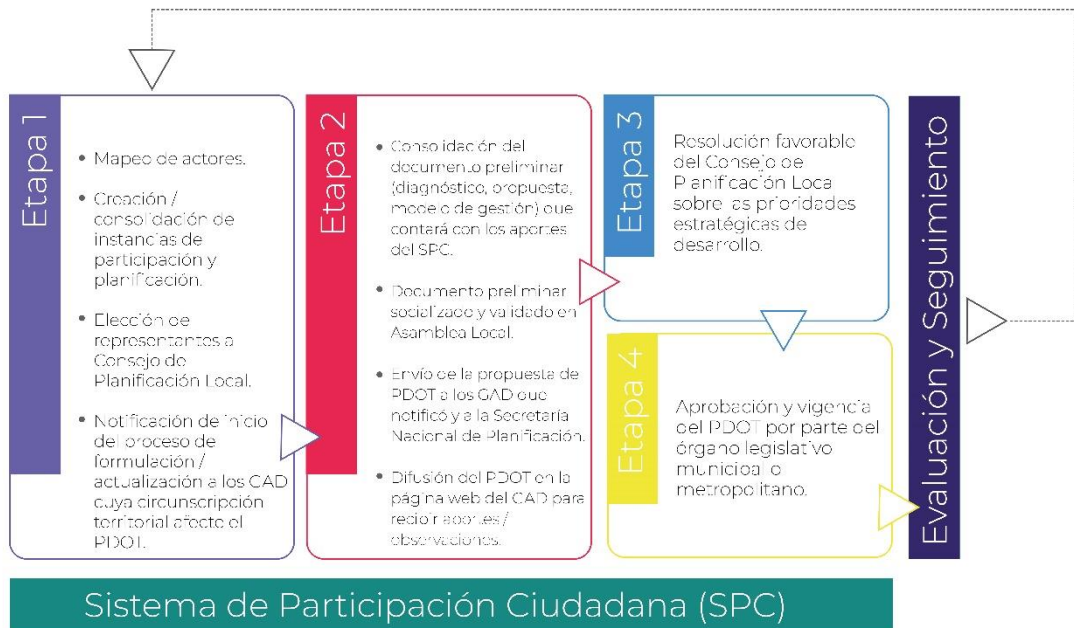
## ¿Cuáles son los contenidos específicos del PDOT del cantón?

Los contenidos específicos del PDOT del cantón se detallan en la Norma Técnica para el proceso de formulación o actualización de los PDOT publicada por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (artículos 7, 8, 9).



Fuente: Resolución No. 003-CTUGS-2019, Art. 7, 8, 9  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

## ¿Cuál es el proceso de actualización de un PDOT?



Fuente: Reglamento LOOTUGS, Art. 7  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

## ¿Cuáles son los pasos para institucionalizar el proceso de planificación y ordenamiento territorial del nivel municipal?

- Designar personal técnico permanente.
- Establecer instructivos metodológicos para la notificación, difusión, socialización, ajuste, discusión y aprobación.
- Tomar como referencia el PDOT vigente en función de las directrices de la Secretaría Nacional de Planificación y considerar el plan de trabajo de las autoridades electas.
- Alinear la programación y ejecución de sus recursos financieros a la gestión integral, y consecución de objetivos y metas.
- Implementar, fortalecer y mantener un sistema de seguimiento y evaluación.
- Fortalecer y consolidar los Sistemas de Información Local.
- Mantener un sistema de información geográfica catastral local.

Fuente: Resolución No. 003-CTUGS-2019, Art. 4



## ¿Cuáles son las instancias de planificación que deben conformar los GAD municipales y metropolitanos?

- Un Equipo Técnico Permanente (ETP), que se hará cargo del proceso de formulación o actualización del PDOT.
- El Sistema de Participación Ciudadana (SPC), que define instancias para la participación en el proceso de formulación o actualización y, posteriormente, en el control social del PDOT.
- El Consejo de Planificación Local.
- Es importante que el GAD vincule en la formulación o actualización del PDOT a los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, a fin de que incorporen las políticas públicas de protección de derechos, así como su implementación y monitoreo.

