

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LOS NUEVOS PROCESOS PÚBLICOS DE PLANIFICACIÓN Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO DISPOSITIVOS DE
ARTICULACIÓN DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN EL CARCHI**

MARÍA VERÓNICA ESTRELLA ESPINOSA

OCTUBRE 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LOS NUEVOS PROCESOS PÚBLICOS DE PLANIFICACIÓN Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO DISPOSITIVO DE
ARTICULACIÓN DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN EL CARCHI**

MARÍA VERÓNICA ESTRELLA ESPINOSA

ASESOR DE TESIS: SANTIAGO ORTÍZ

LECTORES/AS: ANDREA CARRIÓN HURTADO

VICTOR HUGO TORRES

OCTUBRE 2016

DEDICATORIA

A Juan Francisco, Manuela y Maia por el amor, la inspiración, la fuerza y confianza que me supieron transmitir para culminar con este proyecto de vida.

A mis papis Lalo y Pola, a mi hermana Karla y a mi pequeño sobrino Benjamín por siempre estar al lado del camino.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a las personas, amigos e instituciones que hicieron posible esta investigación, así como a los profesores que a lo largo de la maestría supieron impartir el conocimiento con absoluta generosidad, a María Fernanda López por sus palabras de ánimo y aliento para culminar con este trabajo, a mi familia por su apoyo de siempre.

ÍNDICE

| Contenido | Páginas |
|---|----------------|
| RESUMEN..... | 8 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| CAPÍTULO I..... | 19 |
| PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN MULTINIVEL EN TERRITORIO..... | 19 |
| 1 Territorio y territorialidad; punto de partida de relaciones existenciales y sociales | 19 |
| 2 La Planificación entendida como una responsabilidad compartida..... | 21 |
| 2.1 Las concepciones iniciales de la Planificación..... | 21 |
| 2.2 La Planificación como instrumento necesario para el desarrollo..... | 22 |
| 2.3 La Planificación Prospectiva como proceso de reflexión colectiva..... | 23 |
| 3 Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación con amplia concertación. | 24 |
| 3.1 El Ordenamiento Territorial visto desde la multi - institucionalidad..... | 25 |
| 4 Articulación multinivel; clave para una planificación y ordenamiento territorial efectivo..... | 26 |
| CAPÍTULO II..... | 30 |
| PANORAMA DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR; SU ACTUAL ENTORNO JURÍDICO VINCULADO AL NUEVO RÉGIMEN DE COMPETENCIAS E INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN..... | 30 |
| 1 Panorama de la Planificación en el Ecuador..... | 30 |
| 1.1 La Planificación Nacional..... | 30 |
| 1.2 La Planificación Regional en el Ecuador..... | 34 |
| 1.3 La planificación Local en el Ecuador..... | 36 |
| 2 El ordenamiento territorial en América Latina y Ecuador..... | 38 |

| | |
|---|------------|
| 3 Las persistentes dificultades de la articulación interinstitucional | 40 |
| 4 Nueva organización territorial y nuevo régimen de competencias | 46 |
| 5 Entorno jurídico de instancias y mecanismos de articulación y participación para la Planificación y el Ordenamiento Territorial..... | 52 |
| 5.1 Entidades e instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial para la articulación. | 57 |
| CAPÍTULO III..... | 65 |
| LA ARTICULACIÓN MULTINIVEL EN EL CARCHI – UN NUEVO MODO DE GOBERNAR..... | 65 |
| 1 Generalidades de la Provincia del Carchi | 64 |
| 1.1 Descripción territorial..... | 64 |
| 1.2 Perfil Económico Productivo | 66 |
| 2 La institucionalidad dentro de la Provincia del Carchi..... | 66 |
| 2.1 Institucionalidad Pública – Descentralizada en Carchi | 66 |
| 2.2 Institucionalidad Pública – Desconcentrada..... | 74 |
| 2.3 Institucionalidad no gubernamental..... | 78 |
| 3 Panorama político electoral en Carchi, su tónica y líderes..... | 79 |
| 4 Trayectoria provincial en la conformación de alianzas estratégicas, su experiencia y resultados..... | 87 |
| 4.1 Consorcio Carchi – Ecoregión Río Ángel | 87 |
| 4.2 Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira..... | 95 |
| 4.3 Mancomunidad del Norte | 95 |
| 4.4 Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar – AUCM | 97 |
| 5. Instancias de articulación en el marco la Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Carchi | 100 |
| 5.1 Instancias de articulación a escala provincial..... | 100 |
| 5.2 Instancias de articulación a escala cantonal | 110 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO IV | 119 |
| INTERPRETACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SU INTEGRIDAD DE CONTENIDOS Y COHERENCIA TERRITORIAL | 119 |
| 1 Descripción metodológica empleada para la evaluación de los PDOT | 119 |
| 2 Dictamen sobre integridad de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial | 120 |
| 2.1 Valoración de integridad del PDOT de la Provincia del Carchi..... | 122 |
| 2.2 Valoración de integridad PDOT Cantón de Tulcán | 124 |
| 2.3 Valoración de integridad PDOT parroquia de Julio Andrade | 125 |
| 3 Valoración de coherencia y articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Julio Andrade, Cantón Tulcán, Provincia del Carchi, Agenda de la Zona 1, y Plan Nacional del Buen Vivir | 128 |
| CONCLUSIONES | 135 |
| BIBLIOGRAFÍA | 146 |
| GRÁFICOS Y TABLAS | 150 |
| ENTREVISTAS | 152 |
| ANEXOS | 153 |

RESUMEN

La presente tesis contiene un estudio de caso sobre la articulación multinivel en el contexto de los nuevos procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial dispuestos por la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, en la provincia del Carchi, la cual está ubicada en la serranía ecuatoriana en la frontera norte.

Nos acercaremos entonces al estudio de la institucionalidad pública de la Provincia del Carchi, en donde los procesos de planificación y el ordenamiento territorial son vistos como espacios e instrumentos de articulación y la ejecución de políticas pública en los territorios desde niveles de “mayor jurisdicción” (esto no significa que son niveles superiores), en donde se ha internalizado que estos procesos deben hacerse con un esfuerzo de articulación concreta.

Para lo cual previo a adentrarnos al caso de estudio en el territorio, se ha realizado un acercamiento de carácter teórico indispensable de enunciar, y es precisamente a esto que está dedicado el primer capítulo de la presente investigación, en el cual se desarrollan las teorías desde las cuales se da sustento al caso de estudio.

Para el segundo capítulo se realiza una revisión general de la planificación del desarrollo en el Ecuador y el relativamente reciente proceso de Ordenamiento Territorial establecidos en instrumentos legales.

En el tercer capítulo se examina a profundidad el funcionamiento del gobierno multinivel y sus instancias e instrumentos de articulación en la Provincia del Carchi, para cerrar el documento con conclusiones derivadas de los precedentes análisis.

INTRODUCCIÓN

En Carchi, territorio donde se circunscribe la presente investigación, se han llevado adelante desde distintos frentes, procesos de articulación multiactor, y multinivel. Esta trayectoria data desde hace más de 20 años, siendo una de las primeras experiencias la del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina - CONDESAN, iniciativa que nace en el año 1992, con el fin de trabajar de forma articulada en la Región, alrededor de proyectos locales que incidan en un adecuado manejo de los recursos naturales que puedan contribuir a la reducción de los índices de pobreza en el territorio andino. Para el Ecuador el sitio piloto del Consorcio fue el cantón El Ángel en la Provincia del Carchi, considerado centro de operaciones de los proyectos que constituyeron CONDESAN en su etapa inicial. Es a partir de esta iniciativa que se viene impulsando de manera sostenida, procesos colectivos de diálogo que buscan el consenso acerca del desarrollo del territorio, que han resultado en recomendaciones de política pública en el ámbito nacional, regional y local.

Otros mecanismos de articulación a nivel provincial son los emprendidos en el marco de la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial – PDOT, a lo largo de sus distintos ciclos. De acuerdo a lo mencionado en el COPFP, en su artículo 43, considera que el ejercicio de planificar el desarrollo de un territorio implica ordenar, compatibilizar y armonizar decisiones estratégicas en lo relacionado a actividades económicas productivas, asentamientos humanos, manejo de recursos naturales, etc. En el Carchi se ha provocado estos espacios de articulación como Carchi Participa, además de los esfuerzos promovidos por el Programa ART Ecuador, “Articulación de Redes Territoriales, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD”, que ha venido trabajando en la Provincia del Carchi desde el año 2007, el Programa opera con una visión territorial en la construcción de procesos de confianza y la sostenibilidad del desarrollo humano con diferentes modalidades, desde las primeras acciones de impacto hasta el ciclo de programación local y articulaciones de planes de desarrollo, a partir de esto se han conformado Grupos de Dialogo Provincial y los Grupos de Dialogo Cantonales, que alimentan desde abajo los espacios en que se coordinan y se articulan las prioridades de

desarrollo del territorio de la Provincia, permitiendo la consolidación de una alianza estratégica multi institucional y multi actor.

Como parte de esta trayectoria en temas de articulación, también están las iniciativas de conformación de mancomunidades, mismas que en la actualidad están normadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su Sección Tercera, a partir del artículo 285, establece formas y procedimientos para la creación de mancomunidades, con el fin de propiciar su desarrollo local. Un ejemplo de estos procesos en Carchi, es el de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira – MCRM en el año 2008, conformada por los cantones de Espejo, Mira, Bolívar, Pimampiro y Urcuquí, cuyo fin es de fortalecer el desarrollo de sus territorios que se circunscriben en la cuenca hídrica. En esta misma línea está el caso de la Mancomunidad de las Provincias del Norte, en la que intervienen las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi, Imbabura, que mirada desde su impulsor General René Yandún, Ex Prefecto del Carchi, constituye un reto de integración y gestión regional, en busca de solventar de manera mancomunada los problemas que aquejan a estos territorios, y sobre la base de este principio, lograr la consecución de objetivos comunes y por tanto la cogestión de los mismos de manera concertada y en comunidad. En el campo de los social y económico, el fin es alcanzar la consolidación de estrategias que propendan al desarrollo productivo, comercial además del turístico y ambiental en función del potencial territorial (Revista de la Seguridad Social, 2011).

De este amplio espectro de experiencias, existen varias publicaciones que de alguna forma han logrado sistematizar estas experiencias en las que se puede recoger varias lecciones aprendidas que pueden constituirse en aspectos claves para poner en práctica nuevas formas de gestionar el territorio y de hacer gobierno, además de cumplir con mandatos estipulados en la Constitución de la República, respecto de la articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno Central en el marco de la Planificación y del Ordenamiento Territorial.

Gráfico No 1. Ubicación del área de estudio



Fuente: PDOT GAD parroquial de Julio Andrade, 2013

Justificación

En el marco de las nuevas reglas de juego instauradas para la planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador, a partir de la Constitución del 2008 y su posterior marco legal, entre los que destaca el Código Orgánico de la Planificación y Finanzas Publicas COPFP, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, rigen principios esenciales que guían el ejercicio de planificar y ordenar un territorio, uno de ellos es el de la concordancia y correspondencia, cuyas implicaciones deben estar reflejadas en planes de desarrollo de niveles de gobierno que confluyen y administran un mismo territorio, compatibles y armónicos entre sí. Sin embargo de lo vinculante que puedan resultar estas disposiciones que alientan un gobierno multinivel, en la práctica las mismas no garantizan contar con una coherencia entre la planificación nacional con la subnacional, siendo la tónica de los procesos de planificación actual, la escaza articulación tanto vertical (referida a la articulación entre los niveles de gobierno, que implica desde el Gobierno Central y sus desconcentrados, hasta los GADs),

así como la aún más escasa articulación horizontal (referida a la coordinación entre autoridades públicas locales de un mismo nivel de gobierno cuyos territorios colindan) entre las distintas instituciones gubernamentales que inciden en el desarrollo de un mismo territorio.

De manera expresa el COOTAD en su artículo 299 menciona la obligación de coordinar la elaboración y contenidos entre los instrumentos de Planificación Nacional de Desarrollo y los distintos planes de los niveles territoriales, todo esto en el marco del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

En síntesis la normativa expresada en los instrumentos legales anteriormente mencionados indican que:

- La planificación de un determinado territorio, por su naturaleza es vista como un espacio e instrumento de articulación.
- La ejecución de políticas públicas en los territorios desde niveles de mayor jurisdicción, aclarando que esto no implica que sean niveles superiores, debe cimentarse en un esfuerzo de articulación concreta.
- Los Consejos de Planificación son órgano de fiscalización y legislación de los GADs, integrado por representantes de los 3 niveles de gobierno, y estos aparecen como espacios de coordinación y articulación. Por la conformación de los mismos, el Consejo en el nivel provincial sería llamado a promover la articulación entre planes.

El obviar estos preceptos legales y principios de concordancia y correspondencia que rigen a la planificación desde el año 2008 en el país, nos llevaría a perpetuar lo que hasta ahora se ha mantenido; prácticas dispersas, duplicidad de esfuerzos, ineficiencia en el gasto público y en otros, grandes vacíos de intervención en los territorios, impidiendo así poder contar con un gobierno multinivel.

Bajo este contexto y sabiendo que las disposiciones legales que rigen en la actualidad no son suficientes para provocar una planificación coordinada entre niveles de gobierno como demanda la Constitución del Ecuador, y que la construcción de capacidades de articulación entre niveles de gobierno (multinivel), y entre actores (multiactor), no siempre resulta en tarea fácil dada la complejidad de generar acciones colectivas entre gobiernos de

distinta tendencia política y de hacer política, la presente investigación aporta en el análisis de elementos puntuales que puedan servir como dispositivos para crear condiciones propicias que permitan instaurar en instituciones de gobierno tan diversa, una cultura de articulación multinivel sostenida al momento de planificar y ordenar su territorio.

Entonces es preciso estudiar a territorios con una amplia trayectoria en procesos de articulación interinstitucional, con el fin de discernir escenarios propicios, métodos y técnicas posibles de implementar a lo largo del ciclo de la planificación, con el fin de lograr una articulación multiescala y cumplir con los preceptos emendados de la Constitución de Montecristi, con respecto a contar con una planificación concordante y con correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno, es decir una planificación multiescalar.

El Gobierno Provincial del Carchi ha sabido empoderarse de muchos de estos procesos de articulación, y en la actualidad cuentan con la segunda Agenda de Prioridades para el Desarrollo período 2013 -2020. Lo acontecido en el Carchi motiva la investigación de esta tesis, identificando a este territorio con experiencias asociativas, en la construcción de redes, la participación social, entre otros rasgos que pudieron haber facilitado la fluidez de una articulación multinivel y multiactor.

Problema

Si bien la reciente normativa es clara en términos de la obligatoriedad de coordinar y articular la planificación y el ordenamiento territorial entre entidades territoriales, en la práctica esta disposición no se ha cumplido, pues las distintas instituciones gubernamentales continúan actuando desde la perspectiva de sus funciones y competencias, lo que ha implicado actuar aisladamente, bajo la lógica de atención a problemas puntuales, sin tener como eje de acción la transformación de las condiciones materiales de los territorios, con ausencia de enfoques de desarrollo territorial. Las dificultades para la coordinación tanto horizontal como vertical de las políticas entre la nación y los niveles territoriales, evidencian gran dispersión en sus acciones.

La intervención igualmente desarticulada entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados de un mismo nivel y entre distintos niveles y de estos con el Estado Central y sus niveles desconcentrados, complejizan aún más los efectos en el territorio.

Por otro lado las tensiones y disputas de poderes públicos locales en el territorio incrementan la incapacidad de diálogo, por tanto la dificultad para definir problemas colectivos así como para poder tratar de resolverlos, la ausente voluntad en muchos casos de iniciar con procesos innovadores de inserción, integración, coordinación y gestión pública, constituyen otro impedimento para proyectarse y abrirse hacia nuevas formas de gobernar y hacer política.

Frente a este complejo escenario de formas tradicionales de gobernar, se abre una oportunidad que le apuesta a nuevas formas de planificar el desarrollo y ordenar el territorio, de manera coordinada, acordada y consensuada, en el cual los distintos niveles de gobierno acuerdan decisiones sobre la administración de sus territorios, desde el inicio del ciclo de la planificación, a través de preceptos emanados desde la propia Constitución de la República.

Hasta mediados del 2012 la situación prevalente, era de que gran parte de los GAD efectivamente contaban con Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT (aproximadamente 53% a nivel cantonal y 54% provincial) (SENPLADES, 2012). Sin embargo se registraron muchas ineficiencias, partiendo de la ausencia de espacios de articulación y coordinación, a pesar de la existencia de instancias normadas como son los Consejos de Planificación (órgano de legislación y fiscalización del GAD). No es visible aún una consolidación de los PDOT como instrumentos de desarrollo y gestión, y menos aún de articulación entre niveles de gobierno, de acuerdo a lo analizado por SENPLADES.

Es menester entonces, el fortalecer al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a través de la aplicación de adecuados mecanismos de articulación de la planificación nacional que incluye la sectorial (ministerios) entre estos y sobre todo desde abajo con la planificación local, es decir nivel de gobierno: regional, provincial, cantonal y parroquial y provocar la instauración de una cultura de articulación multinivel en la institucionalidad pública.

Objetivos

Objetivo General

Conocer la trayectoria de articulación multinivel y multiactor emprendidos desde hace más de 20 años en la Provincia del Carchi y determinar, cómo esta experiencia ha contribuido a forjar una planificación y ordenamiento territorial compatible y armónica entre niveles de gobierno que administran un mismo territorio.

Objetivos Específicos

1. Analizar posibles factores de éxito que en el marco de la articulación multinivel han aportado a una planificación y un ordenamiento territorial compatible y armónico entre niveles de gobierno.
2. Analizar la trayectoria de la Provincia del Carchi en la conformación de alianzas estratégicas y perspectiva de acción articulada multiactor y multinivel.
3. Explicar el funcionamiento de las instancias de coordinación y articulación participación y concertación que llevan adelante los GADs, en el marco de la Planificación y Ordenamiento Territorial.
4. Analizar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD en el Carchi verificando su integridad de contenidos y compatibilidad territorial entre ellos.

Hipótesis

En el marco de los procesos público de planificación y ordenamiento territorial definidos a partir de la Constitución del 2008, existen determinados factores que podrían figurar como dispositivos para el funcionamiento del gobierno multinivel y multiactor en la Provincia del Carchi.

- a. Liderazgos políticos e institucionales que propendan a fomentar procesos de diálogo y entendimiento entre GADs en Carchi.

- b. Experiencia institucional en la conformación de alianzas estratégicas con diversos sectores y actores.
- c. Activa participación y compromiso de la sociedad civil
- d. Instancias de concertación y coordinación territorial vinculantes o no.
- e. Conocimiento y destrezas en planificación y ordenamiento territorial

Pregunta de Investigación

¿Cómo la trayectoria de articulación multiactor y multinivel en el Carchi, han estimulado a fortalecer una planificación y ordenamiento territorial compatible y armónica entre niveles de gobierno que administran un mismo territorio?

Marco Teórico

Con la finalidad de indagar cómo los años de experiencia en coordinación y articulación multiactor y multinivel en la Provincia del Carchi, han contribuido a generar procesos de planificación y ordenamiento territorial entre los distintos niveles de gobierno más inclusivos, compatibles y armónicos, en primera instancia abordaremos la explicación conceptual de territorio desde una perspectiva holística y sistémica concebida como una construcción físico – social (Pradilla, 1997); abordaremos también la visión de territorio desde una visión geopolítica, misma que se adapta bien al propósito de la presente investigación, pues considera al territorio como espacio de ejercicio de poder, manifestado como movimiento de resistencia en el que está involucrado todo tipo de relación social (Haesbaert, 2013; Chiarella, 2010).

Haremos un breve recorrido de teorías respecto a la planificación y al ordenamiento territorial, como el ámbito en el que circunscribe la presente investigación, es así que la planificación es analizada desde su génesis, en principio basada en teorías de la administración, así como también en la teoría de sistemas, aterrizando a conceptos de planificación basados en la teoría del desarrollo que para efectos de la presente investigación es la que nos interesa profundizar; para esto tomaremos como referentes teóricos a las manifestaciones trabajadas por Ahumada, 1999; Schiefelbein; Lira 2006; en la misma línea se abordará al Ordenamiento Territorial como estrategia y herramienta de

planeamiento desde la administración pública (García, 2011) como un proceso planificado y política de Estado de naturaleza política, técnica y administrativa, que busca organizar la ocupación del espacio, concerniente a toda la sociedad (Méndez, 1990; Massiris, 1991).

Las definiciones más acotadas para cumplir con los objetivos de la presente investigación son las de Gómez Orea, pues se manifiesta acerca de la institucionalidad del ordenamiento territorial, en este marco expresa la necesidad de contar con un sistema de planificación coherente, cuyo impulso, elaboración y aprobación es corresponsabilidad de las instituciones de la Administración Pública, basada en la concertación de intereses entre los agentes socioeconómicos. Emite reflexiones sobre el carácter horizontal que debe mantener el ordenamiento territorial, reforzando el hecho que aborda la concepción del gobierno multinivel, en la medida de que los gobiernos no son lineales, no siguen una jerarquía desde arriba, ni desde abajo, es decir no existe ningún orden normado que establezca jerarquía alguna en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial. (SENPLADES, 2010; Gómez, 1994).

Por último nos serviremos de referentes teóricos que abordan la importancia de generar una planificación multiescalar a través de la articulación entre niveles de gobierno, abordando además las dimensiones a considerar desde la perspectiva de la nueva gobernanza (Agranoff, 1997; Farinos, 2008; Subirats, 2002).

Estrategia metodológica

Partiendo de los objetivos del presente estudio, se detalla a continuación el diseño de la investigación, contemplando las fases de la misma y los métodos a ser abordados.

La primera fase de la investigación consistirá en la recolección de datos, búsqueda de documentación específica sobre el tema, y análisis de aproximaciones teóricas que contribuyan a alcanzar los objetivos planteados en la presente investigación, así como también la revisión de estudios de caso referidos al sujeto de la investigación. Esta etapa contribuirá a determinar la formulación de la pregunta de la investigación, así como también al planteamiento de los objetivos.

La segunda fase se centrará en evaluar los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial PDOT, de los GAD circunscritos en la Provincia del Carchi, valorando su integridad, concordancia y correspondencia entre ellos con el fin de verificar el grado de articulación tanto vertical como horizontal, teniendo como referencia el principio de subsidiaridad en la planificación y el ordenamiento territorial. Para lo cual el método a utilizar será el cuantitativo, haciendo uso de matrices con variables ponderadas para generar puntuaciones que puedan sustentar los dictámenes en los tres campos anteriormente mencionados.

La tercera fase implicará visitas de campo, o lo que se conoce como la aproximación al objeto de estudio por parte del investigador, para identificar actores, elementos, y tratar de reconstruir el proceso de articulación de gobierno multinivel en el ciclo de la planificación y el ordenamiento territorial en Carchi. La dimensión de lo cualitativo secundario prevalecerá en esta etapa, utilizando como herramienta entrevistas a actores determinados como claves en la reconstrucción del proceso de articulación en el ciclo de la planificación, ya sean estos desde la institucionalidad pública de la Provincia del Carchi como de organizaciones de base y de la cooperación internacional, siendo necesario realizar un acercamiento a los discursos, e interpretación de los entrevistados.

Es así que el diseño de la investigación, comprenderá una pluralidad metodológica que abordará distintas categorías con el fin de lograr los objetivos planteados y responder a la pregunta de investigación. Se integra como anexo la ficha metodológica (Anexo 2).

CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN MULTINIVEL EN TERRITORIO

Una vez establecido el marco general de la presente investigación, el texto que a continuación se desarrolla, supone una revisión de los principales conceptos y referentes teóricos desde los cuales abordaremos y examinaremos nuestro caso de estudio y enunciaremos la utilidad y capacidad de estos para comprenderlo y para desarrollar el análisis de este estudio.

Iniciaremos analizando, el concepto de territorio, concibiéndolo como plataforma de estas relaciones intergubernamentales, para abordar reflexiones teóricas respecto a la planificación y el ordenamiento territorial como el contexto en el que se enmarca la articulación multinivel, estos aportes teóricos serán complementados con otros adicionales como es el de la descentralización vista también como nuevas formas de gobierno que están estrechamente relacionadas con el gobierno multinivel.

1 Territorio y territorialidad; punto de partida de relaciones existenciales y sociales

Desde finales de los años setenta han ido tomando forma en el ámbito de las ciencias sociales un conjunto de teorías que sitúan al territorio como factor fundamental del desarrollo económico y social, sin embargo, para algunos autores la concepción de territorio no supondría un descubrimiento, sino la recuperación y adaptación de un elemento que ya sirvió para organizar a las sociedades en el pasado, tal y como señala (Calame, 2009, citado en Abad, 2010) al recordar los modos de regulación característicos de las sociedades premercantiles.

Sin embargo, paradójicamente, con la aparición del capitalismo global se ha producido una vuelta al territorio, el mismo autor habla de la revancha de los territorios para referirse a este nuevo protagonismo. En este sentido, se ha recuperado y adaptado la noción de territorio para hacer referencia al “espacio donde una cultura, al asentarse, se apropia de la tierra simbolizándola, significándola y marcándola” (Torres y Ramos, 2008). Es necesario entonces abordar la explicación conceptual desde una perspectiva holística y sistémica que Pradilla nos brinda, al concebir al territorio como una “construcción físico

social”, que se presenta cambiante y dinámica en todos sus aspectos como son el económico, social, político y cultural (Pradilla, 1997: 50).

Para abordar el territorio desde una visión geopolítica, válida para el caso de esta investigación; esta visión reconoce al territorio como espacio de ejercicio de un poder que en el mundo moderno se presenta como un poder básicamente centralizado en el Estado (Morales, 2003 citado en Chiarella, 2010: 87); el mismo Foucault desarrolla un debate sobre espacio y poder y distingue tres tipos de poder. El primer tipo de poder es el clásico, el poder del Estado que él llama de poder soberano o el poder de la soberanía, mirando el poder a través de las prácticas, a través de las relaciones que se construyen con y a través del espacio (Foucault, 2008 citado en Haesbaert, 2013: 25). El poder también se manifiesta como movimientos de resistencia que está involucrado en todo tipo de relación social, bajo esta concepción existirían micro territorios y habrá muchas otras formas de reconstruir el poder y territorio, es por tanto importante analizar las prácticas del poder, cómo el poder se desarrolla produciendo espacio. (Haesbaert, 2013: 26).

Tratándose entonces de un ejercicio del poder en el espacio a través de la estructuración de redes que se apropian de ese espacio y lo transforman en territorio; Chiarella manifiesta que se trataría al territorio como:

El área de manifestación de una soberanía estatal, delimitada por la jurisdicción de una determinada legislación y de una autoridad. El territorio es, así calificado por el dominio político de una porción de la superficie terrestre. (Chiarella, 2010: 87).

Bajo este enfoque de territorio a partir de una concepción relacional de poder, es más fácil asimilar la estrecha relación entre desarrollo y territorio. Boisier clarifica esta relación al manifestar que “el desarrollo es un procesos de naturaleza territorial” (Boisier, 2004: 12). Recogiendo en este mismo texto el sentido de Lebret cuando manifiesta lo que es desarrollo poniendo énfasis en la necesidad de una coordinación de un pueblo.

Este aspecto es ratificado por Chiarella, 2010, y va más allá indicando la importancia de considerar el desarrollo territorial por medio del ordenamiento territorial en el ejercicio de la planificación vista desde un enfoque estratégico, instando a romper con las falsas concepciones al relacionar el crecimiento económico con desarrollo, o desarrollo sostenible.

En este sentido el concebir al territorio como una construcción social, nos remite necesariamente al concepto de territorialidad, que para efectos de la presente investigación se aborda el enfoque definido por Aldhuy, que lo determina como “un conjunto de relaciones existenciales y sociales que mantienen los individuos con el espacio”, y es en él en donde lo producen y reproducen. (Aldhuy, 2009 citado en Abad, 2010: 3). La construcción de cualquier territorio requiere por tanto de un proceso evolutivo y acumulativo, pues “los territorios se construyen siempre a partir de o sobre otros territorios: nunca son construidos sobre una página en blanco”. (Aldhuy 2009, citado en Abad, 2010: 6).

2 La Planificación entendida como una responsabilidad compartida

En esta sección haremos un breve recorrido de cómo se ha venido concibiendo a la planificación desde sus inicios, para comprender la evolución que esta ha tenido hasta nuestros tiempos, destacando el rol fundamental que ha adquirido al orientar el desarrollo de un territorio desde la gestión de la institucionalidad pública y de este modo también aportando al retorno de lo público y del Estado, como ha sido el caso en Ecuador, teniendo como punto de partida el proceso de Reforma del Estado iniciado en el año 2008.

2.1 Las concepciones iniciales de la Planificación

Durante la primera década del siglo XX se desarrolló, como una de las más importantes expresiones del pensamiento que había venido ganando notoriedad desde la época de la Ilustración, un conjunto de ideas y propuestas en torno a la convicción de que el ser humano tenía la capacidad necesaria para promover y materializar un “cambio y una nueva estructuración de la comunidad humana de acuerdo con determinadas perspectivas de la razón” (De Mattos, 2010: 97-98).

El proceso de planificación, como ha mencionado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, ha sido resultante de una evolución de las teorías administrativas implementadas para la administración de recursos humanos y

financieros, por tanto se menciona que “la planificación inició con las bases conceptuales de la administración convencional, y fue cambiando en relación a los recursos que se estuvieran optimizando, manejando y por lo tanto planificando”. (FAO, 2006:3)

De acuerdo a lo mencionado por Álvarez, en la planificación se identifican cuatro corrientes teóricas que se denominan: “corriente administrativa, corriente de sistemas, corriente del cambio o desarrollo y corriente prospectiva o de innovación” (Álvarez, 2004: 23), a continuación abordaremos las corrientes teóricas que hablan sobre la planificación del desarrollo.

2.2 La Planificación como instrumento necesario para el desarrollo

Para la presente investigación acotaremos los conceptos de la planificación para el desarrollo, abordándolo sectorialmente, y considerando a este proceso como “un instrumento necesario para el desarrollo de un país, sector o institución” (Álvarez, 2004: 23).

Jorge Ahumada, citado en Álvarez 2004, en su libro La Planificación del Desarrollo, dice que “La planificación es una metodología para escoger alternativas” y en esta medida aporta a establecer prioridades en concordancia con las condiciones de determinada situación (Ahumada, 1999 citado en Álvarez, 2004: 27)

Ahumada especifica que el proceso general de planificación comprende las siguientes fases: “diagnóstico, programación, discusión – decisión, formulación y evaluación de alternativas, ejecución o instrumentación y evaluación”. (Ahumada, 1999 citado en Álvarez, 2004: 27)

Para otros autores son sobre todo fases referidas a momentos lógicos, que no necesariamente responden estrictamente a un orden secuencial, es así que más bien “la planificación se ubica en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas, pasando por la racionalización entre metas y medios, hasta la ejecución o realización, siendo momentos lógicos más que cronológicos” (Álvarez, 2004:24)

De las corrientes de planificación del desarrollo revisadas, se destaca el hecho de que en todo el proceso de planeación debe asumirse como una responsabilidad compartida entre un equipo técnico interdisciplinario y los sectores interesados o afectados por el proceso de planeación (Álvarez, 2004: 24), esta última concepción es abordada de manera más directa por la Planificación Prospectiva como veremos a continuación.

2.3 La Planificación Prospectiva como proceso de reflexión colectiva

El enfoque de planificación que acotaremos con mayor énfasis para la presente investigación es la de la Planificación Prospectiva, misma que se fundamenta en que el único espacio sobre el cual los individuos pueden tener impacto es el futuro (Lira, 2006:39); Además es en este contexto que varios autores hacen hincapié en la necesidad de que la planificación se constituya en un proceso de reflexión colectiva, y en esta medida encaja adecuadamente la necesidad de buscar la articulación multinivel con este fin.

Para comprender lo que implica la prospectiva, es necesario según Medina citado en Lira 2006, dimensionar la diversidad del campo de los futuros, haciendo referencia a tres grandes dimensiones “el contexto político-institucional en el cual se inscribe el proceso o ejercicio a realizar, los temas o contenidos a tratar, y la secuencia de métodos y herramientas a utilizar”. Hace hincapié en que esta es una multi-disciplina que estudia, compara y relaciona diferentes campos del conocimiento (Lira, 2006: 40).

Lira reflexiona sobre la importancia de preguntarse por el largo plazo en América Latina y menciona que “el continente que se ha caracterizado por su mirada cortoplacista, la escasa existencia de oficinas de planificación de largo plazo en los ministerios afines, y la pérdida progresiva de su libertad y capacidad de maniobra para construir su propio futuro deseado”. (Lira, 2006: 25)

De la escuela Cepalina, Mauricio Cuervo, menciona que: “el objetivo central de la planificación es contribuir a la formación y consolidación de las capacidades de acción colectiva, en las escalas en las que opere” considerando que estas transitan desde lo nacional, territorial, local y que deberá hacer recurso de los medios e instituciones sociales a su disposición: la democracia como fin y medio básico y fundamental; el mercado, atendiendo a sus particularidades, restricciones y posibilidades. Estas capacidades de acción

colectiva, independientemente de la escala en las que se desenvuelvan, dependen también de la adecuada articulación de cada escala con las demás “global-local, gestión de las intersecciones, gobernanza inter-niveles”. (Cuervo, 2010).

3. Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación con amplia concertación.

El planteamiento del Ordenamiento Territorial como estrategia y herramienta de planeamiento desde la administración pública, orienta espacialmente las actividades de la población para el desarrollo, es soportado por un amplio proceso histórico teórico-conceptual del estudio de la geografía y el ambiente, concebida, en una amplia concertación, desde los principios de desarrollo sustentable y un tratamiento sistémico y holístico de las dinámicas territoriales.

Partiendo de estas bases conceptuales y metodológicas, el desarrollo territorial es un proceso complejo, para comprenderlo y tratar de orientarlo es necesario examinarlo con un enfoque sistémico, que reconozca como prioritaria la interacción de sus elementos componentes, más que la evolución de todo el sistema (García, 2011).

Desde la concepción de Méndez el ordenamiento territorial lo concibe como una política de Estado buscando organizar la ocupación del espacio evitando en lo posible los efectos adversos que provocan las distintas actividades del hombre sobre estos espacios, definiendo líneas de acción para lograr alcanzar los objetivos de desarrollo trazados. (Méndez, 1990: 96).

El ordenamiento territorial al ser concebido como política de Estado, implica que esta concierne a la totalidad de la sociedad, y por ende al universo de las actividades económicas y el actuar de lo público y privado. (Méndez, 1990)

Para Florencio Zoido, el Ordenamiento Territorial es “una función pública, una política compleja y de escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos, sobre prácticas administrativas y principios consolidados y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinarias” (Zoido 1998:21). El mismo autor aclara que el ordenamiento territorio “es ante todo un instrumento no un fin en sí

mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos”. (Zoido 1998:22). Esto por si mismo implica la voluntad política y por ende “la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurado respecto a las condiciones de vida de quienes lo habitan”. (Zoido, 1998:24)

Por tanto el ordenamiento territorial consiste en distribuir los usos del suelo, la ubicación de infraestructura, y todos aquellos aspectos que garanticen una integración funcional del territorio que se está planificando, teniendo presente en cada actuación “las particularidades que singularizan cada espacio geográfico” (Zoido, 1998: 25).

Del total de autores que hablan sobre el ordenamiento territorial hasta aquí citados, se puede mencionar a manera de síntesis que todos coinciden con el hecho de que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y política de Estado, caracterizado por buscar una organización del territorio que permita cumplir con los objetivos de desarrollo deseados. Sin embargo, en ninguna de estas teorías se aborda la necesidad de articular concertar interinstitucionalmente para efectos de alcanzar el modelo territorial deseado, que es administrado por varios niveles de gobierno.

3.1 El Ordenamiento Territorial visto desde la multi - institucionalidad

Gómez Orea, habla acerca de la institucionalidad del ordenamiento territorial, es así que al igual que los citados autores, trata al ordenamiento territorial como una “función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una justicia socioespacial”. (Gómez, 1998: 52). Sin embargo a diferencia del resto de autores, Gómez Orea habla de la necesidad de contar con un sistema de planificación coherente, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a las instituciones responsables de la Administración Pública, y cuya formulación requiere una aproximación científica y técnica, basada en la participación pública, en la concertación de

intereses entre los agentes socioeconómicos y en la corresponsabilidad de todos ellos. (Gómez, 1998).

Orea es enfático al mencionar que el ordenamiento territorial cuenta con una función de carácter horizontal que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica, y en este sentido, la misma propende a la consecución de una “estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativa de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial de la planificación municipal”. (Gómez, 2007: 59).

4. Articulación multinivel; clave para una planificación y ordenamiento territorial efectivo

Ana Hernández, para referirse a la articulación multinivel, aborda las relaciones intergubernamentales, más conocidas como RIG, definiéndolas como: “Los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”; además las concibe como “mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida”; por eso el camino imperativo de las RIG, según Hernández es la negociación. (Hernández, 2006).

William Anderson citado por Agronoff determina que estas relaciones intergubernamentales son:

Un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación y que estas interacciones deben entenderse como las vías de enlace entre todos lo que participan en el sector público, cuyo flujo de información contribuye a evitar muchos problemas asociados a los fallos del Estado y a hacer efectivas las ventajas potenciales de la organización de gobierno. (Agronoff, 1997:127)

Menciona además que su utilidad radica en que trascienden el análisis de las estructuras legales, es decir, tienen una clara orientación no jurídica. Por ello se dice que los enfoques intergubernamentales no son jurídicos, por el contrario, en ellos se contempla una gran variedad de organizaciones, conductas y pautas (Agronoff, 1997: 128).

Adicionalmente Farinós citado en Feliu, E (2008), menciona que para un ordenamiento territorial adecuado es imprescindible que la planificación que formula el nivel municipal, se coordine y articule con la planificación territorial supramunicipal. Es decir, se requiere de estrategias territoriales con perspectiva y vocación supramunicipal pero también construidas y consensuadas desde lo local, debiendo los instrumentos de ordenación del territorio dar respuesta a esta necesidad. (Farinós, citado en Feliu, E 2008).

Subirats (2002), explica el gobierno multinivel y en red como parte de la nueva *governance*, en donde la permanencia del estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismos y globalización, dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Esto implica operar desde la interacción vertical (multi - nivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red); o para lo que Llamazares y Marks (1999, citado en Subirats 2002: 7). Es un sistema en el cual como menciona el mismo autor, los distintos niveles de gobierno “comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales” en un espacio no jerárquico pero de alta interacción entre actores de diferentes espectros políticos. (Subirats 2002: 7).

Para Subirats (2002), ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles de gobierno son cajones dónde distribuir las piezas en el contenedor, poniendo de manifiesto la ausencia de fronteras entre los distintos niveles de lo público, mencionando que lo importante no es “la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno, sino la política que pretende impulsar y los objetivos que éste persigue” (Subirats 2002: 9)

En la misma línea de planteamientos, se enfatiza que los distintos niveles de gobierno no representan una jerarquía, es preciso acotar el significado de escala geográficas a partir de concebir este concepto como “una jerarquía entrelazada de espacios definidos que difieren de su tamaño entendidas como una especie de limite o borde en el que envolvemos fenómenos sociales áreas o unidades espaciales” (Gonzales, 2012: 96), para el caso del estudio de mi investigación, las mismas estaría representadas por los niveles de gobierno locales, es decir desde el nivel regional, provincial, cantonal hasta el parroquial, aunque las relaciones que involucran el planificar y ordenar su territorio no son

lineales, ni jerárquicas, como se ha enfatizado en las corrientes teóricas hasta aquí analizadas; y acorde a la realidad de la organización territorial con la que cuenta el país, en Ecuador tampoco, pues en esta, la jerarquía en los procesos de planificación no existe. Sin embargo esta situación, puede complejizar las relaciones escalares, al concebirlas como relaciones de poder y que “la escala es tanto un objeto como un medio para las luchas económico-políticas” (Gonzales, 2012:101).

Así concebidos los distintos niveles de gobierno, como arenas de movilización de poder, en este sentido Lipietz manifiesta sus conceptos de “armadura regional y bloques sociales territoriales”, señalando que:

Una escala no se vuelven consciente de sí mismos por sí solos, sino que necesitan de un proyecto socio-político que los defina, los limite y se movilice a su alrededor. Esto es lo que Lipietz llama una "armadura regional (Lipietz, 1994 citado en Gonzales, 2012: 101).

Si bien están normadas las competencias para cada nivel del gobierno, existen un buen número de competencias que son concurrentes, además que está establecido por normativa también que la ejecución de las competencias también sean articuladas entre los niveles de gobierno. Ante esto es necesario acotar, con el fin de dimensionar la complejidad del proceso de articulación multinivel, que “las escalas no existen ahí afuera como parte del paisaje esperando a que las descubramos, sino que son expresiones mismas de la organización de procesos sociales” (Cox, 1996, citado en Gonzales, 2005).

El enfoque más adecuado para comprender estas relaciones multinivel el momento de planificar y ordenar el territorio en ausencia de una jerarquía, y comprendiendo que se juegan fuerzas de poder, las escalas o niveles de gobierno “no deben entenderse como una especie de rodajas o rebanadas del espacio, sino que es más apropiado imaginarlas cómo se enredan unas con otras, se mezclan e hibridizan” (Gonzales, 2012: 6). Esta concepción de escala más flexible sin duda será un valioso aporte metodológico a mi trabajo de investigación, pues a partir de esto la propuesta de implementar mecanismos de articulación entre niveles de gobierno en el marco de la planificación y el ordenamiento territorial, será más acotada al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El gobierno multinivel por tanto, no se considera como un proceso de descentralización competencial sino más bien de concurrencia de estas competencias. “La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la suma cero”. (Subirats 2002: 10).

CAPÍTULO II

PANORAMA DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR; SU ACTUAL ENTORNO JURÍDICO VINCULADO AL NUEVO RÉGIMEN DE COMPETENCIAS E INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN

El modelo político ecuatoriano se caracteriza por una superposición de gobiernos territoriales que dan lugar a un mapa institucional complejo en el territorio, a su vez los principios de subsidiaridad y de autonomía local, emanados de la reciente Constitución de la República, en la que la planificación es vista como un espacio e instrumento de articulación y la ejecución de las políticas públicas en los territorios, sin embargo esto no siempre fue así. El capítulo que a continuación se presenta, recoge el estado del arte de la planificación del desarrollo en el Ecuador, evidenciando momentos de evolución e involución, de la misma a escala nacional, regional y local, permitiéndonos de este modo comprender de mejor forma el momento por el que actualmente pasa la planificación en el país. Sin mayor trayectoria se recoge también el estado del arte del ordenamiento territorial en el país, previo a lo cual se contextualiza lo sucedido en América Latina como un referente de la temática.

