

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

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL, LA EXPERIENCIA DEL GAD MUNICIPAL DE
OTAVALO EN EL PERIODO 2006-2012

CARLA CRISTINA ECHEVERRÍA MUÑOZ

JUNIO 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

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL, LA EXPERIENCIA DEL GAD MUNICIPAL DE
OTAVALO EN EL PERIODO 2006-2012

NOMBRE COMPLETO DEL ESTUDIANTE
CARLA CRISTINA ECHEVERRÍA MUÑOZ

ASESOR: DR. SANTIAGO ORTIZ
LECTORES: MSC. JULIO PALTÁN
MSC. EDGAR ÁLVAREZ

JUNIO 2016

DEDICATORIA

A mi familia, mi esposo e hijas a quienes dedico todo mi esfuerzo con la satisfacción de un sueño más cumplido.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, a mi familia, a mis profesores de FLACSO que han sido apoyo y guía para que este objetivo profesional haya sido realizado y culminado con éxito.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
CAPÍTULO I	8
MARCO TEÓRICO	15
CAPÍTULO II.....	24
DINÁMICAS TERRITORIALES.....	24
Aspectos socioculturales y la interculturalidad y sus actores.....	24
Características económico-productivas y sus actores.....	31
Análisis político-electoral.....	36
Participación ciudadana en Otavalo.....	37
Análisis comparativo de la normatividad en materia de planificación.....	43
CAPÍTULO III.....	50
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN OTAVALO.....	50
Planes del Cantón Otavalo.....	50
Plan de Vida año 2000.....	50
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Otavalo año 2012.....	60
Análisis de Integralidad del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Otavalo	62
Institucionalidad Municipal.....	67
Ordenanzas del GAD Otavalo en materia de planificación.....	69
Estructura orgánica y procesos.....	69
Inversiones realizadas con relación al PDyOT.....	72
CAPÍTULO IV	75
BRECHAS URBANO - RURALES	75
Condiciones de vida de la población	76
Conflicto urbano – rural.....	82
CONCLUSIONES	86
FICHA METODOLÓGICA.....	92

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Articulación y pertinencia de la planificación territorial	23
Gráfico 2. Mapa de Ubicación del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura, Ecuador..	25
Gráfico 3. Interculturalidad.....	29
Gráfico 4. Indicadores de agua y alcantarillado de San Luis de Otavalo a nivel urbano	30
Gráfico 5. Servicios básicos de San Luis de Otavalo, comparación urbana-rural	31
Gráfico 6. Actividades económicas	33
Gráfico 7 Concentración de producción artesanal.....	33
Gráfico 8 Establecimientos económicos por sector	34
Gráfico 9. Prioridades iniciales barriales.....	35
Gráfico 10. Clasificación de prioridades definidas por la comunidad	40
Gráfico 11. Sectores que cuentan con planificación participativa	41
Gráfico 12. Indicadores de la participación ciudadana en la planificación	42
Gráfico 13. Problemas del cantón Otavalo.....	51
Gráfico 14. Propuestas del cantón Otavalo	52
Gráfico 15. Articulación interinstitucional.....	63
Gráfico 16. Análisis integralidad, indicadores presentes	64
Gráfico 17. Resumen Análisis de Integralidad PDyOT Cantonal.....	64
Gráfico 18. Organigrama Jerárquico Estructural Codificado	70
Gráfico 19. Coordinación de Procesos Institucionales.....	71
Gráfico 20. Servicios Básicos Otavalo 2001	77
Gráfico 21. Servicios Básicos Otavalo 2010	77
Gráfico 22. Acceso a los Servicios públicos 2001	80
Gráfico 23. Acceso a los Servicios públicos 2010.....	80
Gráfico 24. Servicios básicos sector urbano.....	81
Gráfico 25. Servicios básicos sector urbano.....	81
Gráfico 26. Mapa de las Parroquias Urbanas del Cantón.....	83

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Normativa de Planificación en el Ecuador	49
Tabla 2. Problemas y Propuestas	55
Tabla 3. Planificación territorial año 2000	56
Tabla 4. Inversión período 2005 - 2009.....	57
Tabla 5. Proyectos de alcantarillado rural 2005 - 2009	58
Tabla 6. Proyectos de alcantarillado urbano 2005 - 2009	58
Tabla 7. Proyecto de agua potable sector rural 2005 - 2009.....	59
Tabla 8. Proyecto de agua potable sector urbano 2005 - 2009	59
Tabla 9. Inversión 2012 según PDyOT	65
Tabla 10. Proyectos 2012	65
Tabla 11. Servicios básicos urbano - rural.....	763
Tabla 12. Proyectos 2012.....	73
Tabla 13. Servicios básicos urbano - rurales.....	76

RESUMEN

En Ecuador, la planificación territorial ha ido posicionándose en los últimos años, a nivel nacional como local, en los gobiernos autónomos descentralizados, es así que algunos municipios emprendieron desde el año 2000 con los planes de desarrollo local, es el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo.

A nivel nacional contamos con el marco legal desde la Constitución del año 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que va marcando un antes y después de la planificación a nivel local. En ese sentido, se ha realizado la presente investigación sobre la planificación territorial como un instrumento de desarrollo integral, la experiencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio de Otavalo, que ha sido reconocido a nivel nacional por implementar procesos de participación ciudadana y planificación local.

Otavalo es un cantón que cuenta con reconocimiento a nivel nacional e internacional por sus dinámicas territoriales, su cultura, tradiciones, vestimenta, su lengua, su música, en contraste con sus paisajes naturales, sus mercados y sitios tradicionalmente conocidos. Detrás de sus potencialidades y características inigualables, el objetivo de la investigación es analizar el proceso de planificación territorial emprendido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo, en el territorio y de qué forma esta planificación ha contribuido en la dotación de servicios básicos, en la zona urbana como rural, que genere un desarrollo integral en toda la circunscripción territorial del cantón.

Otavalo si bien muestra un acelerado desarrollo y crecimiento económico y urbanístico en el caso urbano, no se ha logrado consolidar un desarrollo integral, armónico y consolidado en todo el Cantón, generando desigualdades urbano-rurales, especialmente en el acceso y cobertura de servicios básicos. Lo interesante de este fenómeno es que al 2012, esto prevalece, a pesar de que el proceso de planificación territorial en Otavalo empieza en el año 2000, tiempo moderado para ver un proceso que incida en una visión integral de todo el cantón.

INTRODUCCIÓN

A partir del desmantelamiento del Estado de los últimos veinte años por las políticas neoliberales, en América Latina y especialmente en Ecuador se impulsa un nuevo modelo político para la recuperación y fortalecimiento del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados, con una visión de territorio más integral, incluyente, para disminuir las brechas de acceso a los servicios básicos y satisfacer las necesidades básicas de la población en sus respectivos territorios.

Ya con la Constitución de la República del Ecuador promulgada en el año 2008, la planificación es de carácter mandatorio para el gobierno central, como para los gobiernos autónomos descentralizados, con esto se marca claramente la cancha del desarrollo de los territorios. “La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial genera procesos que identifican las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, se definen las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos los ciudadanos...” (Senplades, 2010).

En el cantón Otavalo, los inicios de la planificación territorial, como tal, nace una vez que asumió el señor alcalde Mario Conejo Maldonado la administración del Gobierno Municipal, quien decide retomar el proceso emprendido años atrás 1998 y 1999 por la AME y la administración anterior y consolida una carta de navegación planteando un enfoque de desarrollo global e integral donde el conjunto de ciudadanos y ciudadanas sepan hacia donde se dirigen y la ruta que seguirán y sean ellos quienes diseñen su futuro y colaboren con la ejecución del mismo. A este documento lo denominaron Plan de Vida, que tuvo el apoyo técnico del proyecto Diálogo 21 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Este proceso contó con diversos líderes locales que participaron en mesas temáticas de trabajo y el Primer Foro Ciudadano Cantonal.