## ¿Cuál es el vínculo del ordenamiento territorial con la gestión del suelo?

Una vez que se han organizado los recursos y las actividades en el territorio (ordenamiento territorial), se administra y gestiona el uso del suelo, con la finalidad de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades, de manera sostenible y sustentable. El uso, entonces, es el destino que se le asigna al suelo conforme con su clasificación y subclasificación, determinadas en el respectivo PDOT.

Para recordar

“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 asienten 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.”

COPFP (2024). Art 44, literal b.

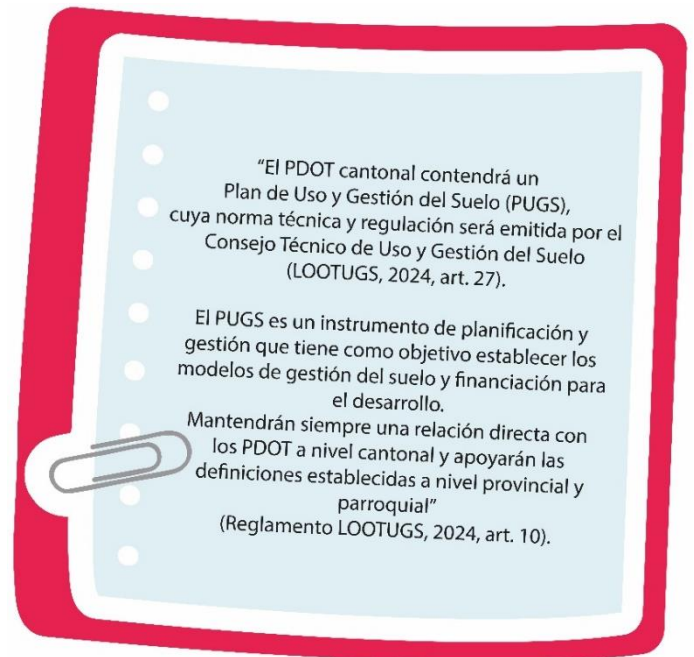
## ¿Cuáles son las categorías de clasificación y subclasificación del suelo que establece la LOOTUGS?



Fuente: LOOTUGS, Arts. 18 y 19  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación:

## ¿Qué es un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)?

Forma parte del PDOT cantonal. A través del PUGS, los municipios o distritos metropolitanos instrumentalizan las acciones para una ocupación racionalizada del suelo en la que se procura integrar sus usos de forma funcional y armónica. Dicho de otra forma, los PUGS establecen los mecanismos para gestionar el suelo de modo que el ordenamiento territorial sea funcional al desarrollo de las áreas urbanas y rurales del cantón.



## ¿Cuáles son las competencias exclusivas y funciones<sup>1</sup> de los GAD municipales y metropolitanos?

- Planificación del desarrollo cantonal y formulación de planes de ordenamiento territorial.
- Gestión y uso de suelo.
- Cooperación internacional.
- Tránsito, transporte y seguridad vial.
- Patrimonio cultural, arquitectónico y natural.
- Espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.
- Explotación de materiales áridos y pétreos.
- Prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- Vialidad urbana.
- Equipamientos de salud y educación.
- Tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- Catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

<sup>1</sup> Las funciones son actividades que deben cumplir los GAD en el marco de sus competencias. Las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y se ejercen a través de sus facultades de rectoría, planificación, control regulación y gestión.



- Servicios públicos: agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, saneamiento ambiental, depuración de aguas residuales.
- Controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.
- Registro de la propiedad.
- Gestión ambiental (gestión integral de desechos, otorgar licencias ambientales).
- Protección integral de la niñez y adolescencia.
- Turismo (función).
- Protección integral de derechos (función).
- Servicio de faenamiento (función).
- Elaboración, manejo y expendio de víveres (función).
- Cementerios (función).
- Plazas de mercado (función).