En lo relacionado a la articulación de gobierno multinivel, se hace igualmente un paneo de lo que sucede en América Latina y los obstáculos reiterativos en la región que han dificultado esta relación, evidenciando que el Ecuador no está exento de estas tensiones que se remontan desde décadas pasadas.

1. Panorama de la Planificación en el Ecuador

1.1 La Planificación Nacional

Para dimensionar el proceso de evolución de la planificación en el Ecuador, es necesario hacer un recorrido de lo que ha sido el proceso de la planificación en el país desde sus inicios, acotando que en el Ecuador también, al igual que en el resto del mundo se llevan adelante procesos innovadores en el marco de la planificación y el ordenamiento territorial, con una gestión que procura la articulación multiactor y una articulación de gobierno multinivel.

Peñaherrera; 1986 hace un acercamiento a lo que ha sido los procesos de planificación en el país, desde sus inicios, relatando que el primer intento de planificación en el Ecuador para lograr el desarrollo integral de la nación, fue en el gobierno de Velasco Ibarra, en su primer período presidencial, el instrumento de planificación creado fue denominado “Plan de Reconstrucción Económica Nacional”. (Peñaherrera; 1986:75)

Debieron transcurrir 10 años, para volver a planificar el futuro del país, es así que en el año de 1954, el mismo Doctor Velasco Ibarra, en su tercera administración, crea la “Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica – JUNAPLA”, inspirados en el modelo de planificación Francés, con la misión de formular proyectos y planes tendientes a promover el desarrollo económico de la nación. Es en la cuarta administración de Velasco Ibarra, donde se define a la institución como entidad asesora de primer rango de la presidencia, y se le atribuyó la capacidad para señalar prioridades en programas y proyectos, y emitir dictamen previo al trámite de solicitud de financiamiento. (Peñaherrera, 1986:78). Resultado de este proceso se formuló el “Plan General de Desarrollo Económico y Social” que tendría vigencia para el período 1963 - 1973, período marcado por un verdadero esfuerzo de investigación de la realidad nacional, logrando fundamentar bases sólidas para la determinación de objetivos y metas, programas y políticas. (Peñaherrera, 1986:78)

Desde la JUNAPLA, se sientan las bases para el emprendimiento de la planificación regional y la administración local, por parte de entidades municipales, “además de ser inspiradora de decisiones trascendentes en un país básicamente de carácter agrario” (Santos, s/f:4)

Parte de lo exitoso y vanguardista del este plan, era al hecho de que el nivel técnico de este equipo de trabajo, fue de primer nivel, influido por la concepción “keynesiano - cepalino” del desarrollo. El documento ponía énfasis a temáticas estratégicas, como:

- La necesidad de incrementar la capacidad del Estado para provocar reformas estructurales en la sociedad.
- La modernización de la economía mediante el impulso al sector manufacturero
- La creación del Estado bananero
- La creación del Estado petrolero

- Reformas agrarias y tributarias
- Implantación de la Estrategia de sustitución de importaciones.

Entre 1968 y 1969, la JUNAPLA realizó la evaluación del cumplimiento del primer plan general de desarrollo, siendo los resultados de esta evaluación no muy alentadores, debido esencialmente a la limitación de recursos disponibles por parte del Estado, a pesar de ello hubieron cosas que rescatar, como el crecimiento del sector fabril, la modernización del sector público y la elaboración de grandes proyectos de infraestructura (Peñaherrera, 1986: 80). En estos años se vislumbraron escenarios posibles por los cuales el Ecuador podría transitar. El primero, y más importante era el descubrimiento del petróleo, y la suscripción del Acuerdo de Cartagena, formalizando de esta manera el proceso de integración de la subregión Andina. Con base a esto la Junta preparó dos documentos de relevante importancia para la planificación del país, “El desarrollo del Ecuador 1970 - 1973” y el segundo denominado “Estrategia para la Integración Subregional”. (Peñaherrera, 1986: 80).

La aguda crisis económica que afectó al Ecuador y América Latina a inicios de los 80s, el acontecimiento que agudizó la crisis fue la brusca caída de la capacidad para importar del país, originada en la baja de los precios internacionales del petróleo y de los productos de exportación derivados del sector agropecuario, añadido a esto el creciente peso de la deuda externa y el agudizamiento del déficit externo y fiscal.

Ante la expansión del gasto público, el país opta por un endeudamiento agresivo, incorporando una reforma institucional de trascendencia, creando el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1979, como organismo sustitutivo de la JUNAPLA, la entidad es la encargada de elaborar el Plan de gobierno de Roldós - Hurtado (1980-1984). A partir de entonces, empieza el debilitamiento de la planificación nacional en la palestra de la política pública. En el período que gobernó León Febres Cordero (1984-1988), en el Plan Nacional de Desarrollo se evidenciaba la ausencia de una orientación estratégica, exponiendo una diversidad de micro proyectos, e iniciativas desarticuladas corroborando así el desinterés por la planificación nacional (Larrea, 2011).

A finales de los 80 e inicios de los 90, el enfoque predominante era el que consideraba la descentralización como “componente de un programa de reforma del Estado basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad del Estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial” (Barrera, 2005:178). Esta lógica de acción se tradujo por la desaparición de las capacidades y las entidades rectoras de la planificación nacional. Sin logros claros que mostrar, esta lógica privatizadora del Estado muestra sus profundas limitaciones y deja sentada la necesidad de recuperar la capacidad estatal de la planificación del desarrollo.

Para el año de 1993 se crea el “Consejo Nacional de Modernización CONAM”, cuya función medular era es de llevar a cabo la modernización del Estado, la descentralización y ejecutar una serie de privatizaciones. Para el año 1997 se promulga la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social” (Larrea, 2011).

Sobre la base de la Constitución del 1998, el CONADE es remplazado por ODEPLAN y el ejercicio de la planificación nacional queda archivada, sustituyéndola por la planificación de desarrollo provincial y municipal. (Senplades 2009, citado en Larrea, 2011: 97)

El principal desenlace de la fragmentación de la institucionalidad pública y del consiguiente debilitamiento del rol de planificación y control por parte del Estado central, es la severa crisis política y económica de fines de los años 90 (entre 1997 y 2007 sucedieron nueve presidentes). (Ortiz, 2008).

El año 2006, es marcado por la elección de un nuevo gobierno, el de la Revolución Ciudadana, cuya posesión se efectiviza el siguiente año, este período se caracterizó por importantes reformas y reestructuras de Estado, con una marcada política de restablecer y fortalecer la débil institucionalidad pública que había precedido en los gobiernos anteriores, devolviendo al Estado su capacidad de planificación, rectoría y control, a través de la construcción de un marco normativo cuyo interés era el de potenciar y viabilizar la participación ciudadana.

Al inicio de su gestión, el Presidente Rafael Correa llamó a consulta popular al pueblo ecuatoriano para la realización de la “Asamblea Nacional Constituyente”, proponiendo la redacción de una nueva Constitución. Durante un año, los asambleístas acompañados por

una ciudadanía activa con propuestas contundentes, escribieron una nueva Constitución la aprobada por Referéndum el mes de septiembre del año 2008.

De manera sucinta, los contenidos de la nueva Constitución se enmarcan en los siguientes propósitos de desarrollo: 1. Fortalecer el Estado ecuatoriano, con capacidades de planificación regulación y gestión; 2. Alcanzar el desarrollo endógeno con inclusión, empleo y competitividad; 3. Actuar de manera activa en el mercado mundial, bajo relaciones internacionales soberanas con una inserción inteligente; 4. Lograr la diversificación productiva; 5. Construir una verdadera integración territorial con énfasis en el desarrollo rural; 6. Asegurar la sustentabilidad del patrimonio natural. Para lograr tales propósitos, el Estado recupera su rol de rectoría en la planificación.

Actualmente el rol que ha asumido el Estado en la planificación nacional es recuperado a través del rol protagónico de la SENPLADES. Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) constituye un primer gran hito que recogió los postulados del programa de gobierno, dotó de políticas, estrategias y metas al Estado garantizando sus derechos mediante mecanismos de planificación e implementación de la política pública.

La nueva Constitución, menciona además que el máximo instrumento de planificación es el Plan Nacional de Desarrollo, y menciona que este será “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado”. (Santo, s/f:10). “su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución, 2008, Art. 280). El Plan marca una nueva hoja de ruta para el desarrollo del país, su rectoría implica “un cambio en el modo del Estado de recuperar sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana”. (Saulié, 2009).

1.2 La Planificación Regional en el Ecuador

En los años cincuenta el Estado en el Ecuador atraviesa por una etapa de fortalecimiento, en la que incrementa el presupuesto del Estado al igual que la inversión pública. De acuerdo a lo que relata Ojeda “se promulga la ley de carrera administrativa, se crean organismos de crédito y fomento a la producción, y la Junta Nacional de Planificación” (Ojeda, 2000,

citado en Larrea, 2011); Bajo este contexto se inicia el debate de cómo impulsar el desarrollo regional, a partir de lo cual a inicios de la década de los 70's se da paso a la creación de los Organismos de Desarrollo Regional, estos entes tendrían la competencia de dar respuesta a la diversa problemática que en los territorios se presentaban. Dichos organismos se crean en un período de 14 años en el país (1958-1972). La difícil y complicada estructura administrativa que experimentaba el sector público ecuatoriano fue, a través del tiempo, ampliándose en forma un tanto desordenada, fruto de la agregación de nuevas entidades que se crearon sin un previo estudio de su real necesidad.

Entre los Organismos creados están, en 1958 el “Centro de Reconversión Económica del Azuay - CREA, cuyo fin se cifraba en apalejar la crisis de la paja toquilla. Por otro lado la “Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí” tenía el fin de afrontar la extrema sequía que afectó a la provincia durante los cincuenta y sesenta el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), Cañar, Morona Santiago; en este contexto se crea también la “Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas – CEDEGE”. (Segovia, 2000).

En el transcurso de la existencia de la JUNAPLA se formulan un total de 3 propuestas de regionalizar el país. En el año de 1965, se plantea el establecimiento de 12 regiones económicas. Entrada la década de los 70, se propone la creación de 5 regiones en el marco del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, y la última en 1977 en donde realiza un documento que aborda la planificación de carácter regional, denominado “Planificación regional – Estructuras del espacio ecuatoriano”, donde la regionalización se conjuga entre territorios de manera horizontal, buscando la integración de la costa, sierra y oriente, lo cual provocó una férrea resistencia en los gobiernos provinciales, cantonales, haciendo del proyecto inviable, a más de ello la propuesta se complicaba pues no se contaba con infraestructura sobre todo vial que permitiera una relación y dinámica de estos territorios (Santos, s/f). Es así que en este período la región como menciona Barrera, 1999

La región es concebida y planificada desde el Estado, a través de una lógica vertical y normativa: [...] la administración del territorio tiene una fuerte tendencia a ser centralizada. Prolifera la presencia del Estado en zonas en las que estuvo tradicionalmente ausente y se impone la idea de

integración vertical y sectorial de las regiones y su administración (Barrera, Ramírez, Rodríguez, 1999: 27).

En el mismo Plan, se menciona la necesidad de hablar de un proceso de planificación más acotado a la realidad, dadas las profundas diferencias que se dan en el desarrollo económico y social a nivel provincial, y la grandes diferencias marcadas desde las estructuras internas, recomendando a partir de este hecho la formulación de políticas y estrategias de desarrollo para cada territorio evitando al estandarización del territorio ecuatoriano. (Santos, s/f).

Durante los años ochenta, con el triunfo de gobiernos neoliberales, queda postergada toda iniciativa de regionalizar el país, dando inicio al proceso de debilitamiento del Estado y cobra fuerza los procesos de desarrollo local.

1.3 La planificación Local en el Ecuador

En el Ecuador, a partir de la inmersión de las políticas neoliberales y con el desmantelamiento del Estado, se da el surgimiento de numerosas formas de desarrollo local desde los años noventa, procesos caracterizados por la convergencia de actores públicos y privados con propósitos de crecimiento económico y redistribución, matizados con dispositivos participativos, que propenden como menciona Torres, 2004 a que:

la gestión local se torna en un mecanismo de buen gobierno, por el salto desde los proyectos a los procesos de escala en la provisión de servicios, y por la orientación hacia articular en el territorio la economía y el manejo sustentable de los recursos naturales (Torres, 2004: 7).

Todo esto se da en el marco de planteamientos de la descentralización articulado a la modernización del Estado y al derivado proceso de privatización. Se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) a inicios de la década de los 90s, con el fin de llevar adelante la modernización del Estado lo que conllevaría a la descentralización de competencias desde el Estado Central hacia los gobiernos subnacionales, y las inevitables privatizaciones. Este hecho se concretó con la “Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social”, en ella se determina la transferencia de recursos del 15% del presupuesto general del Estado hacia los gobiernos subnacionales (Larrea, 2011).

El ámbito local en el Ecuador, es reconocido como el escenario inmediato de la acción colectiva, especialmente en lo concomitante a la gestión de recursos naturales, pues se considera que a este nivel es más factible negociar e incidir en la gestión ambiental. La territorialidad asume distintas formas como son las cuencas hidrográficas, las zonas de vida, la circunscripciones étnicas, micro-regiones, reservas naturales y áreas protegidas que no siempre son coincidentes con los límites político administrativos subnacionales, lo cual dificultaba la implementación de las políticas públicas de desarrollo territorial (Torres, 2004).

En este contexto, el esfuerzo es marcado por tratar de acercar el gobierno a los ciudadanos, se promueve entonces la participación ciudadana a nivel local, con el traspaso de competencias que provean de servicios a la población desde su territorio, y en el marco de la reforma Estatal se asume la descentralización con una clara tendencia municipalista.

Varios analistas consideraron que la Constitución de 1998 fue profundamente descentralizadora, sin embargo por cómo se llevó a cabo, fue un proceso caótico, que provocó sobre posición de roles y funciones entre niveles de gobierno locales, debido a que una misma competencia podía ser transferida al Consejo Provincial o a una Junta Parroquial, sin importar la capacidad del nivel de gobierno al que se transfiera la competencia. Esta situación hizo que se avanzara poco en esta tema y solo los gobiernos locales de las grandes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca y otros más pequeños que contaron con el apoyo de la Cooperación Internacional como fue el caso del Municipio de Cotacachi, esta situación les permitió asumir competencias adicionales, en tanto que el resto de municipios continuaron con sus roles de siempre. (Larrea, 2011).

A partir de la Constitución de 1998, a los Consejos Provinciales se les asignó la obra rural, mientras que a los municipios les correspondió la obra urbana, en este marco a los gobiernos provinciales no se los concibió como niveles intermedios de gobierno, pues no tenían funciones de articular el nivel nacional con el nivel local, como implicaría el rol de un nivel intermedio de gobierno; tampoco se concibió necesario en este contexto la articulación entre el nivel desconcentrado del gobierno central con el nivel descentralizado, debido a este desinterés nunca se establecieron mecanismo de articulación o coordinación entre los dos procesos (Larrea, 2011).

2. El ordenamiento territorial en América Latina y Ecuador

El Ordenamiento territorial en América Latina nace en el marco de la planificación del uso del suelo urbano, del desarrollo regional, la descentralización y el desarrollo territorial. Las políticas de regionalización buscaban plantear estrategias de planificación específica atendiendo a las particularidades económicas regionales, aunque el desarrollo regional como estrategia territorial no fue exitoso en América Latina, ni tampoco en Ecuador. (Massiris, 2012).

De acuerdo a lo mencionado por el mismo autor, el ordenamiento territorial en general en América Latina se lo ha entendido como un proceso técnico, político administrativo, con el fin de buscar la organización del uso y ocupación del territorio en concordancia con las bondades y limitaciones existentes en todo ámbito del territorio. Otra cualidad del ordenamiento territorial en América Latina es que el mismo se expresa a través de un plan y con los procedimientos e instrumentos que maneja la planificación, otra cualidad es la multiescalaridad, que resulta de la comprensión de lo territorial desde escalas distintas, jerarquizadas y en interacción. (Massiris, 2012).

Estos aspectos son importantes de considerar al momento de entender cómo operan principios normativos contenidos en las legislaciones territoriales, coincidentes todos con principios de concurrencia, armonía, subsidiaridad y complementariedad, los cuales llevan implícito el concepto geográfico de interesclaridad de los fenómenos, es así que en el ámbito local el OT se manifiesta a través de la llamada planificación física espacial metropolitana, municipal, urbanística; un ámbito regional. (Massiris, 2012).

En referencia a cómo se relacionan estas escalas o niveles de gobierno, Massiris, manifiesta que tienen una relación tanto vertical como horizontal, en el que un conjunto de instituciones públicas y privadas intervienen desde perspectivas sectoriales sobre el territorio departamental originando un ordenamiento territorial fáctico. (Massiris, 2012).

Otro asunto clava del ordenamiento territorial en países de América Latina, es su carácter democrático, pues este trata de generar consensos sobre el modelo de ciudad, municipio, departamento o país que queremos e imágenes de futuro colectivas respecto a cómo queremos dichos territorios para los próximos 20 años en todos los aspectos, en lo

ambiental, en lo económico, en lo cultural. A partir de esto, todos los municipios colombianos han ensayado distintas formas de participación, unas con mayor democracia que otras, y otras en donde simplemente se ha usado la población a través de reuniones informativas que no corresponden a una verdadera participación social u otras donde se les convoca, participan, pero sus planteamientos no son considerados a la hora de definir el modelo territorial. Todo este tipo de situaciones se han dado en la experiencia latinoamericana (Massiris, 2012).

En cuanto a política de ordenamiento territorial en América Latina Massiris identifica tres enfoques. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Perú, Uruguay, Guatemala, Salvador, República Dominicana, ha prevalecido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional. Otros países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela están redefiniendo su enfoque en función de los nuevos modelos de desarrollo que se aleja de los postulados neoliberales que prevalecen actualmente en el mundo: es el caso del modelo del “Vivir Bien” boliviano, el “Buen Vivir” ecuatoriano, el “Poder Ciudadano” nicaragüense y el “Socialismo del Siglo XXI” que impulsa Venezuela (Massiris, 2012).

Se observa en general a nivel de la región una debilidad normativa, y esto radica en el hecho de que no existen leyes específicas sobre ordenamiento, sino que éste es manejado a partir de leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales. (Massiris, 2012).

En cuanto a la institucionalidad del ordenamiento territorial, se encuentra una especie de institucionalidad técnica muy ligada al marco normativo, y en la que se refleja el dominio de la visión sectorial sobre la territorial, evidenciando que el ordenamiento no está presente a nivel ministerial; no hay ministerios, ni consejos nacionales de ordenamiento territorial; no se han llevado las políticas de ordenamiento al ámbito ministerial, sino que están ligadas a dependencias secundarias (Massiris, 2012).

3. Las persistentes dificultades de la articulación interinstitucional

Massiris, reflexiona en torno a la situación de los países en Latinoamérica en torno a las dificultades de articular y coordinar en el ámbito de los procesos de ordenamiento territorial mencionando que:

además de la inexistencia y la debilidad de la organización institucional para la gestión, incluye la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial: así como la ausencia de una cultura de trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial y entre los distintos ámbitos, así como la sinergia asociada a la complementación de acciones que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la evolución de las distintas formas de planificación (Massiris: 2012:21).

La transformación de los Estados nacionales durante las tres últimas décadas, como consecuencia de procesos que han llevado a la aparición de nuevos actores por arriba y por debajo de aquellos, ha supuesto la reestructuración de la arquitectura institucional y de sus procedimientos para adecuarse a un contexto global complejo y cambiante. La construcción de nuevas formas de gobierno multinivel pretende responder a la organización en red de los territorios y de sus diferentes niveles de decisión, desde lo local hasta lo global. En cierto modo, unida a esta transformación se produce también una lenta toma de conciencia territorial por parte de los actores no políticos, quienes progresivamente descubren las escalas de decisión desde las cuales sus acciones serán más eficaces. (Abad, 2010).

Es así que durante los últimos cuarenta años ha ido tomando forma un entramado institucional mucho más complejo, en la medida en que el Estado y las administraciones públicas, aun siendo ellos quienes todavía establecen los grandes objetivos y los grandes principios de acción de las políticas públicas, han tendido a desconcentrar o delegar en agencias u otros organismo dependientes, como incluso a privatizar o externalizar hacia

entidades del sector privado, la aplicación de estas políticas, así como la producción y/o la prestación de bienes y servicios públicos (Bezes, 2005, citado en Abad, 2010: 18).

De igual forma, al acercar la capacidad de gobierno hacia el territorio se ha aumentado el nivel de competencias y la legitimidad de las instituciones públicas subestatales para la gestión de los asuntos públicos, y en especial para la gestión del desarrollo territorial, por cuanto, adquieren la capacidad política para gestionar conflictos, para promover estrategias de cooperación institucional, de cohesión social y de promoción económica, y para estimular la formación de redes de actores locales, a través de las cuales canalizar el creciente interés de la sociedad y de los actores privados por participar en las tareas de gobierno y gestión del territorio (Brugué, Gomà y Subirats, 2002b, citado en Abad, 2010: 19). En este sentido, el Método Abierto de Coordinación (MAC) europeo podría considerarse un ejemplo de inteligencia gubernamental, aun cuando su uso todavía es muy limitado (Sánchez de Juan, 2004; Farinós, 2007).

Existen varios aspectos que han dificultado la consolidación del gobierno multinivel tanto en Latinoamérica como en Ecuador, uno de ellos derivado de la falta de claridad en las responsabilidades de gasto, y con ello un uso ineficiente y desigual de los recursos. (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

En el Ecuador las dificultades para cristalizar un gobierno multinivel, están marcadas por una serie de tensiones que se remontan a la época de la independencia, pues como manifiesta Ojeda, “la vida política de los ecuatorianos ha girado alrededor del centralismo y de los localismos” y que “la conformación del Estado ecuatoriano muestra que el régimen presidencial y el régimen edilicio nacen juntos como expresiones del poder central y del poder descentralizado local” mencionando que “estos poderes, a lo largo de su desarrollo histórico, estuvieron en permanentes desencuentros y conflictos en los que siempre, o casi siempre, llevó las de perder el poder local” (Espinosa: 1996, citado en Ojeda, 1998: 5).

Hasta la década pasada, lo local se afianzaba en el descalabro de lo nacional, pues lo nacional no alcanzaba a construir una respuesta sistémica, proactiva y transformadora. (Carrión, 2007). Reflejando la fragmentación del sistema político de la época, las regiones estaban repartidas en partidos hegemónicos, y con ello se alejaba la posibilidad de apostar

por un proyecto articulado de país. Abonando a esta situación, estaba la consolidación de grupos de poder económico con anclaje local y partidos políticos de matriz regional, terminando de invisibilizar la débil presencia de actores nacionales en el ámbito local, con lo cual la consolidación de los gobiernos subnacionales se fortalecía, sin embargo este hecho no hacía parte de un desarrollo sistémico en el fortalecimiento institucional del país. (Barrera: 2007, citado en Carrión, 2007).

Desde el proceso de descentralización en el contexto de reforma del Estado, impulsada en los años 96 y 98, se acentuaban situaciones que dificultaban una relación armónica entre el nivel central y el local, tal es así que el presupuesto general del estado no estaba construido territorialmente y que por lo mismo costear a nivel cantonal una competencia era casi imposible. (Carrión, 2007). Pese al sin número de disposiciones legales de aquel entonces, el proceso de descentralización estaba subordinado a la voluntad de las autoridades locales que solicitaban determinada competencia y a la predisposición de los funcionarios nacionales de efectivizarla. En ese sentido, el modelo uno a uno, profundizó el caos en la administración pública del país (Barrera, 2007).

Desde la perspectiva político administrativa, en el país se evidenciaba una gran fragmentación y heterogeneidad territorial, marcado por una amplia brecha en las capacidades entre niveles semejantes de gobierno, añadido a esto están los muy bajos niveles de articulación interinstitucional, lo cual se refleja en lo que ha manifestado Frank 2003 “Los ejemplos de subsecretarías de Estado y direcciones provinciales o unidades ejecutoras que realizan las mismas labores que el respectivo gobierno local, abundan” (Frank, 2003, citado en Barrera, 2007: 189).

La fragmentación y desarticulación entre el nivel de gobierno central y el local, se evidencia también en la fallida coexistencia entre el Gobernador y el Prefecto, pues esta relación “ha mostrado ser ineficiente, por la concurrencia no delimitada de competencias, la superposición de funciones y la disputa por los recursos y territorios de acción” (Verdesoto, 2006: 38).

Similar situación se presentaba entre los gobiernos subnacionales; los municipios y los consejos provinciales, dada la persistente superposición de funciones y acciones en un mismo espacio territorial, especialmente en las áreas urbanas; motivo, como lo explica

Ojeda, de carácter básicamente “político (electoral – clientelar) que explican la relación de pequeñas y aisladas obras emprendidas por algunos organismos provinciales”, generalmente desarticuladas de la planificación y prioridades municipales. (Ojeda, 1998: 45). Siendo probablemente este hecho lo que motivó a la Asamblea Nacional de ese entonces, a limitar la acción de los consejos provinciales a la ejecución de obras exclusivamente en áreas rurales. (Ojeda, 1998).

Así el nivel local con protagonismo de los municipios y con el apoyo de las juntas parroquiales; coexistían en permanente tensión en el ejercicio de la sobre posición de competencias con los consejos provinciales, compitiendo por la legitimidad de instituciones territoriales, incentivada como ya hemos visto, por la falta de claridad de un marco normativo y por la ausencia sobre todo “de una definición estratégica de los niveles de gobierno, y por la definición constitucional de autonomía plena de todos los niveles, sin resolver el tema de su jerarquización” (Verdesoto, 2006:40).

Existe un hito a nivel del mandato constitucional suscitado en el año 2003, cuando los electores cuentan con la capacidad directa para conformar el Consejo Provincial, “eliminándose la elección indirecta de la fracción de consejeros por los concejos municipales de la provincia”, y como relata Verdesoto (2006), este hecho modificó los vínculos entre municipios y consejos provinciales, que “lejos de establecer una relación de jerarquía <correlativa a una definición funcional> provocó la ruptura de un vínculo, con la articulación independiente entre niveles de gobierno” (Verdesoto, 2006: 41).

En el ámbito de la planificación local las prioridades de inversión se identificaban de acuerdo a lo que manifiesta Ojeda, (1998) en tres puntos:

...rechazo abierto a la planificación, lo que podría resumirse en la frase <todo es prioritario>; la segunda, que expresaba en términos figurados, <las prioridades surgirán en el camino o al andar>, y una tercera que plantearía que las prioridades se definen en un proceso de planificación participativa. (Ojeda, 1998:64)

Dada esta realidad en la planificación local, misma que perduró entrada la década pasada, queda en tela de duda si en ese entonces: ¿los gobiernos seccionales estaban preparados o disponían de recurso técnicos para elaborar sus planes y proyectos en forma consistente y

coordinada con los planes nacionales?; y si ¿contaban con los criterios para priorizar los servicios y obras y su articulación con las inversiones y gastos de los otros organismos del régimen seccional autónomo y dependiente? y si ¿ existió la articulación de los proyectos y acciones nacional con las provinciales, regionales y cantonales? (Ojeda, 1998).

En busca de una respuesta a estas preguntas está lo expresado por Falconí y Bedón (2011), cuando mencionan que las intervenciones de los GADs fueron dispersas y carentes de planificación, ratificando el sentido clientelar y excluyente de su accionar, “haciendo de todo un poco” y de manera desarticulada a una visión integral del Estado. Se generó además una confusión alrededor de quién hace qué en el territorio y con qué recursos. Así el gobierno local, con mayor capacidad de negociación o coacción política, era el más favorecido en detrimento de los medianos y pequeños, que no tenían capacidades operativas para asumir competencias o peso político para exigir que se cumpla con la norma constitucional de ese entonces (Falconí y Bedón, 2011).

La desarticulación en el país era latente en todo nivel, evidenciando la existencia de organizaciones públicas autárquicas, que no coordinaban acciones unas con otras y mucho menos con actores privados y la sociedad civil en general. Como manifiesta Abdo y Falconí “Los municipios, universidades, gremios, consejos provincial, empresa privada, direcciones ministeriales, actúan sin buscar articulación con otros actores, lo que genera ineficiencia y duplicidad de esfuerzos” (Abdo y Falconí, 2009: 251).

En el contexto nacional, la provincia siendo la unidad local de mayor tamaño en el país, mantenía inorgánicas relaciones entre niveles de gobierno. La creación del gobierno provincial, como tal se encontraba en una fase de transición, pues no se establecía taxativamente las obligaciones y responsabilidades, y tampoco se había logrado consolidar claros y diferentes ámbitos político, administrativo y funcional respecto del resto de niveles. (Verdosoto, 2006). Abdo y Falconí, hacen referencia a este hecho cuando mencionan que “el espacio de acción de las prefecturas era normado por un <voluntarismo> fragmentado o segmentado, que se limitaba, fundamentalmente, a dotar de infraestructura al área rural.

- Construir vías y caminos de segundo orden, casas comunales, sistemas de riego, canchas y aulas escolares;

- Dotar de letrización y sistemas de agua;
- Intervenir con obras en las ciudades de una manera tangencial (con un criterio a menudo electoral) (Abdo y Falconí, 2009: 243 citado en Mazurek, 2009).

El reto para los Consejos Provinciales, a través del CONCOPE, era el de que sus agremiados se tornen responsables de impulsar el desarrollo de las provincias, a través de la elaboración de políticas públicas, la gestión del territorio, la construcción de gobernabilidad entre actores y niveles de gobierno.

Con la Constitución del 2008, se consagra un nuevo modelo de Estado; los procesos de desconcentración y descentralización parten de una idea bastante clara: la urgencia de repartir el poder a los territorios en forma democrática. Por lo que el nuevo modelo de descentralización que en la actualidad se está implementando ha intentado dar pasos seguros y articulados con la planificación nacional. Además considera a más de los gobiernos ya existentes (provincial, municipal y parroquial), un nuevo nivel de gobierno: la región, que fue pensada como un nivel intermedio capaz de articular la planificación nacional y local, y de consolidar el desarrollo local dentro de su circunscripción. Sin embargo, como explica Falconí y Bedón (2011), debido al carácter voluntario de la iniciativa para la creación de regiones –y considerando que dicha iniciativa es provincial y varias de sus competencias son concurrentes entre ambos niveles de gobierno-, hasta el momento no se ha constituido ninguna, y tampoco han existido incentivos claros para procurar su conformación. (Falconí y Bedón, 2011).

Al parecer se cumplirá el plazo constitucional de 8 años para que se conformen regiones, solo después se podrá determinar si una de las principales innovaciones constitucionales, como es la región, se consolida como el nivel de gobierno intermedio de articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales (Falconí y Bedón, 2011: 10).

Ya en el ámbito del ordenamiento territorial, Massiris hace un análisis de lo que sucede en temas de articulación multinivel en América Latina; y menciona que son un conjunto de instituciones públicas y privadas las que intervienen desde perspectivas sectoriales sobre el territorio departamental originando un ordenamiento territorial fáctico. Son estas acciones sectoriales, especialmente de carácter económico las que producen el orden territorial

prevalente y en las que lo territorial es un simple soporte. Esto se suscita en ausencia de lo que es una comprensión o una visión territorializada del desarrollo.

Una visión territorializada del desarrollo demanda una acción armónica, articulada, coordinada y concurrente entre las distintas entidades o actores que intervienen o actúan sobre un determinado territorio, porque finalmente no hay un solo centímetro de un territorio nacional que no pertenezca, por ejemplo, a un municipio y a un departamento. Por lo tanto, toda acción que se realice desde la Nación se está realizando en un territorio departamental y en uno municipal, y toda acción que se ejecute desde el departamento se estará realizando sobre uno o varios municipios que se encuentran en su ámbito de competencia y al mismo tiempo sobre un territorio nacional. Es de esto de donde se desprende el concepto de multiescalaridad del territorio (Massiris, 2011: 22).

En el Ecuador no se han formulado investigaciones actualizadas, que valoren la efectividad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de esta nueva generación de instrumentos que incorporan la dimensión de la articulación de gobierno multinivel, “sería interesante determinar la capacidad real de la planificación estratégica para crear capital social, para integrar los diversos procesos de planificación sectoriales, para concertar las actuaciones de las Administraciones Públicas y para estimular la cooperación público-privada” (Fernández, 2007: 636 citado en Gonzales, 2012: 278).

La tarea no resulta fácil, siendo varios los autores que ponen de manifiesto las dificultades de medir el impacto de los planes desde esta perspectiva (Martinelli, 2005; Herrador y Martín, 2010: 135, citado en Gonzales, 2012: 278). Para algunos, la dificultad es de carácter metodológico, no resulta suficientemente claro cuáles pueden ser las metodologías más adecuadas para medir estos cambios. Para otros, lo es la doble condición del plan como producto y como proceso, y la relación de reciprocidad existente entre ambos.

4. Nueva organización territorial y nuevo régimen de competencias

La Constitución del 2008 propone una nueva organización político administrativa del Estado ecuatoriano, enmarcada en los conceptos de autonomía y de región, aclarando que la autonomía “comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”, esta autonomía no les dota de

potestad legislativa, por el contrario se intenta reforzar a la nación como Estado unitario. El concepto de región por su parte tiene el sentido de contar con un nivel de gobierno intermedio con capacidad de articular y coordinar el nivel local con el nivel nacional. La Constitución permite además la creación de regímenes especiales contemplando variables de población, aspectos medio ambiental y étnico culturales, dejando en libertad de asumir a más de las competencia del nivel cantonal, las del nivel provincial y del regional (SENPLADES, 2012).

Es necesario referirse a dos elementos que en principio inciden en la nueva organización territorial, el primero, recordar el cambio de denominación de “Gobiernos Seccionales Autónomos” (Constitución de 1998) a “Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Constitución de 2008), y en segundo lugar la definición del artículo primero de la Constitución vigente, que define al Estado Ecuatoriano como uno “que se gobierna en forma descentralizada”. Estos dos elementos constituyen desafíos de relevancia en especial por las implicancias de asumir el rol de “gobierno”. Ambos elementos implican además formas nuevas y distintas de interrelacionarse entre niveles; no solo entre el nivel central con cada nivel de gobierno subnacional, también la que se da entre los niveles provincial, municipal y parroquial, a partir del reconocimiento de autonomía de todos los niveles de gobierno.

El primer artículo de la Constitución incidiría en promover una modificación en el equilibrio de poder desde la perspectiva territorial, con Gobiernos locales que tengan un papel más activo e influyente en las dimensiones política, fiscal y en la política pública. Este hecho se refleja también en la nueva organización territorial emanada de la Constitución y precisada en el COOTAD, que regula esta nueva división política administrativa del territorio, como se resume en la tabla que a continuación se muestra.

Tabla 1: Organización territorial establecida en el COOTAD

| Territorio | Gobierno/Consejos | Regímenes especiales (Art. 242) | |
|--------------------|---|---|---|
| Regiones | Gobierno Regional: Gobernador/Consejo Regional | | |
| Provincias | Gobierno Provincial: Prefecto - Viceprefecto / Consejo Municipal | Galápagos (fragilidad de su ecosistema) | Circunscripciones Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias Razones étnico culturales |
| Cantones | Gobierno Municipal: Alcalde/Concejo Municipal | Distritos metropolitanos autónomos (Razones de población - asumen procedimientos) | |
| Parroquias Rurales | Junta Parroquial Rural: Presidente y vocales | | |

Fuente: COOTAD

Con respecto al nuevo modelo de descentralización, la nueva Constitución a diferencia del modelo de descentralización expresado en la Carta Magna del 1998 definida como un “modelo a la carta” o “uno a uno” en donde los gobiernos subnacionales voluntariamente decidían que competencias asumían, (todas eran factibles de ser asumidas a excepción de un grupo catalogadas como intransferibles), este nuevo modelo se rige por los principios de “obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiaridad”. La transferencia de competencias es normado por el sistema nacional de competencias cuyo organismo técnico es el Consejo Nacional de Competencias, las competencias son de carácter exclusivo, adicionales, residuales, y concurrentes. (SENPLADES, 2012).

A este nuevo modelo también lo rige la descentralización fiscal como componente central del modelo, a pesar de que la participación fiscal por parte de los GADs no pasa del 25% del presupuesto general del Estado, porcentaje que de acuerdo a lo que manifiesta Ortiz, 2012 “está por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse” (Ortiz, 2012). Los recursos son distribuidos a los GAD los siguientes criterios: “población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los

niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de cada GAD”. (SENPLADES, 2012).

Quizá el mayor logro de este nuevo proceso de descentralización al ser obligatorio, progresivo, y definitivo es contribuir a contar con una distribución de recursos con equidad territorial, además de redefinir la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno. En el ámbito de nuestro interés que es la articulación multinivel, el hecho de contar con una mediana claridad respecto de la asignación de responsabilidades y atribuciones por niveles de gobierno, con responsabilidades que en muchos casos son exclusivas y la definición de roles y ámbitos de acción, es sin duda positiva. La Carta Magna en este sentido establece en el Art. 260, que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (Constitución, 2008).

Nos detendremos a analizar qué tipo de competencias son establecidas en el marco normativo, pues este hecho marca la cancha en términos de articulación multinivel, es así que el COOTAD, determina el funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias, mencionando los sectores, tipos de competencias, facultades, etc.

Tabla 2. Tipos de competencias

| Competencias: Son las capacidades de acción que un nivel de gobierno tiene en un sector | |
|--|---|
| Clases | Definición |
| Competencias Exclusivas | Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la Ley |
| Competencias concurrentes | A. Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia. B. Su gestión se sustenta en el principio de subsidiaridad. C. Su ejercicio se debe regular 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. D. Para el efecto, se debe observar el interés y la naturaleza de la competencia y, como se dijo, el principio de subsidiaridad. |
| Competencias adicionales y residuales | Finalmente, la Constitución habla de competencias adicionales y residuales (art. 269, No. 2 y 4), pero estos no son conceptos materiales, sino meramente referenciales y relacionados con la progresividad por fases para la transferencia (Art. 149 y 150 del COOTAD) |

Fuente: Senplades CNC, 2012

De acuerdo a las características de las competencias revisadas en la tabla 2, se aclara que “la concurrencia en la gestión de determinada competencia puede darse en las exclusivas así como en las concurrentes, la diferencia está en que en las concurrentes es obligatoria y en las exclusivas es facultativa” (SENPLADES CNC, 2012).

Tabla 3: Distribución de competencias por nivel de gobierno subnacional

| | GOBIERNOS REGIONALES Constitución: Art. 262 | GOBIERNOS PROVINCIALES Constitución: Art. 263 | GOBIERNOS MUNICIPALES Constitución: Art. 264 | GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES Constitución: Art. 265 |
|---|---|--|--|--|
| 1. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS COOTAD: Art. 125 | Planificar el desarrollo regional y formular los PDOT de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. | Planificar el desarrollo provincial y formular los PDOT de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. | 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 del suelo urbano y rural. | Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal, provincial. |
| | Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. | Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas | Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón | Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. |
| | Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. | Ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas | Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. | Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. |
| | Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional | La gestión ambiental provincial | Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. | Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. |
| | Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. | Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. | Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. | Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. |
| | 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 la actividad agropecuaria | Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. | Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. |
| | Fomentar actividades productivas regionales | Fomentar las actividades productivas provinciales | 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. | Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias |
| | Fomentar la seguridad alimentaria regional | Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias | Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines | Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos |
| | Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias | | Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. Regular, autorizar y controlar la explotación de mareas áridas y pétreas, 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 El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades | |
| | 2. COMPETENCIAS ADICIONALES COOTAD: Art 149 (nuevas, sean exclusivas o concurrentes) | Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiaridad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en el COOTAD | | |
| 3. COMPETENCIAS ADICIONALES Y RESIDUALES COOTAD: Art 150 | Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los GAD, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Están competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en el COOTAD. | | | |

Fuente: Senplades CNC, 2012

Pese a estos avances en materia constitucional y legal, en el proceso de descentralización persisten aún vacíos legales, tal es así que los textos normativos hablan de competencias concurrentes entre regiones autónomas y Estado central pero no llega a definir cuáles son estas, y como se ha mencionado anteriormente la creación de las regiones y los gobiernos autónomos descentralizados del nivel regional es un pendiente que hasta la fecha no se ha logrado cristalizar, mientras tanto difícilmente llegará a consolidarse una entidad que funcione como bisagra entre el Estado Central y los gobiernos subnacionales. El nivel de gobierno provincial bajo este nuevo régimen de competencias no se ve fortalecido, por el contrario se lo debilita, partiendo del hecho que ahora sus competencias se han visto reducidas, y sobre todo por el hecho de que su poder legislativo pasa a ser controlado por los niveles de gobierno inferiores, es decir los municipios y parroquias (Ortiz, 2012). El nuevo régimen le dota de un mayor nivel de atribuciones al nivel de gobierno regional, mientras se fortalecen los gobiernos del nivel municipal y parroquial, pues aparte de la participación y control social, se les da un rol de ejecutores. (Ortiz, 2012).

En el marco del sistema de competencias, se ha avanzado en la definición de competencias exclusivas, sin embargo algunas se repiten en varios niveles de gobierno, y como ya se mencionó no llega a definir con precisión cuales son las competencias concurrentes. La facultad de planificar es transversal hacia todos los niveles de gobierno de forma articulada.

5. Entorno jurídico de instancias y mecanismos de articulación y participación para la Planificación y el Ordenamiento Territorial.

A continuación, en el marco de la Reforma del Estado, la Constitución del 2008 y demás normas vigentes en el Ecuador, se realiza una revisión de los principios para las relaciones intergubernamentales, en especial de lo que implica la articulación que debe darse entre niveles de gobierno, además de las instancias de participación, concebidas como mecanismos de la democracia representativa, para los asuntos públicos, lo que involucra la formulación e implementación de los PDOT.

Las normas constitucionales y legales como el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” COOTAD y el “Código de Planificación y Finanzas Públicas” COPFP, menciona definiciones conceptuales, respecto a lo que son o como se concibe a los PDOT, así como también menciona los principios para las relaciones intergubernamentales en el marco del desarrollo de estos planes.

De acuerdo a lo que establece el COPFP, en su art. 41, los PDOT son: “directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio...” y el art. 43 menciona que los planes de ordenamiento territorial son:

instrumentos que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo, respecto de los asentamientos humanos, 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 (COPFP: 2011).

La Constitución en los art. 262 a 267, en torno a las competencias exclusivas de los GAD regionales, provinciales, cantonales, y distritales y parroquiales, inician con el siguiente enunciado:

Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial. Siendo vinculante para los GAD la responsabilidad de formular los instrumentos de planificación coordinada y articuladamente entre sí. (Constitución, 2008).