A partir del año 2000, la ciudad de Otavalo experimenta un proceso de cambio, al elegirse por primera vez un alcalde indígena. “La nueva autoridad propuso una gestión abierta a los

ciudadanos, eficiente y moderna enfocada en beneficiar la zona urbana de la ciudad, mejorando los servicios básicos y su ornato, con el fin de afianzarla como mercado artesanal y centro de mayor atracción turística de la Sierra Norte” (Ortiz; 201, 2012).

Con la nueva visión política de la administración, la misma que se lo denomina “Plan de Vida para Otavalo” cuya intención era tener un documento referente y obligatorio que sirva como referente para la elaboración de los planes operativos anuales, elaboración y ejecución de proyectos y programas de la municipalidad pensando en una visión a futuro del cantón.

En Otavalo convergen: indígenas, mestizos, y afroecuatorianos, en total armonía, la política impulsada desde la municipalidad, permitió que en el año 2003, el Congreso Nacional declarara a San Luis de Otavalo como “La Capital Intercultural del Ecuador”, como un símbolo de intercambio y fortalecimiento de las costumbres y tradiciones de los pueblos y nacionalidades. Los habitantes en el área urbana ascienden al 37.52% y en el área rural es del 62.48%, según el Censo de Población y Vivienda del año 2010. Como podemos observar, la mayor parte de la población está asentada en la zona rural.

En este sentido, para la municipalidad era importante incluir a todos los actores sociales, culturales y políticos; por esta razón, al inicio de la construcción del Plan de Vida se observó la necesidad de que las parroquias se involucren en este proceso, debido a que estas juegan un papel importante en el desarrollo de Otavalo, las parroquias son quienes aportan con sus productos al mercado y es en la ciudad de Otavalo en donde se hacen todo tipo de gestiones administrativas relacionadas a las parroquias. Así también, pensando en que su administración cuente con herramientas como un Plan de Desarrollo que les permita potencializar sus fortalezas y disminuir riesgos en las debilidades que poseen, es decir atacar de manera efectiva a sus problemas; así inició el contacto con cada una de las nueve parroquias rurales y dos urbanas existentes en el cantón Otavalo.

Es importante señalar, que “este reto fue asumido de manera seria por parte de las autoridades parroquiales y sus miembros y en algunos casos como son las parroquias lejanas, hubo una

cierta incredulidad por experiencias de administraciones municipales anteriores, pensaron que era una demagogia más.”(Plan de Vida Otavalo, 2000).

Es así, que a partir del acercamiento a los ciudadanos, a través de los encuentros ciudadanos y las asambleas barriales se plantean soluciones y se van planificando las acciones de forma organizada, las mismas que serán implementadas desde la municipalidad. Estas asambleas barriales se las realiza únicamente en la ciudad, ya que la orientación de la planificación y gestión local están orientadas hacia lo urbano.

Si bien las parroquias rurales fueron tomados en cuenta para la formulación del plan, en ese entonces, se encontraron con un impedimento legal en la consecución de lo planificado; según la Constitución de 1998 y la Ley de Régimen Municipal, al Municipio no le correspondía atender las demandas del sector rural de su jurisdicción, sino que era una competencia exclusiva del Gobierno Provincial.

Las condiciones de vida han mejorado en la última década en la ciudad, pero se observa una diferencia sustancial entre el acceso y cobertura de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado, eliminación de aguas servidas, electricidad en el área urbana del área rural.

Hasta antes del 2010, la competencia de brindar estos servicios, fue del Gobierno Provincial de Imbabura y no de la municipalidad de Otavalo, y con la Constitución del año 2008, aun las juntas parroquiales no se les transfería fondos como nivel de gobierno, por lo que al no tener una clara definición de competencias se vio afectado el territorio rural, donde se observa una clara deficiencia de servicios básicos, por otro lado, se ve reflejado el poco consenso de las autoridades municipalidades y provinciales para establecer líneas de acción conjuntas y consolidar un horizonte de desarrollo territorial integral.

En esa misma dinámica se identifica una problemática histórica del Cantón, reflejada en la presencia de comunidades marginales en las parroquias urbanas, que han sido excluidas de la obra pública, tanto de la municipalidad como del gobierno provincial, como lo indica el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón, la dinámica del territorio se ve determinada por la demografía y cultura y por tal situación al tejido socio organizativo

cantonal. “A nivel cantonal existen un total de 101 comunidades indígenas, de las cuales 77 comunidades están ubicadas en las siete parroquias rurales del cantón; siendo la parroquia con el mayor número de comunidades la parroquia de San José de Quichinche con 24 comunidades, Eugenio Espejo 12 comunidades y San Pablo del Lago con 11 comunidades”. Así también, las comunidades periféricas están ubicadas en las parroquias consideradas urbanas San Luis y el Jordán. (PDOT, 2012)

Si bien en el cantón Otavalo se ha evidenciado a partir del año 2000, un proceso intencionado de planificación territorial, la gestión y ejecución de lo planificado nos da cuenta de un desarrollo desigual, marcado por la territorialidad urbana y rural. Cuando contamos con zonas y comunidades marginales que se encuentran insertadas en la jurisdicción urbana y no han sido atendidas por ningún nivel de gobierno.

Con este antecedente, la investigación se basa en el análisis del proceso de planificación territorial en el Cantón Otavalo, las dinámicas territoriales que han permitido el empoderamiento de este proceso y cómo ello ha influido en mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo las brechas urbano-rurales del cantón, en el acceso y cobertura de los servicios básicos.

A partir del régimen de desarrollo, integrador y sistémico, contemplado en la Constitución de la República en su Art. 275 que expresa: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.” (Constitución de la República, 2008)

Surge la necesidad de analizar los sistemas anteriormente citados, que se ven reflejados en las dinámicas territoriales e influyen en el proceso de desarrollo de Otavalo, tomando en cuenta el territorio urbano-rural y sus actores.

Otavaló si bien muestra un desarrollo y un crecimiento económico en el casco urbano, nos encontramos con el problema de que no se ha logrado consolidar un desarrollo armónico en todo el cantón, generando brechas urbano-rurales en la cobertura de servicios básicos. En la actualidad, la zona rural tiene necesidades básicas insatisfechas que superan el 60%.

El objetivo principal de la investigación es analizar el proceso de planificación territorial cantonal, a través de la experiencia del GAD municipal de Otavaló durante el período 2006-2012, que permita establecer de qué manera la planificación territorial, siendo un instrumento de desarrollo ha contribuido a la disminución de las brechas urbano-rurales.

La investigación aplica una metodología cuantitativa para obtener la información, como el manejo de bases estadísticas y determinar indicadores que sean comparables en la zona urbana y rural, específicamente en las necesidades básicas insatisfechas.

En el primer Capítulo, analizamos el marco teórico con respecto a la planificación territorial, la importancia de la participación ciudadana en los procesos de planificación, así también analizamos el ordenamiento territorial como una herramienta de la planificación.

En el Capítulo II, se hace una aproximación al territorio del cantón Otavaló, sus dinámicas territoriales, tanto socioculturales como económicas productivas, pasando por un análisis de la participación ciudadana en el cantón. Además, se hace un análisis de la normativa jurídica que rige la planificación territorial en el período de la investigación comprendida entre el año 2006 al 2012.