## ¿Qué otros elementos se deben considerar para la planificación a nivel local?

### Asentamientos humanos

Para la planificación es imprescindible comprender el funcionamiento del sistema territorial a fin de aprovechar sus potencialidades y reducir sus limitaciones. Para eso es necesario identificar y analizar la información relevante de la relación sobre el lugar en donde se establecen las poblaciones con los aspectos de la infraestructura vial, flujos de movilidad y accesibilidad, equipamiento de servicios, entre otros.

### Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

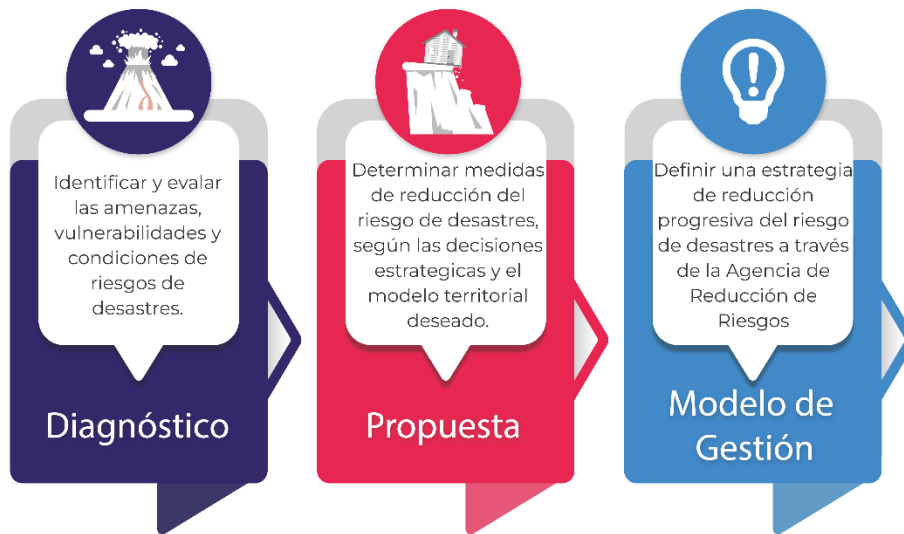
En el marco de la Agenda 2030, los países miembros (193) de las Naciones Unidas aprobaron diecisiete (17) objetivos, con la intención de poner fin a la pobreza y al hambre, disminuir brechas de desigualdad entre países, construir sociedades más justas, pacíficas e incluyentes, que protejan derechos humanos, promuevan la igualdad entre géneros y se comprometan a la sostenibilidad ambiental. Ecuador se comprometió con la implementación y cumplimiento de esta Agenda y sus objetivos.

Para efectivizar esta hoja de ruta se requiere el esfuerzo de todos los niveles de gobierno. La consideración de los ODS en la planificación y ordenamiento territorial permitirá reorientar las prioridades y necesidades locales para contribuir con las cinco grandes áreas que contiene la agenda: protección de recursos naturales para generaciones futuras (planeta); poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas (personas); asegurar vidas prósperas y satisfactorias, en armonía con la naturaleza (prosperidad); promover la paz, justicia y sociedades inclusivas (paz); e implementar la Agenda a través de una sólida alianza global (alianzas).

## Gestión del riesgo de desastres

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial es imprescindible para garantizar el cumplimiento de los objetivos, en tanto considera posibles niveles o factores de riesgo que puedan afectar no solo su ejecución sino su sostenibilidad. Por tanto, la gestión del riesgo de desastres se debe considerar como eje transversal o actividad inherente a la planificación.

En los PDOT debe traducirse en políticas locales, objetivos estratégicos, estrategias de articulación, gestión de programas y proyectos (inversión pública y privada), el fortalecimiento institucional y social, y el incremento de la resiliencia en la sociedad.