En el COPFP, menciona un sin número de veces a la articulación entre los instrumentos de planificación de los GADs, siendo reiterativo el hecho de la construcción de una Estrategia Territorial Nacional - ETN y procedimientos de articulación entre el gobierno central y los GADs que permitan la coherencia de los procesos de planificación territorial, según lo determina el art. 10. El art. 12, habla sobre las competencias de los GADs de planificar, haciendo énfasis en la articulación y coordinación con los diversos niveles de gobierno; y determina la conformación de instancias de articulación tales como el Consejo Nacional de Planificación y los Consejos de Planificación de los GADs.

En el artículo 2 literal h) del COOTAD se señala como objetivo de la ley la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública.

El art. 2 del COOTAD establece además como objetivo el de la autonomía de carácter política, administrativa y financiera de los GADs. En el art. 6 menciona que “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República” (COOTAD, 2010)

El art. 3 del COOTAD menciona como principio fundamental el de la subsidiaridad que “supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos”.

El Art. 160 de la Constitución, que incluye el “ejercicio concurrente de la gestión” y actividades de “colaboración y complementariedad” entre los niveles de gobierno. Esta norma se explicita en el art. 126 del COOTAD.

Se habla de articulación, al tratar las competencias del COOTAD, por ejemplo en el art. 132 de las competencias de cuencas hidrográficas, de riego (coordinación y conformación de mancomunidades), en el art. 133, del fomento a la producción “ejecutarán de manera coordinada y compartida”, de la gestión ambiental en el Art. 136 “...para lo cual se crea el sistema descentralizado de gestión ambiental”, de la prestación de servicios públicos en el art. 137.

Las demandas de articular la gestión pública tienen directa relación con el concepto de concurrencia en las competencias, inclusive para las competencias que son exclusivas, las condiciones de autonomía y articulación de los GADs marca la gestión de las mismas. En este contexto y de la revisión del marco legal, la planificación es vista como un espacio e instrumento de articulación y ejecución de políticas públicas en los territorios en todos los niveles de gobierno y en todo el ciclo de la política pública.

Es indispensable entonces tener claro las reglas del juego, reglas que sin duda están dadas en buena medida por las competencias y atribuciones que posee cada nivel de gobierno, actuando bajo modalidades no jerárquicas, pero si organizadas, de aquí que tanto

en la Constitución como en el COOTAD, se establecen competencias y facultades correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y establece al proceso de descentralización como un elemento indispensable de la planificación nacional, necesario para optimizar la gestión pública. (SENPLADES, 2012).

Otro de los instrumentos de carácter técnico que dicta lineamientos para la formulación de instrumentos de Planificación es la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias” elaborado por SENPLADES, menciona en torno a la articulación en la planificación lo siguiente:

Lineamiento 3. Articulación Intergubernamental. “Es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertadas de los niveles de gobierno, estas relaciones no son lineales ni unidireccionales y que no existe jerarquía alguna en los procesos de planificación”. (SENPLADES, 2010:19)

Son los Consejos Locales de Planificación los espacios con el rol de fomentar la participación del proceso de formulación de los PDOT, en los que es factible verificar también la coherencia de programación de la inversión presupuestaria con el PDOT y vigilar la coherencia de los planes con los planes del resto de niveles de gobierno, son también espacios en los que “se formulan los PDOT, políticas locales y sectoriales, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación y estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación”. (SENPLADES, 2010)

El rol del nivel intermedio de gobierno, que para el caso vendría a ser el Gobierno Provincial, mientras no se concrete la existencia del nivel de gobierno regional (la Constitución asigna ese rol a los gobiernos regionales), vendría dado por la vinculación entre el nivel nacional y los niveles sub provinciales, pues para ello contribuyen algunos factores como el hecho de la vinculación entre alcaldes y representantes de las juntas parroquiales en el legislativo del Consejo del gobierno provincial, y la posibilidad de articular a los municipios en su territorio provincial.

La articulación se debe garantizar también a nivel de los gobiernos pares circunvecinos, lo mínimo que se debe garantizar es el conocer las acciones que se van a ejecutar antes de su implementación en el territorio. Ello puede requerir un mecanismo de comunicación

específico con los otros niveles de gobierno, para lo cual previamente sería indispensable se acuerde el tipo de aportación de cada nivel de gobierno.

Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial: “Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector o subsectores, aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una de las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en el acción pública, aprovechas 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 e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socioculturales, económicos ambientales – territoriales y político administrativos” (SENPLADES, 2010:18).

Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo: “La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo, con la planificación y el ordenamiento territorial de los GAD”, El artículo 280 establece la obligatoriedad de observar el Plan Nacional de Desarrollo para el sector público, es así que se ha considerado que para lograr una articulación entre los PDOT de los GAD con la planificación nacional, se debe considerar que:

las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales y que las intervenciones previstas en los PDOT se articulen con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del PND) sean referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los GAD. (SENPLADES, 2011:21).

De acuerdo a la normativa vigente, los mecanismos e instancias para la articulación en ella recogidos, así como a los procesos de formulación participativa de los PDOT, garantiza la articulación del nivel provincial con los niveles cantonales y parroquiales en el proceso de formulación de los PDOT, con un enfoque ascendente (es decir de abajo hacia arriba) en el que la representación de los niveles territoriales cantonal y parroquial está garantizada en

las diversas fases del proceso, desde la elaboración del diagnóstico hasta su aprobación, acogiendo así lo que estipula el artículo 2 y 3 del COOTAD con respecto al principio de autonomía y subsidiaridad.

Sin embargo la articulación del nivel cantonal con el nivel provincial en la formulación de los PDOT cantonales, no está garantizada, tampoco la articulación con los gobiernos pares circunvecinos, pues al parecer la articulación con la escala provincial dependería más bien de la voluntad de los municipios de formular sus Planes considerando los referentes que desde el nivel provincial se emitan. Esta situación evidentemente no garantiza una articulación coherente con dicho nivel ni con los planteamientos expresados en la visión de desarrollo o el modelo territorial deseado provincial, considerando que además la competencia de definir el uso del suelo en la jurisdicción cantonal está dada por el GAD cantonal o metropolitano, situación que abona la posibilidad de encontrar desempates entre estos dos niveles de gobierno.

A pesar de ello, vale destacar el considerar a la escala provincial (hasta la concreción del nivel regional) como una escala crucial de articulación por el hecho de que permite mirar las escalas cantonal y parroquial a la hora de formular una visión de desarrollo para el territorio o definir una estructura territorial deseada en el ámbito del Ordenamiento Territorial, puesto que facilita encontrar una estrategia territorial común con una mirada de escala territorial más amplia, el diagnóstico provincial se convierte entonces en un referente para los GADs de escala cantonal y parroquial de la Provincia.

5.1 Entidades e instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial para la articulación.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, define las entidades, procesos e instrumentos que contribuyen a integrar actores sociales e institucionales, para contar con una planificación del desarrollo organizada y coherente. Entre sus objetivos está: “generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos sus niveles de gobierno y orientar la gestión pública al logro de resultados” (COPFP, 2012).

A partir de las disposiciones constitucionales, se ha demandado la necesidad de configurar todo un Sistema Nacional de Planificación denominado Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa - SNDPP, el mismo que está conformado por:

Consejo Nacional de Planificación constituido como el organismo superior del sistema y precedido por el Presidente de la República, su Secretaría Técnica es SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), los consejos sectoriales de la política pública, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los GADs y los consejos ciudadanos sectoriales (COPFP, 2010).

El Consejo Nacional de Planificación está conformado por: “el Presidente de la República, cuatro representantes de los GADs, siete delegados de la Función Ejecutiva, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Presidente del Consejo de Educación Superior” (COPFP, 2010). Esta entidad es la encargada de conocer y aprobar la 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 y todos los instrumentos de planificación, siendo de obligatorio cumplimiento para todo el sector público e indicativa para los demás sectores” (Constitución Política del Ecuador, 2008); además el SNDPP considera otros instrumentos de planificación que permiten la implementación del Plan, estos instrumentos obedecen a una articulación que es mandatorio y contribuyen así a la vinculación y complementariedad que deben existir entre instrumentos del Sistema. (SENPLADES, 2013:5).

En esta línea se reconocen tres tipos de articulación:

1 Articulación vertical: Contempla la interlocución entre los diferentes niveles de la administración con distintas competencia, pero sin embargo convergentes en un mismo territorio (Feliu, 2013)

2 Articulación horizontal: se considera dos instancias, por una parte la coordinación inter territorial, referida a la interlocución entre administraciones del mismo nivel competencial con una demarcación territorial diferenciada, el ser colindantes no necesariamente sería una condición, pero si debe contar con criterios de proximidad geográficos o culturales. Por otra

parte, se refiere “a la integración intersectorial, socioeconómica y ambiental, en las políticas con incidencia territorial a nivel intra e interinstitucional”. (Feliu, 2013:16)

3 Participación social: Consiste en la participación de agentes de la sociedad en la gestión de políticas con incidencia territorial (Feliu, 2013)

Con la finalidad de garantizar esta articulación de acuerdo a lo que manifiesta SENPLADES, se reconocen 3 instancias más:

- a. Instancia de coordinación territorial: Permite la particularización del Plan Nacional y la Estrategia Territorial Nacional en cada una de las nueve zonas de planificación, y la articulación de la planificación subnacional, en concordancia con las políticas y objetivos nacionales.
- b. Instancia de coordinación intersectorial: Vincula de manera horizontal la institucionalidad públicas, dando paso a la articulación de la planificación nacional con la institucional, en este nivel se formula la política intersectorial y sectorial.
- c. Instancia Institucional: Esta tiene que ver con la planificación estratégica y operativa de instancias públicas, instrumentalizada a través de la planificación institucional de la política.

Adicionalmente, el SNDPP, se alimenta de las Agendas Nacionales para la Igualdad, que son formuladas por los Consejos de la Igualdad y de la Participación Ciudadana, cuyo organismo es la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural. (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Los instrumentos definidos como parte del SNDPP son en primera instancia El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, posee doce objetivos estructurados sobre la base de la consecución de:

consolidar un Estado democrático y la construcción del poder popular; auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad; Mejorar la calidad de vida de la población, Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral; garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global; consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible; Garantizar el trabajo digno en todas sus formas; impulsar la transformación de la matriz productiva; asegurar la soberanía

y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. (Senplades: 2013)

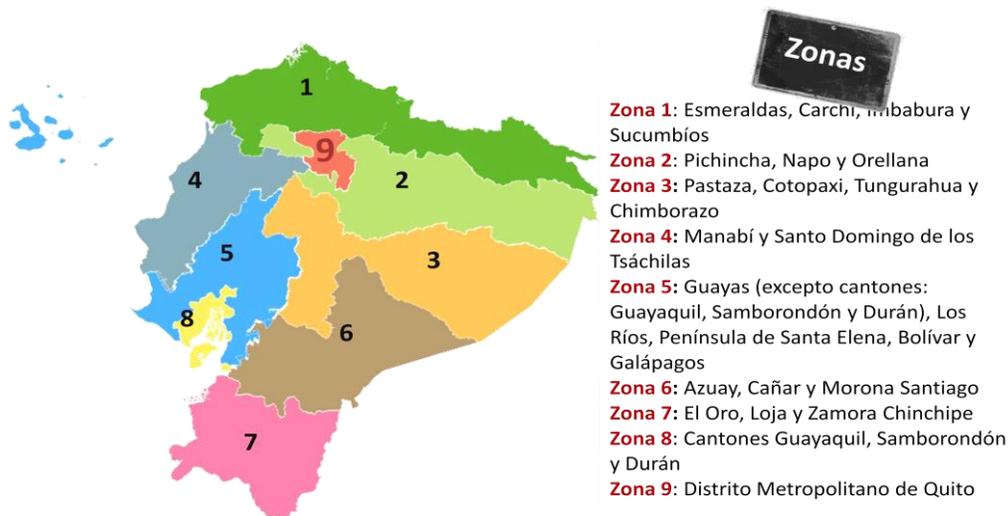
Las Agendas sectoriales son instrumentos de coordinación y concertación sectorial, en las que se plasman las políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada ministerio.

Las Agendas de coordinación Intersectorial son formuladas por cada Consejo Sectorial de la Política, considerando el Plan Nacional de Desarrollo vigente y el análisis territorial, con el fin de articular las acciones entre las entidades coordinadas y otros Consejos Sectoriales para el cumplimiento de metas comunes.

La Estrategia Territorial Nacional – ETN, es considerada como un instrumento de planificación nacional, complementaria al Plan Nacional de Desarrollo, “establece lineamientos sobre ordenamiento territorial, sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los equipamientos, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural” (Senplades, 2013). Como parte del modelo territorial deseado, la ETN desarrolla el eje de sustentabilidad ambiental, y propone una serie de lineamientos que tanto el nivel nacional y el nivel local deben considerar en sus distintos planes y políticas.

Las Agendas zonales, son otro instrumento de planificación y ordenamiento territorial del nivel nacional, nueve en total, una por zona de planificación y son considerados como “instrumento de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local. Estos instrumentos inciden en el desarrollo integral del territorio y se vuelve un referente de planificación y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados GAD, y propician la cohesión e integración territorial”. (Senplades, 2013).

Gráfico No 2: Zonas de Planificación



Fuente: Senplades, 2013

Las Agendas para la Igualdad, son instrumentos que permiten transversalizar los enfoques de igualdad contenidos en la Constitución en las Directrices Intersectoriales y en la política pública Sectorial. Estas contienen propuestas de política y lineamientos para un efectivo cumplimiento de este principio constitucional. Los contenidos de las agendas para la igualdad permiten la incorporación de principios de igualdad de género, intergeneracional, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana en todo el proceso de la política pública. (SENPLADES, 2013).

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Local, son instrumentos contemplados en la Constitución de la República, que por medio del cual orienta a los gobiernos subnacionales desarrollar una gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral; y contienen las principales directrices respecto de: “decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio relacionadas con los asentamientos humanos, las actividades económico – productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales” . Estos instrumentos contarán con una visión de largo plazo, y estarán enmarcadas en el ejercicio de sus competencias. (SENPLADES, 2013)

Gráfico No 3: Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente: PNBV – SENPLADES, 2013

Bajo el nuevo régimen de desarrollo que plantea la Constitución, de acuerdo a lo revisado hasta aquí, se abren caminos y oportunidades para nuevas formas de gobierno y de relaciones intergubernamentales, y por ende de gestionar el desarrollo del territorio, en donde la articulación se presenta como un elemento preponderante para garantizar la operatividad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, pues se apuesta a este Sistema para la creación de condiciones que aporten al desarrollo propio de cada sector y de cada nivel de gobierno y para su complementariedad.

Si bien hasta la fecha la aplicación de la nueva Constitución mantiene deudas para forjar esta articulación entre instancias de gobierno como la creación del nivel autónomo de gobierno regional o intermedio que ha quedado postergado, evidenciando la ausencia de un gobierno que con una visión más amplia del territorio, pueda mirar las potencialidades del mismo, queda latente la brecha entre Estado Central y gobiernos locales aún espaciada; han existido avances institucionales significativos, que para el caso de la articulación intergubernamental aporta significativamente, por el hecho de introducir una nueva composición de órganos legislativos locales, como son los Consejos de Planificación de los

GAD, además de la conformación de un nuevo sistema nacional de competencias, abriendo así oportunidades de integración territorial.

CAPÍTULO III

LA ARTICULACIÓN MULTINIVEL EN EL CARCHI – UN NUEVO MODO DE GOBERNAR

En este capítulo se intentará realizar una reconstrucción del proceso de articulación multinivel en la Provincia del Carchi, evidenciando la experiencia que a través de los años la provincia ha logrado acumular en materia de articulación, no solamente entre niveles de gobierno sino también con otros actores e instituciones del territorio, abordaremos los programas que se han puesto en marcha desde hace 20 años, los actores que han impulsado estos procesos, las formas, principios, metodologías y diseño institucional que se han logrado consolidar como contingentes de actividades o interacciones que se dan entre niveles de gobierno presentes en Carchi.

Previo a todo este análisis, describiremos brevemente datos generales de la Provincia, y describiremos también antecedentes políticos que podrían haber contribuido a forjar esta articulación, verificando si las dimensiones o perspectivas descritas por Farinós, 2008 en cuanto a la acción pública, (a. coordinación vertical, b. coordinación horizontal, c. participación social) se han considerado en territorio carchense.

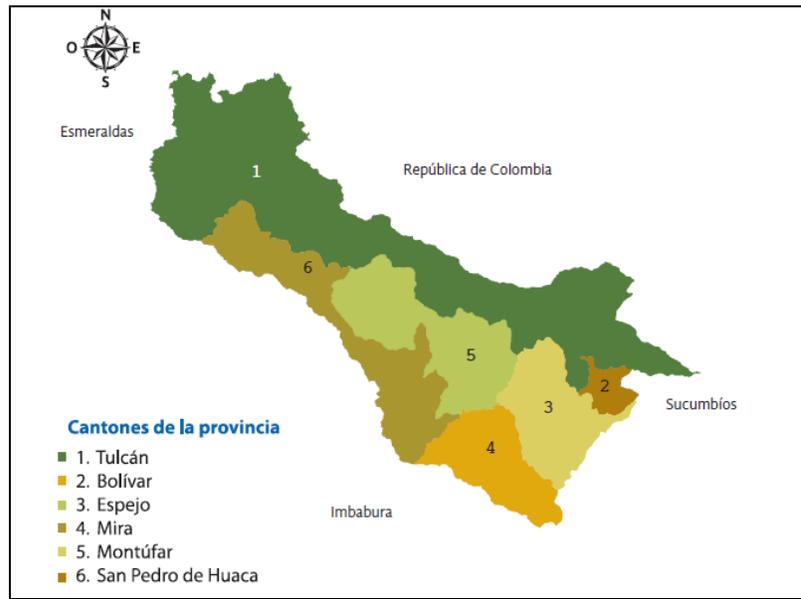
1. Generalidades de la Provincia del Carchi

1.1 Descripción territorial

La Provincia del Carchi, pertenece a la Zona de Planificación 1; conformada además por Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos. Ubicada al norte del callejón interandino y entre sus principales características geofísicas se puede destacar, lo irregular de su relieve y topografía: su altura se registra desde los 100 m.s.n.m. en Tobar Donoso, hasta los 4 729 m.s.n.m. en la Cima del volcán Chiles. Del total de la superficie provincial apenas el 8% es zona plana, por lo que al Carchi se lo conoce como la provincia montañosa, su sistema orográfico está conformado por “el Chiles, que alcanza los 4.729 metros y se constituye en el pico más alto, seguido de otras elevaciones importantes como son el Pelado con 4.149 m, el Chiltazón (3.967m), el Mirador (3.831m), el Iguán con 3.830 m, el San Francisco (3.685

m.), el Cerro Negro (3.674 m) y el Golondrinas con 3.078 metros de altura” (Ortiz, 2001:58 citado en PNUD, 2013).

Gráfico No 4: Mapa Político Administrativo de la Provincia del Carchi



Fuente: Agenda de Prioridades para el Desarrollo 2013 – 2020

La provincia forma parte de tres cuencas hidrográficas: “1. La cuenca hidrográfica del río Mira, que ocupa la mayor parte de la provincia y desemboca en el océano Pacífico; 2. La cuenca binacional Carchi – Guáitara; y 3. Una parte de la cuenca del río Napo”. (PNUD, 2013). Además cuenta se ubican La Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Golondrinas.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2010, la provincia del Carchi cuenta con una población de 164.524 habitantes. “El Cantón Tulcán cuenta con la mitad de la población en territorio y extensión, le sigue en importancia territorial y poblacional el Cantón Montufar; los restantes cantones tienen menos de 15.000 habitantes”. (GPC, 2011)

Tabla 5. Número de habitantes del Carchi con respecto a lo nacional

| CANTONES | TOTAL | % PROVINCIAL | % NACIONAL |
|--------------------|------------|--------------|------------|
| Tulcán | 86 498 | 52,58 | 0,59 |
| Montúfar | 30511 | 18,54 | 0,21 |
| Bolívar | 14 347 | 8,73 | 0,1 |
| Espejo | 13364 | 8,12 | 0,09 |
| Mira | 12 180 | 7,4 | 0,08 |
| San Pedro de Huaca | 7624 | 4,6 | 0,05 |
| CARCHI | 164524 | 100 | 1,12 |
| NACIONAL | 14'483,499 | | |

Fuente: Gobierno Provincial del de Carchi, 2014

Con respecto a la presencia étnica, en la Provincia, se asienta la nacionalidad Awá ubicada al noreste de la Provincia del Carchi, están también en Esmeraldas, e Imbabura y una representativa población de afroecuatorianos (PNUD, 2013)

1.2 Perfil Económico Productivo

Carchi es considerada como una región eminentemente agrícola y ganadera, sin embargo solamente el 30% de su superficie es apta para estas actividades. Según el III Censo Agropecuario, la Agricultura, Ganadería, ocupa el segundo lugar en importancia dentro de la economía provincial; aporta con el 16.4% al PIB provincial. Según el censo del 2010 la PEA del Carchi es de 68.658 representando el 41,73% de la población total de la provincia. La Provincia mantiene relaciones de intercambio en relación a productos agrícolas con Imbabura y Pichincha principalmente (PNUD, 2013).

2. **La institucionalidad dentro de la Provincia del Carchi**

2.1 Institucionalidad Pública – Descentralizada en Carchi

Para este análisis no se considerará el universo de los GADs que conforman la Provincia del Carchi, se analizará en cascada al GAD Provincial del Carchi, al GAD Cantonal de

Tulcán, por ser el Cantón donde se ubica la capital provincial, y al GAD parroquial rural de Julio Andrade, que está dentro de la jurisdicción del Cantón Tulcán y que en el último capítulo de esta tesis, se considerarán estos GADs para verificar contenido y coherencia territorial entre estos PDOT en cascada.

2.1.1 Nivel de Gobierno Provincial

En función de lo que establece el marco normativo y legal en lo relacionado a la planificación, en la Provincia del Carchi se han constituido los Consejos de Planificación y Consejos de Participación Ciudadana con el fin de desarrollar el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los PDOT.

El Gobierno Provincial del Carchi aprueba el mes de octubre del 2011 dos ordenanzas: La primera regula la implementación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social en la Provincia, y la segunda que constituye y regula la conformación, organización y funcionamiento del Consejo de Planificación, este concebido como el espacio de discusión análisis y resolución con la participación de la ciudadanía, a través del cual se planifica el desarrollo con visión de largo plazo, se ordena la distribución de las acciones públicas en función de las condiciones que se presenta en el territorio. (GADPC, 2011).

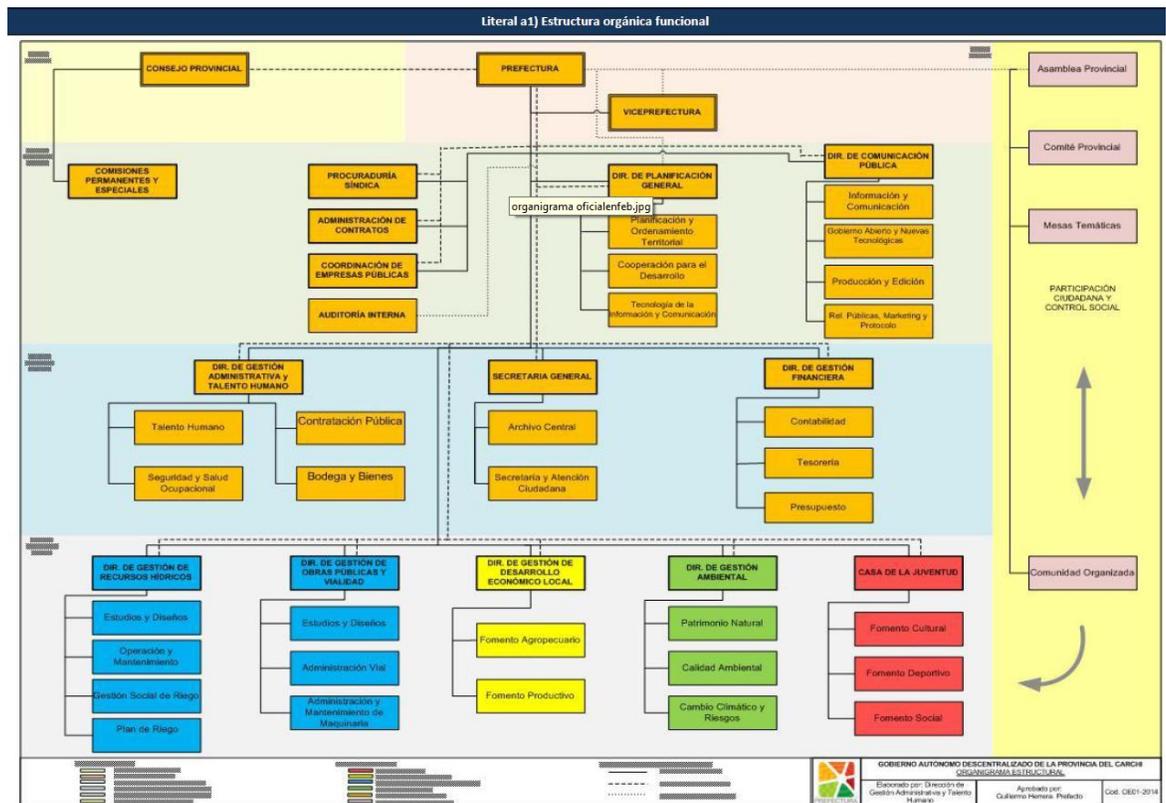
El Sistema Provincial de Participación Ciudadana del Carchi ha sido estructurado como “un conjunto de instrumentos y procesos que interactúan y operan con el objetivo de asegurar la participación de los ciudadanos y ciudadanas de la Provincia”, este sistema se denomina Carchi Participa, y busca lograr una gestión coordinada, concertada y participativa con las y los ciudadanos, organizaciones públicas, y privadas y demás actores sociales. (GADPC, 2011).

La estructura orgánica funcional del Gobierno Provincial del Carchi, se muestra fortalecida en cuanto al componente de Planificación, siendo esta dependencia vital para la gestión institucional, no es una dirección más, pues esta se encuentra directamente vinculada a la Prefectura y a la Viceprefectura. La dirección se denomina Dirección de Planificación General y cuenta con tres coordinaciones, la de Planificación y Ordenamiento Territorial, la de Cooperación para el Desarrollo, y la Tecnología de la Información y

Comunicación, esta dirección se instauró mediante ordenanza, como dependencia administrativa de carácter técnico, cuya misión descrita en la página web institucional es la de orientar estratégicamente el proceso de desarrollo institucional y territorial de manera coordinada y articulada con los distintos niveles de gobierno y la participación protagónica de la ciudadanía, considerando los lineamientos de la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. Dentro de sus principales objetivos de la dirección está el elaborar el PDOT de la Provincia, implementar el Sistema de participación ciudadana, implementar el sistema de planificación así como el sistema de seguimiento y evaluación además el de canalizar la cooperación internacional a los intereses y prioridades que establece el PDOT. (GADPC, 2011).

La Dirección de Planificación Estratégica está estrechamente ligada con la Dirección de Gestión Financiera, pues a partir de la priorización de proyectos que considera la dirección de planificación basada en las decisiones de las instancias de concertación y una vez que el Consejo Provincial apruebe, la dirección financiera organiza su presupuesto anual y plurianual, es así que el Plan de Desarrollo se convierte en la hoja de ruta para la institución y su presupuesto está atado al Plan. Las otras direcciones como la de Gestión Ambiental, la de Desarrollo Económico Local, la de Gestión de Obras Públicas y Vialidad y la de Gestión de Recursos Hídricos, están sujetas a basar su gestión en lo que se haya determinado en el Plan, sus actividades son reportadas permanentemente a la Dirección de Planificación y esta dirección es la llamada a monitorear constantemente los avances del Plan e informar al Consejo de Planificación y al Sistema de Participación Ciudadana “Carchi Participa”. (CY, 2015, entrevista).

Gráfico No 5: Estructura orgánica funcional Gobierno Provincial del Carchi



Fuente: GPC, 2015

2.1.3 Nivel de Gobierno Cantonal

El Gobierno Descentralizado Cantonal de Tulcán, el mes de septiembre de 2011 reguló mediante ordenanza la forma de operar el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, en la cual norma su estructura orgánica, funciones y atribuciones y se establecen directrices para la coordinación de acciones y actividades de participación ciudadana y control social. Todas estas disposiciones han sido materializadas mediante la conformación de tres instancias legalmente constituidas, estos son:

1 Asamblea Cantonal denominada como Encuentro de actores sociales del Cantón Tulcán, considerada como “un organismo democrático representativo y participativo del sistema de participación ciudadana”, este espacio está conformado por las autoridades electas del cantón, es decir el Alcalde, miembros del órgano legislativo municipal, los presidentes de los GADs parroquiales rurales, los asambleístas por la Provincia del Carchi y

el Prefecto/a. De los representantes del régimen dependiente, está el gobernador/a y los/as directores de los ministerios coordinadores y sectoriales con incidencia en el territorio cantonal y todos los actores que conforman el tejido social de incidencia en el Cantón, basado en un diagnóstico y mapeo de actores que se lo actualiza semestralmente. (GADCT, 2011).

A partir de este espacio se han conformado seis mesas temáticas de diálogo en los siguientes ámbitos: económico productivo, socio cultural, ambiental, energía y conectividad, político institucional, y para el componente de ordenamiento territorial están los asentamientos humanos y movilidad. De estas seis mesas se designa a tres delegados de cada mesa y son estos 18 representantes los delegados del Encuentro de Actores Sociales del Cantón Tulcán al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

2 Consejo de Participación Ciudadana y Control Social constituye la máxima instancia de participación en el Cantón Tulcán, integrado por el Alcalde, el representante del legislativo municipal, el/la jefe político del Cantón, el presidente/a de los GAD parroquiales rurales, los/as representantes de la sociedad delegados por el Encuentro de Actores Sociales (18 ciudadanos/as), un representante ciudadano por cada una de las parroquias rurales del cantón Tulcán integrantes del Consejo de Planificación Parroquial, un representante de la nacionalidad Awá, un representante designado por el Cabildo de la Comuna Pasto “La Esperanza”, un representante de los grupos de atención prioritaria de incidencia cantonal, un delegado técnico nominado por el Consejo de Planificación de Tulcán.

El Consejo tiene el objetivo de fortalecer a la planificación territorial y el desarrollo del Cantón, aportando en la definición de políticas locales y sectoriales para su ejecución siempre alineada al PDOT, así como también aportar en la construcción de la agenda de desarrollo territorial cantonal y en la elaboración de presupuestos participativos pero sobre todo tiene la finalidad de promover la formación ciudadana mediante el debate, la deliberación y concertación sobre aspectos relevantes para el desarrollo territorial del Cantón.

3 Consejo de Planificación del Cantón Tulcán conformado por el alcalde, un concejal/la designado por el Consejo Municipal, el director/a del área de planificación municipal, tres ciudadanos representantes del Encuentro de Actores Sociales, un representante del GAD parroquial rural, sus principales funciones son el de emitir resolución favorable a las prioridades estratégicas de desarrollo, es el ente encargado de velar por la coherencia y concordancia del PDOT con los planes del resto de niveles de gobierno y con el Plan Nacional, además está el de verificar la coherencia entre la programación presupuestaria plurianual y los planes de inversión con el respectivo PDOT, está también el de generar condiciones y mecanismos de coordinación para tratar temas relacionados a los objetivos de desarrollo territorial y sectorial.

La estructura orgánica funcional municipal, desde una apreciación personal se presenta poco estructurada, esta cuenta con dos entes planificadores, una dirección de Planeación Estratégica y otra Dirección de Planificación, los procesos de PDOT son asumidos por la dirección de Planeación Estratégica, esta dirección asume también procesos de desarrollo económico y social y proyecto estratégico y cooperación internacional.

En términos de institucionalidad relacionada a la Planificación y el Ordenamiento Territorial, el GAD Cantonal de Tulcán – GADCT, cuenta con la Dirección de Planeación Estratégica – DPE, conformado por un equipo multidisciplinario, que responde a los sistemas del PDOT cantonal (sistema ambiental, económico-productivo, socio-cultural, político-institucional, asentamientos humanos y movilidad, conectividad y energía) es decir hay un técnico encargado por cada sistema, además cuenta con una Jefatura de Participación Ciudadana integrada a la DPE, la dirección fundamenta su gestión en la planificación participativa y garantiza que la ejecución del presupuesto se derive de la planificación y el ordenamiento territorial, y es la dependencia con la responsabilidad directa de elaborar y garantizar que el PDOT se ejecute, de forma articulada con los GAD provincial y parroquiales, acorde a las competencias establecidas para cada nivel de gobierno, cabe destacar que la formulación del PDOT se realizó también con un importante apoyo en asesoría técnica de la cooperación alemana GIZ.

La evaluación y monitoreo de la ejecución y alcance de los objetivos del PDOT se articula al seguimiento de planes de inversión anual y plurianual, además el seguimiento considera como eje fundamental la articulación con el Gobierno Provincial y los GAD parroquiales, considerando también a las instituciones desconcentradas (Muller, 2013), tal como lo demuestra la matriz de seguimiento del Sistema Ambiental del PDOT de Tulcán.

Tabla 6: Seguimiento y monitoreo al Sistema Ambiental del PDOT de Tulcán

| PROGRAMA / Proyecto | Plazo de ejecución | | | Institución | | Monitoreo del Alcance de Metas | | | | | | | | |
|---|--------------------|---------|-------|----------------------------|------------------------------|---|-------------------|-----------|----------|----------|----------|----------|--|--|
| | corto | mediano | largo | ejecutiva | coordinación / asistencia | Unidad de Medida | Programado a 2031 | Acumulado | | | | | | |
| | | | | | | | | 012 -015 | 016 -019 | 020 -023 | 024 -027 | 028 -031 | | |
| MANEJO DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN Y USO ESPECIAL | | | | | | | | | | | | | | |
| MANEJO DEL ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL CORDILLERA VIRGEN NEGRA | | | | GAD-MT | GAD Prov. MAE | % ejecución del Plan de Manejo | 90% | | | | | | | |
| MANEJO DE LOS BOSQUES, PÁRAMOS Y FUENTES DE AGUA DE LA COMUNA LA ESPERANZA | | | | GAD-MT, EPMAPA-T | SENAGUA MAE | % de cobertura de páramos y bosques | 70% | | | | | | | |
| CO-MANEJO DEL BOSQUE PROTECTOR CERRO GOLONDRINAS CORRESPONDIENTE AL CANTÓN TULCÁN | | | | Comité Co-manejo | MAE GAD-MT | % ejecución del Plan de Manejo | 90% | | | | | | | |
| INTEGRIDAD CULTURAL Y ECOLÓGICA DEL TERRITORIO AWÁ CORRESPONDIENTE AL CANTÓN TULCÁN | | | | FCAE | Secretaría de Pueblos GAD-MT | Ha manejadas acorde al Plan de Vida Awá | 67 mil | | | | | | | |
| MANEJO INTEGRAL DE CUENCAS | | | | SENAGUA GAD Prov. | GAD-MT EPMAPA-T | % población con acceso a agua potable | 99% | | | | | | | |
| MANEJO DE VERTIENTES | | | | GAD-MT EPMAPA-T GAD-Par. | SENAGUA GAD Prov. | | | | | | | | | |
| TURISMO COMUNITARIO, AGRÍCOLA, CULTURAL Y DE NATURALEZA | | | | GAD-MT GAD-Par. | MINTUR | No. de nuevas empresas | a definir | | | | | | | |
| EDUCACIÓN AMBIENTAL | | | | Min. Educación MAE SENAGUA | GAD-MT GAD-Prov. GAD-Par. | No. habitantes integrados al programa | a definir | | | | | | | |

Fuente: Muller, 2013

4 Resumen del proceso de elaboración del PDOT del Cantón Carchi

El GADCT elaboró y ejecutó el PDOT con la participación ciudadana, en articulación de los GADPC y los niveles parroquiales, acorde a sus competencias, El GAD de Tulcán, cuenta con la Dirección de Gestión de Planeación Estratégica - DPE, y es a través de esta estructura que se ha propiciado una activa participación de la ciudadanía en la construcción del Plan, a través de la conformación de mesas sectoriales implementadas en eventos participativos en centros urbanos y las nueve parroquias rurales, además se conformaron mesas de diálogo con los GAD parroquiales, el GAD Provincial e instancias desconcentradas del Estado además de la FECAE - Federación de Centro Awá. Se llevaron

a cabo tres encuentros de actores sociales acorde a los seis sistemas del PDOT, en donde se logró consolidar el diagnóstico y la propuesta participativa, una vez que se contó con la primera versión del Plan, se llevaron adelante talleres de participación ciudadana con el fin de adecuar y complementar los nueve PDOT de las parroquias rurales. Se llevaron adelante también eventos de deliberación en cada una de las nueve parroquias rurales, mesas de trabajo con las direcciones y empresas del GAD de Tulcán coordinadas y sistematizadas en documentos de análisis y validación por la Dirección de Planificación Estratégica del municipio (Muller, 2013).

2.1.4 Nivel de Gobierno Parroquial

De acuerdo a lo mencionado en el PDOT en el análisis que se hace respecto de la capacidad institucional y territorial para la parroquia de Julio Andrade, existe una debilidad en la Estructura Orgánica y Funcional del GAD parroquial, en lo que tiene que ver con aspectos de talento humano técnico administrativo, pues se cuenta con solo una persona para desempeñar varias funciones al mismo tiempo, secretaria, tesorera, con conocimientos limitados de la administración pública, bajo este contexto la debilidad en la institucionalidad respecto de proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial es evidentemente limitada. (GPPJL, 2015).

Con respecto al sistema de participación ciudadana, no se lo ha constituido de manera formal, es decir mediante ordenanza, sin embargo haciendo referencia a los procesos de participación ciudadana analizados a nivel provincial y cantonal, existe constancia de la participación en estos espacios del GAD parroquial de Julio Andrade, sin embargo el sistema de participación ciudadana parroquial no ha sido fortalecido como un ejercicio participativo que genere responsabilidad social en procesos de desarrollo, a pesar de haberse llevado a cabo tres presupuestos participativos, varias mesas de diálogo y asambleas al año, no se ha logrado afianzar, de acuerdo a lo que manifiesta el PDOT, un tejido social en el territorio. (MP, CY, 2015, entrevista).

Sin embargo de esto la participación del GADPJA ha sido activa en los espacios de concertación y diálogo que mantienen sobre todo el nivel de gobierno cantonal y con menos

impacto en el nivel provincial. Articulan la planificación a través de presupuestos participativos llevados a cabo por medio de Asambleas, sin embargo los procesos de seguimiento y evaluación la efectúan de manera aislada sin el aporte de la participación ciudadana. Esta afirmación se derivada de las entrevistas realizadas a personeros del municipio de Tulcán, del Gobierno Provincial del Carchi y de la revisión de registros de asistencia de estos espacios de articulación y del mismo PDOT del GAD Parroquial de Julio Andrade. (GADPJA, 2015).

Otro aspecto referido a la institucionalidad del GAD, hace referencia a la ausencia de un modelo de gestión orientado a la producción de resultados, lo cual implica que no exista un presupuesto regido a lo planificado. (MP, 2015, entrevista).

En cuanto a la formulación del PDOT parroquial, y su análisis en cuanto a coherencia y calidad de contenidos, se lo hará en el siguiente capítulo, siendo necesario partir del hecho de que el Plan fue realizado mediante consultoría.

2.2 Institucionalidad Pública – Desconcentrada

También están presentes en la provincia las representaciones de las instituciones del gobierno central desconcentradas por zonas de planificación, que para el ámbito de estudio pertenecería a la zona de planificación 1.

Instituciones Regionales:

1 Secretaría Nacional de Planificación – SENPLADES Zona 1 (con sede en la ciudad de Ibarra): Siendo la entidad rectora para la zona en términos de planificación, se destaca que el instrumento de Planificación que rige para los GAD cuya jurisdicción pertenece al territorio de la Zona 1, se denomina “Agenda Zonal 1”, que de acuerdo a lo establecido en el art. 3 y 5 de la Resolución del Consejo Nacional de Planificación No. CNP-002-2013 de 24 de julio de 2013, dispone que los PDOT de los GAD consideren los lineamientos y directrices de la Estrategia Territorial Nacional y de las Agendas Zonales respectivamente. Por tanto este instrumento será considerado para verificar la articulación multinivel en la Provincia.

En el territorio de la Provincia del Carchi, las entidades públicas del nivel nacional Desconcentradas, son un total de treinta, en la siguiente tabla se representa cuales son y las funciones que desempeñan cada una de estas.