El Capítulo III nos ubica en la Planificación territorial en el Cantón Otavaló, haciendo énfasis en lo planificado en materia de servicios básicos y lo ejecutado en los años de la investigación, tanto en la zona urbana como en la zona rural, que nos permite identificar el alcance de la planificación territorial en el cantón Otavaló.

El Capítulo IV hace un análisis de la evolución de los servicios básicos, en la zona urbana como rural tomando en cuenta los Censos 2000 – 2010. La mirada global que podemos tener de todo el territorio nos permite avizorar que para que un territorio pueda cubrir sus necesidades básicas insatisfechas, se ha visto determinado por la ubicación donde se encuentra, sea considerado urbano o rural. Y claro está, esto se debe a varios factores, especialmente de voluntad política de las autoridades como planifiquen su territorio y la inversión pública sea de calidad que responda a las verdaderas necesidades de la población. Si bien la planificación territorial ha contribuido durante los años de investigación, no ha aportado significativamente a disminuir las brechas urbano – rurales en acceso y cobertura de servicios básicos del cantón Otavalo, debido a que se aplicó un modelo de gestión municipal con una limitada visión del territorio en su integralidad, como un todo, global, que analizaremos en el desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

El presente capítulo desarrollará el marco teórico respecto a la planificación territorial, a partir del cual se analizará el estudio de caso elegido en la provincia de Imbabura. En ese sentido, empezaremos abordando algunos conceptos que nos darán una visión más amplia sobre la planificación territorial como un instrumento de desarrollo en los territorios.

El concepto de territorio ha ido cambiando en la discusión dentro de las ciencias sociales, siendo revalorizado en las últimas décadas, algunos autores han definido el territorio como el espacio físico, dejando el aspecto social del territorio como una nueva categoría llamada territorialidad, revisemos algunos conceptos sobre territorio: “Territorio es la delimitación geográfica y ámbito de intervención para la planificación y el desarrollo. Es identificable, por sus límites en referencia a provincias, cantones y parroquias, o en relación con zonas ecológicas-económicas” (Tapia, 2007).

El autor plantea un concepto de territorio como un espacio físico delimitado geográficamente, tomando en cuenta la división política administrativa, además con los objetos que contiene ese espacio, como por ejemplo su biodiversidad.

Por otro lado, tenemos definiciones que van más allá de solamente referirse al espacio físico o geográfico. Pradilla introduce un factor importante a ser tomado en cuenta en esta definición de territorio y enfatiza en una “construcción físico-social, que se da en una naturaleza dada, del sistema de soportes materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales” (Pradilla, 1997).

Como manifiesta Mazurek, el territorio es localizado y tiene características naturales específicas. Se basa en un proceso de apropiación, donde se va construyendo identidad y reconocimiento a partir de un sistema de actores que interactúan en ese territorio, en ese sentido decimos que el territorio es producto de la actividad humana,

donde se dan procesos de manejo y transformación del mismo. Es dinámico, tiene una historia y su construcción también depende de su configuración anterior. Es relativo a un grupo social, no puede existir comportamiento social sin territorio y, en consecuencia, no puede existir un grupo social sin territorio. El territorio se define también, por las funciones socio-económicas, a menudo culturales, que permiten a la población mantener su estructura y su desarrollo (Mazurek H. 2006).

Así también, Luciano Martínez plantea que al referirnos a “la construcción social del territorio, se relaciona con la necesaria inclusión de los actores sociales, pues de las estrategias de aquellos y de su grado de organización va a depender mucho la construcción de un territorio, su identificación, y su valorización” (Martínez, 2009).

En este contexto, el territorio es una continua construcción de las dinámicas que se van generando a partir de las relaciones sociales, culturales, históricas, económicas y productivas de los ciudadanos, así también de la sociedad con la naturaleza. Es, en este territorio donde se va a ir implementando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, esta determinación del territorio, desde la visión y organización de su población.

Pero otros autores, a esa evolución del concepto de territorio, lo han definido como territorialidad, como plantea Luis Tapia: “la territorialidad está ligada a sentimientos locales y supra locales, se organiza en relación con el entorno y a partir de la cotidianidad. La territorialidad nos permite mirar los acontecimientos que suceden en el territorio desde una perspectiva histórica, inclusive nos permite identificar acontecimientos que tienen una territorialidad y espacio-temporalidad discontinuo” (Tapia, 2007).

Este autor al referirse al territorio, lo hace desde una mirada de espacio contenedor, mientras a las relaciones que se desarrollan en él, lo ha llamado territorialidad, al referirse a la identificación y empoderamiento del mismo desde la cotidianidad.

Para Silva Lira; “La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada” (Lira, 2006).

Para Mazurek, la territorialidad es el sentido de pertenencia a un lugar y un comportamiento específico ligado a este lugar, a su vez es el sentido de ser reconocido por parte de ese lugar, a través de la gobernabilidad y de la noción de ciudadanía. El principio de territorialidad es sinónimo de competencia y responsabilidad. Es la pertenencia a un territorio que funde el orden político, la jerarquización del espacio público, y el sentido cultural (Mazurek 2006).

Ahora bien, todo este imaginario colectivo de la construcción del territorio y sus dinámicas sociales, culturales, ambientales y económicas, ha permitido que el territorio pase de ser un elemento pasivo hacia un elemento activo en la construcción de los sistemas productivos. Así también, el territorio es expresamente, las relaciones que están influenciadas por el poder y, es aquí, donde las herramientas de planificación reflejan el ejercicio del poder político sobre un territorio determinado y su territorialidad.

Algunos autores, como Rasfettin (1993) y Souza (2003), plantean que el territorio es el conjunto de objetos ordenados y reordenados que sirven como intermediarios en esas relaciones de poder y posteriormente facilitarán el orden territorial.

En este sentido Lefevre también define al espacio como un “espacio social”, donde su construcción está determinada por la relación de los individuos con el espacio, incluye la producción y reproducción de lugares específicos, tipos y jerarquías, como práctica espacial, así también las relaciones de producción van generando representaciones que se manifiestan en signos y códigos y, por otro lado están los espacios de representación que se refiere al espacio vivido-relacional-social. Es una multiplicidad de espacios sociales que se interpenetran (Lefebvre, 1998).

Como sabemos, el territorio ha sido intervenido en esta correlación de fuerzas, permitiendo que se generen desequilibrios sociales, económicos y ambientales, por esta razón es importante establecer un nuevo ordenamiento territorial planificado, que permita un equilibrio armónico, entre la naturaleza, la sociedad y las actividades que en él se desarrollan, procurando el bienestar de todos los ciudadanos y ciudadanas. Siguiendo la línea del Estado de bienestar, Ana María Peppino expresa que:

Estos desequilibrios deben ser contrarrestados en una forma de solidaridad basada en una distribución de la riqueza que garantiza una base de satisfactores —infraestructura, educación, salud, alimentación— de alto nivel para la población en general, pero también se fundamenta en una cultura política y organizativa que articula derechos y deberes de los ciudadanos. Es decir, la supresión de la desigualdad debe encararse como una forma de vida desde el Estado mismo. En todas las sociedades observamos recursos limitados y el problema clave se encuentra en la manera que estos son distribuidos o redistribuidos a la población. (Peppino; 2004).