Fuente: SNGRE, 2019  
Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

## Cambio climático

Considerar el cambio climático en la planificación territorial permite implementar medidas de adaptación y mitigación que disminuyan el impacto de las amenazas climáticas sobre los programas o proyectos planificados, y otras que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Este abordaje procura reducir los efectos negativos y aprovechar los impactos positivos del cambio climático, en función de las competencias y capacidades de los GAD.

En términos prácticos, si los GAD consideran los vínculos entre sus competencias y objetivos estratégicos con la adaptación y la mitigación del cambio climático, podrán alcanzar beneficios locales importantes en temas como: desarrollo sostenible, salud pública, seguridad alimentaria, biodiversidad, calidad ambiental, medios de vida y transición hacia sistemas productivos sostenibles.

## Enfoques de igualdad

Son lineamientos que emiten los Consejos Nacionales para la Igualdad a través de sus agendas, para incorporarlos de manera obligatoria en la elaboración e implementación de políticas públicas locales.

Tienen la finalidad de superar las desigualdades, eliminar toda forma de discriminación, así como asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución.



Enfoque de género: permite visualizar, reconocer y superar la existencia de relaciones de poder jerárquicas y desiguales entre hombres y mujeres, que devienen en la imposibilidad del ejercicio pleno de derechos para las mujeres y personas LGBTI.

Enfoque intergeneracional: reconoce la protección integral, por parte del Estado, de los derechos humanos en todas las personas, a lo largo de su vida.

Enfoque intercultural y plurinacional: acepta y respeta la diversidad identitaria de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias para establecer relaciones interculturales que superen su exclusión y discriminación.

Enfoque de discapacidad: reconoce esta condición desde un enfoque de derechos humanos y autonomía personal para impulsar un entorno que efectivice su plena participación en la sociedad y en igualdad de condiciones con los demás.

Movilidad humana: es el derecho de las personas a moverse libremente de un lugar a otro, garantizando el ejercicio de otros derechos y sin atentar contra su dignidad, la de su familia o la de la comunidad de acogimiento. Reconoce los principios superiores para la protección de las personas en situación de movilidad: ninguna persona puede ser calificada como “ilegal”; existe el derecho a la libre circulación y ciudadanía universal.

### **Desnutrición crónica infantil**

El adecuado cuidado de la salud y nutrición desde la infancia, procura un mejor desarrollo físico e intelectual en las personas a futuro. Reducir la desnutrición crónica a nivel nacional implica el involucramiento y articulación de varios actores, en ese sentido, los GAD pueden incidir desde el ámbito de sus competencias en la mejora de causas básicas o estructurales para mejorar las condiciones de vida de la población.

## Referencias

- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2024). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 30 de enero de 2024.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2024). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 30 de enero de 2024.
- LOGIRD: Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2024). Quito, Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 488 de 30 de enero de 2024.
- LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2024). Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 790 de 5 de julio de 2016. Última modificación: 30 de enero de 2024.
- MIDUVI (2018). Ministerio de Desarrollo Urbano. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: “Conceptos Básicos”. Quito, Ecuador.
- PNUD (2022). Cartilla de Orientación para organizaciones políticas y ciudadanía. Articulación de Planes de Trabajo y Propuestas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Quito, Ecuador
- Reglamento LOOTUGS (2019). Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No. 460 de 21 de junio de 2019.
- Resolución No. 003-CTUGS-2019. “Norma Técnica para la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados”. Publicada en: Registro Oficial No. 87, de 25 de noviembre de 2019. Última modificación: 17 de enero de 2024.
- SNP (2023). Secretaría Nacional de Planificación. Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito, Ecuador.
- SNGRE (2019). Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Lineamientos para incluir la gestión del riesgo de desastres en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Guayaquil, Ecuador.



*EL NUEVO*  
**ECUADOR** 

**Secretaría Nacional  
de Planificación**

 @PlanificacionEc  @PlanificacionEc  @PlanificacionEc

[www.planificación.gob.ec](http://www.planificación.gob.ec)