Tabla 7. Entidades públicas desconcentradas que actúan en la Provincia del Carchi

| ENTIDADES PÚBLICAS DESCONCENTRADAS QUE ACTÚAN EN LA PROVINCIA DEL CARCHI | | |
|--|--|---|
| COMPONENTE DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL | INSTITUCIONES | FUNCIÓN |
| Componente Biofísico | Dirección Provincial del Ministerio del Ambiente | Es la autoridad ambiental que ejerce el rol rector de la gestión ambiental, permitiendo garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, promueve el desarrollo sustentable, reconociendo al agua, suelo y aire como recursos naturales estratégicos. |
| Componente Biofísico | Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA | Dirige la gestión integral e integrada de los recursos hídricos en la Provincia a través de políticas que generen una eficiente administración del uso y aprovechamiento del agua. |
| Componente Biofísico | Unidad de Gestión de Riesgos | Garantiza la protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, que promuevan capacidades orientadas a identificar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastres. |
| Componente Político Institucional | Gobernación del Carchi | Garantiza la gobernabilidad democrática en el territorio en el marco del respeto a los derechos humanos, seguridad social, diálogo, concertación, participación ciudadana y transparencia en coordinación con las demás funciones del Estado. |
| Componente Político Institucional | Secretaría de la Gestión de la Política | Ejecuta políticas para la gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras funciones del Estado, con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, fomenta el diálogo político con los actores sociales en el territorio |
| Componente Político Institucional | AGOPRUC (Asociación de Gobierno Parroquiales Rurales del Carchi) | Entidad que orienta, apoya, vigila, y coordina el trabajo de los Gobiernos Parroquiales del Carchi, fortalece sus capacidades. |
| Componente SocioCultural | Distrito de Educación | Mejora la calidad de educación y el bienestar institucional, proporcionando la defensa y difusión de una educación inclusiva, en todos sus niveles y modalidades |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial de Salud | Ejerce la rectoría, regulación, planificación, gestión, coordinación y control de la salud pública en la provincia, garantizando el derecho del pueblo carchense a la salud. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social | Protege a la población tanto urbana como rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte en términos que consagran la Ley de Seguridad Social. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del MIDUVI | Entidad que formula normas, políticas y directrices, planes, programas y proyectos de hábitat, vivienda, agua potable, saneamiento y residuos sólidos a través de una gestión |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial de Cultura | Recora de las actividades culturales, participación en la vida cultural, la promoción de la cooperación cultural internacional, y la afirmación nacional. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES | Ejecuta políticas, programas y servicios para la atención durante el ciclo de vida, protección especial, aseguramiento universal no contributivo, movilidad social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria y aquellos que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del CONSEP | Genera y acompaña procesos participativos de prevención integral, en el tema de drogas, con un enfoque centrado en los sujetos y su buen vivir. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Ministerio del Trabajo | Ejecuta políticas de desarrollo organizacional y relaciones laborales para generar servicios de calidad contribuyendo a incrementar los niveles de competitividad, productividad, empleo y satisfacción laboral en la Provincia. |

| ENTIDADES PÚBLICAS DESCONCENTRADAS QUE ACTÚAN EN LA PROVINCIA DEL CARCHI | | |
|---|---|--|
| COMPONENTE DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL | INSTITUCIONES | FUNCIÓN |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Registro Civil | Realiza la identificación integral de los habitantes, registrar sus actos civiles y otorgar documentos seguros y confiables. |
| Componente SocioCultural | Dirección Nacional de Rehabilitación Social | Su función es la rehabilitación integral de los internos, procurando la reincorporación a la sociedad, y la prevención de la reincidencia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social | Promueve y fomenta el bienestar social de la población, de tal forma que se asegure el logro de una adecuada calidad de vida para todos los habitantes de la provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del MAGAP | Se encarga de regular, normar, facilitar controlar, y evaluar la gestión de la producción agrícola ganader, acuícola de la provincia, promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y productividad del sector en la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Correos | Empresa pública que presta servicios postales. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del SECAP | Institución que se encarga del desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas, de los habitantes a través de procesos de capacitación y formación profesional que responden a la demanda de los sectores productivos y sociales de la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial Plan Ecuador | Trabaja en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales enmarcados en la observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Servicio de Rentas Internas | Promueve y exige el cumplimiento de las obligaciones tributarias. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Turismo | Lidera la actividad turística en la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Banco Nacional de Fomento | Fomenta el desarrollo socio-económico y sostenible enfocado a los pequeños y medianos productores de la Provincia, a través de servicios y productos financieros. |
| Componente Económico Productivo | Servicio Nacional de Aduana del Ecuador - SENA E | Ente de control con respecto al comercio exterior, que promueve la competencia justa en sectores económico, además brinda servicios aduaneros. |
| Componente Movilidad, Energía y Conectividad | Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT | Contribuye al desarrollo social mediante la provisión de soluciones de telecomunicaciones innovadoras. |
| Componente Movilidad, Energía y Conectividad | Dirección Provincial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas | Ejecuta y evalúa políticas, regulaciones, planes programas que garantizan una red de transporte seguro y competitivo, minimizando el impacto ambiental y contribuye al desarrollo social y económico de la provincia. |
| Otros | Consejo de la Judicatura | Es el administrador de la función judicial a nivel Provincial |
| Otros | Delegación Provincial de la Contraloría General del Estado | Organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las demás personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos |

| COMPONENTE DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL | INSTITUCIONES | FUNCIÓN |
|--|--|---|
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES | Ejecuta políticas, programas y servicios para la atención durante el ciclo de vida, protección especial, aseguramiento universal no contributivo, movilidad social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria y aquellos que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del CONSEP | Genera y acompaña procesos participativos de prevención integral, en el tema de drogas, con un enfoque centrado en los sujetos y su buen vivir. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Ministerio del Trabajo | Ejecuta políticas de desarrollo organizacional y relaciones laborales para generar servicios de calidad contribuyendo a incrementar los niveles de competitividad, productividad, empleo y satisfacción laboral en la Provincia. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del CONADIS | Ejecuta política y coordina acciones con los sectores públicos y privados, en el ámbito de las discapacidades y canaliza recursos nacionales e internacionales en este campo. |
| Componente SocioCultural | Dirección Provincial del Registro Civil | Realiza la identificación integral de los habilitantes, registrar sus actos civiles y otorgar documentos seguros y confiables. |
| Componente SocioCultural | Dirección Nacional de Rehabilitación Social | Su función es la rehabilitación integral de los internos, procurando la reincorporación a la sociedad, y la prevención de la reincidencia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social | Promueve y fomenta el bienestar social de la población, de tal forma que se asegure el logro de una adecuada calidad de vida para todos los habitantes de la provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del MAGAP | Se encarga de regular, normar, facilitar controlar, y evaluar la gestión de la producción agrícola ganader, acuícola de la provincia, promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y productividad del sector en la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Correos | Empresa pública que presta servicios postales. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial del SECAP | Institución que se encarga del desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas, de los habitantes a través de procesos de capacitación y formación profesional que responden a la demanda de los sectores productivos y sociales de la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial Plan Ecuador | Trabaja en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales enmarcados en la observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Servicio de Rentas Internas | Promueve y exige el cumplimiento de las obligaciones tributarias. |
| Componente Económico Productivo | Dirección Provincial de Turismo | Lidera la actividad turística en la Provincia. |
| Componente Económico Productivo | Banco Nacional de Fomento | Fomenta el desarrollo socio-económico y sostenible enfocado a los pequeños y medianos productores de la Provincia, a través de servicios y productos financieros. |
| Componente Económico Productivo | Servicio Nacional de Aduana del Ecuador - SENA E | Ente de control con respecto al comercio exterior, que promueve la competencia justa en sectores económico, además brinda servicios aduaneros. |
| Componente Movilidad, Energía y Conectividad | Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT | Contribuye al desarrollo social mediante la provisión de soluciones de telecomunicaciones innovadoras. |
| Componente Movilidad, Energía y Conectividad | Dirección Provincial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas | Ejecuta y evalúa políticas, regulaciones, planes programas que garantizan una red de transporte seguro y competitivo, minimizando el impacto ambiental y contribuye al desarrollo social y económico de la provincia. |

Fuente: GPC, 2014

Conjuntamente con el gobierno central existen otras instituciones en el ámbito de la gestión ambiental, entre las que se cuentan:

- Instituto de Agrocalidad (Antiguo SESA)
- Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador – PROFORESTAL.

2.3 Institucionalidad no gubernamental

Fundación Golondrinas: Dedicada a la conservación de los recursos naturales, del bosque nublado, recuperación de suelos erosionados y educación ambiental.

Programa PRODERENA: Programa financiado por la Comunidad Europea, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Ambiente del Ecuador – MAE.

Grupo de Asistencia Técnica para Reserva El Ángel GAT: Se definen como un espacio técnico “de apoyo directo a la gestión de la REEA por el MAE, apoya la creación de una gobernanza ambiental local”, está conformado ONGs, conjuntamente con técnicos de las unidades ambientales de los gobiernos locales.

Grupo de Apoyo Interinstitucional al Bosque Protector Golondrinas (GAI-BPG): Conformado en el año 2005 por cuatro Juntas Parroquiales, “la Corporación Grupo Randi Randi, Fundación Altrópico, Fundación Golondrinas el Distrito Forestal del MAE, el Gobierno Provincial del Carchi”, su prioridad era el de aunar esfuerzos en beneficios del bosque. El grupo de organizaciones desarrolló actividades enfocadas en la elaboración del plan maestro del BPG. (Poats, 2007)

Grupo de co-manejo del Bosque Protector Golondrinas: A partir del GAI – BPG se desprende este grupo integrado por:

un representante del MAE, un representante de cada una de la juntas parroquiales de Chical, Maldonado, Jijón y Caamaño y el Goaltal, un representante del Gobierno Provincial del Carchi, un representante de los gobiernos municipales de Tulcán, Espejo y Mira, y un representante de los Comités de Gestión que se crearán en cada Parroquia, en representación de las y los propietarios y posesionarios- as de tierras dentro del BPG. Esta propuesta es piloto para el manejo de bosques protectores en el Ecuador. (Poats, 2007: 95).

3 Panorama político electoral en Carchi, su tónica y líderes

Con el fin de entender un poco más las relaciones escalares concebidas como relaciones de poder, retomando las afirmaciones realizadas por Lipietz, 1994, consideradas en el primer capítulo de esta investigación, cuando manifiesta que los distintos niveles de gobierno son también arenas de movilización de poder; vemos necesario contar con un panorama de lo que sucede en Carchi con respecto a cómo se conjugan estas fuerzas políticas, quién las predomina, determinar liderazgos o figuras políticas posicionadas en el transcurso del tiempo, y la medida en que posiciones partidistas en territorio determinan o condicionan las interacciones que pueden darse entre los niveles que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa – SNDPP, además de debelar si estos liderazgos han incidido en la articulación inter escalara en territorio Carchense.

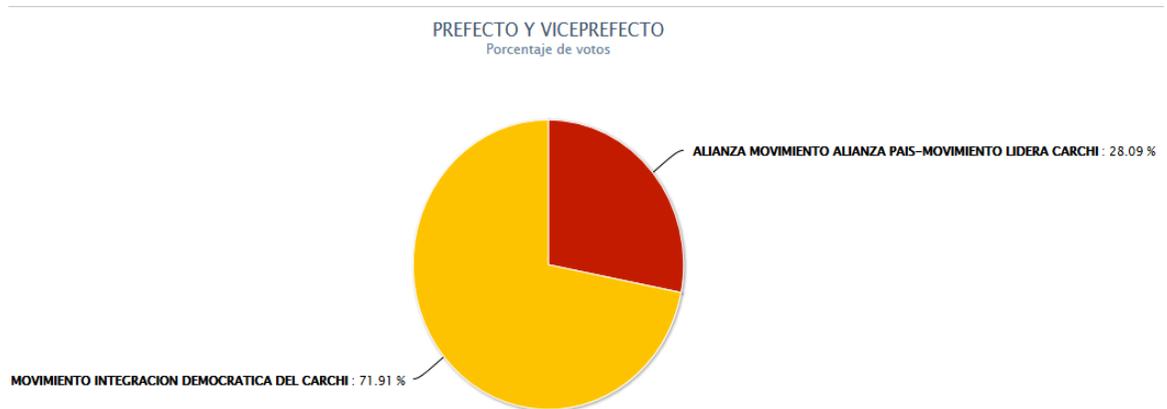
A continuación un análisis de los sistemas de partidos multinivel en Carchi, retomando lo acontecido en las últimas elecciones subnacionales suscitadas el mes de febrero del año 2014.

Ecuador, con un sistema descentralizado, las elecciones subnacionales constituyen un importante acto que reivindica la democracia, el sistema de partidos no se reduce a los partidos nacionales, en territorio existen partidos conformados a nivel de provincia ya sean estos partidos independientes o conformados como alianzas electorales con otros partidos, algunas veces con partidos nacionales, y es justamente este caso el que ha marcado la tónica en Carchi durante el último proceso electoral para elegir autoridades subnacionales que gobernarán durante el período 2014 - 2017, los resultados de estos comicios refleja el panorama político electoral actual en la Provincia, que con un total de 135.237 electores, 508 juntas, de los nueve movimientos que se inscribieron, tres tuvieron el alcance cantonal: “Movimiento de Unificación Bolivariana; Movimiento Independiente Unión Montufareña y Movimiento de Integración y Unidad Mireña. Mientras que los movimientos Social Conservador de Carchi; Somos Carchi; Acción Social, Integración Democrática del Carchi; Trabajo, Libertad y cambio, Acción y Democracia son los provinciales”.

Los dos partidos políticos que despuntaron sus candidaturas para Prefecto fueron Alianza Movimiento Alianza País – Movimiento Lidera Carchi, con el candidato Luis

Fernando Ruiz, quien obtuvo el 28.09 % de votos, y el Movimiento Integración Democrática del Carchi representado por Guillermo Herrera, que con un amplio margen (71.91% de los votos), ganó la candidatura.

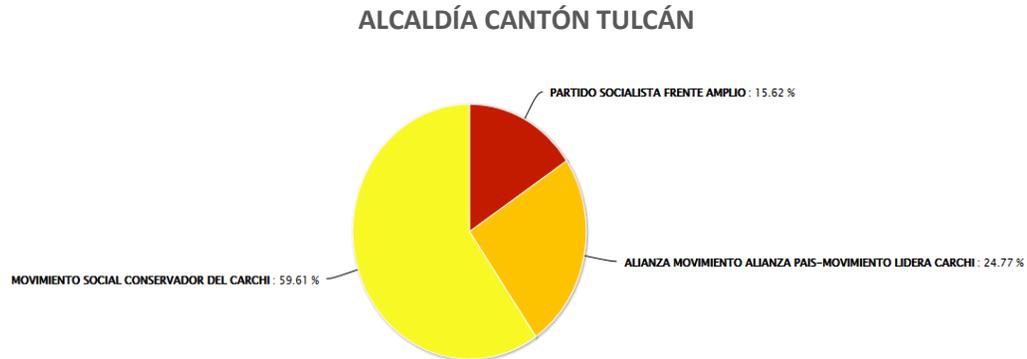
Gráfico 6: Votación prefecto del Carchi (elecciones 2014)



Fuente: CNE

A nivel cantonal, los partidos políticos que ganaron las elecciones del 2014 para alcaldías se presenta así: para el Cantón Tulcán, el partido Movimiento Social Conservador del Carchi, representado por Julio Cesar Robles gana las elecciones para Alcalde de Tulcán con el 59,61% de votos por segunda ocasión consecutiva, seguido de Alianza Movimiento Alianza País –Movimiento Líder del Carchi con apenas el 24,77%.

Gráfico 7. Votación alcalde Cantón Tulcán - Elecciones 2014



Fuente: CNE

La alcaldía en Montufar con 42.69% de votos también la ganó el movimiento Integración Democrática del Carchi, seguido del Movimiento de Acción Social con el 29,89% de votos y de la alianza conformada entre Alianza País – Movimiento Lidera Carchi.

La alcaldía en Bolívar la asumió el Partido Integración Democrática del Carchi en alianza con el Partido Político Avanza, con el 61,74% de votos, representado por Jorge Angulo, situación similar se presentó en el cantón Espejo que con un 40.4% de los votos la misma coalición (Integración Democrática del Carchi y el Partido Avanza) ganaron la alcaldía al igual que en el Cantón Mira la misma alianza vence con el 41,56 % de votos.

En San Pedro de Huaca, vence el Movimiento Social Conservador del Carchi con 44.36% seguido por una corta diferencia de la alianza de Integración Democrática del Carchi y el Movimiento Cantonal Unidad Huaqueña. (CNE, s/f).

Para el caso cantonal en el Carchi los candidatos que ganaron en su mayoría vienen de una alianza electoral entre un partido nacional y un partido provincial (en casi todos los casos por Integración Democrática del Carchi – IDC) obteniendo una votación en todos los casos de más del 40% de la población electoral, solamente en San Pedro de Huaca ganó por una alianza electoral entre un partido provincial y un partido local. (Dandoy, 2014)

Con este breve paneo electoral multinivel de los suscitado en la Provincia del Carchi, se concluye que a diferencia de lo ocurrido en el ámbito nacional, que presentaba un desgaste de los partidos tradicionales que han ido perdiendo capacidad para presentar candidaturas en todo el territorio, en Carchi el movimiento (IDC) liderado por figuras que

representaban a la exigua Izquierda Democrática (ID), presentan un predominio de cargos en la Provincia, liderado por el movimiento político Integración Democrática del Carchi (con o sin alianzas como estrategias electoral para competir a nivel local).

La estrategia política que marcó el triunfo en Carchi del movimiento IDC, retrata lo que manifiesta Freidenberg, 2014 y es que al parecer el crear nuevos movimientos paraguas a nivel local integrando a viejas élites tradicionales bajo nuevas etiquetas de movimientos políticos, ocultando la identidad de partido tradicionales detrás de esa nueva etiqueta y cambiando de alianzas, dio buenos resultados en Carchi (Freidenberg, 2014).

Sin embargo más allá de esto, el mapa político multinivel que se pinta en Carchi es en su mayoría homogéneo, y podría explicar en buena medida el tipo de coordinación y negociación de los actores políticos que lideran cargos públicos de los GAD en la Provincia, en el que la interlocución entre las élites políticas de este territorio se da de manera fluida y menos accidentada, así como también sobre el acceso y control de recursos económicos, fiscales y políticos que requieren para controlar el poder, abonando una estructura de poder menos fragmentada en términos territoriales.

Otra lectura del mapa político electoral es que los carchenses prefieren a los partidos políticos locales, quedando en estas elecciones relegados los partidos nacionales. Alianza País por ejemplo no tuvo ningún triunfador a pesar de que su estrategia fue aliarse con partidos locales.

Gráfico No 8. Mapa Cobertura Territorial de partidos políticos a nivel cantonal



Fuente: CNE

El movimiento Integración Democrática del Carchi, seguido del movimiento Social Conservador del Carchi fueron los partidos que ganaron las alcaldías en todo el territorio Carchense, la capital provincial Tulcán, eligió por segunda ocasión a Julio Robles con casi el 60% de votos, quien responde a una corriente ideológica de derecha, y es esta misma población de votantes que para prefecto con un porcentaje similar de votos, elige a un ciudadano que más bien su formación y preceptos ideológicos responden a centro izquierda, sin embargo de las investigaciones realizadas en campo y revisión de prensa escrita, el alcalde de Tulcán y el Prefecto del Carchi, dos líderes locales que cuentan con amplia aceptación ciudadana, mantienen una muy buena relación, trabajan de manera coordinada, y cuando la provincia así lo demanda, ambas figuras políticas locales se presentan juntos liderando marchas en petición de demandas para la Provincia.

El movimiento IDC fue el único partido que participó en elecciones nacionales con la candidatura del Gral. René Yandún y su postulación como asambleísta (Dandoy, 2014), afiliado a la Izquierda Democrática llegó a la prefectura en el 2000, y ha sido reelecto en tres ocasiones consecutivas con un total de 12 años (2000 – 2012) liderando la gestión en la

Prefectura, es el personaje político más visible de la última década en la Provincia del Carchi, Yandún renunció a su cargo de Prefecto en noviembre del 2012, para postularse a la Asamblea Nacional. Fundador del Movimiento Integración Democrática del Carchi (IDC) creado para participar en las elecciones del mes de febrero de 2014, tras la súbita desaparición de la Izquierda Democrática, de quién fue partidario por más de 15 años.

Yandún manifiesta que ha podido mantener un perfil político alto debido a la seriedad y firmeza con que se ha manejado, y el testimonio de lo trabajado como manifiesta es el eslogan que lo ha acompañado en las últimas campañas políticas “hablar con obras”. Durante las tres ocasiones que estuvo al frente de la prefectura tuvo la oportunidad de construir obras pequeñas y de gran envergadura, con las que ha aportado a satisfacer las necesidades emergentes y permanentes para mejorar la calidad de vida de la población Carchense.

El actual Prefecto del Carchi, Guillermo Herrera inclinado hacia los ideales del socialismo democrático se vincula al Congreso Nacional de 1998 como asesor del en ese entonces, Diputado René Yandún, vinculado al Gobierno Provincial ha ejercido las responsabilidades de Director de Planificación asumiendo la dirección de la formulación del PDOT, Director de Desarrollo. En el año 2008 acompaña a la candidatura del Gral. Yandún como Viceprefecto, asumiendo posteriormente la representación de Prefecto frente a la renuncia de Yandún para asumir el cargo de asambleísta por el Carchi.

El actual prefecto Guillermo Herrera, considera una ventaja, pues en compañía de Yandún conoce la realidad y diversidad de la provincia, lo que ha permitido conocer las demandas y necesidades de la población y sobre eso ha podido centrar su labor, manifiesta el empoderamiento que tuvo con respecto a la formulación de los dos últimos Planes de Desarrollo de la Provincia, consciente de la importancia de formular un Plan de manera participativa, fue él quien lideró los talleres con la ciudadanía a lo largo de la formulación del documento, este involucramiento le ha permitido tener muy claro las demandas de los ciudadanos. Con respecto a su rol en términos de fomentar la articulación menciona que “la unidad se la hace y se la practica cuando anteponeamos nuestras tendencias políticas y ponemos nuestras energías y esfuerzos” su meta como actual presidente de la Mancomunidad del Norte, es marcar un referente de trabajo y unidad” expresó, considera

que la Mancomunidad es un gran esfuerzo para coordinar y aunar esfuerzos para presentar una sola realidad para buscar la mejoría de desarrollo integral de condiciones de vida de las poblaciones de frontera. (GH, 2015, entrevista).

La conformación del Comité Cívico del Carchi, constituye otra iniciativa liderada por el Gobierno Provincial del Carchi presidido por el Prefecto Guillermo Herrera como presidente del comité, está conformado por los alcaldes de los seis cantones de la provincia, el Comité se constituyó con el mes de agosto del 2015 con el fin de encontrar soluciones ante la grave crisis económica que está afectando principalmente al Carchi por la devaluación de la moneda colombiana frente al dólar, con esta coalición lograron llamar la atención del gobierno central y comprometerlos con una serie de acciones que van desde eliminación de tributos, hasta fomento y créditos para la producción con el fin de reactivar la deprimida economía por la que atraviesa el Carchi. (Gobierno Provincial del Carchi, 2015).

Como parte de los indicadores para medir el liderazgo del Gobierno Provincial del Carchi y de conformidad con lo que estipula el Art. 204 de la Constitución de la República y el COOTAD, y el Art. 10 de la Ley Orgánica de CPCCS, la rendición de cuentas es un proceso participativo y oportuno, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas que ejercen cualquier dignidad de elección popular o dan cuenta de su período de gestión, convirtiéndose en un espacio donde la ciudadanía ejerce su derecho de conocer y evaluar si sus representantes cumplen o no con los planes de trabajo propuestas a sus electores. El GAD Provincial del Carchi emplea los siguientes mecanismos para rendir cuentas a sus mandantes:

- Asambleas de los procesos de participación ciudadana de acuerdo a la normativa local y rendición de cuentas anual
- Empleo de TIC's: Página Web institucional, redes sociales (facebook, twitter)
- Intervenciones de difusión, informativas de debate y en los medios de comunicación social que permitan difundir el trabajo, su cumplimiento y difusión del trabajo comprometido a la ciudadanía.
- Publicaciones periódicas impresas y audiovisuales

- Presentación del informe anual al Consejo de Participación Ciudadana de conformidad con la normativa vigente.
- El prefecto de la provincia cuenta con un Blog de noticias www.guillermoherrera.ec, en el que hace pública su agenda de trabajo y su gestión, en permanente actualización.

A partir de la revisión de publicaciones de comunicación escrita, el actual Prefecto tiene y comunica la visión de desarrollo que prevalece para la Provincia, permanentemente, poniendo énfasis en la transformación de la provincia para los próximos 30 años que es el cambio hacia la agroindustrialización impulsada desde la Prefectura “Estamos encaminando nuestra provincia hacia el gran cambio de la matriz productiva, capaz de que en 30 años los carchenses pueda vivir en una provincia desarrollada y productiva incluso para que nuestros jóvenes en el campo ya no tengan que migrar” (Gobierno Provincial del Carchi, 2014), el discurso a nivel de líderes locales es similar, el motor que mueve su gestión es sin duda el cambio de la matriz productiva, este hecho deberá ser corroborado en el análisis de los PDOT, puesto que hasta aquí en el discurso parecería que están alineados a una misma visión y objetivos de desarrollo de largo plazo para la provincia, manejan temas, enfrentan problemas y ejecutan obras coordinadas de beneficio común.

En términos de identificar liderazgos que permitan una fluida coordinación en pro de contribuir a garantizar el éxito y la sostenibilidad de los espacios de concertación o articulación; en los prefectos de los últimos años se puede delinear a partir de este análisis figuras de liderazgo, que en el caso de la Provincia del Carchi se presenta con permanencia y continuidad, pues Yandún y Herrera mantienen la misma línea e ideología política con una clara visión de desarrollo de su territorio, pero sobre todo con el compromiso de fomentar y participar activamente en este tipo de espacios, como manifiesta Herrera “la concertación y coordinación interinstitucional que involucre a los distintos niveles de gobierno, se convierte en formas viables de interacción” (GH, 2015, entrevista) además menciona que para garantizar la sostenibilidad de estos espacios de articulación es necesario compromiso por parte de todos los actores como ya se mencionó, pero ante todo confianza, confianza que se la gana con resultados (GH, 2015, entrevista), como lo veremos a continuación.

4 Trayectoria provincial en la conformación de alianzas estratégicas, su experiencia y resultados

En Carchi se han llevado adelante desde distintos frentes, procesos de articulación interinstitucional y entre niveles de gobierno, esta trayectoria data desde hace más de 20 años, siendo uno de los primeros pasos en este camino, el Consorcio Carchi que inició en el año 1994, siendo este espacio el que ha sobrevivido en los Andes como cuenca de investigación en el marco de CONDESAN, la Mancomunidad del Río Mira, y más recientemente la conformación de la Mancomunidad del Norte. En un ámbito más local, que sin embargo ha sido tomado como un referente nacional; está también la Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar.

Este montaje de estructuras operativas territoriales de nivel provincial y cantonal, e incluso interprovincial como el caso de la Mancomunidad del Norte, se han traducido en Agendas de Prioridades para el Desarrollo, y concretados en programas y proyectos formulados a partir de estas instancias de articulación.

A continuación revisaremos los más interesantes y destacados procesos de articulación llevados a cabo en el Carchi, en los últimos años.

4.1 Consorcio Carchi – Ecoregión Río Ángel

Una de las primeras novedosas experiencias de convergencia interinstitucional sistematizada en el Carchi, en el marco de la gobernanza ambiental, suscitada en la mitad de la década de los 90's, se conforma el Consorcio Carchi de la Ecoregión Río Ángel, una plataforma de múltiples actores/as, en 1996 inicia un programa de investigación sobre “el manejo de recursos naturales y los factores económicos y sociales que influyen en la toma de decisiones de los agricultores de la cuenca hídrica”. En este marco se conforma la Mesa de Concertación del Consorcio Carchi de la Cuenca del río El Ángel, que preparan y dan seguimiento a proyectos de forma participativa, vale recalcar que a partir de esta experiencia se han creado nuevos consorcios en dos cuencas andinas, CODECAME en la cuenca del Río San Pedro es el primer caso, y CODECHIM en la cuenca del río La Chimba. El objetivo primordial del Consorcio Carchi, era el de “contribuir al desarrollo

sostenible del ecosistema altoandino de la Provincia, apoyar la gestión local de la mesa de concertación; integrar la información para analizar a nivel de cuenca, apoyar la formulación de políticas locales”. (Poats, Suárez, 2007)

Durante la primera fase del Consorcio Carchi, sus acciones se enfocan en la sistematización de los patrones de consumo de agua en la zona, análisis de impacto ambiental y modelos para el manejo de recursos naturales, manejo de riego, entre otros aspectos, pero fundamentalmente su actuar se concentra en consolidar organizaciones de productores con enfoque de género y priorizando la comercialización rural. (Torres, 2008)

Como conclusión desprendida de esta primera fase del proyecto, fundamentada en todos los análisis realizados durante esta primera fase, se detecta que el potencial hídrico de la Cuenca del Río Ángel, está siendo subutilizado, pues importantes caudales no estaban siendo utilizados durante períodos lluviosos, llegando a determinar la existencia de al menos 3.000 ha para uso agrícola sin ser utilizadas, y que las condiciones orográficas de la cuenca eran óptimas para el aprovechamiento de riego e hidroeléctrico local. Además se determinó que la raíz del problema de las prolongadas sequías en determinados sectores de la cuenca hídrica, se debía a la creciente deforestación de la cuenca en las parte altas. (MANRECUR, 1998).

En términos de administración y manejo del Consorcio, se delegó a FUNDAGRO como administradora de los fondos de donación, para lo cual se firmó un convenio entre la Fundación y CONDESAN, quienes también eran parte del Consorcio; con estos fondos se contrata a un Coordinador que además fue representante de CONDESAN en Ecuador, un facilitador para la Mesa de Concertación del Consorcio Carchi de la Cuenca del Río Ángel, un asesor en sistemas de producción, un técnico de campo y una secretaria, y fue con este reducido equipo que se organizó el montaje del Consorcio y la Mesa de Concertación que a partir del año 1996, consolida un espacio de discusión entre instituciones públicas y privadas que les une el trabajo en la cuenca del El Ángel de manera desarticulada.

La Mesa de Concertación se daba cita al menos una vez cada dos meses, como muestran los registros del Anexo 3 –Resumen de Fechas y Temas en las mesas de concertación de Condesan 1era fase-; y las entidades que en esta primera fase la conformaron y que a medida que se avanzaba con las sesiones se sumaban más número de

actores fueron: Municipio de Mira, Bolívar y Espejo, Asociación de Municipalidades del Ecuador, CONDESAN, INIAP, Ministerio de Agricultura y Ganadería, FLACSO, CARE PROMUSTA, FAO, FUNDAGRO, IIMI, ECOPAR, ORSTOM, Cuerpo de Paz, Fundación Jatun Sacha y CIMAS.

Se cita lo publicado en el documento del Informe Final de Actividades del Proyecto “Manejo de Recursos Naturales, Carchi, Ecuador”, que como resultados de esta primera etapa del Consorcio se obtuvieron los siguientes logros:

Se ha logrado apoyar a todas las instituciones y grupos de trabajo a establecer sus proyectos efectivamente. En algunos casos se ha apoyado con la organización de la toma de información cuando las instituciones no han podido hacerlo directamente; 2. Se ha logrado un trabajo armonioso entre las instituciones y de ellas con las autoridades locales y las comunidades; 3. en la oficina del Consorcio, los socios encuentran un lugar apropiado para trabajar sin costos elevados. (MANRECUR, 1998:14).

Al término del proyecto participaron 14 instituciones incluyendo a los 3 municipios (Municipio de Mira, Bolívar y Espejo), los cuales fueron tomando un rol protagónico a medida que el proceso avanzaba y se fortalecía. Las instituciones y grupos de trabajo que se mencionan en el cuadro No. 1, participaron activamente en el Consorcio. El proyecto MANRECUR colaboró con varios proyectos de la cuenca en el marco del Consorcio Carchi, al igual que la Cooperación Alemana GTZ/Ecuador, se contó también con valiosos aportes de CARE/ECUADOR proveyendo servicios de un especialista de nacionalidad chilena en desarrollo de cuencas, para preparar un proyecto para ser presentado al Gobiernos del Ecuador y a la GTZ.

El segundo período del Consorcio Carchi, estuvo determinado por la segunda fase del proyecto MANRECUR, al mismo que se lo denominó MANRECUR II, en esta ocasión financiado en gran medida por el Centro Internacional de Investigación y Desarrollo del Canadá – CIID y ejecutado por FUNDAGRO, previo al arranque de esta segunda fase, en el año 1998 se llevaron adelante varias reuniones previas con el fin de afianzar compromisos y de discutir las actividades en las que se debería centrar esta segunda fase el proceso, además de discutir los fundamentos del desarrollo sustentable en la zona andina alta. De estas primeras reuniones en el contexto de la segunda fase del proyecto, se recibió

un fuerte apoyo para continuar con la iniciativa y se conformó un grupo de trabajo con el fin de que esté a cargo de la formulación de la propuesta de esta segunda fase, el equipo base estuvo conformado por:

Dra. Susan Poats, FLACSO

Dr. Osvaldo Paladines, MANRECUR

Ing. Mauricio Proaño MAG/MANRECUR

Dr. Galo Medina, ECOCIENCIA

Arq. Hernán Valencia, AME

De este esfuerzo se obtuvo la aprobación de la Fundación para el Desarrollo Agropecuario – FUNDAGRO y del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo CIID, para continuar con el proyecto y los recursos necesarios para arrancar, pero además del análisis de la Cuenca y su situación política se determinó que “las posibilidades reales para el desarrollo en los Andes Altos del Ecuador son bajas, puesto que entre otras situaciones las fuerzas dominantes en el país se presentaban como mayores que las capacidades locales y el esfuerzo de estas fuerzas se centraban en áreas geográficas más restringidas y cercanas a las grandes ciudades” (MANRECUR, 1998:57).

Sin embargo el exitoso proceso, contó también con traspies, es así que a fines del año 2001 por disposición del entonces Ministerio del Ambiente se decide la creación paralela al Consorcio Carchi, de una nueva Mancomunidad, y el convenio se firma entre el Ministerio y el Consejo Provincial del Carchi, para el manejo y gestión de la reserva Ecológica El Ángel – REEA, esta decisión provocó diversas reacciones pues el Consejo Provincial invitó y se acordó involucrar gradualmente al resto de actores locales de la reserva. El convenio para la conformación de la Mancomunidad se firmó en marzo del 2002. (Poats y Suárez, 2007).

Una vez conformada la Mancomunidad, el Ministerio del Ambiente - MAE no dispuso de recursos para este proceso, ante lo cual el Consejo Provincial del Carchi gestionó aportes tanto de ONG como de la Cooperación Internacional. A pesar de ello en el año 2002 el MAE, posterior a un análisis legal con respecto a la conformación de Mancomunidades, informa que la misma no está dentro del ámbito legal, pues esta tenía que estar conformada

solamente por gobiernos seccionales quedando por fuera las ONGs y demás organizaciones de la sociedad civil. Para saldar este inconveniente y tras varias reuniones en busca de soluciones, se acuerda la conformación de un comité técnico de la Mancomunidad en el que podían participar las ONGs que quedaron fuera de la Mancomunidad, a raíz de ello se evidenció un debilitamiento del proceso, por ausencia de liderazgo desde el Gobierno Provincial y falta de claridad legal desde el Ministerio, además de cambios políticos y disputas por el poder entre el Consejo Provincial y el Municipio de Espejo, influenciada por la política partidista (Poats y Suárez, 2007).

El proceso electoral del 2004, tuvo efectos negativos tanto para el Consorcio Carchi y la Mancomunidad, pues en varios municipios hubo cambio de autoridades, y se hizo evidente el temor de parte de las autoridades a los procesos de veedurías ciudadanas ambientales. El Consorcio Carchi mantuvo su espacio físico dentro del GAD de Espejo, gracias a la acción colectiva de la ciudadanía y el apoyo de las ONG, no sucedió así con la Mancomunidad, pues no había logrado fortalecer un tejido social, ni logrado constituir institucionalidad alrededor de esta iniciativa, es así que a inicios del año 2005 varias ONG y el desconcentrado del Ministerio del Ambiente se reúnen nuevamente y empiezan a discutir sobre el futuro de la Mancomunidad, se plantea la creación de un Comité de Gestión CG y de un Grupo de Asistencia Técnica - GAT para la Reserva de El Ángel amparados en la legislación vigente de ese momento, sin embargo las intenciones no pasaron de eso, por la falta de apoyo de MAE central para definir procesos administrativos (Poats y Suárez, 2007).

Para el año 2006 el Comité de Gestión y ONG interesadas en retomar acciones para apoyar la conservación del páramo, se organizaron con la participación de diferentes gobiernos locales para gestionar financiamientos, logrando concretar un programa ambiental financiado por la Comunidad Europea, denominado PRODERENA, en el marco de las condiciones que imponían los financista estaba el de trabajar en alianzas con los gobiernos locales, es así que el equipo técnico de CGRR inicia un nuevo proceso a finales del año 2006, y en esta ocasión cuenta con la participación decidida del nivel desconcentrado del MAE y se logra cristalizar la conformación del Grupo de Asistencia

Técnica - GAT por medio de PRODERENA, definido como espacio técnico y de apoyo directo a la gestión de la Reserva Ecológica de El Ángel con apoyo directo del MAE.

La conformación del GAT fue eminentemente técnica, con especialistas en el área ambiental y desarrollo sostenible tanto de ONG y gobiernos locales, cuyo objetivo fue el de crear el Comité de Gestión, en este marco se ejecutaron acciones en colaboración con el MAE, sin una aparente necesidad de legalizarse como instancia de articulación, apostando ante todo por la creación de comités locales permanentes. Hacia finales del año 2007 el Comité de Gestión y el MAE formalizaron su colaboración a través de un convenio, que les permitía realizar transacciones de fondos para la Reserva, compartiendo liderazgo, asistencia técnica para los guardaparques comunitarios.

En esencia se rescata de esta experiencia, el logro de ejecutar acciones conjuntas en pro de objetivos consensuados, que sirven de sinergia e imán para el trabajo mancomunado, siempre alrededor de estas iniciativas habrán limitaciones como lo hemos visto, por el tema de escasos recursos, tensiones enmarcadas en conflictos de poder, en función de la política partidista, falta de apoyo de entidades o actores claves, sin embargo si el motivo y objetivo que los vincula prevalece con un norte claro, es muy posible vencer estas trabas o sobrellevarlas.

Si bien el Consorcio Carchi y la Mesa de Concertación contaron con importantes actores del territorio, sin embargo la participación de los municipios involucrados en la cuenca del Río Ángel desde un inicio no fue protagónica, sin embargo en el transcurso del tiempo su participación se ha ido afianzando cada vez más.

Tabla 8. Actores que formaron parte del Consorcio Carchi

| CONSORCIO CARCHI/CODESAN-ECOREGIÓN RÍO EL ANGEL | |
|---|---|
| INSTITUCIÓN | ÁREA DE TRABAJO /CONTRIBUCIÓN |
| CIP | Coordinación regional, apoyo logístico |
| | Apoyo al análisis de políticas |
| | Integración de la información a nivel de la Cuenca |
| FUNDAGRO | Modelación agropecuaria |
| | Transferencia de tecnología |
| MAG | Apoyo a nivel central |
| | Manejo de proyecto, infraestructura |
| CIP/QUITO | Modelación de cultivos, economía agropecuaria |
| REPAAN | Pastizales, germoplasma nativo |
| Municipio de Espejo | Soporte institucional local, infraestructura |
| Municipio de Mira | Soporte institucional local |
| Municipio de Bolívar | Soporte institucional local |
| INIAP | Investigación agropecuaria |
| FLACSO | Sociología, antropología, análisis de género, capacitación y política |
| CARE | Conservación del suelo, manejo de fincas integrales |
| AME | Programación e integración municipal |
| ECOCIENCIA | GIS en colaboración con FLACSO, manejo de recursos naturales |
| UCE | Pastos y forrajes |
| CIAT | GIS, sensores remotos |
| | Balance hídrico en páramos |
| ESPOCH | Pastizales nativos, recursos naturales |
| PRONADER | Proyecto DRI-Espejo/Mira Desarrollo rural integral |
| FEPP | Proyecto Queserías FEPP/Bélgica, desarrollo lechero, queserías |
| Universidad Católica del Ecuador | Estudios sobre ecoturismo |
| Cooperación Financiera Nacional | Establecimiento de Microempresas |
| ORSTOM | Suelos andinos, hidrología |
| INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN AGROPECUARIA | Conservación de recursos naturales |
| FAO / ITALIA | Crédito para microempresas |

Fuente: CONDESAN, 1998

Para la fase III del Proyecto MANRECUR-IDRC se consolida aún más una red sólida de colaboración y confianza entre diversos actores locales, regionales y nacionales, esta fase tuvo una duración de 8 años termina en el año 2005. Un breve recuento de los logros alcanzados para esta fase se resume en: Consolidación del Consorcio Carchi, implementación del Fondo CIAL-ECA y el Fondo de Inversión Local, estudio de investigación sobre género, varias tesis de grado sobre análisis de cuencas, una propuesta metodológica para la formulación de Planes comunitarios, un sistema de redistribución de servicios ambientales de los páramos por parte de los municipios. Todos estos logros se concretaron gracias a la acción mancomunada de ONG's, Grupo de apoyo al SNAP, La Red MACRENA, el Foro Nacional del Agua CAMAREN y cuencas andinas-CONDESAN/Proyecto GTZ y Global Water Challenge (Proaño, 2008: 2)

En el ámbito de la institucionalidad pública se logra establecer alianzas estratégicas para la formulación de planes estratégicos parroquiales, es así que el año 2002, el Municipio de Espejo, logra la colaboración del Proyecto ARD-3D, financiado por USAID, generándose a partir de ello procesos de planificación y priorización para la inversión local, y en este contexto la Corporación Grupo Randi Randi facilitó la formulación de tres planes parroquiales, basados en la exitosa experiencia de Espejo en el año 2004 CONDESAN, que financiado por la GTZ logró la elaboración de los planes parroquiales de Juan Montalvo, La Concepción y Jijón y Caamaño de manera simultánea y coordinada, en el año 2006 se firma otro convenio para la formulación de planes de dos parroquias rurales en Bolívar. Este cúmulo de planes ha servido para negociar apoyos externos con la Cooperación Internacional, como fue el caso del proyecto PROLOCAL.

En la segunda etapa, el Consorcio trabajó en una estrategia para el manejo sostenible de los páramos de El Ángel que reunía el acciona de todos los cantones de la provincia, en su cuidado y manejo, y su importancia radicaba en que estos páramos constituyen la mayor fuente de dotación hídrica para la Provincia (Ramón y Torres, 2004). De este se proveen el mayor sistema hídrico de la Provincia mismo que abastece a la actividad agrícola y forestal de centros de consumo en Ecuador y Colombia, en ocasiones se complejiza por cuanto suele haber períodos críticos de sequía así como de un alto déficit en los períodos de estiaje, afectando a sectores productivos de importancia binacional. (MANRECUR, 1998)

4.2 Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira

El proyecto “Fortalecimiento de la gestión pública intercantonal de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira” ha beneficiado a los cantones de Mira, Espejo y Bolívar y en la provincia de Imbabura a los cantones de Urcuquí y Pimampiro, a través de fortalecer la gestión pública entre los cantones de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira. El objetivo del proyecto es mejorar el acceso a servicios sociales de la población de la mancomunidad a través de la coordinación de acciones y la gestión mancomunada de la planificación. Las entidades participantes de este proyecto son los municipios de Mira, Espejo, Bolívar, Pimampiro y Urcuquí, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y el Programa ART. (ART/PNUD, 2009).

4.3 Mancomunidad del Norte

El proceso de la Mancomunidad de las Provincias del Norte, marca un referente en términos de articulación entre niveles de gobierno del nivel provincial, por ser considerada un modelo piloto de integración de gobiernos locales provinciales, esta iniciativa involucra a las Provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura y es considerada por su mentor General René Yandún, ex prefecto del Carchi, como: “un reto de integración y gestión regional que permite el tratamiento conjunto a problemas, para alcanzar objetivos comunes y consolidar la unidad interinstitucional en todos sus niveles” (RY, 2015 entrevista), esto lo hacen para fortalecer las competencias de los GAD de estas jurisdicciones, “planteando con mayor solvencia las soluciones concertadas que respondan a objetivos conjuntos y al clamor de los ciudadanos de la región. En el aspecto socio – económico significa alcanzar la consolidación de estrategias y establecimiento de ejes para desarrollo productivo, comercial, turístico y ambiental”. (Revista de la Seguridad Social, 2011).