Es en este sentido, la importancia que cobra la intervención de un territorio de forma ordenada y planificada, para que esos recursos “limitados” sean invertidos de forma que los seres humanos se vean beneficiados en mejorar el acceso a los servicios básicos, vitales para desarrollar su calidad de vida. Como expresa Peppino:

Pero si una estructura social está construida sobre la creencia de que los seres humanos son necesariamente desiguales, poco se puede hacer para superar la desigualdad. Distinto caso si una sociedad determinada se organiza alrededor de la certeza de que los recursos deben distribuirse justamente, legisla en ese sentido, vigila el cumplimiento de los derechos y los deberes, y está atenta a las necesidades de sus integrantes. Es decir, la igualdad es producto de una concientización, de un convencimiento, de una resolución con respecto al reparto de los bienes materiales, culturales o simbólicos de la sociedad en cuestión. (Peppino; 2004).

En esta misma línea es importante destacar el pensamiento de Amartya Sen sobre la importancia de “desarrollar la capacidad y desempeño de los seres humanos como la base primordial para lograr un bienestar colectivo, donde destaca la libertad individual y la justicia porque son la base para contrarrestar la pobreza” (Sen, 2000).

En este sentido, la planificación como un proceso de desarrollo está orientada a lograr que esos preceptos se cumplan. Es el caso de Friedman que resalta la importancia de “Concebir una forma de planificación que sea capaz de funcionar dentro de un desorden y una complejidad creciente. Una práctica profesional que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público” (Friedman 1992). Andreas Faludi agrupa los diferentes tipos de planificación en dos categorías: “las sustantivas (sector social, económico, ambiental, del desarrollo, uso de suelo, etc) y las procedimentales donde el elemento diferenciador son las técnicas, métodos, etapas y distintas formas instrumentales” (Lira, 2006).

Por otro lado, Coraggio, plantea la planificación territorial, con una visión más amplia y articulada, donde expresa que “Las tareas de la planificación van desarrollando una imagen de sistema cibernético, de gigantesco algoritmo retroalimentado donde lo global, lo sectorial, lo territorial, no entran en conflicto sino que se armonizan, mientras que la planificación territorial juega, en concreto, un papel fundamental de coordinación” (Coraggio, 1981).

Como lo manifiesta Coraggio “La planificación territorial depende de la construcción de la nueva sociedad, en su esfera económica y en forma creciente en su esfera política. Las relaciones con la naturaleza y las relaciones interpersonales que la sociedad va reorganizando tienen una necesaria dimensión territorial que en consecuencia debe ajustarse”. (Coraggio, 1981: 26).

Se rompe el concepto de planificación central, que por décadas fue la válida en el ejercicio de planificar el crecimiento de un estado, es así que Sergio Boisier introduce el concepto de escalaridad, lo que permite tomar en cuenta la cobertura o jurisdicción geográfica (Boisier, 1981). Es decir, hablamos de una planificación macro, la de un País; meso, la de una Región, y micro, para las provincias, cantones y parroquias, que deben estar articuladas y complementarias.

A partir de los sesenta hasta entrados ya los ochentas, la planificación se realizaba de forma centralizada y estuvo determinada por políticas y estrategias sectoriales, Massiris en su libro sobre Ordenación del Territorio en América Latina plantea que:

Antes del surgimiento de las políticas de planificación y ordenación del territorio, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio. Se destacan, en ese sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio (Massiris, 2002: 15).

Esta planificación, realizada de forma centralizada ocasionó que se generaran planes, que en su mayoría solo se quedaron en la literatura, mas no en la práctica. Ellos recogían estrategias de crecimiento económico, recetas de los organismos internacionales para generar un desarrollo que nunca se consolidó. Más aún, con las políticas neoliberales se dio un desmantelamiento del estado y sus funciones de planificación, regulación y control desaparecieron.

Las políticas de planificación y ordenamiento territorial han tomado fuerza en las últimas décadas, como un claro instrumento determinante en la consecución de un desarrollo deseado, intencionado y planificado.

Así también, Gómez Orea define a la planificación territorial como “el diseño, en función del diagnóstico, un modelo territorial o imagen objetivo, que se desea conseguir a largo plazo y en definir las medidas necesarias para avanzar en la dirección de hacerlo realidad” (Gómez Orea, 2007).

Por otro lado, la planificación del desarrollo territorial además de satisfacer las necesidades básicas de la población, está ligada al crecimiento económico. La planificación territorial nos permite mirar al territorio con sus particularidades y especificidades, y en esta diferenciación geográfica hace competitiva a una localidad y le brinda condiciones para atraer inversiones de capital y contribuya a generar un desarrollo

económico local y por ende mejorar la calidad de vida de todos y todas (Chiarella R, 2010).

Uno de los aspectos fundamentales dentro del proceso de planificación territorial es la participación ciudadana, es la misma población de un territorio determinado, la que permitirá generar a partir de sus características y condiciones un modelo endógeno con sus especificidades y potencialidades. En referencia a este tema, Friedman expresa que: “Planificación no plana o lineal debería ser aquella que prioriza el espacio local y regional, donde la participación de actores es más efectiva y los planes se concretan en acciones puntuales” (Friedman, 1992).

Así también, es importante analizar el ordenamiento territorial como otro instrumento de planificación técnico, político y administrativo que permite a largo plazo una organización de las actividades que se realizan en el territorio a partir de sus potencialidades y limitaciones. Para Gómez Orea el Ordenamiento Territorial:

Se trata de 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 socio-espacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. (Gómez, 1994).

Esto supone también, al existir una dinámica territorial trabajar en la resolución de conflictos concertada entre todos los actores, con el fin de resolverlos hacia el bien común, orientada a ordenar el territorio a largo plazo, definiendo las actividades que se pueden realizar y de igual forma las que no se las puede ejecutar en cada espacio. Tomando en cuenta las potencialidades y especificidades de cada territorio determinado, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, y es en ese sentido, que la planificación y ordenamiento territorial debe hacerse, tomando en cuenta las políticas nacionales y territoriales, y, en consecuencia se logrará una inversión de calidad, de acuerdo a las necesidades de la población.

La planificación territorial implica una articulación entre los niveles macro, es decir la planificación nacional, políticas y normativas legales, así también con el nivel más local de planificación, debe propender a una pertinencia entre lo global y local. Así también, con los actores sociales, instituciones y claro está, el Estado. En este sentido Harvey expresa:

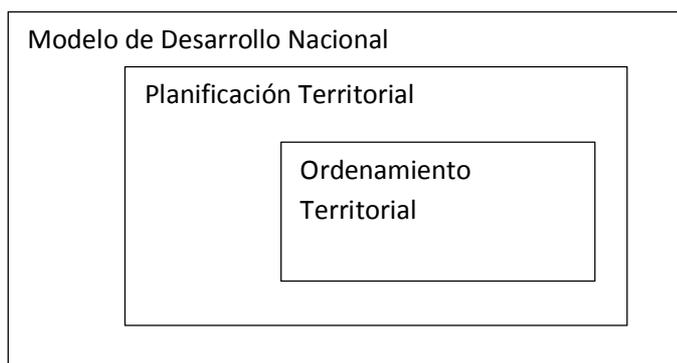
El Estado es diferente de otros agentes en diversos aspectos. Primero el territorio y la integralidad del territorio son sus objetivos en un grado tal que no es característico de los otros agentes. Segundo, en virtud de su autoridad, puede dar forma más firme y cohesión a las alianzas regionales de clase a través de las instituciones de la ley, gobernanza, participación política y negociación, poder militar y represión. Tercero, puede imponer límites relativamente firmes en los, de otro modo, porosos e inestables contornos geográficos. Finalmente, en virtud de sus poderes fiscales y del control de la política monetaria y fiscal, puede promover y sostener activamente esa coherencia regional estructural para la producción y el consumo para lo cual el capitalismo tiende y toma a su carga esas inversiones en infraestructura que los capitalistas individuales no podrán afrontar (Harvey, 1985).

El conjunto amplio de actores, con sus diversas capacidades, limitaciones e intereses están presentes en el territorio. El Estado también hace su presencia con las distintas instituciones sectoriales que se encuentran desconcentradas en el territorio, que podrían llegar a ser decisores en la ejecución de las acciones hacia el modelo deseado. Es importante definir la dimensión de la acción de la planificación territorial, que se enmarca en un modelo de desarrollo más macro, es decir a escala nacional, donde se definen los objetivos y políticas a largo plazo, el marco normativo y las herramientas de desarrollo como parte de la administración pública nacional.

En un segundo nivel, la planificación territorial se instrumentaliza ya en el territorio, con acciones más puntuales con el fin de territorializar las políticas, se prioriza la inversión de calidad que beneficie a mejorar la calidad de vida de la población. Pero es aquí, donde juega un papel importante la ciudadanía, si bien he expuesto el deber ser, para que se realice de una forma efectiva, la participación de todos los actores políticos permitirá llegar a consolidar este objetivo. Por último, la misma población será quien aporte a definir los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que determinarán las

actividades que se deben realizar y en qué localización en específico se lo hará y los modelos deseados de hacia dónde se enmarca esa planificación en beneficio de todos.

Gráfico 1. Articulación y pertinencia de la planificación territorial



Fuente: Gómez Oréa 2007
Elaboración Autora

Ahora bien, la planificación y el ordenamiento territorial deben enmarcarse en un principio de globalidad como lo expresa Sergio Vilar (1997):

...el principio de globalidad (o de no-fragmentación, o de la totalidad). El “todo” es inexplicable sin referirlo a las partes, del mismo modo que las partes son incomprensibles sin relacionarlas en el todo.” “Desde la sociología Durkheim ya sostuvo que un todo no es idéntico a la suma de sus partes, es algo distinto, cuyas propiedades difieren de las que presentan las partes de que está compuesto; por tanto, la sociedad no es una simple suma de individuos, sino que el sistema formado por su asociación, representa una realidad específica que tiene caracteres propios.

Es de vital importancia que se pueda generar una visión amplia, global y total del territorio que se va a intervenir con los procesos de planificación y ordenamiento territorial para que cumplan con su objetivo en el territorio intervenido, consolidando un desarrollo integral, entendido como un todo, global y complementario y para que ello ocurra, es necesario aplicar el principio de transdisciplinariedad donde todos los enfoques, sectores y dimensiones se vean integrados e interrelacionados.

CAPÍTULO II DINÁMICAS TERRITORIALES

El siguiente capítulo hace una aproximación al territorio y recoge las principales dinámicas territoriales del cantón Otavalo, tanto socioculturales, económicas, productivas y ambientales y sus actores locales, así también se hace un análisis político electoral y de qué forma ha influido en la gestión de la administración pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo y la participación de actores tanto de la zona urbana como la rural.

Aspectos socioculturales y la interculturalidad y sus actores

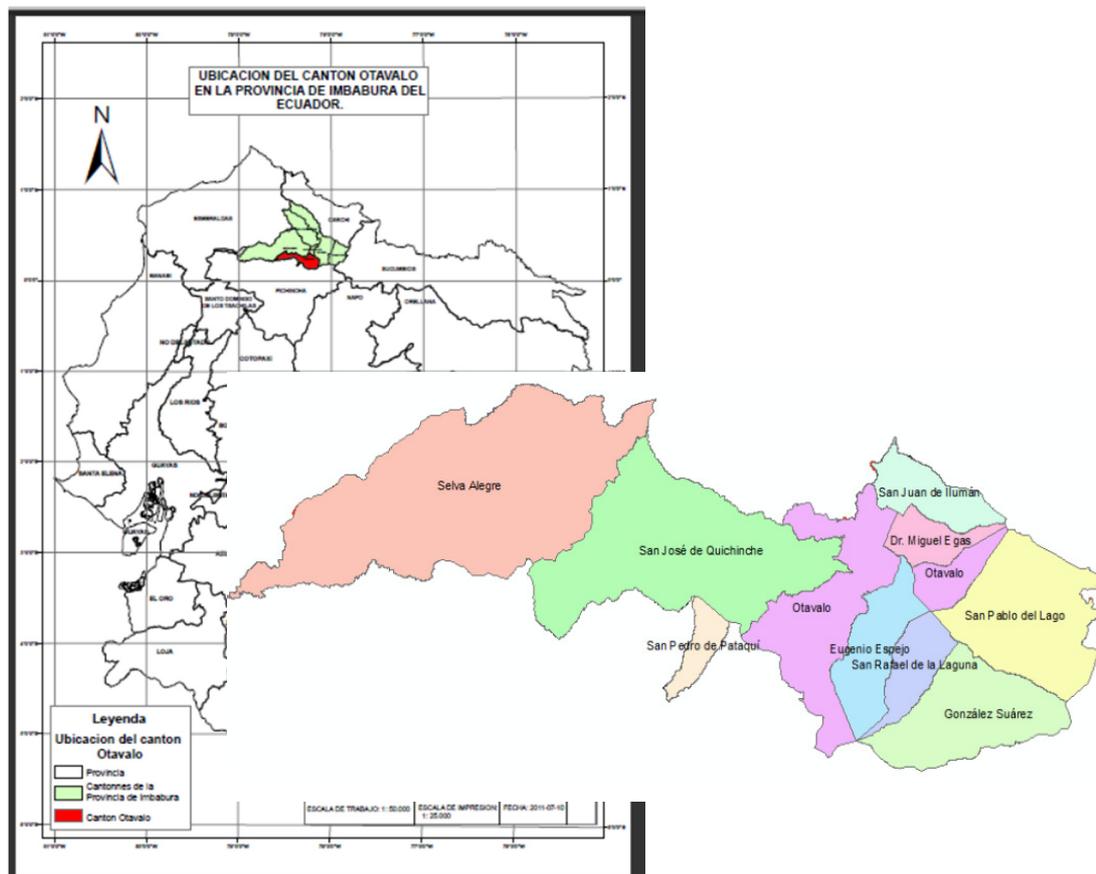
A lo largo del tiempo se ha impuesto desde la administración pública local los procesos y proyectos de cambio hacia la ciudadanía sin tomar en cuenta las dinámicas culturales y sociales de los ciudadanos en la construcción de los territorios.

En la actualidad hay que entender a la ciudad como un cuerpo vivo, donde los barrios, las calles, los rincones son lugares que se habita o se transita, donde ocurren interacciones a veces simples y a veces complejas, que involucran acciones de “ser en”, “sentirse en”, “de pertenecer a”, o de “estar en”.

En ese sentido, identificaremos las características del cantón Otavalo, que es conocido a nivel nacional e internacional está situado a 110 km de la capital, Quito, se encuentra en la provincia de Imbabura. Cuenta con una superficie de 579 kilómetros cuadrados, según los nuevos límites otorgados por el Gobierno Municipal de Otavalo. (PDyOT, 2012)

Se encuentra a una altura de 2.565 metros sobre el nivel del mar. Está integrado por once parroquias dos urbanas y nueve rurales. Las parroquias rurales son: Eugenio Espejo, San Pablo del Lago, González Suárez, San Rafael, San Juan de Ilumán, Dr. Miguel Egas Cabezas, San José de Quichinche, San Pedro de Pataquí y Selva Alegre. Las parroquias urbanas: El Jordán y San Luis.