Si bien esta iniciativa es relativamente reciente, el proceso mismo de construcción y gestión para dar paso a la formalización de la mancomunidad, se llevó a cabo mucho antes de la firma del convenio, gestada el 05 de mayo de 2011, con la publicación del convenio de creación en Registro Oficial No. 142. La mancomunidad se convierte en una entidad de

derecho público con personería jurídica, al amparo de lo que permite la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 243, en el que menciona que “dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias continuas podrán agruparse y formar Mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración” (Constitución Política del Ecuador, 2008).

La Mancomunidad se fija como misión: “Gestora de actividades de gestión pública y privada para el desarrollo económico y social sostenible de la zona fronteriza del norte del país, de integración territorial nacional y binacional, y promotora de proceso de planificación para el desarrollo local integral y ordenamiento territorial”. (Mancomunidad del Norte en <http://mancomunidadnorte.gob.ec/sobre-nosotros/>). Y como visión: “Territorio con identidad andina, costera y amazónica, dinamiza y articula la economía macro regional del norte del Ecuador; líder de gestión mancomunada, potencia en innovaciones tecnológicas, infraestructura, estructura productiva y de servicios empresariales modernos...modelo de ocupación territorial y gestión ambiental”. (Mancomunidad del Norte en <http://mancomunidadnorte.gob.ec/sobre-nosotros/>).

Para fines operativos y administrativos, la Mancomunidad cuenta como órganos de gobierno y administración: El Directorio, la Coordinación General y las Unidades Técnicas, siendo el Directorio el órgano supremo de gobierno de la Mancomunidad, el que es integrado por las y los Prefectos de cada GAD provincial. La presidencia de la Mancomunidad se la ejerce en forma rotativa por cada uno de los prefectos de las provincias integrantes y como Secretario actúa el Coordinador General de la entidad.

El Directorio se reúne ordinariamente cada dos meses durante el año de acuerdo a lo que disponga el Presidente de turno y se reúnen también en forma extraordinaria para tratar asuntos expresamente señalados en la convocatoria. El Directorio se considera constituido siempre con la participación de por lo menos la mitad mas unos de sus miembros. Al Directorio se invita a participar a aquellos actores y sectores representativos que puedan aportar con propuestas a temas de agendas, los invitados actúan en estos espacios únicamente con voz. (Convenio Mancomunidad del Norte del Ecuador, 2011).

De los resultados obtenidos en estos pocos años de gestión la Mancomunidad del Norte del Ecuador ha logrado concretar varios proyectos con apoyo de la cooperación

internacional, además a fines del año 2014 se logró concretar la hermandad entre la Mancomunidad y los departamentos del sur colombiano (Putumayo y Nariño), los ejes de interés para el fomento de proyectos binacionales son: seguridad, turismo, desarrollo, comercialización y movilidad humana.

Uno de sus proyectos más importantes es “fortalecer la capacidad de gestión financiera de las prefecturas, esto ha sido cofinanciado por la Unión Europea con un millón de dólares que nos están invirtiendo en las cuatro provincias del país”, señaló, e indicó que los recursos provienen de la provincia de Bolzano, Italia.

Su funcionamiento y para fines estrictamente operativos, la Mancomunidad ha tenido su domicilio en las cabeceras provinciales que la integran, en forma rotativa de acuerdo al ejercicio de la presidencia. Los organismos de dirección y administración de la mancomunidad se reúnen en forma rotativa en las capitales de provincia que la integran, del mismo modo la administración de la Mancomunidad se efectúa a través de unidades técnicas operativas desconcentradas o en los territorios cantonales y parroquiales.

Guillermo Herrera, actual prefecto del Carchi, asumió la presidencia de la Mancomunidad del Norte, el pasado 12 de junio de 2015, y ha manifestado que su gestión será el de apuntar a fortalecer los vínculos de la Mancomunidad con su pares de Colombia y que enfatizará en gestionar fondos con el Gobierno Nacional para tener los proyectos listos para dar paso a la re inversión en este territorio. (GH, 2015, entrevista)

4.4 Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar – AUCM

El analizar lo que ha sido la Asamblea de Montufar en la provincia del Carchi, lo considero de utilidad para la presente investigación, pues más allá de ser una estructura y mecanismo de participación en el Cantón Montufar, en el cual la sociedad civil se involucra en la gestión pública a través de su relación con el gobierno local, con incidencia en el ámbito provincial y nacional, es interesante conocer como la relación interinstitucional con diversos actores que interactúan en este espacio ha marcado este interesante proceso y lo ha diferenciado del resto de procesos locales en el país.

La estructura del proceso conforme al Reglamento de la Asamblea, establece que esta estará integrada por representantes o delegados locales de las siguientes Organizaciones Sociales:

1. Alcalde
2. Concejala/a delegado
3. Delegado/a Asociación de Empleados y Sindicato Municipal
4. Delegado/a de las comunas del Cantón
5. Delegado/a de las federaciones de barrios
6. Delegado/a de las juntas parroquiales
7. Delegado/a del sector productivos
8. Delegado/a del sector salud, Ministerio de Agricultura y Educación
9. Delegado/a del sector cultural, educativo y deportivo
10. Delegado/a del transporte
11. Delegada de mujeres
12. Delegado/a por los profesionales
13. Delegado/a de grupos de tercera edad, jubilados y discapacitados
14. Delegado/a por la niñez y juventud
15. Delegado/a de las Organizaciones no Gubernamentales

La Asamblea constituye una organización de derecho público y de trabajo comunitario, la misma que se ha formalizado mediante ordenanza del gobierno local, su hoja de ruta la marca el Plan de Desarrollo Cantonal, y promueve sobre todo el empoderamiento de práctica participativas, con la sociedad civil organizada pública y privada, de los que se cuenta a más de 600 actores sociales que participan en los distintos Comités Intersectoriales que responden a los ejes, siendo estas instancias técnicas que operativizan las acciones propuestas por el Consejo de Desarrollo y Gestión.

Con un total de nueve Comités, que contemplan las temáticas de Cultura, Educación y Deporte; Participación ciudadana, Juntas Parroquiales; Infraestructura; Medio Ambiente, Producción, Transporte y Turismo; Gestión Social y Salud; Género y Generacional; Niñez, Adolescencia, Juventud.

En relación a los derechos y responsabilidades de la Asamblea en lo que tiene que ver con articulación, el artículo 26 de la Ordenanza menciona el desarrollar el Plan Operativo Anual en coordinación con los miembros del Consejo y Ejes intersectoriales, además de coordinar acciones, planes y proyectos nacionales e internacionales a nivel local regional y nacional, así como también el desarrollar instancias de participación activa de la población mediante talleres y foros en distintos niveles de organización del Cantón con inclusión.

Al remontarnos a la génesis de la Asamblea, esta inició con un proceso de sensibilización de actores sociales del Cantón, oficializada el mes de abril del 2003 mediante ordenanza, (Registro Oficial No. 71 del 29 de abril del 2003). En adelante se llevaron a cabo alrededor de una Asamblea por año con una asistencia promedio de 300 participantes, aumentando año a año los actores, lo que ha evidenciado el interés de la comunidad de formar parte de este espacio, siendo la tónica permanente de los mismos la posibilidad de incidir y decidir en la política económica, social y cultural del Cantón.

En el marco de la Asamblea se da paso a la elaboración del primer Plan Participativo del Gobierno Municipal de Montúfar y en el seno de la misma se aprueba el Plan; para el año 2004 se empieza con el proceso de elección de los representantes de la Asamblea, se adquiere un espacio físico y se implementan herramientas de control social con el fin de fortalecer el proceso de participación ciudadana. Para el año 2006 se inicia el pionero proceso de presupuesto participativo para articular la toma de decisiones a la ciudadanía a través de Barrios, Juntas Parroquiales y Comunas.

Otro hito relevante en la historia de la Asamblea es que en el año 2006 la Municipalidad de Montufar autoriza la participación de un representante de la Asamblea al Concejo Municipal, con voz y sin voto, además la AUCM en el 2009 forma parte del Grupo de Diálogo Provincial promovido por el Gobierno Provincial del Carchi y el Programa de Articulación de Redes Territoriales de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART/PNUD).

La AUCM se ha constituido un referente de procesos de participación ciudadana permanente, que ha permitido el fortalecimiento socio organizativo a nivel parroquial, comunal e incluso barrial, coadyuvado por la implementación de herramientas de control

social, presupuesto participativo, veeduría ciudadana, sistemas de rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en el pleno del Concejo Municipal. Otro aspecto a resaltar es la transversalización de los ejes de la niñez y adolescencia, género y generacional y juventud en todos los niveles de gestión. (Ruiz, 2005).

Por medio de la Asamblea se ha logrado también consolidar varias alianzas estratégicas con las organizaciones no solo locales, sino también provinciales e incluso nacionales, y se ha logrado articular diversos planes y proyectos nacionales hacia lo local, constituyéndose en un modelo de concertación entre actores sociales públicos y privados locales, provinciales, regionales a nivel territorial; sin embargo se ha identificado como debilidades de la AUCM la limitada participación con los sectores rurales y la aún dependencia económica de los recursos del Municipio, el rol del Municipio de Montufar es fundamental, sin embargo su incidencia es cada vez menor, manteniendo cierto grado de autonomía con respecto a la municipalidad. Hasta la fecha la AUCM no cuenta con personería jurídica lo que ha implicado en ocasiones limitar sus acciones en la gestión de proyectos.

5 Instancias de articulación en el marco la Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Carchi

A continuación se realiza una descripción de las instancias de articulación multiescala y multiactor que en la actualidad están siendo implementadas en las distintas escalas de gobierno en Carchi, normadas a partir de instrumentos jurídicos en el marco del desarrollo, seguimiento e implementación de los PDOT. Se analiza también otros espacios que si bien no están regidos o normados jurídicamente, están funcionando. A través del conocimiento del funcionamiento de estos espacios se intenta verificar en este escenario diversificado de espacios de concertación, si los mismos se articulan entre sí o actúan de manera atomizada y aislada.

5.1 Instancias de articulación a escala provincial

5.1.1 Sistema de Participación ciudadana y control social de la Provincia del Carchi

El Gobierno Provincial del Carchi ha logrado estructurar un interesante Sistema Provincial de Participación Ciudadana denominado “Carchi Participa”, este sistema constituye un conjunto de instrumentos y procesos cuya finalidad es el de asegurar la participación de la ciudadanía de la Provincia en la toma de decisiones en el marco de la gestión y planificación, además de ser un ente de control social. La estructura misma del sistema, se esfuerza por lograr una gestión coordinada, participativa, transparente de parte del Gobierno Provincial con la ciudadanía, además de establecer una adecuada articulación con todos los niveles de gobierno (GADPC, 2015).

Los objetivos del Sistema de Participación Ciudadana, establecidos mediante ordenanza son:

1. Garantizar la participación ciudadana y el control social en el territorio de la Provincia, a través de la definición de una política pública provincial, una estructura territorial e institucional y una adecuada metodología que permita construir capacidad territorial e institucional; 2 Facilitar la interlocución entre el GAD Provincial del Carchi y los distintos actores sociales de la ciudadanía provincial; 3 Generar responsabilidad social para con el territorio a través del impulso de variadas formas de participación ciudadana, que permita actuar efectivamente a fin de encontrar la solución de los problemas que afectan a la Provincia; 4 Mejorar la calidad de inversión pública a través de la participación en la ciudadanía y la construcción de agendas de desarrollo; 5 Generar procesos efectivos de Rendición de Cuentas de los representantes del GAD Provincial del Carchi (GADPC, 2015).

Los principios en los cuales se enmarca el Sistema de Participación Ciudadana estipulados mediante Ordenanza son: igualdad, complementariedad, integralidad, autonomía organizativa, deliberación pública, paridad de género, responsabilidad y corresponsabilidad, respeto a la diferencia, pluralismo y solidaridad. La ordenanza que rige el sistema de participación menciona que las normas establecidas en la mencionada ordenanza de Participación Ciudadana, “prevalecerán sobre la de cualquier otra ordenanza, reglamento o política que norme el Sistema de Participación Ciudadana a nivel de la Provincia del Carchi”. Lo estipula en el artículo 4 de la Ordenanza (GADPC, 2011).

En el marco del Sistema Provincial de Participación Ciudadana, la Asamblea de Participación Ciudadana constituye el máximo organismo democrático representativo de participación ciudadana de la Provincia, donde la ciudadanía de manera individual o

colectiva de forma protagónica participa en la toma de decisiones en torno a la planificación, presupuestación, generación de política pública provincial, en permanente construcción del poder ciudadano.

Las funciones de este espacio (Asamblea de Participación Ciudadana), están fundamentadas en la deliberación sobre las prioridades de desarrollo territorial de la Provincia, y de ello se deriva los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; además de “la participación en la construcción, ejecución, seguimiento, evaluación y articulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; y en general de la definición de propuestas de política pública e inversión pública”. Lo menciona el artículo 12 de la Ordenanza (GADPC, 2011) (LY, 2015, entrevista).

Otra de las funciones fundamentales de la Asamblea en el marco de la articulación multinivel, es el de generar condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupo de interés sectoriales o sociales que sean indispensables, en el marco de la formulación o gestión del Plan (GADPC, 2011).

Esto se evidencia en el hecho de que a lo largo del PDOT se cita como fuente a la Asamblea de Participación Ciudadana sobre todo en la fase de propuesta y en la de modelo de gestión en donde se determina la política pública de la Provincia, este hecho confirma la incidencia de estos espacios en la toma de decisiones en la Provincia.

La Asamblea Provincial de Participación Ciudadana del Carchi está conformada de acuerdo a lo que manifiesta la respectiva ordenanza, por autoridades de elección popular de la provincia, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito provincial. Con el fin de garantizar la representación de actores del nivel provincial, cantonal, y parroquial, y organizaciones privadas y públicas debidamente establecidas, se lo hace sobre la base del mapeo de actores. La Asamblea es dirigida por el Presidente, considerada la máxima autoridad ejecutiva provincial, que para el caso es el Prefecto quien entre sus funciones está el de: “convocar, instalar, presidir, suspender, y clausurar las sesiones de la Asamblea, proponer el orden del día para sesiones ordinarias y extraordinarias con voz y voto y voto dirimente”. La Asamblea Provincial sesiona de manera ordinaria al menos dos veces al año, y de manera extraordinaria, cuando las

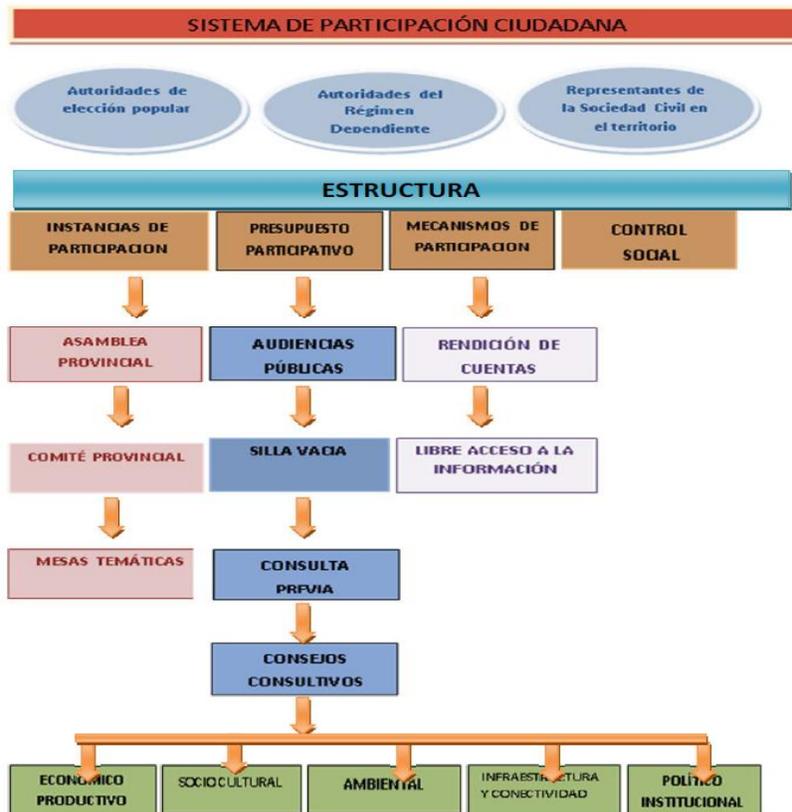
circunstancias lo exijan. Lo explica el artículo 13 de la Ordenanza (Gobierno Provincial del Carchi, 2011).

Tabla 9. Integrantes Sistema de Participación Ciudadana Provincia Carchi

| INTEGRANTES DEL CONSEJO PROVINCIAL DEL CARCHI | | |
|---|--|--|
| Nombres | Calidad de Elección Popular | Dignidad del Consejo Provincial |
| Guillermo Herrera | Prefecto | PREFECTO |
| Melva Cadena | Viceprefecta | VICEPREFECTA |
| Julio Roble | Alcalde del Cantón Tulcán | CONSEJERO |
| Juan Acosta | Alcalde del Cantón Montufar | CONSEJERO |
| Jorge Angulo | Alcalde del Cantón Bolívar | CONSEJERO |
| Lenin Cabrera | Alcalde del Cantón Espejo | CONSEJERO |
| Walter Villegas | Alcalde del Cantón Mira | CONSEJERO |
| Nilo Reascos | Alcalde del Cantón San Pedro de Huaca | CONSEJERO |
| Silvia Quendi | Presidenta del GAD Parroquial de Maldonado | CONSEJERA (SUPLENTE - MOLINA IBARRA LUIS FEDERMAN- GADPR GARCÍA MORENO) |
| Edison Sandoval | Presidenta del GAD Parroquial de El Gualtal - Las Juntas | CONSEJERA (SUPLENTE - PAGUAY SEGUNDO FIDEL - GADPR - TUFÍÑO) |
| Fernando Guamá | Presidenta del GAD Parroquial de Chitán de Navarretes | CONSEJERA (SUPLENTE - VIVERO DE LA CRUZ MILTON PATRICIO - GADPR - LOS ANDES) |

Fuente: GPC, 2011

Gráfico 9. Esquema del sistema de participación ciudadana en la Provincia del Carchi



Fuente: GPC, 2015

5.1.2 Grupo de diálogo provincial

La prefectura del Carchi, mediante ordenanza promueve un modelo de gestión de desarrollo territorial basado en la articulación de la Provincia, fomentando convergencias entre actores que garanticen sinergias entre GADs cantonales y parroquiales, con el nivel desconcentrado, actores de la sociedad civil, la academia, la cooperación internacional. Bajo este contexto se da paso a la creación del Comité Técnico de Articulación Territorial – Grupo de Diálogo Provincial, que si bien no está normado jurídicamente, su iniciativa es promovida por el Programa de Articulación de Redes Territoriales, Programa PNUD/ART en la Provincia del Carchi iniciado en el año 2008, siendo uno de los primeros pasos del mencionado Programa en los territorios, con el objetivo de articular los planes de desarrollo local, que se realizó de manera participativa. (PNUD, 2013).

Este espacio busca en esencia concertar, coordinar y articular acciones interinstitucionales con el objeto de identificar, priorizar, gestionar recursos para proyectos que demanda el impulso del desarrollo de la Provincia, además son canales de diálogo que ayudan a la comunicación, y a que la información circule entre los actores e instituciones que forman parte del Grupo, el intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas también son parte de esta novedosa experiencia, consolidando así nuevas relaciones de coordinación y complementariedad como sinergias para la consecución del desarrollo Provincial. (PNUD, 2013)

La composición actoral del Grupo de Diálogo se fundamenta en la dinámica de funcionamiento específica de cada territorio, e inicia con la elaboración de un mapeo de actores con incidencia en el desarrollo Provincial y reuniones bilaterales con actores claves, con el fin de facilitar la identificación de instituciones, asociaciones, organizaciones de base, etc. pertinentes para arrancar con el proceso. (Saulière, 2009).

Entre otros objetivo que persigue el grupo de diálogo está:

1. Fortalecer las capacidades de gestión territorial y la participación de las comunidades tanto en la identificación de las prioridades, como en la ejecución de las acciones de cambio en sus territorios;
2. Apoyar y complementar el desarrollo de la capacidad de respuesta de los servicios locales ante las necesidades de la población;
3. Fomentar y capacitar las instancias de concertación y gestión territorial de la cooperación
4. Ofrecer un marco de referencia para los diferentes proyectos o programas de cooperación internacional que operan en un mismo territorio

(Saulière, 2009:11).

La concertación en el marco de la toma de decisiones, vertebra estos espacios de grupos de trabajo denominados Grupo de Diálogo Provincial, que son consideradas como estructuras operativas locales intersectoriales en los que se facilita la articulación de los proyectos sectoriales específicos derivados de la planificación que realizan las diferente escala de gobierno.

Como lo define la metodología de intervención territorial del Programa ART, después del lanzamiento del Grupo de Trabajo/Diálogo en las primeras reuniones, los integrantes del grupo se concentraron en la discusión, debate y consenso, a partir de criterios, de qué cantones participaran del programa, con un primer ejercicio de

concertación. Así, el GAD de Carchi definió criterios de selección que reflejan su inclinación por seleccionar a cantones: prioritarios a nivel de desarrollo, representativo de la realidad provincial, con factibilidad de implementar el programa, con potencialidad de sinergias y articulación con otros procesos y de trabajo intercultural. Los integrantes del GDP, contrastando estos criterios, ponderaron los seis cantones y seleccionaron tres: Mira, Montúfar y Tulcán, se incorpora también a un representante de la Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar – AUCM. En el Anexo 4 se encuentra el desglose de las Instituciones que conforman el Grupo de Diálogo Provincial del Carchi (ME, 2015, entrevista).

El Grupo de Diálogo Provincial cumple con las siguientes funciones:

1. Articular los planes de desarrollo nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial;
2. Socializar los procesos que se desarrollan a nivel territorial;
3. Validar las iniciativas y toma de decisiones;
4. Recibir a las delegaciones de la Cooperación Internacional;
5. Socializar el trabajo que hace cada actor integrante y presentar propuestas;
6. Organizar la agenda común de trabajo. (Saulière, 2009: 12).

En estos espacios de Grupos de Diálogo cantonal y provincial, en primera instancia se establecen consensos entorno a líneas de trabajo que se constituyen en acciones prioritarias para canalizar el desarrollo de la Provincia. Estos temas priorizados son los que han de ser plasmados en los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo de los diferentes niveles de gobierno de la Provincia. De este ejercicio se definieron las siguientes líneas de acción prioritarias:

Gobernabilidad democrática y fortalecimiento socio – institucional;
Desarrollo económico territorial y empleo digno; Derechos humanos y seguridad ciudadana; Movilidad humana e integración local del refugio; Ambiente y recursos naturales; Servicios sociales básicos; Espacios cantonales - Grupos de Diálogo Cantonal (Saulière, 2009: 12).

Con el grupo de diálogo a partir de estas líneas de acción se identificaron proyectos de carácter más específico, Cabe destacar que desde el inicio del programa, existió una gran apertura y apoyo por parte del Prefecto y del Gobierno Provincial, quien mantuvo un rol activo en dinamizar al Grupo de Diálogo, al realizar las convocatorias, participación y revisión de la agenda programada para estos espacios, preside palabras de bienvenida y en

su discurso siempre está presente palabras de incentivo para aportar con ideas en la construcción del territorio provincial. (Saulière, 2009).

El Programa ART/PNUD además impulsó la creación a nivel cantonal de Grupos de Diálogo Cantonal GDC, y en cada cantón de intervención del Programa, se creó un grupo con una estructura operativa en las cuales se sientan respectivamente el referente municipal de ART, los técnicos del municipio y, dependiendo de la temática abordada en la reunión, sectores de sociedad civil, asociaciones, alcalde y otros representantes territoriales. (ME, 2015, entrevista).

Como el Programa ART/PNUD tiene como principio metodológico partir de los procesos en marcha, en el cantón Montúfar se sumó, a la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar -AUCM. En los dos otros cantones, Mira y Tulcán, se crearon los Grupos de Diálogo Cantonal, pero debido al período electoral, no se organizaron tantas reuniones, siendo el impacto del mismo a nivel local aún reducido (Saulière, 2009).

Como resultados concretos de este proceso, en el año 2008 se concluye con la formulación del primer documento de prioridades en el marco del trabajo del Grupo de Diálogo a nivel cantonal y provincial, el proceso contó con tres fases, la primera que tiene que ver con la articulación de los PDOT de todos los niveles de gobierno, para lo cual se llevaron adelante múltiples reuniones para revisar la coherencia entre Planes con la ayuda de matrices, y corroborar que las propuestas planteadas estén alineadas a las prioridades establecidas en el espacio del GDP. (PNUD, 2016).

Una segunda fase en la que se realizó validaciones y seguimientos con los actores identificados en el GDP, con el fin de ampliar y detallar las temáticas de los proyectos priorizados y una tercera y última fase dedicada a generar la agenda definitiva y su socialización con los actores. Una vez con el documento avalado por el Grupo de Diálogo, sirvió para gestionar apoyo y recursos de la cooperación internacional, a partir de lo cual se lograron implementar importantes proyectos a partir de esta articulación. (ME, 2015, entrevista).

Tabla 10. Proyectos gestionados con la Cooperación Internacional a partir de la formulación de la primera agenda del GDP

| PROYECTO | MONTO |
|---|--------------------------|
| “Fortalecimiento del centro cultural y turístico - Antigua casa hacienda en la parroquia de San Isidro - Cantón Espejo” | 38.823,60 usd. |
| “Mejoramiento de la producción de leche a través de la creación de un laboratorio clínico para la detección de enfermedades zoonóticas y parasitarias en bovinos en el Cantón San Pedro de Huaca” | 25.000 usd. |
| “Fortalecimiento de Desarrollo Económico Local de la Provincia del Carchi” | 161.316,00 usd |
| “Fortalecimiento de las capacidades locales para la mejora de la calidad de vida de las ciudades históricas del Ecuador” | 413.834 usd |
| “Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Carchi” | 4.485,00 usd |
| “Contribuir a la resolución de conflictos ambientales en el Cantón Montufar a través del establecimiento de un modelo de redistribución por servicios ambientales”. | 55.000 usd |
| “Fortalecimiento de la gestión pública intercantonal de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira” | 150.670,00 usd |
| “Fortalecimiento de la Organización y participación Juvenil en la Provincia del Carchi” | 33.950,00 usd |
| “Economías creativas aplicadas al desarrollo de los sectores artesanales de Ecuador vinculados al Patrimonio Cultural, especialmente al colectivo de mujeres artesanas del Cantón Montúfar”. | 646.854,00 usd |
| “Canal de Riego Empedradillo en Mira” | 29.256,00 usd |
| “Rehabilitación Sistema de Agua Potable Piartal” | 67.651,20 usd |
| “Sistematización Asamblea Montúfar” | 6.850,00 usd |
| “Fondos Semilla Microempresarial Tulcán” | 62.126,00 usd |
| TOTAL APOORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA PROVINCIA A PARTIR DEL AÑO 2008 | 1' 969.649,16 USD |

Fuente: PNUD/ART, 2013

En una segunda fase de este proceso, y exactamente a partir del año 2009, el Grupo de Diálogo Provincial incorpora a los cantones restantes de la Provincia, es decir a Bolívar, Espejo y Huaca, situación motivada por el éxito que se tuvo en la articulación interinstitucional para determinar prioridades para el desarrollo del Carchi, derivado de un trabajo coordinado y armónico que logró la concreción de un sin número de proyectos que han beneficiado a la sociedad civil de la Provincia. Los proyectos que en el marco del GDP que hasta la fecha se han logrado concretar con éxito, plasmados en la primera Agenda de Prioridades, se detallan en el Anexo 5, en el cual se contempla de cada proyecto: la ubicación del mismo, la línea de acción a la que corresponde el proyecto, las instituciones que se articularon para ejecutar el proyecto y el presupuesto con el que aportó cada institución.

Un segundo momento del GDP, más consolidado y afianzado a nivel institucional y en la sociedad civil, decide enfocar su trabajo en la elaboración de una segunda Agenda de Prioridades para la Provincia, esta vez las prioridades planteadas están vinculadas al PDOT de la provincia, los cantones y parroquias, y al igual que la primera Agenda, es formulada de forma consensuada entre los actores que participaron de este espacio y la participación protagónica de la ciudadanía. En esta ocasión se establecen metas a corto, mediano y largo plazo, agrupadas en función a los ejes de desarrollo y ordenamiento territorial definidos desde el nivel nacional, Económico Productivo, Socio Cultural, Ambiental y Riesgos, Político Institucional, Físico Territorial. (PNUD/ART, 2013).

En definitiva esta segunda agenda se presenta con un esfuerzo mucho más concreto de articulación entre actores del territorio, vinculando lo propuesto con instrumentos de planificación del nivel nacional, como es el Plan Nacional del Buen Vivir, e internacional como son los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, como lo demuestra el análisis en matrices, de esta Agenda presentada en el Anexo 6. En esta ocasión se definen prioridades a nivel cantonal para las seis jurisdicciones que conforman la Provincia del Carchi, enmarcándose en los programas y proyectos definidos como prioritarios en este espacio, pero conservando a la vez las particularidades territoriales de cada cantón, esto se hace evidente al territorializar la mayoría de intervenciones y al especificar el producto agrícola a fomentar considerando la realidad biofísica de cada cantón tal como se detalla en el

Anexo 7. La coherencia y articulación de estas propuestas con los distintos planes, se corroborará en el capítulo IV de esta tesis.

Es en este marco que el Gobierno Provincial del Carchi, ha planteado su planificación del desarrollo para la provincia para el período 2011 – 2031, reflejando en el documento del Plan las metas que son coherentes con lo planteado como líneas de acción en el Grupo de Diálogo Provincial.

5.2 Instancias de articulación a escala cantonal

5.2.1 Sistema de Participación ciudadana cantón Tulcán

El Gobierno Descentralizado Cantonal de Tulcán, el mes de septiembre de 2011 reguló mediante ordenanza el funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, en la cual norma su estructura orgánica, funciones y atribuciones y se establecen directrices para la coordinación de acciones y actividades de participación ciudadana y control social. Todas estas disposiciones han sido materializadas mediante la conformación de tres instancias legalmente constituidas, estos son:

1 Asamblea Cantonal denominada como: “Encuentro de actores sociales del Cantón Tulcán”, considerada como “un organismo democrático representativo y participativo del sistema de participación ciudadana”, este espacio está conformado por las autoridades electas del cantón, es decir el Alcalde, miembros del órgano legislativo municipal, los presidentes de los GADs parroquiales rurales, los asambleístas por la Provincia del Carchi y el Prefecto/a. De los representantes del régimen dependiente, está el gobernador/a y los/as directores de los ministerios con incidencia en el territorio cantonal y todos los actores que conforman el tejido social de incidencia en el Cantón, basado en un diagnóstico y mapeo de actores que se lo actualiza semestralmente. (GADCT, 2011)

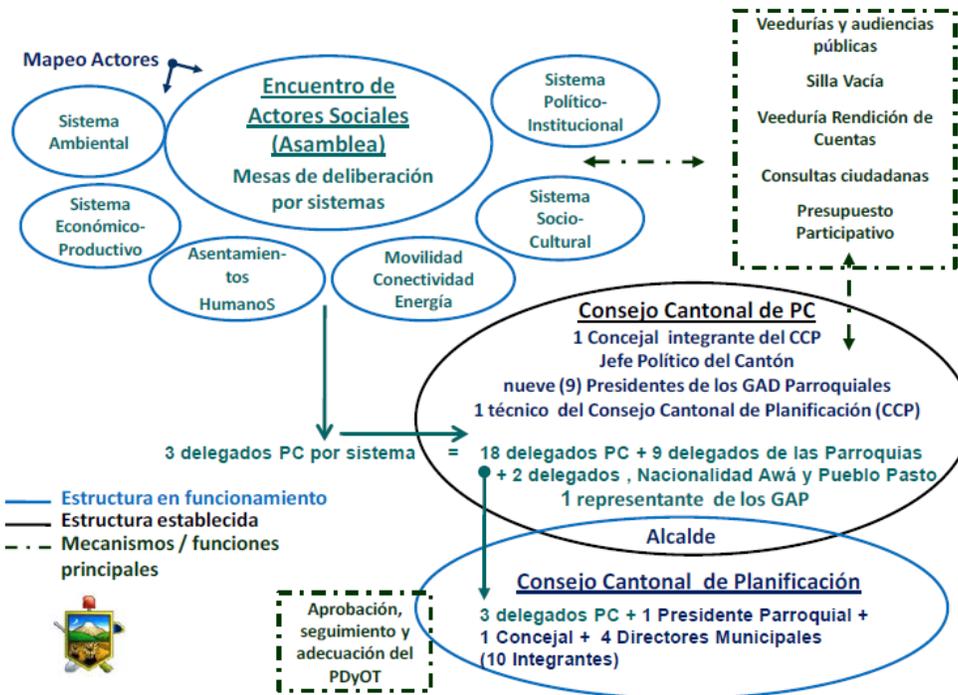
A partir de este espacio se han conformado seis mesas temáticas de diálogo en los siguientes ámbitos: económico productivo, socio cultural, ambiental, político institucional, asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad. De estas seis mesas se designa a tres delegados de cada mesa y son estos 18 representantes los delegados del Encuentro de

Actores Sociales del Cantón Tulcán al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (ME, 2015, entrevista).

2 Consejo de Participación Ciudadana y Control Social El mes de septiembre de 2012, el Consejo Municipal aprueba la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Cantón Tulcán, el mismo que se fundamenta en la igualdad, pluralismo y solidaridad, interculturalidad, plurinacionalidad, paridad de género, autonomía, deliberación pública. Constituye la máxima instancia de participación en el Cantón Tulcán, integrado por el Alcalde, el representante del legislativo municipal, el/la jefe político del Cantón, el presidente/a de los GAD parroquiales rurales, los/as representantes de la sociedad delegados por el Encuentro de Actores Sociales (18 ciudadanos/as), un representante ciudadano por cada parroquia rural del cantón Tulcán integrantes del Consejo de Planificación Parroquial, un representante de la nacionalidad Awá, un representante designado por el Cabildo de la Comuna Pasto “La Esperanza”, un representante de los grupos de atención prioritaria de incidencia cantonal, un delegado técnico nominado por el Consejo de Planificación del Cantón Tulcán.

El Consejo tiene el objetivo de fortalecer a la planificación territorial y el desarrollo del Cantón, aportando en la definición de políticas locales y sectoriales para su ejecución siempre alineada al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como también aportar en la construcción de la agenda de desarrollo territorial cantonal y en la elaboración de presupuestos participativos pero sobre todo tiene la finalidad de promover la formación ciudadana mediante la deliberación, el debate y concertación sobre temas de interés para el desarrollo territorial del Cantón. (Muller, 2013).

Gráfico 10: Esquema del sistema de Participación Ciudadana del GAD Tulcán



Fuente: Muller, 2013

3 Consejo de Planificación del Cantón Tulcán, conformado por el alcalde, un concejal/la designado por el Consejo Municipal, el director/a del área de planificación municipal, tres ciudadanos representantes del Encuentro de Actores Sociales, un representante del GAD parroquial rural, sus principales funciones son: aprobar resolución favorable relacionadas a las prioridades estratégicas de desarrollo, tienen la responsabilidad de garantizar la coherencia y concordancia del PDOT con los planes del resto de niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo, además de verificar la coherencia de la programación presupuestaria plurianual y de los planes de inversión con el respectivo PDOT, está también el de generar condiciones y mecanismos de coordinación para tratar temas relacionados a los objetivos de desarrollo territorial y sectorial, y revisar los informes de seguimiento y evaluación del PDOT.

5.2.3 Mesa de Diálogo Cantonal

El GAD Municipal de Tulcán con la participación de los GADs parroquiales de El Chical y Tobar Donoso con la FECAE, acordaron el mes de marzo de 2012 mediante acuerdo interinstitucional, garantizar el diálogo y la participación permanente de estas entidades para promover la integración de los Planes de Vida de la nacionalidad Awá al PDOT del Cantón Tulcán y sus nueve parroquias, mediante el diálogo y la participación permanente de las autoridades de la Nacionalidad Awá en la definición de políticas, planes programas y proyectos, aplicando el principio de distribución equitativa de recursos, coordinación compartida en la definición, implementación y evaluación de planes desarrollados en territorio Awá. (GADCT, 2012).

A partir de este acuerdo, se realizaron talleres realizados durante enero y febrero del 2012, en cada una de las nueve parroquias, con la participación de los GADs parroquiales, sus Consejos de Planificación, representantes de la ciudadanía, y moderados por el equipo de la Dirección de Planificación Estratégica del Municipio de Tulcán. En estos talleres se determinó la necesidad de adecuar y complementar los diagnósticos tanto como los programas y proyectos de los PDOT cantonal y parroquial. Un caso concreto de estas modificaciones derivadas de un trabajo articulado entre actores sociales, fue el hecho de que desde la visión técnica se proponía regular mediante ordenanza municipal el tamaño mínimo de predios agropecuarios en el cantón, sin embargo en esta propuesta no se estaba considerando la diversidad cultural en el territorio, por lo que la propuesta debió dar un gran giro, lo que implicó realizar análisis más profundos y considerar alternativas más viables que estén acordes con la realidad del territorio en el que habitan comunidades ancestrales con prácticas y costumbres particulares. (CY, 2015, entrevista).

Pero sobre todo estos espacios han servido para priorizar programas y proyectos para la elaboración participativa de los Planes de Inversión Plurianual y Anual parroquiales que garantice un modelo de gestión intercultural, equitativo en beneficio de toda la población. (Muller, 2013).

5.2.4 Instancias de articulación a escala parroquial

A escala parroquial, si bien es también mandatorio la instauración de un sistema de participación y de un consejo de planificación, estos procesos se presentan aún incipientes, y su accionar se ha visto sobre todo en la participación de espacios de participación y articulación de los otros niveles de gobierno, en la mayoría de planes de desarrollo parroquiales revisados, en términos de institucionalidad, la realidad es similar en la mayoría de gobiernos parroquiales, aún ni siquiera se han logrado constituir legalmente estos espacios, es decir mediante ordenanza, y menos aún implementarlos. Todos los GAD han elaborado su PDOT con apoyo externo, ya sea por medio de consultoría o apoyados de ONGs o de la cooperación internacional, lo que es otro indicador de la debilidad institucional de este nivel de gobierno.

5.2.5 Mecanismos de articulación de la parroquia Julio Andrade

El PDOT del GAD de la Parroquia Julio Andrade, hace referencia a los espacios de articulación que los GAD del nivel provincial y cantonal mantienen y que la parroquia forma parte, es así que el GAD parroquial participa de forma activa en los espacios de articulación organizado por el GAD Provincial para declarar a la Cordillera Virgen Negra como zona protegida, en donde participan también el Ministerio del Ambiente - MAE, el GAD municipal Tulcán, Ministerio de la Producción - MIPRO, además el objetivo de este grupo de trabajo interinstitucional es de desarrollar alternativas de desarrollo económico para el territorio. (GADPJA, 2012).

Otro espacio de articulación interinstitucional del que tiene participación el GAD parroquial es el organizado por el GAD cantonal de Tulcán, en el que además participan el MIPRO, Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca MAGAP, para propiciar buenas prácticas y manejo de agroquímicos. Forman parte también del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tanto del municipal de Tulcán como de la Provincia, como del Comité Técnico de planificación del GAD Provincial, Cantonal y Parroquial, que tienen la finalidad de ejecutar, gestionar y dar seguimiento a lo planificado en los PDOT. (GADPJA, 2014).

De la participación y permanente articulación que se mantiene con el GAD cantonal y provincial, en el transcurso del año 2015, se ha logrado un trabajo articulado para cristalizar la construcción de viseras viales, compra de una volqueta para el GAD parroquial y el fomento de varios centros de capacitación en varios poblados de la parroquia, estos resultados concretos desde la gestión articulada han provocado un empoderamiento positivo por parte de la ciudadanía en el cuidado del mobiliario, además el cambio se evidencia en contar con una comunidad propositiva y activa en la auto-solución de problemas, y la gestión de GAD parroquial está más afianzado ante la ciudadanía. (EV, 2015, entrevista).

De la revisión de espacios de concertación en los diferentes niveles de gobierno revisados en este capítulo, constatamos que los recientes procesos públicos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, han abiertos espacios de articulación entre niveles de gobierno más formales que fomentan las alianzas entre entidades territoriales, que aunque vinculantes desde la normativa vigente, para el Carchi estos no son nuevos en la cultura institucional de la Provincia que han posibilitado la conformación de redes de actores e instituciones.

De la revisión de experiencias de alianzas estratégica y de articulación entre instituciones en el Carchi revisadas en el primer acápite de este capítulo, se revela que el proceso presenta avances y retrocesos, y que en este camino recorrido por más de veinte años han existido ajustes periódicos que han permitido fortalecer las dinámicas de integración en el territorio, que en general las decisiones trascendentales como el de definir el rumbo del desarrollo que tomará la provincial ha adquirido el carácter de decisiones colectivas tomadas en espacios horizontales de intercambio y negociación entre actores iguales, en las que el sector público si bien no desde un inicio, se ha ido empoderando poco a poco de su rol en el que delinea orientaciones estratégicas, marcos regulatorios y políticas públicas, y sin embargo no deja de ser un proyecto de desarrollo conjunto o de construcción colectiva.

El empoderamiento de líderes locales en la provincia, ha servido de catalizador de estos espacios, el contar con la presencia constante y recurrente del prefecto, del alcalde en estos

espacios de articulación, de participación ciudadana, para la formulación de PDOT en sus primeras etapas, ha generado confianza y credibilidad en la población, la influencia que mantienen estas figuras políticas en la provincia, es sin duda un factor que determina el éxito de estos espacios, la capacidad de convocatoria que generan, coadyuva al comprometimiento de las instituciones y de la ciudadanía.

Bajo la lógica multinivel, que hasta el momento hemos podido determinar, también se encuentra limitantes que podrían sacrificar la calidad de los PDOT y complicar la coherencia entre ellos, pero sobre todo presentar serias dificultades al momento de implementarlos. Si bien el proceso está marcado por una actuación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, en la que no se impone directrices desde el nivel superior ni desde los niveles inferiores, sino más bien se ha identificado de modo concertado formas de proceder, también se ha podido determinar en este escenario de articulación de PDOT, debilidades susceptibles a ser mejoradas.