Gráfico 2. Mapa de Ubicación del cantón Otavalo en la provincia de Imbabura, Ecuador.



Fuente: PDyOT Otavalo 2012

Otavalo en la historia

Desde épocas remotas, quizá desde el año uno después de Cristo, cuando el Otavalo prehispánico se ubicaba a orillas de la laguna denominada Imbakucha o Chicapán y actualmente San Pablo, cerca de las actuales parcialidades de Caluquí y Pijal, era un asentamiento de especial significación, por su situación estratégica y sus elementos simbólicos. El ser humano y la geografía modelaron un proceso histórico de desarrollo pausado pero continuo, superando obstáculos naturales como períodos de abundantes lluvias o períodos largos de sequía, erupciones volcánicas, lanchas, heladas y ventarrones.

Este Otavalo no aparece de la noche a la mañana, las evidencias de grandes puntas de lanza confeccionadas en obsidiana, encontradas en el paradisíaco lugar de la cascada de Peguche por César Vásquez Fuller, atestiguan las actividades cinegéticas de los primeros pobladores de esta comarca, posiblemente contemporáneos de los cazadores-recolectores del Ilaló en la parte oriental del Quito actual, hace por lo menos unos 15.000 años.

Estos cazadores-recolectores caracterizados por ser grupos de familias extensas con una vida económica natural basada en la recolección, caza y pesca, pasaron paulatinamente a formas de organización más complejas, que requirieron mayor ingenio para conseguir los recursos económicos necesarios para sobrevivir. Es así como nace la agricultura y la domesticación de los animales. Precisamente, Otavalo está estratégicamente ubicada en la parte central de la cuenca intermontana de la provincia de Imbabura, a pocos kilómetros al norte de la línea equinoccial, con abundante recurso hídrico, terrenos agrícolas y muy cerca de pisos climáticos diversos, especialmente páramos y áreas subtropicales.

El polen y carbón de maíz extraído de una columna de sedimentos de la laguna de San Pablo, a 6.15 metros bajo el piso lacustre, proporcionaron una fecha de 2000 años antes de Cristo, como referencia para el cultivo de maíz en la región de Otavalo. Con la invención de la agricultura, el ser humano se volvió más sedentario y estableció viviendas que dieron origen a las aldeas con patrón de poblamiento disperso o aglutinado. Otavalo, sin duda, llegó a conformar una sociedad compleja como resultado de un proceso acumulativo de largo plazo. La importancia del antiguo Otavalo se debió a su ubicación geográfica estratégica. Gracias a ella podía controlar los recursos hídricos y lacustres, el aprovechamiento de la llanura húmeda a través de los campos elevados o camellones y los recursos naturales del páramo del Mojanda. Probablemente hubo grupos especializados en estudios astronómicos y de elaboración de calendarios y prácticas rituales, que habrían orientado las actividades agrícolas para su respectivo éxito.

Otavalo fue lugar de abolengo de los caciques principales y “representaba el ayllu líder de la etnia Carangue, al que estaban adscritos sus angos y reyes”. En la época

inmediatamente anterior a la conquista española, Otavalo y Caranqui formaban un solo gran curacazgo, mientras que Cayambi era independiente, pero unido al de Caranqui por una misma cultura y por relaciones de parentesco. Los caciques menores tenían como apellido el mismo del ayllu. Precisamente, Federico González Suárez interpreta la palabra Otavalo como término caribe que significa “este es el lugar de los antepasados”. Posteriormente, los españoles utilizaron este nombre famoso y que infundía respeto dentro de la población indígena, para designar a toda esta región, que comprendía desde el valle del Chota-Mira por el norte, hasta el valle del Guayllabamba por el sur, incluido Pifo.

Como estrategia militar frente al avance conquistador del ejército imperial Inka, proveniente del Cuzco, Otavalo se unió con varias unidades políticas autónomas como Cayambe, Cochasqui, Pifo, y otros pueblos. Resistieron al Inca por más de diez años, pero finalmente sucumbieron en la hecatombe de Yahuarcocha, ocurrida alrededor del 1500 d.C.

En la época de la conquista española, el capitán Sebastián de Benalcázar fundó el Asiento de San Luis de Otavalo (1534) y en 1557, fue, elevado a la categoría de Corregimiento por mandato del Virrey del Perú, Hurtado de Mendoza, al dar el poder al Gobernador de Quito, Gil Ramírez Dávalos. El primer Corregidor fue Don Francisco de Araujo.

Para efectos de adoctrinamiento religioso y control, durante la administración del virrey Francisco de Toledo (1569-1581) se produjo la reducción de los pueblos aborígenes, para concentrarles en determinados lugares, como el nuevo Otavalo ubicado en el área que antiguamente pertenecía al Ayllu Sarance. El Otavalo Colonial fue surgiendo alrededor de una plaza cuadrangular, en uno de cuyos costados sobresalía la iglesia y la casa del cura.

El Corregimiento de Otavalo tenía el territorio comprendido entre el río Guayllabamba por el sur y el río Guáitara por el norte. Este corregimiento era uno de las más importantes de la real Audiencia de Quito. Otavalo participó con 4.000 indígenas en la expedición de Gonzalo Pizarro (1541) a la Región Amazónica. Posteriormente, siendo

Corregidor el Capitán Pablo Durango Delgadillo (1615-1619), Otavalo estuvo presente en la apertura del camino hacia Esmeraldas. En 1777, participó con las poblaciones de Peguche, Pinsaquí, San Pablo, en un levantamiento masivo contra la explotación laboral española.

En la época de las guerras libertarias, por los servicios prestados por este pueblo a las causas más nobles de la LIBERTAD, Otavalo fue ascendido a Villa el 11 de noviembre de 1811 por la Junta Superior de Gobierno, presidida por el obispo Cuero y Caicedo. Por la Ley de División Territorial de Colombia, Otavalo fue cantón el 25 de junio de 1822, por el General Francisco de Paula Santander. El 31 de octubre de 1829, el Libertador Simón Bolívar confirió a Otavalo el título de ciudad, considerando que “es bastante populosa, y que por su agricultura e industrias es susceptible de adelantamiento”.

Simón Bolívar no se equivocó, Otavalo como ciudad y como cantón sigue una ruta de progreso, unas veces lento, otras veces, rápido, dependiendo de la sabiduría y decisión de los gobiernos locales y de la pujanza de sus habitantes.

En Otavalo conviven 104. 874 habitantes, distribuidos por etnias, indígenas otavalos con el 48%, mestizos con el 40.3%, indígenas cayambis con el 9.2%, blancos 1.1% afroecuatorianos 0.5%, y otros 0.8%. Los habitantes en el área urbana ascienden al 37.52% y en el área rural es del 62.48%, según los datos del Censo 2010.