En este marco (de formulación de PDOT) nos referimos entonces a las dificultades de articular sobre todo de abajo hacia arriba, es decir desde el nivel cantonal (Planes Cantonales) con el nivel provincial, que presentan los espacios de concertación establecida por la normativa vigente, pues esta no está garantizada, así como tampoco está garantizada la articulación con los gobiernos pares circunvecinos del nivel de gobierno cantonal, aunque como se ha comprobado en la formulación del Plan Cantonal de Tulcán, este considera los referentes Provinciales, pero esto no garantizaría una articulación coherente con dicho nivel ni con la estrategia territorial provincial y por tanto no está exenta de que al momento de verificar de manera exhaustiva los planes, nos encontremos con conflictos en determinados componentes del Plan, que se podrá evidenciar sobre todo en el uso y ocupación del suelo propuesto, puesto que la competencia sobre clasificación y usos del suelo es exclusiva del nivel cantonal.

Es así que los espacios de diálogo constituidos desde la iniciativa de los GADs, como son los grupos de diálogo provincial y cantonal, pudieran cubrir estos vacíos parcialmente a manera de dispositivos parches. Otro segmento que no se evidencia muy conectado es con el nivel desconcentrado del Estado Central, los Ministerios y su respectiva planificación sectorial, que operan en territorio Carchense, si bien participan de manera

intermitente en los espacios de articulación y participación, no es suficientemente activa a excepción de la presencia e incidencia de Senplades zona1, dado su rol de articular los procesos de planificación de diferente nivel en el territorio, y de acuerdo a las entrevistas realizadas, han participado activamente en estos espacios con lineamientos y direccionamientos derivados desde el Plan Nacional y con política territorial más aterrizada a través de la Agenda Zonal 1. (CY, 2015,entrevista). El principal problema del nivel desconcentrado es que no cuentan con capacidad de decisión y tienen muy baja incidencia de influir en la planificación anual o plurianual del Sector, pues la misma es formulada desde planta central, es decir desde los ministerios o secretarías en Quito.

CAPÍTULO IV

INTERPRETACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SU INTEGRIDAD DE CONTENIDOS Y COHERENCIA TERRITORIAL

Introducción

En el presente capítulo se realizará un análisis considerado como pieza fundamental para dilucidar de manera práctica y tangible el grado de articulación que existe entre las instituciones que les compete la planificación y el ordenamiento territorial en la Provincia del Carchi. El análisis que de este ejercicio se desprenda, aportará con más criterios para responder a la pregunta de investigación planteada, de que si la planificación y el ordenamiento territorial han fortalecido y estimulado la articulación multinivel en el Carchi.

Es necesario aclarar que el presente análisis se enmarca en el sistema de planificación del Ecuador, centrándose en el análisis de los contenidos mínimos, la identificación de coherencia, armonía y articulación vertical existente entre planes desde lo local-regional-nacional, además de los conflictos e incompatibilidades en la planificación multinivel y sus instrumentos frente a la realidad de sus territorios locales.

El COOTAD, define como contenidos mínimos para los Planes las siguientes fases y componentes:

- a. Diagnóstico.- deberán observar, los siguientes contenidos información que describa: “las brechas e inequidades, desequilibrios socio territoriales, las potencialidades y oportunidades de su territorio”, haciendo énfasis en situaciones deficitarias, “proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con sus circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo”. Debiendo decantar todo este análisis en un modelo territorial actual. (COOTAD, 2012)
- b. Propuesta.- Para la elaboración de la propuesta, los GADs considerarán una visión de

mediano y largo plazo, formularán objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, todo esto derivará en un modelo territorial que viabilizará el logro de los objetivos planteados.

- c. Modelo de gestión.- Los GADs, deberán precisar datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, determinar sistemas de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

El COOTAD aclara también que “los Planes considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno y deberán ser aprobados por los órganos legislativos de cada GAD por mayoría absoluta” (COOTAD, 2010). La reforma de estos planes se realizará observando el mismo procedimiento que se llevó a cabo para su aprobación.

1 Descripción metodológica empleada para la evaluación de los PDOT

Se trabajó con instrumentos de análisis a través primordialmente de matrices, la primera denominada lista de control de contenidos, basada en la Guía Metodológica para la formulación de PDOTs de SENPLADES, como apoyo a la orientación de la identificación de los contenidos mínimos que deben considerar los Planes provinciales, cantonales y parroquiales.

Es así que estas matrices se convirtieron en el instrumento para la valoración de la integridad, como resultado de este análisis está el dictamen sobre la integridad de los planes, compuesto por dos elementos, el primero que tiene relación con la presencia o ausencia de los indicadores, y el segundo que intenta medir cualitativamente información respecto a: a) actualidad de la información, b) soporte en cifras, d) coherencia argumentativa, y e) datos particulares del territorio.

El contenido de al menos tres criterios, de los mencionados en el párrafo anterior implica ser catalogada como alta; dos criterios, información calificada con calidad media y finalmente un criterio, información catalogada como baja.

La valoración de estos planes se encuentra ponderado, producto de la operación de las matrices en el indicador valor total del plan. Si este valor se encuentra en el rango de ≤ 50 se considera un plan mal elaborado; si el valor se encuentra entre $51 \geq 70$ es considera como un plan medianamente elaborado y finalmente si este se encuentra en el rango de $71 \geq 100$ es un plan bien elaborado.

Se utilizó una segunda matriz denominada matriz de intervenciones de desarrollo en la que se analiza las metas, estrategias, programas, proyectos y políticas, planteadas en la sección de Propuesta de los PDOT, aportando a la identificación de la articulación de intervenciones en el territorio para su desarrollo, de manera vertical entre los planteamientos descritos en los PDOT, Agenda Zonal 1 y el Plan de Desarrollo Nacional.

La tercera y última matriz, denominada matriz de localización de intervenciones territoriales, que partiendo de los modelos territoriales futuros o deseados de cada nivel de planificación, evalúa proyecciones territoriales que plasman las visiones de desarrollo y compara si se comparten estos elementos de intervención territorial.

Los análisis realizados de cada matriz, se convierten en dictámenes que buscan resumir y evidenciar los principales hallazgos y orígenes de los contenidos de las matrices. Este ejercicio finaliza con un dictamen que busca evidenciar los conflictos que se derivan de la planificación como cascada, analizando los involucrados en el conflicto, orígenes de este, contradicciones, tensiones que se podrían generarse a nivel del territorio una vez implementados los planes territoriales a nivel local.

2 Dictamen sobre integridad de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El dictamen que se presenta a continuación busca responder a dos preguntas centrales: en la elaboración de cada Plan ¿Se contemplan todos los elementos (mínimos) que se proponen en el marco del Sistema de Planificación (Guía de SENPLADES)?; además de determinar ¿Cuál es la calidad de la información? Definiendo la integridad de los planes, Este dictamen es sustentado en función de los resultados obtenidos en las listas de control.

Cabe destacar a manera de valor agregado del PDOT del Carchi, que hay todo un acápite referido al análisis de instrumentos de planificación existentes, con incidencia en el territorio provincial, que involucra desde el nivel binacional, nacional, zonal y local mencionando que todos estos instrumentos de planificación fueron considerados como insumos para la actualización del PDOT Provincial. El detalle de los instrumentos de planificación se presenta a continuación:

Tabla 11. Instrumentos de planificación utilizados por el GAD Provincial del Carchi

| NIVEL | INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN |
|------------------|---|
| NACIONAL | Normativa Nacional |
| | Plan Nacional de Desarrollo |
| | Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza |
| | Transformación de la Matriz Productiva |
| | Agendas Nacionales para la Igualdad |
| | Información Cartográfica y Estadística del Sistema Nacional de Información |
| | Proyectos Estratégicos Nacionales |
| BINACIONAL | Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador -Colombia 2014-2022 |
| | Hermanamiento entre Mancomunidd del Norte del Ecuador y Gobernaciones de los Departamentos de Nariño y Putumayo de Colombia |
| ZONAL / REGIONAL | Agenda Zonal - (Zona de Planificación 1) |
| | Plan Estratégico FCAE - Pueblo Awa |
| | Mancomunidad del Norte del Ecuador |
| LOCAL | PD Y OT de la Provincia del Carchi 2011 - 2031 |
| | Plan de Trabajo Prefectura 2014 - 2019 |
| | Plan Estratégico Institucional 2009 - 2019 |
| | PD y OT de GADs Municipales y Parroquiales de la Provincia del Carchi |
| | Normativas locales |
| | Inventario información institucional generada por el GAD Provincial del Carchi |

Fuente: GADPC, 2015

En el análisis de los instrumentos de la tabla mencionada, destaca como instrumento de articulación y coordinación tanto de la planificación como de la política pública, entre el nivel nacional y el nivel local las nueve Agendas Zonales, formuladas de manera participativa por SENPLADES, que para el caso de la presente investigación corresponde el análisis de la Agenda Zonal 1, que territorialmente corresponde a las provincias de

Esmeraldas, Carchi, Imbabura, y Sucumbíos, además en reiteradas ocasiones se menciona la importancia de que la formulación de los PDOT, deberán mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo en cada nivel territorial de gobierno.

2.1 Valoración de integridad del PDOT de la Provincia del Carchi

Del análisis realizado al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Carchi, se deriva que el Plan adolece de una buena parte de indicadores propuestos en la Guía de Senplades, habiendo cumplido el 68,2 % de indicadores desarrollados, registrándose un considerable porcentaje de indicadores ausentes que no han sido analizados, sin embargo de este porcentaje de indicadores, el 81 % de ellos cuenta con calificación “Alta”, el componente que mayor número de ausencias registra es el de escenario tendencial, referido a las tendencias detectadas en la fase de diagnóstico.

Para el componente de ordenamiento territorial si bien los indicadores se los encuentra de manera dispersa a lo largo de todo el plan, también se registra importantes ausencias, es así que de un total de 20 indicadores, se desarrolla la mitad, como ejemplo se registra que para el subcomponente de “Instrumentos y mecanismos de gestión” no se registra un solo indicador, otra importante deuda que tiene el Plan de la Provincia del Carchi está dado en el marco del modelo territorial actual y el componente de asentamientos humanos, pues no existe una jerarquización de los mismos, sustentado en su rol, funcionalidad, tamaño y aspectos complementarios entre asentamientos, por lo cual se considera incompleto el ejercicio de determinar el modelo territorial actual.

En la etapa de diagnóstico estratégico, se considera una variable, que para el tema de la presente investigación es trascendente, denominado “Relaciones y posibilidades de alianzas con territorios circunvecinos”, la misma que en el Plan está medianamente desarrollada en el componente Político Institucional, en la que se menciona que la estructura del GAD provincial del Carchi, está orientada a gestionar el territorio con una lógica de articulación multinivel, por tal motivo se ha definido mecanismos de diálogo y construcción con distintos actores locales.

En el Plan, la conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa, las instancias responsables y el sistema para el monitoreo, evaluación y

retroalimentación del proceso de aplicación del Plan y la estrategia de promoción y difusión no es contemplada y no está presente; el único indicador que se encuentra presente y que sin embargo no está completo, corresponde a la identificación de Programas y Proyectos, que se encuentran relacionados con los ejes estratégicos; sin embargo carecen de un cronograma de ejecución y los presupuestos estimativos para su realización.

En cuanto a la cualificación de la información, el documento plantea ejes estratégicos similares a la propuesta de sistemas de la Senplades. La mayoría de la información como se había mencionado, está catalogada como Alta, la variable de particularidad del territorio y coherencia argumentativa cuentan con porcentajes de 79,3% y 74,1 % respectivamente, para la variable de actualidad, esta cuenta con el 52,4 %, pues toman en cuenta información del último censo, pero para el resto de información sobre todo la que tiene que ver con información cartográfica, la mayoría de la misma es fuente del año 2000 o 2001. La variable de datos numéricos o cifras es la única variable que está por debajo del 50%.

Tabla 12. Resumen general de datos PDOT de la Provincia del Carchi

| | Actualidad | Cifras | Coherencia | Particularidad |
|----------------------------------|------------|-------------|------------|----------------|
| Total calidad información | 52,4 | 40,5 | 74,1 | 79,3 |
| Alta | | 81 | 91,7 | |
| Media | | 12 | 1,3 | |
| Baja | | 9 | 1,5 | |
| Indicadores presentes | | 116 | 68,2 | |
| Indicadores ausentes | | 54 | 31,8 | |
| No aplica | | 1 | 0,01 | |
| DICTAMEN GENERAL | | 87,5 | | |

Fuente: Elaboración propia

Tal como lo muestra el cuadro anterior, el análisis del PDOT del Carchi nos arroja como resultado en el dictamen general un valor de 87,5 que de acuerdo a la propuesta de interpretación estaría contemplada en el rango de $71 \geq 100$, es decir es un plan considerado bien elaborado, que a pesar de las observaciones emitidas en párrafos

anteriores, cuenta con una estructura clara y coherente, con información sustentada, con mapas y gráficos bien elaborados. (Anexo 8)

2.2 Valoración de integridad PDOT Cantón de Tulcán

Del análisis del PDOT del cantón Tulcán, en cuanto a indicadores analizados se han considerado un porcentaje similar al determinado en el PDOT Provincial, el 60% de los indicadores requeridos por la guía de Senplades, a pesar de que el porcentaje de indicadores ausentes es significativo; de los considerados, el 82,3 % cuentan con calificación Alta y solo el 8,1% tiene la calificación de Baja. De las variables consideradas para verificar la calidad de la información, nos encontramos que las cuatro variables cuentan con porcentajes sobre el 70 %, siendo la que mayor puntaje registra la de coherencia argumentativa con 89 %, seguida de la variable de particularidad del territorio con 82%, el mismo porcentaje tiene la variable de actualidad de la información.

Tabla 13. Resumen general de datos PDOT del Cantón Tulcán

| | Actualidad | Cifras | Coherencia | Particularidad |
|---------------------------|------------|--------|-------------|----------------|
| Total calidad información | 82,0 | 79,0 | 89,0 | 82,0 |
| | Alta | 51 | 82,3 | |
| | Media | 6 | 9,7 | |
| | Baja | 5 | 8,1 | |
| Indicadores presentes | | 60 | 52,0 | |
| Indicadores ausentes | | 51 | 44,0 | |
| No aplica | | 2 | 0,01 | |
| DICTAMEN GENERAL | | | 89,1 | |

Fuente: Elaboración propia

El valor del dictamen general del Plan arroja como resultado un puntaje de 89,1 es decir dos puntos más del arrojado para el Plan Provincial, y estaría considerado también como un plan bien elaborado, en el que se rescata el énfasis que realiza respecto de la articulación multinivel, este ítem es desarrollado en la capítulo de modelo de gestión, existiendo un acápite exclusivo que desarrolla la temática y estrategias con la finalidad de articular las

acciones del GAD Municipal con las instituciones en los diferentes niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, para la consecución de los objetivos estratégicos planteados para alcanzar, como se menciona en el Plan, el desarrollo y ordenamiento de la jurisdicción, de igual manera con los actores dentro y fuera del cantón. Entre las estrategias nombradas para este fin, se consideran reuniones de trabajo, convenios interinstitucionales, mesas de trabajo, talleres permanentes, entre otras.

Otro aspecto a resaltar de este Plan, es que a diferencia del Plan Provincial, este cuenta con todo un acápite desarrollado denominado Modelo Territorial Tendencial que abarcan escenarios tendenciales para todos los componentes, y de este ejercicio decanta el modelo territorial propuesto que es puesto a consideración a los actores territoriales, que es exactamente lo que sugiere la guía de Senplades, el Plan no cuenta con un Diagnóstico Estratégico como demanda la Guía.

Una de las notorias ausencias con las que cuenta este Plan es el del diagnóstico síntesis, que de acuerdo a la guía Senplades tiene el sentido de sintetizar lo expresado a lo largo de la fase de diagnóstico, de manera integral, enfatizando en los aspectos fundamentales del diagnóstico, y sintetizando los aspectos de mayor relevancia del territorio, esto no está contemplando en el presente Plan, siendo un ejercicio que facilita mucho la elaboración del modelo territorial actual.

Otra deuda de este Plan, es la ausencia en el modelo de gestión de un cronograma que defina cómo se implementará el Plan, en el que se considere tiempos de inicio y conclusión de los proyectos, así como responsables y una priorización de los proyectos que se piensa ejecutar. En el plan tampoco se establecen presupuestos ni fuentes de financiamiento, a diferencia del Plan Provincial que si contempla todos estos datos como parte de su modelo de gestión. (Anexo 9).

2.3 Valoración de integridad PDOT parroquia de Julio Andrade

El GAD parroquial de Julio Andrade cuya jurisdicción territorial forma parte del Cantón Tulcán, formula su PDOT con una vigencia de seis años, y el período de vigencia del Plan comprende desde el año 2014 hasta el 2019 y de acuerdo a lo que menciona el Plan , el

documento fue elaborado considerando los lineamientos para la actualización y formulación de los PDOT de los GADs, emitida por la Senplades, su formulación se basó en la versión del PDOT de Julio Andrade del año 2011 – 2031.

La parroquia de Julio Andrade se ubica en el noreste de la provincia del Carchi y al sureste del cantón Tulcán, de esta forma se garantiza el análisis de los GAD en cuanto a una planificación en cascada, con la finalidad sobre todo de analizar la coherencia entre GADs que responden a una misma jurisdicción, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

El PDOT de Julio Andrade al igual que los PDOT cantonal y provincial, presenta un considerable porcentaje de indicadores ausentes, registrándose en los tres planes entre el 50 y 70 por ciento de indicadores trabajados, sin embargo el PDOT de Julio Andrade es el que muestra un menor porcentaje de indicadores analizados de los tres Planes (58%). Este hecho se puede justificar en la medida que mientras más pequeño es el territorio a planificar se requiere información a mayor detalle, sin bien el Censo de Población y Vivienda se lo desagrega a nivel parroquial, también desagrega información a nivel de distritos, que pudo haber sido usada por el Plan, sin embargo el nivel de desagregación de la información se la ha formulado a escala parroquial, lo cual constituye un limitante al momento de territorializar la información. Lo mismo ocurre con la información cartográfica utilizada en el Plan, la escala de la información utilizada en su mayoría es de 1:50.000, siendo poco apropiado el detalle de la información que esta escala nos arroja para la consecución de una información más pormenorizada que se requiere a nivel parroquial.

Por tal motivo la variable Cifras nos arroja un porcentaje tan bajo (del 24,2%), puesto que como se menciona en el párrafo anterior se pudo haber utilizado información con más detalle que está accesible como el Censo de Población y Vivienda del año 2010. Para la variable Actualidad, esta arroja un porcentaje considerado como alto (89,4%), puesto que la fuente de la mayoría de la información que se ha utilizado está dentro de los últimos cinco años, a excepción del Censo de Población y Vivienda que data del año 2010.

En cuanto a la variable de Particularidad del territorio, el plan está calificado con un porcentaje de 72,7%, puesto que para la mayoría de variables analizadas se define un dónde, y el plan cuenta con varios mapas que determinan la ubicación de varias condiciones, sobre todo las relacionadas con el componente ambiental. La cartografía

utilizada decanta en los modelos territoriales actuales y deseados, a pesar de que como se mencionó en párrafos anteriores la escala utilizada no es la más recomendable.

En el plan se analizan muchos indicadores que no considera necesario para el nivel parroquial la Guía de Senplades, como es el caso del componente de asentamientos humanos, pues el Plan cuenta con análisis interesante y completo respecto de los asentamientos humanos, establece una jerarquización de los mismos en función de los roles, categorías y tamaño de la población, además considera asentamientos fuera de la jurisdicción parroquial para analizar complementariedades entre ellos, sin embargo la guía Senplades solamente requiere para este componente que se analice aspectos relacionados a la calidad de vida y formas de ocupación del territorio en lo relacionado a accesibilidad a servicios, dejando la jerarquización de asentamientos para el nivel cantonal.

Tabla 14. Resumen general de datos PDOT de la parroquia Julio Andrade

| | Actualidad | Cifras | Coherencia | Particularidad del territorio |
|---------------------------|--------------|--------|-------------|-------------------------------|
| Total calidad información | 89,4 | 24,2 | 75,8 | 72,7 |
| | Alta | 39 | 62,9 | |
| | Media | 21 | 33,9 | |
| | Baja | 2 | 3,2 | |
| Indicadores presentes | | 63 | 58,0 | |
| Indicadores ausentes | | 42 | 39,0 | |
| No aplica | | 2 | 0,01 | |
| DICTAMEN GENERAL | | | 80,7 | |

Fuente. Elaboración propia

Haciendo referencia a la calificación de los indicadores analizados, de acuerdo al cuadro que antecede este párrafo, se observa que el 63 % de indicadores cuenta con una calificación Alta, es decir la mayoría de indicadores tiene una buena calificación y solo el 3,2% está calificada como baja. En cuanto a la calificación general del Plan este cuenta con una calificación del 80,7%, que si bien de los tres planes analizados es el que menor puntaje arroja, continúa dentro del rango $71 \geq 100$, considerado como bien elaborado.

En ese sentido el Plan no presenta ausencias relevantes que puedan afectar de manera significativa la calidad del Plan, más bien como ya se menciona considera varios indicadores adicionales que no están contemplados en la Guía Senplades. (Anexo 10)

3 Valoración de coherencia y articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Julio Andrade, Cantón Tulcán, Provincia del Carchi, Agenda de la Zona 1, y Plan Nacional del Buen Vivir

Para el desarrollo de este apartado, se tuvo como referencia las visiones de desarrollo, descritas en los planes de los tres niveles de gobierno y en la agenda zonal 1, que se espera sean coherentes entre sí, y también entre las formas de actuación de cada GAD, expresadas a través de proyectos, programas, estrategias y políticas, para lo cual como se ha mencionado, se ha utilizado la matriz de intervenciones de desarrollo que tiene la finalidad de aportar en la identificación de la articulación de intervenciones en el territorio para su desarrollo de manera vertical entre los planteamientos descritos en los PDOT y Agenda Zonal 1.

Previo a entrar al análisis de coherencia, vale la pena aclarar en el marco de la planificación estratégica, que una visión busca representar de manera clara una proyección a futuro de la entidad (o empresa, dado el origen de este tipo de planificación), responde a la pregunta ¿Dónde ésta estará en el futuro?. En cuanto a la temporalidad de los tres Planes de GADs analizados, estos coinciden, rigiendo por un período que va desde el año 2015 al 2019, no así la Agenda Zonal 1, que cuenta con distinta temporalidad, (2013 – 2017), al igual que el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Otro aspecto a considerar en este ejercicio es que los proyectos que se configuren en la etapa de modelo de gestión de los planes, está muy vinculada con las competencias que se le ha asignado a cada nivel de gobierno; esto lo tiene claro tanto el nivel cantonal como el provincial, no así la parroquia, pues algunos proyectos establecidos en su plan responden a otro ámbito de competencia, incluso al del nivel nacional, por citar un ejemplo cuentan como meta el de: “lograr al 100% la creación de la Escuela del Milenio y el Centro Infantil del Buen Vivir al 2019”, cuando la competencia de construcción de infraestructura de centros educativos recae sobre el nivel de gobierno central, a través del Ministerio de Educación y Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES respectivamente.

Considerando que el interés de analizar y comparar las distintas visiones de desarrollo, expresadas en los planes de desarrollo, es el de encontrar una línea de continuidad en las acciones por parte de estos niveles de planificación, se ha trabajado en la

siguiente tabla, para determinar temáticas por componente que son prioritarios para los GADs y la zona de planificación 1 y determinar cuan alineados están respecto a sus proyecciones de futuro.

Tabla 15. Temas de interés propuestos en las visiones de los niveles de planificación

| | PARROQUIA JULIO ANDRADE | CANTÓN TULCÁN | PROVINCIA DEL CARCHI | ZONA DE PLANIFICACIÓN 1 |
|-----------------------------------|--|--|---|--|
| COMPONENTES | 2014 - 2019 | 2015 - 2019 | 2015 - 2019 | 2013 - 2017 |
| ECONÓMICO PRODUCTIVO | Con actividades económicas procedentes principalmente de la <u>agricultura y ganadería</u> | Cuya economía se dinamiza por una consistente y planificada <u>actividad productiva y comercial...</u> , que genera actividades económicas diversificadas, | Desarrollo socioeconómico basado en <u>la transformación agroindustrial y de servicios</u> | Con una <u>dinámica productiva, altamente técnica, científica, competitiva y humana</u> , en el ámbito nacional, regional y mundial. Aplicando el conocimiento técnico científico y saberes locales, |
| AMBIENTAL | enfocado en la <u>conservación de sus ecosistemas</u> | aprovecha de manera sustentable y <u>da valor agregado a sus recursos naturales</u> . Da prioridad a la <u>preservación ambiental</u> como puntales del desarrollo sostenible. | Con un modelo de gestión territorial orientadas al bienestar del ser humano <u>garantizando la sustentabilidad patrimonial</u> . | <u>manteniendo y potenciando sus recursos naturales</u> y culturales como elementos fundamentales del <u>desarrollo integral y sustentable</u> . |
| SOCIOCULTURAL | Caracterizado principalmente por la constante <u>mejora de la calidad de vida</u> de sus pobladores, | <u>Distribución equilibrada de equipamientos y servicios</u> necesarios para satisfacer plenamente los requerimientos de su población. Sus habitantes tienen fácil <u>acceso a educación, atención médica, trabajo y vivienda</u> , así como a oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y destrezas. Da prioridad al <u>bienestar y seguridad del ciudadano</u> | Un modelo de gestión territorial incluyente, participativo y equitativo, con <u>políticas públicas orientadas al bienestar del ser humano</u> | <u>territorio libre de pobreza</u> |
| CONECTIVIDAD, MOVILIDAD Y ENERGÍA | se proyecta como el <u>eje principal de interconexión entre Carchi y Sucumbios</u> , | constituye un <u>puerto terrestre de transferencia y enlace nacional con la vecina Colombia</u> y otros países de la región, así como de <u>integración inter regional entre I costa, sierra, amazonía y norte del país</u> . | consolidado como <u>centro integrado del norte del Ecuador</u> , con moderna infraestructura que facilita la conectividad, movilidad | territorio articulado |
| INSTITUCIONALIDAD | sus <u>habitantes participan activamente</u> y contribuyen al desarrollo de su zona. | el GADM de Tulcán es el ente central de la planificación y la ejecución de las obras, proyectos y procesos de desarrollo de esta jurisdicción, en función de sus competencias y en <u>coordinación con los GAD provincial, parroquial y otras entidades públicas y privadas, así como de todos los actores sociales</u> . | | <u>Un territorio articulado y coordinado con los actores territoriales</u> |

Fuente: Elaboración propia

Para el componente económico productivo, tenemos que si bien la variable productiva está presente en todas las visiones, la única que se proyecta a nivel mundial sirviéndose de la tecnología y de la ciencia es la agenda zonal, visión que contrasta con la del GAD parroquial que se limita a visualizar su desarrollo en agricultura y ganadería, por su parte el plan provincial es claro en proyectarse y dar un salto más allá, hacia la agroindustria; el nivel cantonal mantiene una posición igual de conservadora que la parroquia, al enfocar su economía en lo productivo y comercial sin ningún otro plus valor.

Para el componente ambiental, todas las visiones comparten la importancia de la preservación ambiental, y quien lo vincula al desarrollo del territorio es el nivel cantonal al mencionar que da valor agregado a sus recursos naturales, y la agenda zonal que prevé potenciar sus recursos naturales. En cuanto al componente socio-cultural, este se presenta bastante homogéneo entre las cuatro visiones de desarrollo, pues estas hacen hincapié en el bienestar y mejora de calidad de vida del ser humano, la visión de la agenda zonal es mucho más contundente al proyectarse como un territorio libre de pobreza.

Al igual que en el componente anterior, la visión en temas de conectividad movilidad y energía, se presenta bastante homogénea, sintetizando de todas las visiones, que el territorio se configura como un eje de conectividad del norte del país entre regiones naturales, y también con la vecina Colombia. Por último para el componente de Institucionalidad, la Agenda Zonal hace énfasis en la articulación y coordinación entre actores del territorio, al igual que lo hace la visión cantonal, con la especificidad de que este habla de la coordinación entre GADs tanto con el provincial, parroquial y entidades públicas y privadas; la visión provincial no plantea ningún aspecto respecto de la institucionalidad y el nivel parroquial menciona aspectos de la participación ciudadana, mas no de articulación o coordinación.

Con el fin de profundizar el análisis de coherencia y articulación entre PDOT, se ha analizado las políticas, estrategias programas, proyectos y metas, con el fin de facilitar la labor de discernir líneas de trabajo común que se plantean trabajar los niveles de gobierno, es así que por ejemplo para el componente ambiental, la línea que con mayor contundencia se presente es la de conservación, llegando a determinar el área de mayor interés de esta acción, desde la agenda zonal, al mencionar como línea de acción el “promover la conservación del patrimonio natural y áreas con cobertura vegetal sin estatus principalmente en la región la parte baja de Carchi...”, por su parte el nivel provincial no realiza un ejercicio de territorializar sus intervenciones, pero se plantea como meta el de incorporar al menos de 14000 hectáreas de ecosistemas bajo conservación, y al revisar su modelo territorial deseado, establece una zona de protección ambiental a manera de corredor ecológico que cruza la provincia de manera horizontal, abarcando el área de conservación que plantea el nivel cantonal, este nivel incorpora un polígono con más

detalle que el esquematizado por el provincial, que dibuja lo que sería el área de conservación de la Cordillera Virgen Negra, que si bien no consta en el la lista de proyectos, está en el modelo territorial deseado. El área que sí consta en la lista de proyectos y también en el modelo territorial deseado, es el co-manejo del bosque y vegetación Golondrinas, ubicado en el centro sur del Cantón y que además concuerda con el polígono de protección ambiental que esquematiza el nivel provincial.

Ya en el nivel parroquial la coherencia se mantiene, pues nos encontramos que la planificación de este nivel plantea a manera de programa el establecimiento del área de conservación provincial Cordillera Oriental Carchi, el mismo que decanta en el proyecto “Conservación de ecosistemas frágiles de la parroquia Julio Andrade a través de la creación de un área verde de conservación y uso sustentable cuya meta es alcanzar la “declaratoria de la Cordillera Virgen Negra como zona protegida hasta el 2019.

Existen otros planteamientos que son coherentes entre sí, no con tanta fuerza como es el caso de la conservación, como por ejemplo el tema de manejo de residuos sólidos que cae en la cancha del nivel cantonal, lo menciona el Plan de Tulcán así como la agenda zonal, los otros niveles de gobierno no lo consideran. Similar situación se presenta para el caso de manejo integral de cuencas hidrográficas que por ser ámbito de competencia del nivel provincial, este si lo considera al igual que la agenda zonal.

Un tema recurrente en el componente ambiental, por ser transversal en la gestión de todos los niveles de gobierno, es la temática de gestión de riesgos naturales, todos los niveles plantean trabajar en programas de capacitación y sensibilización para reducir la vulnerabilidad en el territorio.

En el componente económico productivo, respondiendo a la vocación territorial de la provincia, el fortalecimiento agropecuario es recurrente en todos los niveles, en este sentido la agenda zonal exhorta a la agricultura familiar para garantizar la soberanía alimentaria, y en ningún caso este aspecto es recogido por parte de los tres niveles de gobierno. El nivel provincial se focaliza en incrementar su producción y generación de valor agregado, mientras que el nivel cantonal y parroquial plantea el impulso a la asociatividad para el emprendimiento productivo. Otro tema que pudiera articular el

accionar de la gestión local y que se registra en los proyectos de los planes es el desarrollo de cadenas productivas, sin mencionar en qué productos, esto solamente lo hace el nivel parroquial al manifestar en su proyecto la creación de nuevas cadenas productivas en uvillas, mora, otros frutales y hortalizas. Al comparar los modelos territoriales deseados, se corrobora que los polígonos esquematizados para la actividad agropecuaria coinciden entre sí, es así que para el ámbito parroquial, el porcentaje de ocupación de suelo para el modelo productivo agroecológico ocupa aproximadamente el 90% de su jurisdicción parroquial, en el ámbito cantonal la superficie representada por la parroquia se la denomina “área agropecuaria andina” y coincide en toda su extensión. Desde el modelo territorial deseado provincial esta porción de territorio también coincide con un uso proyectado para “zonas agrícolas y ganaderas” y sobre el cual se dibuja un polígono que abarca una gran extensión del territorio determinado para el desarrollo de la agroindustrialización.

Otra línea en común que contemplan todos los planes, está relacionado con la industria de cárnicos, debido según los diagnósticos a la vocación ganadera del territorio, es así que la agenda zonal plantea a modo de lineamiento el mejoramiento genético en el sector ganadero de la zona 1, para mejorar las cadenas productivas de lácteos y carnes. Respondiendo a este lineamiento el plan provincial cuenta con el proyecto para la elaboración de estudios de factibilidad para la industria de cárnicos, el plan cantonal en esta línea establece el proyecto: incorporación de valor agregado a los productos cárnicos del Cantón, por último el plan parroquial cuenta con un proyecto para el mantenimiento operativo del centro de faenamiento. Además en todos los modelos de gestión se habla del impulso a emprendimientos dirigido a pequeños y medianos productores.

En el componente económico, también está muy presente el impulso para la creación de la Zona Especial de Desarrollo Económico ZEDE en la provincia, condición que es favorecida por la ubicación estratégica del territorio, por estar muy cerca a la frontera con Colombia. Esta aspiración es compartida tanto en la agenda zonal como en el plan provincial, y en el cantonal. El impulso a la actividad turística es otro eje que concilia el accionar de los tres niveles de gobierno, en concordancia con la línea de acción planteada en la agenda zonal, “Promover la inversión pública para la implementación, el

mejoramiento y diversificación de servicios y facilidades turísticas en los principales destinos de la zona”.

En el marco del análisis del componente sociocultural, encontramos que la agenda zonal insta a la coordinación entre GADs con el fin de garantizar la cobertura en servicios de salud pública, garantizar agua segura, condiciones higiénicas sostenibles que impidan riesgos en la salud de la población, en esta línea la provincia plantea la política de fortalecer su institucionalidad conjuntamente con los servicios integrales de atención en salud. La atención de grupos de atención prioritaria es otra línea que comparten desde el nivel parroquial implementando el programa de “Desarrollo humano con énfasis en grupos vulnerables”, al igual que el nivel cantonal con el programa “Fortalecimiento de la gestión y ejercicio de derechos de los grupos de atención prioritaria, por su parte el nivel provincial cuenta con el programa “Asistencia de grupos de atención prioritaria”.

En el ámbito cultural todos los planes además de la agenda zonal, coinciden en el trabajo de promoción, valoración, preservación y mantenimiento del patrimonio cultural tangible e intangible, y de manera explícita el nivel cantonal menciona como parte de su política, el gestionar de manera concurrente con otros niveles de gobierno esta actividad.

Como parte del componente institucional, la agenda zonal es el documento en el que con mayor insistencia convoca a una coordinación y articulación territorial, varias de sus líneas de acción se refieren a esto, como por ejemplo “Institucionalizar los espacios de articulación del ejecutivo para la gestión y seguimiento de la inversión pública en la zona” o el lineamiento que promueve la cooperación de los GADs para la consolidación y complementariedad de la oferta ideal de los servicios priorizados por niveles de desconcentración. En esta misma línea el GAD provincial establece el programa de Autogestión y articulación territorial; en el marco de este, decantan los proyectos de Fortalecimiento de la mancomunidad y espacios de hermandad y el de Cooperación para el desarrollo, para el nivel cantonal como para el parroquial, esta propuesta de articulación no se plasma en programa o proyecto alguno.

En cada nivel de gobierno existen temas relevantes que son de mayor o menor interés para el uno o para el otro GAD, o temas de interés presentes en uno o dos niveles de

gobierno, y en otros están ausentes, esto en parte como se lo explicó, tiene relación con el ámbito de competencias que ejerce cada GAD.

El ejercicio de la agenda zonal de territorializar sus lineamientos, es un ejercicio que no está presente ni en el nivel parroquial, y esporádicamente en el nivel cantonal y provincial, al momento de describir los programas y proyectos, se lo hace sin especificar su ámbito o ubicación geográfica, sin embargo con la ayuda del modelo territorial deseado se puede concluir la intervención de alguno de estos proyectos en territorio, sobre todo para el componente ambiental y el económico productivo; por tal motivo es necesario evolucionar a planes que consideren en la elaboración de programas y proyectos intervenciones puntuales, que respondan a situaciones específicas y ubicaciones geográficas determinadas, contribuyendo a hacer más estratégica su intervención en el territorio.

Por otra parte, las diferencias en la capacidad técnica de los funcionarios es evidente, entre menor es el nivel de planificación, la información es más escasa, presenta falencias de instrumentos, incluso en cuestiones de forma; la capacidad de análisis y síntesis también disminuye.

En síntesis, del análisis realizado en este acápite respecto a la coherencia y articulación de los PDOT de los tres niveles de gobierno y la agenda zonal de la zona de planificación 1, se ha podido discernir las líneas de continuidad en las acciones de estos niveles de planificación por componente, y de esta forma encontrar esas acciones que esperarían incidir en un cambio de una situación específica hacia la materialización de la propuesta de visión de desarrollo plasmada en cada uno de sus planes, y que abonaría un terreno fértil para continuar con una articulación entre niveles de gobierno que coadyuven a enfrentar intereses consensuados, que superen los intereses individualistas, particularizados y de carácter político partidista.

Frente a este escenario de identificación de temáticas, los esfuerzos y voluntades de articularse entre niveles de gobierno se han hecho evidentes, pues las líneas de intervención en el territorio que cada GAD expone en su planificación, han demostrado coherencia, como lo evidenciado en el componente ambiental para la conservación de la Cordillera Oriental Carchi y la declaratoria de zona protegida de la Cordillera Virgen Negra, aportando directamente a la meta 7.2 del Plan Nacional para el Buen Vivir, de aumentar la

proporción del territorio continental bajo conservación o manejo ambiental. En el tema económico productivo prevalece en todos los niveles de planificación, un enfoque centrado en actividades agropecuarias, en el que las cadenas productivas y la diversificación de la producción resultan fundamentales, además del anhelo del establecimiento de la ZEDE en la provincia. En cuanto al componente de conectividad y movilidad, el territorio se proyecta a configurarse con un eje de conectividad de la región norte del país, que conecta con Colombia y las tres regiones naturales del país.

Para el componente de institucionalidad, todos los niveles de gobierno contemplan al menos un programa relacionado al fortalecimiento institucional a excepción del nivel cantonal, con planteamientos concretos en cuanto a metas que alcanzar, como la del nivel provincial que se ha planteado para el año 2019 alcanzar un 55% de índice de implementación de gobierno electrónico. En cuanto al componente de articulación el único GAD que lo considera es el nivel provincial, que prevé contar con un programa de “Autogestión y articulación territorial” en el que se enmarca el proyecto de fortalecimiento de la mancomunidad y espacios de hermandad. La Agenda Zonal como parte de sus lineamientos menciona el de institucionalizar los espacios de articulación del ejecutivo para la gestión, seguimiento de la inversión pública en la zona.

En lo referente a la información gráfica de los modelos deseados, se presenta una información bastante similar, los mapas y coremas que se realizan buscan reflejar en polígonos temas como medio ambiente (áreas de protección), usos del suelo, actividades económicas, y en líneas y puntos.

CONCLUSIONES

Luego de haber elaborado la presente investigación, es pertinente realizar algunas precisiones sobre la base de lo analizado en el ámbito de la articulación multinivel, enmarcados en los procesos de planificación y ordenamiento territorial que el país de forma vinculante, emprendió a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, considerando factores como la trayectoria institucional, liderazgos locales, la participación de la sociedad civil e instancias de articulación y metodologías desarrolladas en el territorio Carchense, todos ellos encaminados a probar nuevas formas de hacer gobierno.

A lo largo de esta investigación se han descrito y analizado diversos espacios de concertación con una amplia gama de actores, y en ámbitos y coyunturas políticas distintas; con adelantos y retrocesos, con pausas e intermitencias. El ejercicio de este análisis ha consistido en discernir aspectos comunes con los que han contado estos espacios o instancias que pudieren ser replicados, en busca de buenas prácticas al momento de instaurar nuevas formas de gobernar, dada la creciente importancia que nuevamente adquieren los procesos de planificación en el Ecuador, no solo en relación a los contenidos, sino también y sobre todo en determinar factores de éxito que contribuyan a la consecución de una gobernanza multiescalar, bajo el desafío y aspiración de contar con gobiernos más cooperativos, evolucionando como menciona Navarro, hacia un estilo de gestión más inclusiva, es decir multiactor y multinivel. (Navarro, 2010).

De los espacios de concertación que se han podido revisar en Carchi, se destaca similitudes que bien pueden constituirse en principios que abonarían la consecución de una saludable gobernanza territorial, en primer lugar hablaríamos entonces de condiciones mínimas para que la articulación multinivel sea viable.

A continuación se emitirán reflexiones sobre la base de las hipótesis que guiaron la presente investigación:

1 En un primer plano se ubicaría la voluntad política de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, de articular la actuación pública, aboliendo las fronteras

entre los distintos niveles de lo público, recogiendo lo manifestado por Subirat, cuando menciona que lo importante no es la atribución de funciones a un determinado nivel de gobierno, sino la política que planifica impulsar y los objetivos que persigue. En este contexto, la presente investigación abordó como una variable de análisis el liderazgo, con el fin de comprender las relaciones escalares concebidas como relaciones de poder, se observó que en territorio Carchense existen varias figuras que son consideradas como referentes políticos locales, y que cuentan con gran aceptación en la población, pero sobre todo cabe rescatar de estos liderazgos locales, es la claridad y su compromiso con respecto a la importancia que implica llevar adelante procesos de planificación de manera articulada entre niveles de gobierno no solo de manera vertical, sino también con sus circunvecinos.

Los líderes locales con mayor influencia, a nivel provincial recae sobre la figura del ex – prefecto René Yandún y su sucesor, el actual prefecto Guillermo Herrera. Personajes que han sabido empoderarse de los procesos de planificación y que han llamado continuamente a procesos de integración y cohesión territorial, como es la iniciativa de la conformación de la Mancomunidad del Norte, siendo ellos sus mentores y principales impulsores. En muchas de las fuentes revisadas, se constata su continua presencia y poder de convocatoria, y su rol de liderazgo en los espacios de articulación llevados adelante en la construcción de sus PDOT, centrado su accionar en el cabildeo entre los participantes, la motivación y el seguimiento de los acuerdos. En el ámbito político partidista se destaca que este no conlleva mayor importancia en el territorio, esto sobre la base de las buenas relaciones que mantienen el prefecto y el alcalde de la ciudad capital Julio Robles, que siendo de otra línea política, esto no se ha constituido en una barrera que impida el trabajo coordinado entre estas entidades, por el contrario se presentan como un bloque unido, al momento de precautelar los intereses de los ciudadanos de la Provincia del Carchi, con una clara política de trabajo mancomunado. Por tanto diremos que el liderazgo y el grado de confianza con la que cuente el líder como promotor de estos espacios de concertación son de importancia relevante.

2 La amplia trayectoria del territorio Carchense en su conjunto para el establecimiento de alianzas estratégicas, ya sea desde la sociedad civil organizada, o de la organización de una institucionalidad local, ha sido sin duda decisoria al momento de

construir una cultura de articulación multiescalar, en el que se comprende desde las autoridades subnacionales, la importancia de esta para alcanzar una gestión más eficiente.

En el caso del Gobierno Provincial del Carchi, las alianzas estratégicas han marcado énfasis sobre todo con la cooperación internacional, y han sabido adecuarla con sus recursos y conocimiento, e institucionalizar los conocimientos técnicos para empoderarse de los procesos iniciados por la Cooperación Internacional, es el caso del Programa de Articulación de Redes Territoriales, Programa ART/PNUD, corroborado a partir de testimonios y documentación revisada, el Programa ha encontrado en este territorio un ámbito fértil para impulsar procesos de articulación multiescalar, en donde los espacios de deliberación sobre las prioridades del desarrollo territorial del Carchi, han dado como fruto dos agendas territoriales de prioridades para la Provincia, sirviendo como insumos para los respectivos PDOT, en la identificación de líneas de coordinación entre diferentes sectores, en las que se hace énfasis en la importancia y necesidad de mejorar la gobernanza territorial multinivel, mediante la configuración de redes, con el fin de definir vocaciones y visiones de desarrollo de manera conjunta, que faciliten la movilización de una institucionalidad alrededor de una misma causa y canalizar los recursos y asistencia de la cooperación internacional en pro de intereses fijados.

Esta amplia trayectoria en articulación interinstitucional y tradición organizativa, ha aportado en el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente, con respecto al establecimiento de instancias de participación y concertación de obligatorio cumplimiento para los GADs, adicional de lo establecido por norma, aún continúan con espacios de articulación de iniciativa local, como son los grupos de diálogo instaurados en un principio por organismos internacionales, y que sin embargo los gobiernos subnacionales han tomado la posta en liderar los mismos, sin miedo a que la articulación interinstitucional amenace su autonomía, por el contrario hay claridad de parte de funcionarios y políticos del nivel de gobierno cantonal y provincial que más allá de que las instancias de articulación multiescala, estas sirven para coordinar el alcance de los objetivos planteados en sus respectivos PDOT, esto conlleva a un vuelco en actitudes y formas de trabajo, pues en ellos se reflejan una diversidad de voluntades y formas de concebir el territorio, lo que implica en ocasiones limitar o modificar decisiones de acuerdo a compromisos establecidos.

3 Otro factor analizado, fue el de la participación de la sociedad civil, desde el sector privado, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, no solo en la construcción de los PDOT, sino también en la formulación de Agendas Territoriales, elaboradas en el marco de los Grupos de Diálogo Provincial y Cantonal, demostrando que la unidad de actores no se fundamenta en pactos políticos ni responde a intereses partidistas, que como se ha visto esto es irrelevante para la ciudadanía Carchense, pues prima el interés de aportar al desarrollo de un mismo territorio, motivados por la confianza en sus líderes locales, que cuentan con un amplio poder de convocatoria al momento de ser llamados a construir un futuro común. Un hito importante que marca sin duda una importante trayectoria en términos de acumulación de experiencia de participación ciudadana en el Carchi, es la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar, llegando a posicionarse como un referente de organización social a nivel nacional.

4 Los recientes procesos públicos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, han abiertos espacios de articulación entre niveles de gobierno más formales que fomentan las alianzas entre entidades territoriales, que aunque vinculantes desde la normativa vigente, esto no garantiza su relevancia, efectividad o su sostenibilidad en la institucionalidad local. Para el Carchi estas disposiciones no son consideradas prácticas formalistas o forzadas por el hecho de estar recientemente normadas, pues esto no es nuevo en la cultura institucional de la Provincia; la articulación, ha posibilitado la configuración de redes horizontales de intercambio y negociación entre actores e instituciones, sin embargo en esta interacción institucional horizontal, en el que se incluye a las entidades desconcentradas del gobierno central, se han podido determinar ciertos limitantes que en el desarrollo de la investigación se los ha mencionado, una de ellas es las limitaciones con las que cuentan los gobiernos parroquiales, ésta débil institucionalidad en proceso de maduración, ha dificultado el contar con procesos de planificación adecuados, y sobre todo a limitado la instauración de espacios de articulación propios.

Otro limitante se da en el ámbito estructural de la conformación de los Consejos de Planificación dispuestos a establecerse en cada nivel de gobierno, cuyo sentido es precisamente el de la articular la planificación entre niveles de gobierno, se ha visto

debilitado por el hecho de que de acuerdo a lo establecido en la norma, la articulación del nivel cantonal con el nivel provincial no está garantizada, así como tampoco está garantizada la articulación con los gobiernos pares circunvecinos del nivel de gobierno cantonal, pues en la estructura del nivel cantonal no se considera la presencia de miembros del nivel provincial y de gobiernos cantonales circunvecinos, este hecho sin embargo no ha afectado la coherencia entre planes, al menos de los analizados en la presente investigación (plan cantonal Tulcán, y plan provincial Carchi).

Una de las piezas que mayor debilidad presenta al momento de sintonizar acciones en territorio, es el nivel desconcentrado, es decir los distintos ministerios y secretarías de Estado que actúan en territorio Carchense, si bien de acuerdo a entrevistas y documentación revisada, su presencia está considerada en los espacios de concertación y talleres llevados adelante en el marco de la construcción de los PDOT del nivel provincial y cantonal, en ocasiones su participación es intermitente, sus aportes han dado línea al momento de establecer diagnósticos por sector o al aportar con soluciones a problemas, sin embargo al momento de articular acciones, esta actividad se dificulta, pues sus intervenciones son regidas por la planificación realizada desde el nivel central, teniendo poca incidencia las decisiones que desde las entidades desconcentradas se consideren. En este sentido la Agenda Zonal 1 ha venido a suplir este quiebre, pues este instrumento ha permitido el anclaje con el nivel central, a partir de lo cual se evidencia la imperiosa necesidad de contar con el nivel político administrativo regional como lo establece la Constitución, es decir un nivel que cumpla con este rol de “bisagra” entre los niveles de gobierno local y el gobierno central.

5 El análisis de los PDOT, ha permitido evidenciar el grado de madurez de una institucionalidad que le apuesta a la articulación multinivel y multiactor, en el que las orientaciones del nivel nacional enmarcan las orientaciones territoriales, respetando el ámbito competencial de cada nivel de gobierno, y que sin embargo confluyen en varias líneas de trabajo susceptibles de ser formuladas de manera mancomunada, con el fin de cristalizar un futuro deseado al que la comunidad Carchense le apuesta, expresado en las visiones de desarrollo de los PDOT de cada nivel de gobierno, que en gran medida son coincidentes entre sí.

Frente a este escenario, la construcción colectiva de un mismo territorio fundamentado en una planificación y un ordenamiento territorial sincronizado entre los diferentes niveles de gobierno que inciden en el mismo fragmento de territorio es factible, la tarea no es fácil, sin embargo como hemos visto a lo largo de esta investigación, existen factores tendientes a propender una actuación concertada y articulada entre niveles de gobierno, la acumulación de experiencia en el campo de la construcción de alianzas estratégicas han forjado una cultura institucional de deliberación, consenso y coordinación y una cultura de control social en el Carchi, pues al final de día la construcción del futuro común no será nunca cosa de actores dispersos o aislados. La creación de una atmósfera de confianza permitirá siempre la consecución de un trabajo mancomunado, y hará viable los procesos y espacios de concertación sostenidos, evitando tendencias de burocratización que pudieran contribuir al desgaste del ejercicio de estrategias de organización territorial como es la articulación multiescalar. Otros rasgos que se destacan en el camino al fortalecimiento de la planificación multinivel o multiescalar es el conocimiento en el que se hace necesario desarrollar y adoptar estrategias integradas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial coherentes entre sí, que permitan aumentar la eficiencia de todas las intervenciones a ser implementadas en un mismo territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Luis (2010). Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica, Documentos de trabajo GEDEUR N. 10, Madrid.
- Álvarez, Isaías (2004). Planificación y Desarrollo de proyectos sociales y educativos. México, Editorial Limusa S.A.
- Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar (2009). *Sistematización del Proceso Participativo del Cantón Montufar*.
- Agranoff (1997). Las relaciones intergubernamentales en la nueva Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial.
- Boisier, Sergio (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.
- Carrión, Fernando (2007). La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador*, Barrera Augusto, Flacso, Sede Ecuador
- Cetrángolo, Oscar, Jiménez Juan (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile
- Chiarella, Roberto (2010). Planificación del Desarrollo: Algunas Precisiones, *en revista Espacio y Desarrollo* No. 22. Pg. 77-102
- CONCOPE, (2005) Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio. (Consultoría realizada por el Dr. Augusto Barrera) CONCOPE, con el auspicio de UNDP-Ecuador, Serie Territorios 22/No. 1, Quito, 2005.
- Consejo Nacional de Competencias – Senplades (2012). “Plan Nacional de Descentralización”, Quito.
- Consejo Nacional Electoral CNE, Disponible en <http://resultados.cne.gob.ec/#/search/4/4/995>
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.

- Cuervo, Mauricio (2010). El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- Dandoy, Régis (2014). “El desempeño electoral de los partidos políticos provinciales en las elecciones seccionales 2014 en Ecuador”. En *Democracia*. Quito: Instituto de la Democracia.
- De Mattos, Carlos (2010). “De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana” En *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Textos Urbanos 4. Pg. 97-166.
- Falconí, Fander y Bedón Gustavo (2011). Descentralización y equidad interterritorial: Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en el Ecuador. SENPLADES – CNC.
- Farinós, Dasi (2005). “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, en *Eria. Revista Cuatrimestral de Geografía*, nº 67, pp. 219-235.
- FAO (2006). *Enfoques generales y métodos para la planificación territorial*.
- Feliu, E., García, G. (2008). V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Málaga.
- Freidenberg, Flavia y Suárez, Julieta (2014). “Territorio y Poder, nuevos actores y competencia políticas en los sistemas de partidos multinivel en América Latina”, Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- Fundagro (1996). “Informe presentado por la Fundación para el Desarrollo Agropecuario, Proyecto Manejo de Recursos Naturales”, Carhi.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Carchi (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Carchi, Actualización 2015 – 2019.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán (2014). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantón Tulcán, Actualización 2015 – 2019.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Julio Andrade (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquia de Julio Andrade, Actualización 2015.
- Gobierno Provincial del Carchi (2011). *Ordenanza que regula la implementación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de la Provincia del Carchi*.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Tulcán (2012). *Ordenanza que conforma y norma el sistema de participación ciudadana y control social del Cantón Tulcán*.

- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán (2012). *Acta de Acuerdos entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, Gobierno Autónomo Descentralizado de las Parroquias de El Chical y Tobar Donoso y la Federación de Centros Awá del Ecuador*.
- Gómez Orea, Domingo (1994). *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*, 2da ed., Madrid, Editorial Agrícola Española S.A.
- Gómez Orea, Domingo (2012). *Análisis conceptual, evolución y tendencias del ordenamiento territorial*". En *Descentralización y ordenamiento territorial: Memorias del VI y VII Cuenca*: Asamblea Nacional, Cuenca, 195-222.
- Gómez, Domingo (2007). *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi Prensa. Madrid.
- González, Medina, Moneyba (2012). La planificación estratégica de "nueva generación": ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? Moneyba Politecnico di Milano. *Geopolítica(s)*, vol. 3, núm. 2.
- González, Sara (2005). "La Geografía Escalar del Capitalismo Actual". En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. No. 189 En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-189.htm>
- Haesbaert, Rogéiro (2013). *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*", Río de Janeiro
- Hernández, Ana María (2006). Relaciones Intergubernamentales; en revista, "*Espacios Públicos*" *Universidad Autónoma del Estado de México*, vol 9, num 18, pp 37 – 38.
- Larenas, René (2012). *Articulación horizontal – vertical en los GAD, Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador CONGOPE*.
- Larrea, Ana María (2011). *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*. SENPLADES/ 1era edición, Quito
- León, Juan (2013). *Frontera, migraciones y organizaciones del espacio ecuatoriano*, en: *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas*, compilador Fernando Carrión, FLACSO, Ecuador
- Lira, Luis (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- Massiris, Ángel (2012) *Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

- Mazurek, Hubert (2009). “Las prefecturas como nivel intermedio de gobierno: una estrategia de reforma del Estado ecuatoriano en marcha” En *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, Gustavo Abdo: 243. La Paz, Bolivia.
- Ojeda, Lautaro (1998). Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador. Abya – Yala, Quito
- Ojeda, Lautaro (2012). Metodologías Aplicadas en la Construcción de Planes Locales, Regionales y Nacional: Consistencia, Coherencia y Viabilidad – Experiencias y Planteamientos Actuales.
- Paladines, Osvaldo (1999). “Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recursos, Carchi”, Fundagro-Manrecur, Quito
- Peñaherrera, Blasco (1986). Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador. En: Malo González. C. (Ed.): Ecuador Contemporáneo, Ed. UNAM, México, 75-94.
- Pradilla, Emilio (1997). “Regiones o Territorio, totalidad o fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana”, en *Revista Latinoamericana de Estudios*, Vol. XXI, No 68. Pg. 50
- PNUD, Programa ART y Gobierno Provincial del Carchi (2013). Carchi Prioridades para el Desarrollo Agenda 2013 – 2020
- Poats, Susan y Suárez, David (2007). “Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador: Lecciones de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Golondrinas”. Quito: CEBEM.
- Ruiz, Lucía (2005). Presupuesto Participativo en el Cantón Montúfar, Informe de Consultoría: CARE, UNDP, CCCC, Quito.
- Santos, Eduardo (s/f). El proceso de Planificación en el Ecuador, Contextos, Influencias y dificultades. Boletín No.44 En www.colegiodeeconomistas.org.ec/assets/esa-nro-44.doc
- Saulié, Saya (2009). "Apoyo en la sistematización de las actividades del Programa Marco ART/PNUD" Período de la consultoría: Junio - Octubre 2009.
- SENPLADES (2011), Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada, Quito Ecuador.
- SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012), Plan Nacional de Descentralización, Quito Ecuador.
- SENPLADES (2015), Agenda Zonal, Zona 1 – Norte, Quito.

-Subirats, Joan (2002). *Gobernar Ciudades y Territorios en la Sociedad de las Redes*. Barcelona.

-Torres, Víctor Hugo (2000). *La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina*, Comunidec / Rimisp, www.rimisp.com, 2004.

-Torres, G. y Hugo Ramos. (2008). “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nº 203, pp. 75-95.

-Torres, Victor Hugo (2008). “Políticas públicas, territorios y localidades”. Quito: Abya-Yala.

-Zoido, Florencia (1998). “Geografía y ordenación del territorio” disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm> Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: núm. 16, abril 1998, p. 19-31.

GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

Capítulo 2:

Gráfico 1: Ubicación del área de estudio

Gráfico 2: Zonas de planificación

Capítulo 3:

Gráfico 3: Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa

Gráfico 4: Mapa Político Administrativo de la Provincia del Carchi

Gráfico 5: Estructura orgánica funcional Gobierno Provincial del Carchi

Gráfico 6: Votación prefecto del Carchi (elecciones 2014)

Gráfico 7: Votación alcalde Cantón Tulcán (elecciones 2014)

Gráfico 8: Mapa Cobertura Territorial de partidos políticos a nivel cantonal

Gráfico 9: Esquema del sistema de participación ciudadana en la Provincia del Carchi

Gráfico 10: Esquema del sistema de Participación Ciudadana del GAD Tulcán

TABLAS

Tabla 1: Organización territorial establecida en el COOTAD

Tabla 2: Tipos de competencias

Tabla 3: Definición de conceptos para sectores

Tabla 4: Distribución de competencias por nivel de gobierno subnacional

Capítulo 3:

Tabla 5: Proporción poblacional del Carchi con respecto a lo nacional

Tabla 6: Seguimiento y monitoreo al Sistema Ambiental del PDOT de Tulcán

Tabla 7: Entidades públicas desconcentradas que actúan en la Provincia del Carchi

Tabla 8: Actores que formaron parte del Consorcio Carchi

Tabla 9: Integrantes Sistemas de Participación Ciudadana Provincia del Carchi

Tabla 10: Proyectos gestionados con la Cooperación Internacional a partir de la formulación de la primera agenda del GDP

Capítulo 4:

Tabla 11: Instrumentos de planificación utilizados por el GAD Provincial del Carchi

Tabla 12: Resumen general de datos PDOT de la Provincia del Carchi

Tabla 13: Resumen general de datos PDOT del Cantón Tulcán

Tabla 14: Resumen general de datos PDOT de la parroquia Julio Andrade

Tabla 15: Temas de interés propuestos en las visiones de los niveles de planificación

ENTREVISTAS

-18-12-15 "Entrevista LY"

-19-11-15 "Entrevista RY"

-18-12-15 "Entrevista GH"

-18-12-15 "Entrevista GH"

-18-12-15 "Entrevista CY"

- 22-12-15 "Entrevista MP"

- 22-12-15 "Entrevista EV"

- 22-12-15 "Entrevista ES"

-06-01-16 "Entrevista ME"

-06-01-16 "Entrevista CF"

ANEXOS

1. GLOSARIO DE SIGLAS

1.1 GLOSARIO DE SIGLAS DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado)

GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados)

GADPC (Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi)

GADCT (Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal de Tulcán)

GADPJA (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Julio Andrade)

DPE (Dirección de Planeación Estratégica)

PDOT (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial)

SPP (Sistema de Participación Ciudadana)

1.2 GLOSARIO DE SIGLAS DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES

MAGAP (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca)

MIPRO (Ministerio de la Producción)

MAE (Ministerio del Ambiente)

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo)

1.3 GLOSARIO DE SIGLAS DE ONG´S, COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y FEDERACIONES

AUCM (Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

FECAE (Federación de Centros Awá del Ecuador)

GIZ (Cooperación Técnica Alemana)

PNUD - ART (Programa de Articulación de Redes Territoriales del PNUD)

2 FICHA METODOLÓGICA

FICHA METODOLÓGICA

| | |
|--------------------------------------|--|
| Título de la tesis: | Los nuevos procesos públicos de planificación y ordenamiento territorial como dispositivo de articulación del gobierno multinivel en el Carchi. |
| Objetivo de la investigación: | Conocer la trayectoria de articulación multinivel y multiactor emprendidos desde hace más de 20 años en la Provincia del Carchi y determinar, cómo esta experiencia ha contribuido a forjar una planificación y ordenamiento territorial incluyente y coherente entre niveles de gobierno que administran un mismo territorio. |
| Pregunta de investigación: | ¿Cómo la trayectoria de articulación multiactor y multinivel en el Carchi, han estimulado a fortalecer una planificación y ordenamiento territorial coherente entre niveles de gobierno que administran un mismo territorio? |

| MÉTODO | VARIBLE/INDICADOR | DETALLE DEL MÉTODO | |
|--|------------------------------------|--|--|
| 1.) Entrevistas | | | |
| Corresponde a conversaciones semiestructuradas, con la finalidad de recopilar información dispersa que no se ubica en bibliografía formal, complementando la información ausente o incompleta. Se tiene previsto entrevistar a 12 personas del nivel político y del nivel técnico de instituciones en el Carchi, Zonal y nivel nacional | 1) Liderazgo local | Entrevistas con el Prefecto y sus subalternos. | |
| | | Entrevistas con otros actores políticos de otros niveles de gobierno | |
| | 5) Articulación interinstitucional | | Entrevistas con el Prefecto y sus subalternos. |
| | | | Entrevistas con actores políticos de otros niveles de gobierno |
| | | | Entrevistas a la Cooperación Internacional (PNUD - ART) |
| | | Entrevista a Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados | |
| 2.) Revisión Bibliográfica | | | |

| | | |
|--|---|--|
| Nos enfocamos a la revisión de informes, publicaciones oficiales, sitios web, sobre los cuales espera realizar una recopilación de información y posterior análisis basado en los indicadores propuestos en la matriz precedente. | 2) Experiencia institucional (alianzas estratégicas en el ámbito ambiental) | Revisión bibliográfica de publicaciones formuladas en el marco de la articulación interinstitucional, como son agendas zonales, agendas de desarrollo, etc. |
| | 5) Articulación Interinstitucional | Revisión de publicaciones ejecutadas con otras instituciones para el ámbito ambiental de la Provincia |
| 3. Plantilla de revisión documental de actas, memorias, documentos, convenios | | |
| Es una herramienta que permite reconstruir los acontecimientos que son de interés para el investigador analizarlos, y contribuye a facilitar la reflexión crítica sobre determinada experiencia o intervención suscitada en el pasado o en curso | 1) Liderazgo local | En la plantilla se sistematizó lo investigado en medios de comunicación escrito, ayudas memoria, páginas web, etc. |
| | 2) Experiencia institucional (alianzas estratégicas en el ámbito ambiental) | Se sistematizó los convenios encontrados, los planes de gestión institucional que dan cuenta de la variable en mención. |
| | 5) Articulación Interinstitucional | La plantilla aporta a la sistematización de ayudas memorias, de los espacios de articulación interinstitucional, facilitando la reconstrucción de los mismos y su análisis. |
| 4. Matrices de Evaluación Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial | | |
| Las matrices de evaluación tienen la finalidad de facilitar la sistematización del análisis de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de poder contar con una evaluación tanto cuantitativa y cualitativa de estos Planes | 3) Metodologías de planificación y ordenamiento territorial | La matriz aporta a realizar un análisis de la integralidad cuantitativa: (existe/no existe) y a un análisis cualitativo: (datos numéricos, actualidad, argumentación coherente, particularidad del territorio de los PDyOT). |
| | 5) Articulación interinstitucional | La matriz aporta a verificar la coherencia o no, existente entre la planificación de los distintos niveles de gobierno, particularmente para el sector ambiental. |

Fuente: Elaboración propia

3 RESUMEN DE FECHAS Y TEMAS EN MESAS DE CONCERTACIÓN CONDESAN

| FECHA | TEMA | INSTITUCIONES PARTICIPANTES |
|--------------------|---|--|
| 1996 14/AGOSTO | 1. Estructura Organizacional del Proyecto Carchi. 2. Revisión de documento sobre la formalización de la Mesa de Concertación. | FUNDAGRO, FLACSO, CARE , PROMUSTA, AME, INIAP, IIMI. REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE MIRA, BOLIVAR Y ESPEJO |
| 05/SEPTIEMBRE | 1. Discusión del Reglamento de la Mesa de Concertación. | FUNDAGRO, FLACSO, CARE PROMUSTA, FAO ITA115 CIP, UNOCCAR, MAG/FAO, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE MIRA, BOLIVAR Y ESPEJO |
| 14/NOVIEMBRE | 1. Reunión por la visita del Consejo Consultivo del CONDESAN. C | FUNDAGRO, CONDESAN, FLACSO, CARE , PROMUSTA, FAO ITA115, IIMI, AME, CIP, MAG/FAO, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |
| 18/DICIEMBRE | 1. Informe de Actividades de los Participantes. 2. Avances del Proyecto Manejo Integral de la Cuenca. | FUNDAGRO CONDESAN, FLACSO, CARE PROMUSTA, IIMI, AME, CIP, MAG/FAO, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |
| 1997 28/FEBRERO | 1. Avances de Investigación de FLACSO. 2. Presentación de la encuesta sobre demografía y RRNN, en la cuenca del río El Angel por FLACSO. 3. Presentación de avances del Plan de Desarrollo en el Cantón Espejo por AME (Municipio de Espejo). | FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, INIAP, CIP, MAG, ITSAH, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |

Fuente: Elaboración propia

| | | |
|------------------|---|---|
| 3/ABRIL | 1. Discusión sobre Políticas del Sistema de Información generada en la cuenca. CIP/FLACSO. | FUNDAGRO ,FUNDAGRO CONDESAN FLACSO, INIAP, CIP, MAG, DFC, IIMI, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO. |
| 30/MAYO | 1. Avances en la encuesta sobre demografía, sistemas de producción y RR.NN, por FLACSO / MANRECUR. 2. Reactivación del vivero forestal por FLACSO. 3. Reactivación de la Agroindustria La Libertad, por FEPP/ BELGICA /MAG. 4. Presentación del Proyecto de contaminación de Agua, por ECOCIENCIA. 5. Entrega de reglamento sobre políticas de información, por CIP/FLACSO. | FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, INIAP, CIP, MAG, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO. |
| 22/JUNIO | 1. Presentación del Plan Local Participativo del Cantón Espejo, por AME. | FUNDAGRO, V FUNDAGRO CONDESAN, FLACSO, INIAP, CIP, MAG, DFC, IIMI, ECOPAR, DYA, UNIV PITTSBURG, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO. |
| 1998 16/ENERO | 1. Trabajo de Campo Acequia Yascón, por Univ. Cornell. 2. Cartografía de la cuenca, estudio de paramos y estudio y análisis de pureza del agua, por ECOCIENCIA. | FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN FLACSO, FEPP, MAG, CUERPO DE PAZ, UNIVERSIDAD DE CORNELL, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |
| 6/MARZO | 1. Presentación de resultados de la encuesta socio-económica sistemas de producción medio ambiente en la cuenca, por MANRECUR / FLACSO. | FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN FLACSO, ORSTOM FEPP, MAG, DRI, CUERPO DE PAZ, UNIVERSIDAD DE FLORIDA, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |
| 3/ABRIL | 1. Resultados del proyecto Queseras Sierra Norte (Agro- industria la Libertad), por FEPP/ BELGICA/ MANRECUR. 2. Presentación de la Película sobre la Reserva Ecológica El ANGEL, por MANRECUR/INEFAN. | FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN FLACSO, DRI, CUERPO DE PAZ, INEFAN, FEPP, CIP, MAG, AME, ORSTOM, UNIV. CATOLICA, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR |
| 5/JUNIO | 1. Comportamiento de los agregados del suelo en el Páramo. Por la ORSTOM | FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN, FLACSO, FEPP, CIP, MAG, DRI, CUERPO DE PAZ, UNIV. PITTSBURG, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR |
| 3/JULIO | 1. Uso, Manejo y distribución de agua para riego y consumo de agua, por CNRH. 2. Estudio sobre calidad de agua en los Acequias de la cuenca. Por ECOCIENCIA. | FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, FEPP, CIP, MAG, DRI, CUERPO DE PAZ, UNIV. CATOLICA, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR |
| 7/AGOSTO | 1. Informe de los trabajos realizados realizadas y ha ejecutarse por el DRI. 2. Tratar sobre los lineamientos del Consorcio Carchi. 3. Informe sobre el cursillo sobre Manejo de Conflictos por la Ing. Jenny Valencia. | FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, FEPP, CIP, DRI, CUERPO DE PÁZ, REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO DE ESPEJO |
| 9/SEPTIMBRE | 1.- Problemas de uso y distribución de agua que afectan a los usuarios de las acequias Huaquer y | FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, FEPP, CIP, INCCA, DRI, |

| | | |
|-------------|--|---|
| | <p>Piquer y que ocasionaron conflictos entre los dos cantones de Espejo y Mira.</p> <p>2.- Dar a conocer los términos de la propuesta que se presentara al donante (CIID) para la segunda fase del MANRECUR, a cargo de la Dra. Susan Poats.</p> | <p>CUERPO DE PAZ, UNIV. CATOLICA, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO MIRA Y BOLIVAR.</p> |
| 2/OCTUBRE | <p>1.- Presentación del proyecto sobre recuperación de cangahua y sobre el proyecto del canal el Artesón a cargo del Ing. Wilson Reyes (Municipio de Bolívar)</p> | <p>FUNDAGRO, CONDESAN FLACSO, FEPP, CIP, INCCA DRI, CUERPO DE PAZ, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR</p> |
| 6/NOVIEMBRE | <p>1.- Presentación del proyecto PRODEPINE</p> <p>2.- Avances de la Capacitación Campesina por parte del INCCA.</p> <p>3.- Análisis sobre la legalización del Consorcio Carchi, sus ventajas y desventajas.</p> | <p>FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN, INIAP FLACSO, FEPP, CIP, PRODEPINE, DRI, CUERPO DE PAZ, UNIV. CATOLICA, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR, FUNDACION JATUM SACHA Y CIMAS</p> |
| 3/DICIEMBRE | <p>1.- Propuestas y análisis de la legalización del CONSORCIO CARCHI.</p> | <p>FUNDAGRO, FUNDAGRO CONDESAN, FUNDACION SATUN SACHA, INIAP, FLACSO, FEPP, CIP, CUERPO DE PAZ, UNIV. CATOLICA, REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS DE ESPEJO Y BOLIVAR</p> |

Fuente: MANRECUR,1998

4 LISTADO DE ACTORES QUE CONFORMAN EL GRUPO DE DIÁLOGO PROVINCIAL DEL CARCHI

| ACTORES QUE CONFORMAN EL GRUPO DE DIÁLOGO PROVINCIAL DEL CARCHI EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES (ART) | |
|--|---|
| Institución | Representante / Delegado |
| SENPLADES (Regional 1) | Subsecretario de turno y Director de Planificación |
| Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Carchi | Prefecto de la Provincia y Director de Planificación Director del Área de Cooperación para el Desarrollo |
| Gobernación de la Provincia del Carchi | Gobernador/a de la Provincia |
| Plan Ecuador | |
| Asociación de Municipalidades del Ecuador - Carchi | Presidente unidad Técnica Regional AME 1 |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Tulcán | Alcalde Cantón Tulcán |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Montufar | Alcalde Cantón Montufar |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Mira | Alcalde Cantón Mira |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Huaca | Alcalde Cantón Huaca |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Espejo | Alcalde Cantón Espejo |
| Ilustre Municipalidad del Cantón Bolívar | Alcalde Cantón Bolívar |
| Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales del Carchi - AGOPRUC | Presidente AGOPRUC |
| Dirección Provincial de Educación | Director/a Provincial |
| Dirección Provincial de Salud | Director/a Provincial |
| Dirección Provincial de Cultura | Director/a Provincial |
| Programa ART/PNUD Ecuador | Coordinador del Programa |
| ONG Altrópico | Director ONG |
| ONG Ayuda en Acción | Responsable Carchi |
| Programa Frontera Norte | Responsable Frontera Norte |
| Programa Mundial de Alimentos PMA | Jefe de Oficina Carchi |
| Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR | Oficina de campo Tulcán |
| Consejo Noruego para Refugiados - NRC | Coordinador Oficina Tulcán |
| Universidad Politécnica Estatal de Carchi - UPEC | Docente delegado UPEC |
| Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar - AUCM | Director Ejecutivo |
| Agencia de Desarrollo Económico Local de la Provincia del Carchi | Director |
| Instituto Nacional Autónomo de Investigación Agropecuaria - INIAP Carchi | Responsable Proyecto PDRN Carchi |
| Cooperación Técnica Belga | Director |
| Proyecto Alpina - GADPC - CAF | |
| Asociación Comerciantes Mayoristas de Tulcán | Presidente |
| Cámara de Comercio de Tulcán | Presidente |

Fuente: PNUD -ART

5 PROYECTOS DE IMPACTO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI EN EL MARCO DEL GRUPO DE DIÁLOGO PROVINCIAL Y LA PRIMERA AGENDA DE PRIORIDADES

| PROVINCIA DE CARCHI | | |
|---|----------------------------|---|
| Proyecto: Rehabilitación del sistema de agua potable, Cantón Montúfar | | |
| Ubicación: Parroquia Rural de Piartal, Comunidad de San Pedro de Piartal, Cantón Montúfar | | Línea(s) de acción: Servicios Sociales Básicos |
| Socios: - Gobierno Provincial del Carchi - Ilustre Municipio de Montúfar - Junta Parroquial Piartal - Junta de Agua San Pedro De Piartal | | Presupuesto: <u>Ilustre Municipio de Montúfar:</u> 18.464,42 USD (27,45 %) <u>Comuna:</u> 14.418,78 USD (21,31%) <u>ART/PNUD:</u> 34.768,27 USD (51,39%) |
| Tiempo previsto: 4 meses | Tiempo real: xxx | Monto total: 67.651,20 USD |
| Proyecto: Fondo Municipal de Crédito para el Apoyo a la Microempresa, Cantón Tulcán | | |
| Ubicación: Cantón Tulcán | | Línea(s) de acción: |
| Socios: - Gobierno Municipal de Tulcán - Parque Experimental de Empresas - Asociaciones de Trabajadores Independientes de Alimentos Preparados "11 de Abril" - Asociación de Vendedores de Estadio "24 de Julio" - Sindicato de Vendedores Ambulantes - Asociación de Trabajadores De Helados, Refrescos y afines "15 de Marzo" | | Presupuesto: <u>Gobierno Municipal Tulcán:</u> 6.950 USD (11,18 %) <u>Gobierno Municipal Tulcan - Parque experimental de empresas:</u> 13.200 USD (21,24 %) <u>ART/PNUD:</u> 41.976 USD (67,57 %) |
| Tiempo previsto: 24 meses | Tiempo real: xxx | Monto total: 62.126 USD |
| Proyecto: Mejoramiento de los sistemas de riego en las comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo, Cantón Mira | | |
| Ubicación: Cantón Mira | | Línea (s) de acción: Agua y Fortalecimiento Productivo. |
| Socios: Gobierno Municipal del Cantón Mira - GMM Comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo | | Presupuesto: <u>Gobierno Municipal de Mira:</u> 30205,46 USD (47%) <u>Beneficiarios:</u> 4 600 USD (7%) <u>ART/PNUD:</u> 29 256 USD (46%) |
| Tiempo previsto: 6 meses. | Tiempo real: | Monto total: 64061,46 USD |

Fuente: Saulié, 2009

6 MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE LA SEGUNDA AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DEL CARCHI 2013 – 2020 CON OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

| Análisis de Articulación de la Segunda Agenda de Prioridades para el Desarrollo del Carchi 2013 - 2020 con otros instrumentos de planificación | | | | |
|---|---|--|--|--|
| Objetivos de Desarrollo del Milenio | Plan Nacional para el Buen Vivir | Agenda de Prioridades para el Carchi 2013 - 2020 | | |
| Eje Económico - Productivo | Objetivo 1: Erradicar la pobreza y el hambre extrema | Objetivo 6: Garantiza el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas | Producción con innovación tecnológica participativa | Programas y Proyectos: Diseño e implementación de un plan de capacitaciones a las organizaciones productivas. Implementar cadenas productivas que fortalezca la producción y comercialización Emprendimiento de actividades productivas no agropecuarias Implementar un plan provincial de riego Programa de Industrialización de la Provincia |
| | | | Desarrollo y gestión turística cantonal | Implementación de un Sistema de Información de afluencia de visitantes Establecimiento de un Programa de capacitación de guías locales de turismo |
| | | | Aprovechamiento forestal y gestión sustentable | Manejo de cobertura vegetal y revegetación protectora Proyecto de apoyo a la gestión forestal sustentable del patrimonio forestal. |
| | | | | |
| Eje Socio - Cultural | Objetivo del milenio 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer | Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la integración social y territorial en la diversidad. | | |
| | Objetivo del milenio 4: Reducir la mortalidad infantil | Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía | Plan equipamiento de escuelas y colegios con bibliotecas y laboratorios - plan de capacitación y actualización de conocimiento a educadores | Promover la investigación, el conocimiento científico, la innovación tecnológica y el acceso a tecnologías de información y comunicación en el sector educativo. |
| | Objetivo del milenio 5: Mejorar la salud materna | Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población | Implementación del sistema provincial de salud - campañas de salud preventiva - Seguridad alimentaria provincial | Implementación de centros de salud especializados con un modelo de salud integral enfocado en la salud preventiva Fortalecimiento de los planes de prevención de embarazos adolescentes |
| | | | | Fortalecimiento y apoyo para los planes de reducción e alcoholismo |
| | | | | Fortalecimiento de un sistema de atención de emergencias con la dotación de unidades de asistencia básica Fortalecer y rescatar los conocimientos de medicina tradicional y su articulación al sistema de salud existente |
| | Objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. | Desarrollo del tejido social - Organización social y participación ciudadana | Apoyar la creación de un plan provincial de Patrimonio con la participación de los municipios Implementar planes cantonales de apoyo a la cultura con la creación de consejos cantonales de cultura Apoyar a un Plan de difusión cultural provincial con participación de los cantones | |
| Fortalecimiento de la identidad intercultural - descentralización y desarrollo cultural binacional - Patrimonio histórico - cultural | | | Apoyar a un Plan Cultural Binacional entre Carchi y el Departamento de Nariño en Colombia. Implementar proyectos de rescate de expresiones culturales en riesgo de extinción. | |

| Objetivos de Desarrollo del Milenio | | Plan Nacional para el Buen Vivir | Agenda de Prioridades para el Carchi 2013 - 2020 | |
|-------------------------------------|--|--|--|---|
| Eje Ambiental y Riesgos | Objetivo del milenio 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. | Objetivo 4: Garantizar lo derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable de recursos naturales y sensibilización ambiental | Educación ambiental y capacitación | Implementar y apoyar un Plan Provincial de Educación Ambiental con la inclusión de cantones y parroquias |
| | | | | Implementar proyectos de desarrollo científico y de investigación ambiental, que incorpore transferencia de conocimientos y tecnologías limpias |
| | | | Conservación de patrimonio natural | Apoyo para la creación de nuevas áreas protegidas en la Provincia con respectivos planes de manejo |
| | | | | Apoyo a la creación de corredores de conservación binacionales entre la Prov. Del Carchi y el Dep de Nariño |
| | | | Gestión integral de Cuencas Hidrográficas | Actualización y creación de Planes de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas, en cuencas interprovinciales y a nivel binacional. |
| | | | | Apoyo y fortalecimiento de un sistema provincial de tratamiento de aguas residuales de las poblaciones urbanas y rurales |
| | | | Manejo de Residuos Sólidos y Líquido | Plan de fortalecimiento del Cuerpo normativo municipal para el sistema de residuos sólidos. |
| | | | | Implementación de un Sistema de control y monitoreo ambiental de fuentes por emisiones y descargas generadoras de contaminación |
| | | Gestión de Recursos Naturales | Apoyar al proyecto de diagnóstico de suelos en la provincia, en el aspecto tecnológico y de transferencia de conocimientos, para implementar planes de recuperación o reducción de la contaminación de suelos. | |
| | | Evaluación ambiental estratégica | Apoyo en la implementación de un Plan de Seguimiento y Monitoreo ambiental a nivel provincial con la gestión e involucramiento de las Instituciones que ejercen la regulación ambiental en la provincia. | |
| | | Gestión integral de riesgos naturales y antrópicos cambio climático | Apoyar la creación de un Plan provincial de mitigación del cambio climático. | |
| Objetivos de Desarrollo del Milenio | | Plan Nacional para el Buen Vivir | Agenda de Prioridades para el Carchi 2013 - 2020 | |
| Eje Político - Institucional | Objetivo del milenio 3: Promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer | Objetivo 12: Construir un estado democrático para el buen vivir | Descentralización de la gestión pública | Fortalecer la actualización continua de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs |
| | | | | Fortalecer la competencia de Cooperación Internacional en los GADs |
| | | | | Fortalecer la formación de servidores públicos de la provincia en las áreas de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana. |
| | | | | Fomentar la vinculación de universidades nacionales e internacionales para apoyar la asistencia técnica |
| | | Transparencia pública | Fortalecer la aplicación de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el sistema de rendición de cuentas | |
| | | Mecanismo de seguimiento y evaluación | Fortalecer los mecanismos de seguimiento y control institucional a través de modelos de gestión y sistemas informáticos. | |
| | | Participación y formación ciudadana | Fortalecer los sistemas de participación ciudadana en las instituciones públicas, con una mayor difusión y capacitación del sistema de participación ciudadana. | |
| | | | Fortalecer la aplicación de presupuestos participativos con la capacitación de funcionarios públicos. | |
| Eje físico - territorial | | Objetivo 12: Construir un estado democrático para el buen vivir Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común | Vivienda | Apoyo en proyectos de desarrollo de vivienda de carácter Social en zonas urbanas y rurales, apoyar la planificación urbana y actualización catastral. |
| | | | Saneamiento | Apoyar en la formulación de estudios de construcción, diseño y ampliación de redes de alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales. |
| | | | Agua Potable | Apoyar estudios para ampliación, construcción y regeneración de redes de agua potable y plantas de tratamiento. |
| | | | Educación - equipamiento en educación | Mejoramiento de la infraestructura escolar en la Provincia |
| | | | | Fortalecer el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación. |
| | | | | Implementar proyectos de seguridad alimentaria sostenible en centros educativos. |
| | | | Espacio Público | Actualización cartográfica de los espacios públicos en la provincia con articulación a los Planes de Desarrollo y OT |
| | Apoyar en la actualización y desarrollo de planes de vialidad urbano y redes de transporte rural | | | |
| | | Conectividad Vial | Mejoramiento de vías urbanas en la provincia en articulación con planes de desarrollo urbano y movilidad del cantón | |
| | | | Apoyar en planes de mantenimiento de carreteras rurales con microempresas de mantenimiento vial rutinario. | |

Fuente: Elaboración propia

7 MATRIZ DE PRIORIDADES CANTONALES DEFINIDAS EN EL MARCO DE LA SEGUNDA AGENDA DE PRIORIDADES DEL GRUPO DE DIÁLOGO PROVINCIAL DEL CARCHI.

| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE |
|--|---|---|
| CANTÓN TULCÁN | | |
| Fomento Productivo | Carchi Innova | Fortalecimiento de las capacidades locales de los artesanos de la Prov del Carchi Actualización de tecnologías a artesanos de la Prov. |
| | Carchi Emprende | Carchi emprende 2013 |
| | Carchi Turístico | Fortalecimiento organizacional |
| | | Infraestructura turística Promoción y difusión |
| Carchi comercializa | Centro de negocios | |
| Fomento Agropecuario | Papa | Producción |
| | | Comercialización |
| | Leche | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producción Comercialización |
| | Cárnicos | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producción Comercialización |
| | Café | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producción Comercialización |
| | | Transformación |
| | Alternativos | Fortalecimiento de la Caña de Azúcar |
| Implementación de seguridad alimentaria Producción de la producción apícola | | |
| Sistema Provincial de Areas Protegidas | Elaboración y ejecución de planes de manejo ambiental y protección en zonas ambientales de especial interés | Actualización del Plan de Manejo del BosqueVirgen Negra y declaratoria de bosque protector Municipal. |
| Ejecución del Plan Vial Provincial, en coordinación con los GADs y MTOP | Mantenimiento periódico vial Provincial | Mantenimiento y ampliación de vías |
| | Asfaltado vial rural | Asfaltado |
| Abriendo caminos | Empedrado de caminos vecinales | Re empedrado |
| Riego para una producción abundante y limpia | Elaboración del Plan de recursos hídricos Provincial | Manejo de cuencas hidrográficas orientada al manejo de agua y suelos |
| Bienestar social | Atención integral a la mujer en su bienestar biosicosocial | Diseño y aplicación de eventos y acciones específicas de atención a grupos vulnerables y de fortalecimiento del tejido social |
| Desarrollo Cultural | Impulsar la investigación y promoción cultural comunitaria | Rescate y promoción de los valores culturales de y para la población cantonal y parroquial |
| | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense | Valoración y promoción de sitios y objetos de atractivos de cultura material parroquial |
| Fomento deportivo | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | Campañas de promoción del deporte |
| | Fomento a la recreación familiar y comunitaria | Eventos deportivos |