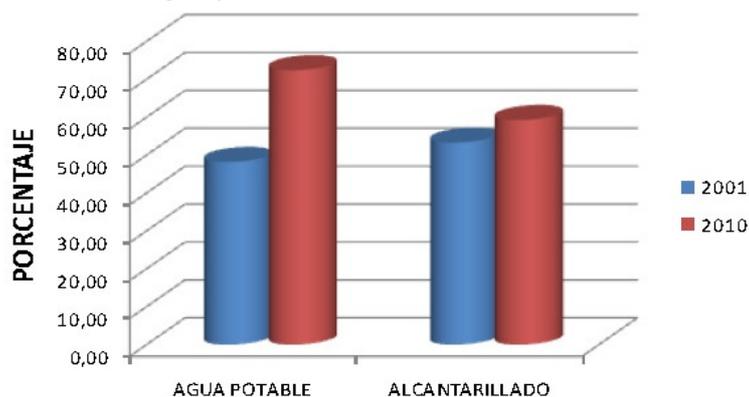
Otavalo es una de las ciudades que ha puesto énfasis en generar una relación armónica y basada en el reconocimiento y respeto mutuo entre indígenas y mestizos. Fue una de las líneas estratégicas del Plan de Vida del año 2000.

llevan a nada y no permiten avanzar; hoy existe madurez en la sociedad y eso conlleva a lograr mejores niveles de convivencia que se reflejan en nuestro desarrollo". Sin lugar a dudas, Otavalo posee una riqueza cultural, antropológica, arquitectónica y arqueológica que le da derecho a su reconocimiento nacional e internacional.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial basado en el Censo 2010, "la población mestiza representa el 40,3% de la población, se encuentra dispersa en el cantón; entre las principales actividades económicas que desarrollan encontramos las siguientes: la agricultura, ganadería, turismo, producción artesanal e industrial, comercio y servicios, estas dos últimas actividades son desarrolladas especialmente en la ciudad de Otavalo donde existe una gran concentración de servicios especialmente restaurantes, y abastos". (PDyOT, 2012)

Pero ¿qué ocurre con la provisión y cobertura de servicios básicos a los ciudadanos/as otavaleños de la zona rural?, ¿cómo desde el rol del gobierno local se dinamiza la ruralidad hacia una mejor calidad de vida y oportunidades que están ubicados en este territorio? Los servicios básicos han ido incrementándose paulatinamente si tomamos en cuenta el período del año 2000 al 2010, siempre con mayor implementación de infraestructura básica en la zona urbana que en la rural.

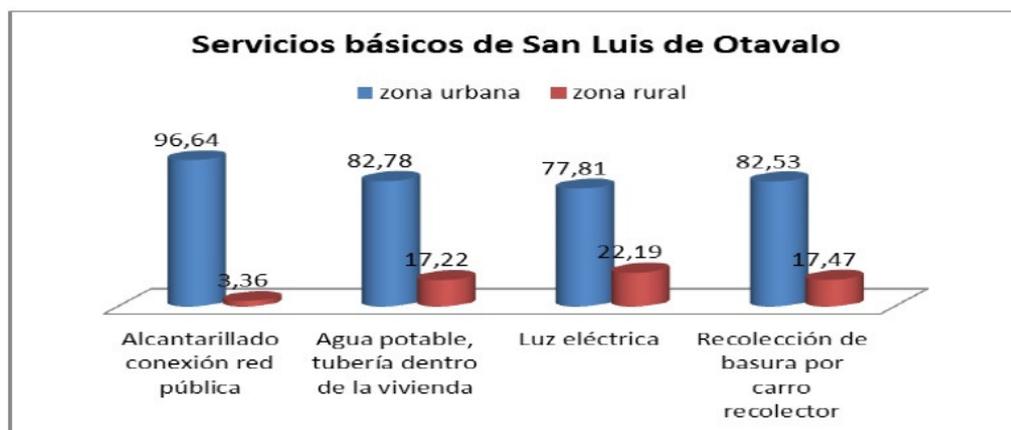
Gráfico 4. Indicadores de agua y alcantarillado de San Luis de Otavalo a nivel urbano.



Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Como muestra el Gráfico 4. los principales servicios como agua potable y alcantarillado en la zona urbana van en incrementándose al 2010.

Gráfico 5. Servicios básicos de San Luis de Otavalo, comparación urbana-rural



Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Como se observa en el gráfico, la diferencia de la dotación de servicios básicos marca una clara desigualdad entre la zona urbana y rural, el gráfico está expresando del 100% de la dotación de servicios, como se ha implementado tanto en la zona urbana como en la rural, la información pormenorizada la analizaremos en el Capítulo IV.

Características económico-productivas y sus actores

El cantón de Otavalo ha sido visitado por muchos turistas, personalidades e investigadores, como expresa uno de ellos David Kyle “Otavalo en la provincia de Imbabura ha sido descrito por sucesivos visitantes, como uno de los valles más hermosos de América del Sur. A partir de los años sesenta se produce una diferenciación en el campo y surgen estratos indígenas vinculados a la producción artesanal y los servicios turísticos, muchos de los cuales residen en la ciudad de Otavalo y algunos de ellos controlan redes transnacionales de comercio de textiles y artesanías”. (Kyle, 2001).

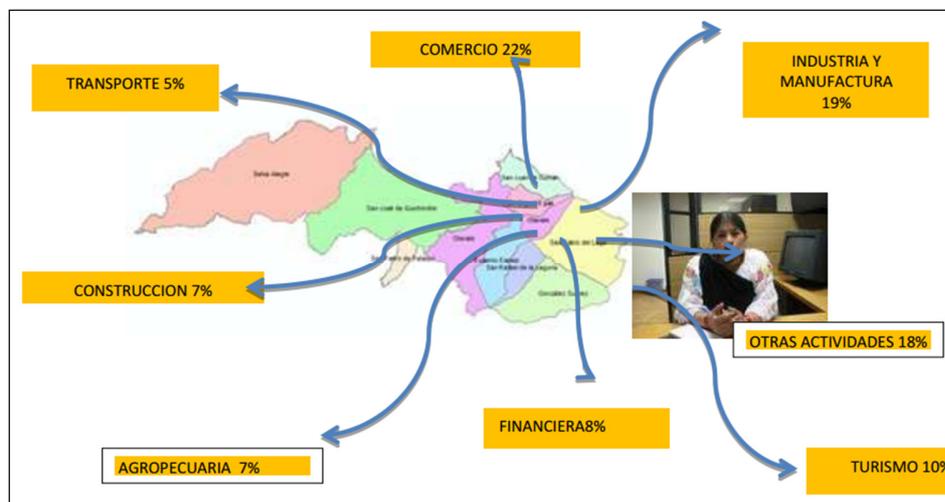
El 48% de la población, representa a los kichwas otavalo, que se dedican especialmente a las actividades artesanales, producción de textiles, ropa, canastos, instrumentos musicales, producción de fajas, alpargatería, panadería, agricultura, y turismo.

Los indígenas otavaleños han logrado posicionarse y ser reconocidos a nivel mundial por sus artesanías, música y sus características étnico-culturales, como su vestimenta y su idioma, como lo expresa David Kyle “Los Otavaleños han labrado un nicho en el mercado global para artesanías de bajo costo manufacturadas por mano de obra familiar, utilizando tecnologías de escala pre-industrial e industrial” como lo hacen hasta la actualidad (Kyle, 2001).

Así también, dentro de la ciudad se encuentra la famosa “Plaza de Ponchos”, (Mercado Centenario) que se ha convertido en el centro de exhibición y venta de artesanías nacionales y extranjeras. Como lo expresa Kyle, “En la esfera económica, esta habilidad de urbanizar e innovar sin perder la identidad de grupo, ha permitido algunos cambios sorprendentes en la cadena de mercancías de productos indígenas locales y extra-locales.” (Kyle, 2001).

Como lo señala el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Otavalo “Las actividades económicas que se generan al interior del cantón son diversas, dentro de las más importantes podemos señalar al comercio que representa el 22%, industria y manufactura 19%, otras actividades, que contemplan las desarrolladas por los profesionales, intelectuales, técnicos, investigadores y demás mano de obra con cierto grado de especialización el 18%, turismo 10%, financiera 8%, agricultura 7%, construcción 7%, transporte” PDyOT Otavalo 2012.