Fuente: PNUD - ART

| CANTÓN MONTÚFAR | | | |
|---|---|---|--------------------------------|
| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE | |
| Fomento Productivo | Carchi Innova | Fortalecimiento de las capacidades locales de los artesanos de la Prov del Carchi | |
| | | Actualización de tecnologías a artesanos de la Prov. | |
| | Carchi emprende | Carchi emprende 2013 | |
| | Carchi Turístico | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Infraestructura turística |
| | | | Promoción y difusión |
| | Carchi Comercializa | Centro de negocios | |
| | Papa | | Producción |
| | | | Comercialización |
| | Leche | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Producción |
| | | | Comercialización |
| | Cárnicos | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Producción |
| | | | Comercialización |
| Café | | Fortalecimiento organizacional | |
| | | Producción | |
| | | Comercialización | |
| | | Transformación | |
| Alternativos | | Fortalecimiento de la Caña de Azúcar | |
| | | Implementación de seguridad alimentaria | |
| | | Producción de la producción apícola | |
| Forestación y reforestación Provincial | Plantación de especies exóticas y nativas con fines comerciales y agroforestales | Reforestación de un mínimo de 3000 plantas coordinando con instituciones educativas en rivera de ríos y quebradas en la comuna del Capulí con plantas melíferas | |
| | Protección de fuentes hídricas | Protección de una fuente de agua por parroquia urbana | |
| | Conformación del sistema provincial de Cuencas | Plan de manejo de la sub cuenca del Apaqui | |
| | Elaboración y ejecución de planes de manejo ambiental y protección en zonas ambientales de especial interés | Declaratoria de bosque protector Tuquer - Yail de la cordillera oriental | |
| | Educación ambiental | 2 eventos por parroquia urbana Ferias ambientales, artesanales, gastronómicas en las parroquias urbanas | |
| Ejecución del Plan Vial Provincial, en coordinación con los GADs y MTOP | Mantenimiento periódico vial Provincial | Mantenimiento de vías de acceso a comunidades | |
| | Asfaltado vial rural | Asfaltado | |
| Abriendo caminos | Apertura de vías | Apertura de caminos | |
| | Puentes que unen comunidades | Construcción de puentes | |
| | Construcción de obras de arte viales | construcción de cunetas | |
| | Empedrado de caminos vecinales | Construcción de empedrador | |
| Riego para una producción abunante y limpia | Elaboración del Plan de recursos hídricos Provincial | Plan de manejo de quebradas y afluentes de agua | |
| | Mantenimiento y construcción de los sistemas de Riego | Mejoramiento y construcción de sistemas de agua de riego | |
| Bienestar social | Atención integral a la mujer en su bienestar biosicosocial | Ampliar cobertura de los programas de desarrollo social: niñez y adolescencia, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad | |
| | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense | Recuperar la memoria histórica de las personas adultas, valorando su conocimiento y prácticas ancestrales. | |
| | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense | Escuela de liderazgo y políticas de desarrollo local. | |
| | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | Fortalecimiento del deporte en la parroquia | |
| | Fomento a la recreación familiar y comunitaria | Eventos deportivos | |

| CANTÓN ESPEJO | | | |
|---|--|--|--------------------------------|
| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE | |
| Fomento Productivo | Carchi Innova | Fortalecimiento de las capacidades locales de los artesanos de la Prov del Carchi | |
| | Carchi emprende | Carchi emprende 2013 | |
| | Carchi Turístico | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Infraestructura turística |
| | | | Promoción y difusión |
| | Papa | | Producción |
| | | | Comercialización |
| | Leche | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Producción |
| | | | Comercialización |
| | Cárnicos | | Fortalecimiento organizacional |
| | | | Producción |
| | | | Comercialización |
| | Café | | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producción | |
| | | Comercialización | |
| | | Transformación | |
| Alternativos | | Fortalecimiento de la Caña de Azúcar | |
| | | Implementación de seguridad alimentaria | |
| | | Producción de la producción apícola | |
| Forestación y reforestación provincial | Plantación de especies exóticas y nativas con fines comerciales y agroforestales | Reforestación de: (2 has en las parroquias del Angel y 2 has en la parroquia 27 de septiembre) | |
| | Educación ambiental | El Angel y 27 de septiembre (3 eventos en cada parroquia) El Angel y 27 de septiembre (1 feria ambiental en cada parroquia) | |
| Ejecución del plan vial provincial, en coordinación con GADs y MTOP | Creación de microempresas para el mantenimiento rutinario | Promoción de microempresas de mantenimiento vial rutinario | |
| | Asfaltado vial rural | Colocación de carpeta asfáltica | |
| | | Empedrados | |
| Riego para una producción abundante y limpia | Elaboración del Plan de recursos hídricos Provincial | Plan Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas | |
| | Mantenimiento y construcción de los sistemas de Riego | Mejoramiento y construcción de sistemas de agua de riego | |
| Regulación, administración y uso eficiente del agua | Organización y fortalecimiento de las juntas regantes | Estudio de fatibilidad de identificación de fuentes de agua y redistribución de concesiones. | |
| Bienestar social | Atención integral a la mujer en su bienestar biosicosocial | Atención integral a la mujer en su bienestar bio-sicosocial | |
| | Impulsar la investigación y promoción cultural comunitaria | Impulsar la investigación y promoción cultural comunitaria | |
| | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense | |
| | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense | |
| | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | |
| | Fomento a la recreación familiar y comunitaria | Fomento a la recreación familiar y comunitaria. | |

Fuente: PNUD ART

| CANTÓN BOLÍVAR | | |
|---|---|---|
| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE |
| Fomento Productivo | Carchi Innova | Fortalecimiento de las capacidades locales de los artesanos de la Prov del Carchi |
| | Carchi emprende | Carchi emprende 2013 |
| | Carchi Turístico | Fortalecimiento organizacional - recuperaci3n de centros turísticos |
| | | Infraestructura turística - remodelaci3n el Aguacate |
| Fomento Agropecuario | Papa | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producci3n |
| | | Comercializaci3n |
| | Leche | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producci3n |
| | | Comercializaci3n |
| | Cárnicos | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producci3n |
| | | Comercializaci3n |
| | Alternativos | Fortalecimiento de Aguacate |
| | | Fortalecimiento de Cebolla |
| | | Fortalecimiento de Apícola |
| | Fréjol | Producci3n |
| Transformaci3n | | |
| Comercializaci3n | | |
| Forestaci3n y reforestaci3n Provincial | Producci3n de especies nativas y ex3ticas con fines protectores y productivos y agroforestales | Socializaci3n del proyecto en cada una de las parroquias rurales |
| Conservaci3n de Cuencas y microcuencas | Protecci3n de fuentes hídricas | Protecci3n de una fuente de agua de: La Purificaci3n, Impueran, Prados. |
| Sistema Provincial de Areas Protegidas | Elaboraci3n y ejecuci3n de planes de manejo ambiental y protecci3n en zonas ambientales de especial inter3s | Declaratoria del bosque natural de Bolívar |
| Gesti3n de Riesgos | Plan de gesti3n de riesgos en el ámbito de las competencias | Plan de gesti3n de riesgos de Monte Olivo y San Vicente de Pusir (Municipio) |
| Ejecuci3n del Plan Vial Provincial, en coordinaci3n con GADs y MTOP | Mantenimiento peri3dico vial Provincial | Lastrado de vías |
| | Creaci3n de microempresas para el mantenimiento rutinario | Promoci3n de microempresas de mantenimiento vial rutinario |
| | Asfaltado vial rural | Colocaci3n de carpeta asfáltica |
| | Empedrado de caminos vecinales | Empedrados |
| Riego para una producci3n abundante y limpia | Elaboraci3n del Plan de recursos hídricos Provincial | Plan de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas |
| | Mantenimiento y construcci3n de los sistemas de Riego | Mejoramiento y construcci3n de sistemas de agua de riego |
| Bienestar social | Atenci3n integral a la mujer en su bienestar biosocial | Ampliar cobertura de los programas de desarrollo social: niñez y adolescencia, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad |
| Desarrollo cultural | Impulsar la investigaci3n y promoci3n cultural comunitaria | Implementaci3n de un plan de cultura parroquial |
| | Impulsar la recuperaci3n y fomento del patrimonio cultural carchense | Recuperar la memoria histórica de las personas adultas, valorando su conocimiento y prácticas ancestrales |
| | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense | Escuela de liderazgo y políticas de desarrollo local. |
| Fomento deportivo | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | Campañas de promoci3n del deporte |
| | Fomento a la recreaci3n familiar y comunitaria | Fortalecimiento del deporte en la parroquia Eventos deportivos |

| CANTÓN MIRA | | |
|---|---|--|
| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE |
| Fomento Productivo | Carchi Innova | Fortalecimiento de las capacidades locales de los artesanos de la Prov del Carchi |
| | Carchi emprende | Carchi emprende 2013 |
| | Carchi Turístico | Fortalecimiento organizacional - Gastronomía, artesanías, formación turística |
| | | Infraestructura turística - corredor Mira Valles |
| | Carchi Comercializa | Promoción y difusión Centro de negocios |
| Fomento Agropecuario | Leche | Fortalecimiento organizacional |
| | | Producción |
| | | Comercialización |
| | Café | Producción |
| | | Transformación |
| | | Comercialización |
| | Fréjol | Producción |
| Transformación, centro de acopio cantonal | | |
| Comercialización | | |
| Forestación y Reforestación Provincial | Plantación de especies exóticas y nativas con fines comerciales y agroforestales Seguimiento plantaciones | Reforestación de 1 ha/parroquia de Mira (1Ha) Parroquia Urbana |
| Conservación de Cuencas y microcuencas | Protección de fuentes hídricas | Protección de una fuente de agua en la parroquia Mira (sector Llano Grande) |
| | Conformación del sistema provincial de Cuencas | Plan de manejo de microcuencas del río Santiaguillo (coordinar con el municipio, juntas parroquiales , dirección de recursos hídricos GPC) |
| Protección ambiental | Educación ambiental | Mira (4 eventos) |
| | | Mira (1 feria ambiental) |
| Ejecución del Plan Vial Provincial, en coordinación con GADs y MTOP | Creación de microempresas para el mantenimiento rutinario | Promoción de microempresas de mantenimiento vial rutinario |
| | Asfaltado vial rural | Colocación de carpeta asfáltica |
| Riego para una producción abundante y limpia | Elaboración del Plan de recursos hídricos Provincial | Plan de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas |
| | Mantenimiento y construcción de los sistemas de Riego | Mejoramiento y construcción de sistemas de agua de riego. |
| Bienestar social | Atención integral a la mujer en su bienestar bio sico social | Atención integral a la mujer en su bienestar bio-sicosocial |
| Desarrollo cultural | Impulsar la investigación y promoción cultural comunitaria | Impulsar la investigación y promoción cultural comunitaria |
| | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense | Impulsar la recuperación y fomento del patrimonio cultural carchense |
| | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense | Fortalecer el funcionamiento de la casa de la juventud carchense |
| Fomento deportivo | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia | Juegos deportivos y atletismo de la Provincia |
| | Fomento a la recreación familiar y comunitaria | Fomento a la recreación familiar y comunitaria. |

| SAN PEDRO DE HUACA | | |
|---|--|--|
| PROGRAMA | PROYECTO | DETALLE |
| Fomento Productivo | Carchi emprende | Carchi emprende 2013 |
| | Carchi Turístico | Fortalecimiento organizacional |
| | | Infraestructura turística |
| | | Promoción y difusión |
| | Carchi Comercializa | Centro de negocios |
| | | Organización de ferias |
| Construcción de mercado mayorista | | |
| Fomento Agropecuario | Papa | Producción |
| | | Comercialización |
| | Leche | Producción |
| | | Comercialización |
| | Cárnicos | Producción |
| Alternativos | Comercialización | |
| | Producción de verduras | |
| Forestación y reforestación provincial | Plantación de especies exóticas y nativas con fines comerciales y agroforestales | Producción y comercialización de Plantas medicinales |
| | | Reforestación de la Cuenca del Río Obispo |
| Conservación de Cuencas y microcuencas | Protección de fuentes hídricas | Protección de la fuente de San José de Huaca |
| Protección ambiental | Educación ambiental | 2 eventos de capacitación en la parroquia de Huaca |
| Ejecución del Plan vial Provincial, en coordinación con GADs y MTOP | Mantenimiento periódico vial Provincial | Mantenimiento vial |
| | Asfalto vial rural | Asfaltado |
| | Construcción de obras de arte viales | Construcción de cunetas y alcantarillas |
| | Empedrado de caminos vecinales | Empedrados |
| Riego para una producción abundante y limpia | Elaboración del Plan de recursos hídricos Provincial | Plan de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas |
| | Mantenimiento y construcción de los sistemas de Riego | Mejoramiento y construcción de sistemas de agua de riego |

Fuente: PNUD ART

ANEXO 8 MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT PROVINCIA DEL CARCHI

| PASES | COMPONENTES | VARIABLES | INDICADORES | Existe | | Calidad Información | | | | Calidad | | | Descripción | | |
|--------------------------|--|-----------|---|-----------------------|----------------|---------------------|-----------------|------------|-------------------------|-------------------------------|------|--|---|--|---|
| | | | | Número de Indicadores | Si = 1; No = 0 | No aplica | Datos Numéricos | Actualidad | Argumentación Coherente | Particularidad del territorio | Alto | Medio | | Bajo | |
| Diagnóstico por sistemas | caracterización de actividades productivas | | agropecuarias | 13 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | Almeada al cambio de matriz productiva, cuenta con un diagnóstico consiso y claro de la situación de la provincia en este ámbito (Provincia con potencial agroindustrial) | |
| | | | | 14 | 1 | | | | | 1 | | | Bajo | No se hace un análisis específico de este componente, su situación con indicadores es ausente, se lo nombra en el marco de análisis más generales como uso y ocupación del suelo, etc. | |
| | | | | 15 | | | 1 | | | | | | | | No se hace un análisis específico de este componente, su situación con indicadores es ausente, se lo nombra. Se considera esta actividad como parte del componente turismo, inventario de entenes. |
| | | | | 16 | 1 | | 1 | 1 | | | | | Medio | | No se hace un análisis específico de este componente, su situación con indicadores es ausente. |
| | | | | 17 | 1 | | 1 | 1 | | | | | Medio | | No se hace un análisis específico de este componente, su situación con indicadores es ausente. |
| | | | | 18 | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | | Medio | | No se hace un análisis específico de este componente, su situación con indicadores es escasa y no se profundiza en su análisis considerando que la provincia se proyecta al procesamiento de alimentos. |
| | | | | 19 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | 1 | Alto | | Se considera ala actividad de manera transversal, pero no se hace un análisis particular de esta actividad |
| | | | | 20 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | Medio | | Se considera ala actividad de manera transversal, pero no se hace un análisis particular de esta actividad |
| | | | | 21 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | 1 | Alto | | Se considera ala actividad de manera transversal, pero no se hace un análisis particular de esta actividad |
| | | | | 21 | 1 | Existente | | | 1 | 1 | | 1 | Medio | | Acipite 1,4,3,8 "Infraestructura para el fomento productivo", se centra únicamente en los sistemas de riego, vagamente en matriz expresa que hay centro de acopio, silos, invernaderos. |
| | 22 | 1 | Riego | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | Se han inventariado 120 sistemas, entre riego, abrevadero y mixtos/ análisis detallado de la disponibilidad de agua por microcuencia y espacios hidrosociales. | | | |
| | 23 | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | PEA por rama de actividad (predomina agricultura, ganadería, silvicultura); seguimiento del comercio), tasa de empleo, subempleo | | | |
| | 24 | 1 | | | | 1 | 1 | | 1 | | Bajo | No existe mayor análisis respecto a desarrollo endógeno que sea específico, se lo trata mas bien de manera | | | |
| | 25 | 1 | Cadenas Productivas (Incluye trabajo y empleo) | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | Destaca emprendimientos productivos de leche, zona de mayor producción lechera. Escalamiento de cítricos, frutales, fresas, café, turismo | | | |
| | 26 | 0 | referentes para planes cantonales | | | 0 | | | | | | | Proyecto "Carchi Seguridad Alimentaria" | | |
| | 27 | 0 | referentes para planes parroquiales | | | 0 | | | | | | | | | |
| | 28 | 1 | Potencialidades y recursos para el desarrollo económico | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | | Fuentes de financiamiento a nivel nacional y provincial | | |
| | 29 | 1 | Factores de concentración | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | | En términos de accesibilidad de agua se hace un análisis interesante, gini de la tierra también es contemplado. | | |
| | 30 | 0 | factores de Redistribución de la riqueza | | | 0 | | | | | | | | | |
| | 31 | 1 | Factor | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | | | | |
| | 32 | 1 | Amenazas identificadas | | | 1 | 1 | | 1 | Alto | | | El PDOT cuenta con un análisis amplio de riesgo | | |

ANEXO 8 MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT PROVINCIA DEL CARCHI

| FASES | COMPONENTES | VARIABLES | INDICADORES | DATOS | | | Calidad Información | | | | Calidad | | | Descripción |
|--|--|---|--|-----------------------|----------------|-----------|---------------------|------------|-------------------------|-------------------------------|---------|-------|---|-------------|
| | | | | Número de Indicadores | Si = 1; No = 0 | No aplica | Datos Numéricos | Actualidad | Argumentación Coherente | Particularidad del territorio | Alto | Medio | Bajo | |
| Diagnóstico por sistema | Sistema Sociocultural | Conjunto de Organizaciones sociales | 33 Nivel Político | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | El diagnóstico se lo hace a nivel provincial y no se desglosa por nivel político administrativo | |
| | | | 34 Nivel Participativo | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 35 Nivel de articulación | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 36 Nivel de organización | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | | | 37 Organizaciones Sociales | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | | | 38 Culturas | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | | | 39 Grupos de atención prioritaria | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 40 Grupos de atención prioritaria | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 41 Grupos de atención prioritaria | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 42 Grupos étnicos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| Sistema Político Institucional | Capacidades Institucionales de Gestión | Situación de los derechos prioritarios | 43 Reducción de la gestión del Estado | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | Grupos étnicos a nivel provincial INEC 2010 No cuentan con este análisis se limitan a mencionar su descripción, los medios de organización de cada etnia | |
| | | | 44 Mecanismos de Organización | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 45 Conjunto de bienes | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 46 Sitios arqueológicos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 47 Nivel de planificación de políticas públicas | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | | | 48 Niveles de coordinación | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | | | 49 Coordinación de gestión | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| | | | 50 Capacidad institucional | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| | | | 51 Participación Ciudadana | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| | | | 52 Veedurías y Control | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | |
| Sistema Político Institucional | Capacidades Institucionales de Gestión | Gestión en la provincia | 53 Gestión en la provincia | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | Construcción de una gestión pública moderna, participativa y equitativa y solidaria. La Cooperación Inter municipal es uno de los pilares importantes en la gestión provincial que se debe tener en cuenta los requerimientos de los actores sociales en el territorio. Esto se expresa en el marco de las instancias de coordinación, se nombra las instituciones que participan en ellas. Se debe tener en cuenta la importancia de la participación en el marco de la planificación y ordenamiento territorial, en especial en el caso de las acciones impulsadas por el Gob. Provincial para cumplir con estas disposiciones. | |
| | | | 54 Articulación con otras organizaciones | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 55 Responsabilidades y gestión | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 56 Gestión de infraestructura y ocupación del territorio | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 57 Nivel de desarrollo demográfico y de distribución | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 58 Mecanismos de gestión | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 59 Mecanismos de gestión | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 60 Mecanismos de gestión | 0 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 61 Señales de los asentamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | 62 Proyectos básicos con territorios circunvecinos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| Sistema Vinculados al ordenamiento territorial | Sistema de Asentamientos Humanos | Proyectos básicos con territorios circunvecinos | 63 Señales de los asentamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | Este componente no cuenta con una jerarquía de asentamientos humanos, que es el fin de este componente, se debe tener en cuenta la interrelación que existe o no entre ellos. El PGOV, en cuanto con los edificios de edificación interrelaciona los asentamientos humanos, que de cuenta del nivel de articulación en la gestión entre ellos. 1.4.4.2 Infraestructura y acceso a servicios básicos, cobertura, calidad de agua potable, electricidad, saneamiento. 1.4.5.3.3F. Amenazas al componente movilidad, energía y conectividad" | |
| | | | 64 Equipamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 65 Normativas territoriales | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 66 Señales de los asentamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 67 Equipamientos y redes de interconexión energética | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 68 Redes y sistemas de interconexión energética | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 69 Señales de los asentamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 70 Equipamientos y redes de interconexión energética | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 71 Redes y sistemas de interconexión energética | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | 72 Señales de los asentamientos | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |

ANEXO 8 MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT PROVINCIA DEL CARCHI

| FASES | COMPONENTES | VARIABLES | INDICADORES | Número de Indicadores | Existe | | Calidad Información | | | | Calidad | | | Descripción | | |
|--|--|---|---|-----------------------|----------------|-----------|---------------------|------------|-------------------------|-------------------------------|---------|-------|------|-------------|--|--|
| | | | | | SI = 1; No = 0 | No aplica | Datos Numéricos | Actualidad | Argumentación Coherente | Particularidad del territorio | Alto | Medio | Bajo | | | |
| Diagnóstico Estratégico | Situación deficitaria en el territorio | Eficiencias de los sistemas o interacción. Capacidades de los sistemas o interacción. Casos que generan incidencia en el nivel de desarrollo. Seguridad del territorio | | 70 | 1 | No aplica | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | Pag.377 1.5.- "Priorización de problemas y potencialidades de todos los componentes" | |
| | | | | 71 | 0 | | | | | | | | | | | |
| | | | | 72 | 0 | | | | | | | | | | | |
| | | | | 73 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | Aportes para el logro del bien Vivir | Potencialidades Oportunidades Posibles. | | | 74 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | | | 75 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | Aunque en el PDOT no es explícito la funciones estratégicas del territorio en el marco del PNBV y la ETN, considera aspectos relevantes que acotan estos instrumentos, como el tema de soberanía alimentaria |
| | Características del territorio para el desarrollo sostenible | Formas y usos del suelo (considerar impactos y efectos ambientales y socioeconómicos) | Actividades productivas Agropecuarias Áreas de recursos naturales | | 76 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | | | | | 77 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | | | 78 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | |
| | | | | | 79 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | |
| Condiciones de seguridad | Frente a eventos potencialmente dañinos | Efectos positivos Efectos negativos | | 80 | 0 | | | | | | | | | | | |
| | | | | 81 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | | 82 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| | | | | 83 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | |
| Relaciones y posibilidades de alianzas con territorios circunvecinos | Nivel Parroquial | | | 84 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | Esta variable está medianamente desarrollada en la sección de político institucional, en ella se menciona que "la estructura del GADPCarchi, está orientada a gestionar el territorio con una lógica de articulación multinivel, por tal motivo se ha definido mecanismos de diálogo y construcción con distintos actores locales" |
| | | | | 85 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | El análisis ausente o débil en el marco del modelo territorial actual está dado en los asentamientos humanos, no se los jerarquiza ni tampoco se realiza un análisis de roles y funciones y de aspectos complementarios, es lo que falta para contar con un modelo territorial actual. |
| | | | | 86 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Medio | | |
| | | | | 87 | 0 | | | | | | | | | | | |
| Modelo territorial actual (considerar ventajas y desventajas) | Organización del territorio Operación del territorio | | | 88 | 0 | | | | | | | | | | | |
| | | | | 88 | 0 | | | | | | | | | | | |

ANEXO 8 MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT PROVINCIA DEL CARCHI

| FASES | COMPONENTES | VARIABLES | INDICADORES | Existe | | Calidad información | | | | Calidad | | | Descripción | | |
|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|------------|------------------------|-------------------------------|------|-------|-------------|------|--|
| | | | | Número de Indicadores | SI = 1; No = 0 | No aplica | Datos Numéricos | Actualidad | Argumentación Cóncorde | Particularidad del territorio | Alto | Medio | | Bajo | |
| C. MODELO TERRITORIAL ACTUAL | Entre áreas de actividad económica | Entre áreas de protección poblados concentrados y dispersos | Entre áreas de riesgo | 89 | 1 | | | 1 | | 1 | Alto | | | | |
| | | | | 90 | 1 | | | 1 | | 1 | Alto | | | | |
| | | | | 91 | 1 | | | | | | | | | | |
| | Ventajas / limitaciones en relación a la actividad productiva | de las redes de energía del riego en el territorio los sistemas de validación de tránsito lugares de actividad productivas asentamientos de población | de las redes de energía del riego en el territorio los sistemas de validación de tránsito lugares de actividad productivas asentamientos de población | 92 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 93 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 94 | 1 | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| | | | | 95 | 1 | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| | | | | 96 | 1 | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| | | | | 97 | 1 | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| | | | | 98 | 0 | | | | | | | | | | |
| D. ESCENARIO | Espasmo Tendencial: tendencias detectadas en el diagnóstico | Incremento de demandas de servicios por crecimiento poblacional | Incremento de demandas de servicios por crecimiento poblacional | 104 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 105 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 106 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 107 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 108 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 109 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 110 | 1 | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| | | | | 111 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | 112 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | E. MAPAS, CUADROS O FIGURAS DERIVADOS DE LOS SISTEMAS | Estrategia probable: factores extremos y previables | Estrategia concebida: más concretamente en posibilidades y limitaciones | Estrategia concebida: más concretamente en posibilidades y limitaciones | 113 | 0 | | | | | | |
| 114 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 115 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |
| 116 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 117 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 118 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 119 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |
| 120 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 121 | 1 | | | | | | | | | 1 | | 1 | Alto | | |
| 122 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |
| 123 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |
| 124 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |
| 125 | 1 | | | | | | | | | | | | | | |
| 126 | 0 | | | | | | | | | | | | | | |

ANEXO 8 MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT PROVINCIA DEL CARCHI

| FASES | COMPONENTES | VARIABLES | INDICADORES | Número de Indicadores | Si = 1; No = 0 | Evaluación | Calidad Información | | | | Calidad | | | Descripción | |
|--|--|---|---|--|--|-------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|--|
| | | | | | | | Actualidad | Argumentación Coherente | Particularidad del territorio | Alto | Medio | Bajo | | | |
| PROPUESTA | Decisiones Estratégicas | Objetivo integral | | 128 | 1 | No aplica | | 1 | | 1 | Alto | | | Objetivo territorial | |
| | | Objetivos estratégicos | | 129 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Objetivos tácticos | | 130 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de largo plazo | | 131 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de mediano plazo | | 132 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de corto plazo | | 133 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy corto plazo | | 134 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy corto plazo | | 135 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy corto plazo | | 136 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy muy corto plazo | | 137 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy muy muy corto plazo | | 138 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy muy muy muy corto plazo | | 139 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy muy muy muy muy corto plazo | | 140 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Medios de muy muy muy muy muy muy muy muy corto plazo | | 141 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | PROPUESTA | Decisiones operacionales: el medio de gestión | Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa | El grupo provincial de planificación provincial | 142 | 1 | | | | | | | | |
| Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa | Comité consultivo del plan | | | 143 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 144 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 145 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 146 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 147 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 148 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 149 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 150 | 0 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 151 | 0 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 152 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 153 | 1 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 154 | 0 | | | | | | | | | | |
| Identificación de programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | Los programas y proyectos articulados con los objetivos estratégicos | | | 155 | 0 | | | | | | | | | | |
| PROPUESTA | Estrategias territoriales | | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 156 | 0 | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 157 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 158 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 159 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 160 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 161 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 162 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 163 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 164 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 165 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 166 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 167 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 168 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | Accesibilidad demográfica | Accesibilidad demográfica | 169 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | PROPUESTA | Programas y proyectos de ordenamiento territorial | Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | 170 | 1 | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 171 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 172 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 173 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 174 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 175 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 176 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 177 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 178 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 179 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 180 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 181 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 182 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 183 | 1 | | | | | | | | | | |
| Mapas del Plan de Ordenamiento | Mapas del modelo territorial que contiene el modelo territorial, vinculados a regionalización intercomunal | | | 184 | 1 | | | | | | | | | | |
| | | | | 63.5734138 | 53.8254138 | 74.1329413 | 79.3102468 | 83.3524138 | 88.3835241 | 93.4146385 | 98.4457528 | 103.4768671 | 108.5079814 | 113.5390957 | |
| | | | | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | 54 | |
| | | | | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | 68.23829412 | |
| | | | | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | 31.76709588 | |
| | | | | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | 5.86251941 | |
| | | | | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | 79.4117627 | |
| | | | | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | 87.5 | |

ANEXO 9. MATRIZ VALORACIÓN DE INTEGRIDAD PDOT CANTÓN TULCÁN

| Componente | Subcomponente | Sistema/contenido general | Indicador | Nº | Existe | Calidad Información | | | | Calidad | | Descripción | | | | | |
|---|---|---|-----------|----|-----------------------------|---------------------|------------|-------------------------|-------------------------------|---------|-----------------------------|--------------|------|---------------------|---|------|--|
| | | | | | | Datos Numéricos | Actualidad | Argumentación Coherente | Particularidad del territorio | Alto | Medio | | Bajo | | | | |
| 3.1.3 Decisiones organizacionales: Modelo de gestión de gestión | A. Conformación de las instancias vinculadas con la planificación participativa | Consejo o Asamblea de Ciudadanos (Obligatoria) Consejo de Planificación Cantonal (Obligatoria) Instancia Interna (oficina del plan) Técnico Asistente técnico Representantes de todas las direcciones o departamentos. Representantes de las organizaciones sociales. Ocasionalmente representantes de los sectores involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial. El sistema de participación integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación presenta los mecanismos para ser convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del Ejecutivo del respectivo | | | Si = 1; No = 0 No aplica | 97 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | | | |
| | | | | | | 98 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | | | |
| | | | | | | 99 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 100 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 101 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 102 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 103 | 0 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 104 | 1 | | | | | | | | 1 | Alto | |
| | | | | | | 105 | 1 | | | | | | | | 1 | Alto | Se desarrolla en el punto 3.4 del capítulo modelo de gestión las instancias conformadas para efectos de participación ciudadana y demás mecanismos de control social, así como también de las instancias de articulación multinivel, |
| | | | | | | 106 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 107 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 108 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 109 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 110 | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 111 | | | | | | | | | | | |
| 112 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 113 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 114 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 115 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | 60 | 2 | 82 | 89 | 82 | 51 | 6 | 5 | | | | |
| | | | | | | 51 | | | | | 82,26 | 9,68 | 8,06 | | | | |
| | | | | | | 52 | | | | | 82,26 | 4,84 | 2,02 | | | | |
| | | | | | | 44 | | | | | Valor total del plan | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | 89,11 | | Dictámenes Integral | | | |

| ANEXO 10: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE INTEGRIDAD: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL GAD PARROQUIAL JULIO ANDRADE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----|------|----------|-----------|-------------|----------------|---------------|-----------|------------------------|------------|------------|------------|---------------------------|-------|------|-------------|---------------------------------------|---|---|
| TIPO | # | TEMA | SUBTEMAS | VARIABLES | INDICADORES | Existencia | | No aplica | Indicadores de calidad | | | | Calidad de la información | | | Descripción | | | |
| | | | | | | Si = 1; No = 0 | No aplica = 1 | | Datos # | Actualidad | Coherencia | Territorio | Alto | Medio | Bajo | | | | |
| EVALUACIÓN PLANES PARROQUIALES | 1 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| | 2 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 0 | | | | | Denominado como ecosistemas frágiles. | | |
| | 3 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 4 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 5 | | | | | | | | 0 | 1 | 1 | 0 | | | | | | | |
| | 6 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 7 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | Se de termina como zonas con amenazas, vulnerabilidad y riesgos | |
| | 8 | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| | 9 | | | | | | | | 1 | 0 | 1 | 0 | | | | | | Infraestructura para el fomento productivo. | |
| | 10 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | Trabajo y empleo y PEA por rama de actividad | |
| | 11 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| | 12 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | Población trabaja sin seguro social, (población ocupada afiliada al IESS). | |
| | 13 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| | 14 | | | | | | | | 1 | 0 | 1 | 0 | | | | | | En este componente se genera el análisis de migración, la guía se planifica demanda que este se lo realice en el componente de asentamientos humanos. | |
| | 15 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | La variable de salud no contempla la distribución territorial del servicio de salud | |
| | 16 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 17 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 18 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 19 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| | 20 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | Se analiza esta variable en función del acceso a servicios básicos, pero no se determina a manera de síntesis el nivel de calidad de vida con la que cuenta la población |
| | 21 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | Cuenta con análisis interesante y completo respecto de los asentamientos humanos, establece un jerarquización de los mismos en función de los roles, categorías y tamaño de la población, además considera asentamientos fuera de la jurisdicción parroquial para analizar complementariedades entre ellos. |
| | 22 | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | Para este sistema se desarrollan muchas más variables que las requeridas, y en la única variable que solicita la guía se planifica no se pone mayor énfasis |
| | 23 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 0 | | | | | | | |
| | 24 | | | | | | | | 1 | 0 | 1 | 1 | | | | | | | |
| | 25 | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |

ANEXO 10: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE INTEGRIDAD: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL GAD PARROQUIAL

| TIPO | # | TEMA | SUBTEMAS | VARIABLES | INDICADORES | Ejite Si=1, No=0 | No aplica No aplica=1 | Indicadores de calidad | | | | Calidad de la información | | | Descripción | | |
|---|----|----------------|----------------------------|--|-------------|---------------------|--------------------------|------------------------|------------|------------|------------|---------------------------|-------|------|-------------|--|---|
| | | | | | | | | Datos # | Actualidad | Coherencia | Territorio | Alto | Medio | Bajo | | | |
| EVALUACIÓN PLANES PARROQUIALES DE DESARROLLO | 26 | 2. DIAGNÓSTICO | 2.1 SISTEMAS DESARROLLO | 26 Ambiente natural | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | | |
| | 27 | | | 27 Económico | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 28 | | | 28 Sociocultural | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 29 | | | 29 Político institucional | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Medio | | | | |
| | 30 | | | 30 Bienestar humanos | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 31 | | | 31 Movilidad, energía y conectividad | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 32 | | | 32 Relación cantonal | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | El Plan no contempla un diagnóstico estratégico como tal, en lugar de esto, al final de cada componente analizado se realiza un resumen del componente analizado con aspectos relevantes y se determina un árbol de problemas para cada componente y una matriz de priorización de problemas y potencialidades. En todo caso esto no cumple con el sentido del diagnóstico estratégico pues este tiene como finalidad integrar o fusionar los componentes en una síntesis que permita una visión integral, no sectorial de la situación actual con la que cuenta el territorio. |
| | 33 | | | 33 Características propias del territorio: Grados diferenciados de acceso, uso y control de los recursos ambientales | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 34 | | | 34 Restricciones, potencialidades, oportunidades aportar al PNBV | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 35 | | | 35 Enfoque derechos humanos para igualdad | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 36 | | | 36 Seguridad: relacionadas con riesgos presentes y | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 37 | | | 37 Situación deficiente: Causas e incidencias en el nivel | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 38 | | | 38 Macroproyectos: efectos positivos y negativos | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 39 | | | 39 Circunscripciones: relaciones, alianzas, competitividad o complementariedad | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 40 | | | 40 Relación de sistemas y componentes con el medio | | 1 | | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | | | | | |
| | 41 | | | 41 Forma parte del IMTA cantonal | | 1 | | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | | | | | |
| | 42 | | | 42 Niveles de afectación entre sistemas | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 43 | | | 43 Contribución al PNBV | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 44 | | | 44 Escenario tendencial | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 45 | | | 45 Efectos situaciones exógenas previsible | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 46 | | | 46 Ubicación de áreas manejo, protección y gestión | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 47 | | | 47 Mapa de amenazas y riesgos | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 48 | | | 48 Mapa de áreas de actividad económica y usos | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 49 | | | 49 Ubicación infraestructura física y equipamientos | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 50 | | | 50 Ubicación geográfica macroproyectos | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 51 | | | 51 Relaciones, dependencias, complementariedades | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 52 | | | 52 Mapa de actores y organizaciones: misión. | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 53 | | | 53 Inequidades: grupos de atención prioritaria | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |

ANEXO 10: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE INTEGRIDAD: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL GAD PARROQUIAL

| TIPO | # | TEMA | SUBSISTEMAS | VARIABLES | INDICADORES | Existencia | | No aplica | Indicadores de calidad | | | | Calidad de la información | | | Descripción |
|------|----|--------------|--|--|-------------|------------|-------------|-----------|------------------------|------------|------------|------------|---------------------------|-------|------|-------------|
| | | | | | | S=1; No=0 | No aplica=1 | | Datos # | Actualidad | Coherencia | Territorio | Alto | Medio | Bajo | |
| | 54 | | | 54 Visión | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 55 | | | 55 Objetivos estratégico | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 56 | | | 56 Objetivos específicos o resultados | | | 0 | | | 0 | 0 | | Alto | | | |
| | 57 | | 7.1 Visión a largo plazo | 57 Políticas públicas | | | 1 | | | 1 | 1 | | Medio | | | |
| | 58 | | | 58 Estrategias a largo plazo | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 59 | | | 59 Metas | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 60 | | | 60 Zonas ambientales | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 61 | | | 61 Área as protegidas | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 62 | 7. PROPUESTA | | 62 Área as de actividades y usos productivos: agropecuario, forestal, minera o extractiva, industria turística, infraestructura cantonal | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 63 | | | 63 Zonas étnico-culturales. | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 64 | | 7.2 Modelo Territorial Deseado | 64 Área as poblacionales | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 65 | | | 65 Circunscripciones territoriales | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 66 | | | 66 Redes de infraestructura, de movilidad, energía y conectividad (representación líneas, puntos) | | | 1 | | | 1 | 0 | | Medio | | | |
| | 67 | | | 67 Decisiones territoriales | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 68 | | | 68 Decisiones organizacionales | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 69 | | | 69 Consejo o Asamblea de Ciudadanos | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 70 | | 8.1 Conformación de instancias de planificación participativa | 70 Consejo de Planificación Cantonal | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 71 | | | 71 Oficina municipal de plan: Técnico del gobierno | | | 1 | | | 1 | 0 | | Medio | | | |
| | 72 | | | 72 Comité consultivo del plan: Representantes de direcciones o departamentos, sectores, movimientos sociales y privadas | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 73 | | 8.2 Conformación de instancias de Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación del Plan | 73 Control y veeduría de la aplicación de PDOT | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 74 | | | 74 De los Planes de Desarrollo | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 75 | | 8. MODELO DE GESTIÓN | 75 Programas y proyectos de largo período | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 76 | | | 76 Programas y proyectos prioritarios de corto plazo (5 cronogramas y presupuesto | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 77 | | | 77 Cronogramas de ejecución y planes operativos | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 78 | | | 78 Costos de planificación en detalle y fuentes de | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 79 | | | 79 Territorial | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 80 | | | 80 Cumplimiento de lo previsto (cronograma y presupuesto), lo ejecutado y lo recorrido | | | 1 | | | 1 | 1 | | Alto | | | |
| | 81 | | | 81 Derecho de información a las personas e ingreso para la rendición de cuentas. | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 82 | | | 82 Nivel de apropiación de la ciudadanía | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 83 | | 8.5 Estrategias y programas de difusión | 83 Promoción del Plan: Actividades, responsabilidades | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |
| | 84 | | | 84 Material de difusión: Para transmitir a la población, los objetivos, resultados y procedimientos | | | 0 | | | 0 | 0 | | | | | |

ANEXO 10: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE INTEGRIDAD: PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL GAD PARROQUIAL

| TIPO | # | TEMA | SUBTEMAS | VARIABLES | INDICADORES | Existencia | | No aplica | Indicadores de calidad | | | Calidad de la información | | | Descripción | |
|---|--|---|---|-----------|-------------|------------|--|-----------|------------------------|------------|------------|---------------------------|-------|-------|-------------------|------|
| | | | | | | Si=1; No=0 | No aplica=1 | | Datos# | Actualidad | Coherencia | Territorio | Alto | Medio | | Bajo |
| EVALUACIÓN PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 85 | 9.1. La Estrategia de Poblamiento | 9.1.1. Localización de asentamientos | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 86 | | | | | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | Medio | | | | | |
| | 87 | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | | |
| | 88 | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | | |
| | 89 | 9.3.1. Accesibilidad democrática | 9.3.1.1. Servicios educación y salud | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 90 | | | | | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | Medio | | | | | |
| | 91 | | | | | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | Medio | | | | | |
| | 92 | 9.4. Los Sistemas Estructurantes: Movilidad, energía y conectividad | 9.4.1. Gestión conjunta con el Gad provincial rural | | | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 93 | | | | | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | Medio | | | | | |
| | 94 | 9.5.1. Contenidos del Plan de Ordenamiento | | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | Medio | | | | |
| | 95 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 96 | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 97 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 98 | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | Alto | | | | |
| | 99 | 10. INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO | 10.1. Instancia a cargo de la aplicación del Plan | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | Medio | | | |
| | 100 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | |
| | 101 | | | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | | |
| | 102 | | | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | Bajo | | | | |
| 103 | 0 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| 104 | 0 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| 105 | 0 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| 106 | 0 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| 107 | 0 | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| 108 | 11. PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL | | | | | | Proyectos coordinados y articulados con otros GADS | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 109 | | 63,00 | 0 | 24,24 | 89,39 | 75,76 | | | | | 72,73 | 39 | 21 | 2 | | |
| 110 | | 42 | | | | | | | | | | | 62,90 | 33,87 | 3,23 | |
| 111 | | 58 | | | | | | | | | | | 62,90 | 16,94 | 0,81 | |
| | | | | | | 39 | | | Valor total del plan | | | 80,65 | | | Dictamen Integral | |