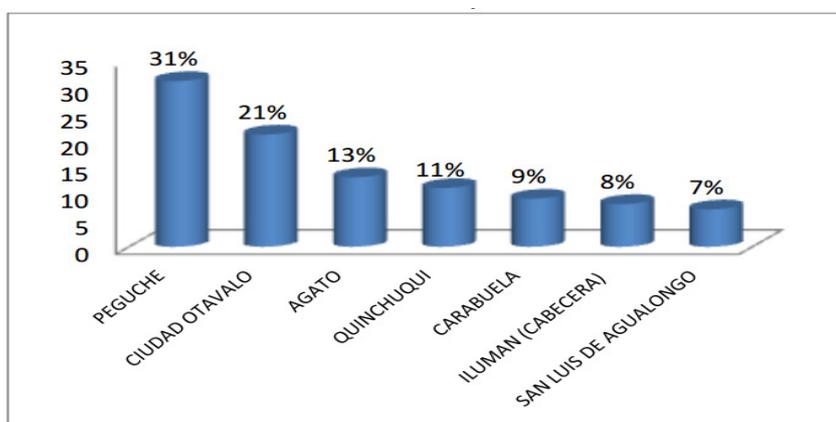
Gráfico 6. Actividades económicas



Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Dentro de la producción artesanal como se indica en el Plan de Desarrollo del Cantón “se emplean por temporadas el trabajo de la unidad económica, es decir un trabajo mancomunado con los integrantes de la familia, padre, madre y los hijos; que es complementada con artesanos del lugar que poseen experiencia en producción de esteras, pulseras, tejidos de bufandas, chalinas y sacos, son realizados con baja inversión y limitado uso de equipamiento”. (PDyOT GAD Otavalo, 2012). El 21% de la producción está concentrada en la ciudad de Otavalo, 13% en la comunidad de Agato, 9% en Carabuela, 8% en Ilumán, 7% en San Luis de Agualongo.

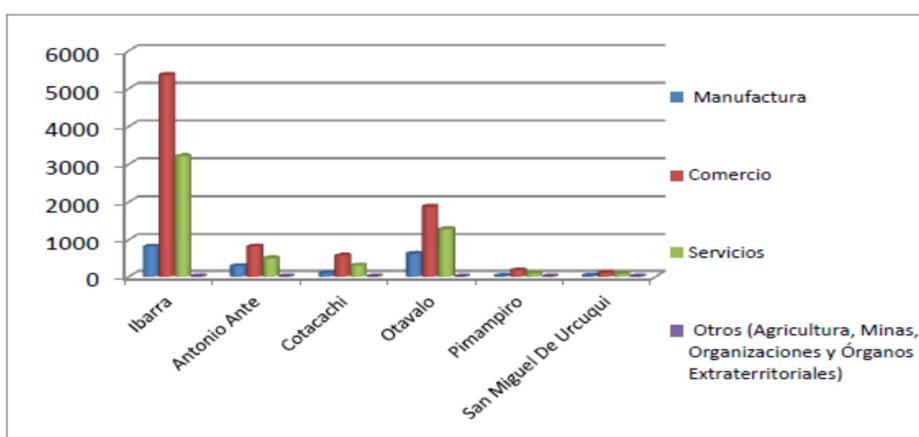
Gráfico 7. Concentración de producción artesanal



Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Otra de las actividades comerciales importantes en el Cantón es la que se realiza en la feria de animales los días sábados, donde se mueven capitales pequeños desde 5 dólares que puede constar un conejito hasta 10 mil dólares para animales grandes o finos. Lastimosamente la intermediación dentro del mercado aún es evidente, los intermediarios son los más aventajados.

Gráfico 8. Establecimientos económicos por sector



Fuente: Censo Económico 2010

Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Otra de las actividades productivas del cantón es el turismo, Otavalo es el tercer principal destino turístico cultural y recibe un promedio de 250.000 visitantes al año, según datos del Ministerio de Turismo, la mayoría son extranjeros con el 67%, y un importante grupo son turistas nacionales, asciende al 33%.

El total de visitantes estimados que llegan por mes son 18.000, lo que significa que durante una semana llegan aproximadamente 4.500 turistas que generan la dinamización de la economía local y regional. Por lo que el turismo es y puede convertirse en una de las estrategias más poderosas para promover desarrollo económico local en los sectores de la economía en la zona urbana y rural.

Características naturales y culturales

Otavalo cuenta con biodiversidad, recursos genéticos, agua, hermosos paisajes que consolidan un patrimonio natural sin igual, algunas de esas bellezas escénicas son la laguna de San Pablo o Imbakucha, lagunas de Mojanda, Cascada de Peguche, complejo de Volcanes Imbabura, el Lechero, Cascada de Taxopamba, ubicadas en las parroquias rurales del cantón Otavalo, lo que permitiría que esta riqueza sea aprovechada para generar alternativas de desarrollo local, lastimosamente a lo largo de la administración de nuestra investigación, no se ha potenciado procesos que permitan mejorar los atractivos turísticos, ni la calidad de vida de la población aledaña. Así mismo, se complementa con las fiestas ancestrales y culturales que en muchos de estos lugares se realizan. “El saber sin el saber ser o hacer no existe”.

La Historia, en este sentido, es experiencia y guía para crear nuevos paradigmas que orienten un desarrollo sostenible y sustentable. En la medida en que la cultura andina es significativamente distinta de la de otras latitudes, es necesario recuperar la memoria popular, todo lo que pueda servir para entender de mejor manera a la naturaleza y al ser humano en sus relaciones mutuas. Saber de qué manera el ser humano ha interactuado con el medio natural y social a través de su historia, para evitar las malas experiencias y mejorar las buenas. La Arqueología juntamente con la Antropología pueden contribuir a la formación de “un pensamiento andino propio”, a la construcción de un “paisaje cultural con identidad” a partir del conocimiento de nuestras raíces autóctonas, de un repensarnos desde adentro, desde nuestros orígenes terrígenos, desde la consideración del bien común; desde una liberación del ser humano. Un desarrollo en completa armonía con la naturaleza y sus leyes regulares; un desarrollo en base del equilibrio entre fuerzas opuestas, inversamente proporcionales, pero también complementarias.

Coadyuvar al nuevo proyecto humano planetario a través de la sabiduría ancestral, la riqueza espiritual, los conocimientos, los saberes, los valores practicados. Hacer reales y efectivas propuestas a los gobiernos locales que preserven, rescaten, reconstruyan y pongan “en valor” los bienes monumentales arqueológicos, los paisajes agrícolas fósiles, con miras a dinamizarlos en procesos productivos de turismo científico y ético.

Como bien enfatiza G. López (2004: 19): “Valorar es crear. El vivir es crear valores, poner significados es evaluar y por esta vía se objetiviza la vida que los crea. En este proceso existencial no

debe dejarse de lado la voluntad del ser humano, pues a través de ésta se ordenan las cosas y se les da sentido diferente, configurando la existencia en múltiples direcciones, potenciando de forma permanente la vida, sin rechazar estrictamente nada de lo que existe, enriqueciendo y creando cultura de forma incesante”.

Todas estas características y potencialidades del cantón hacen que Otavalo se convierta en uno de los atractivos turísticos más visitados en el Ecuador, pero detrás de todo esto están los actores locales, autoridades y ciudadanos; por otro lado los procesos electorales y de participación ciudadana ligados al marco legal del país, han determinado una visión local particular en el territorio, que analizaremos a continuación.

Análisis político-electoral

A partir de los años 90, una nueva visión de la democracia permite que en el Ecuador, se vaya consolidando un reconocimiento de la diversidad de pueblos, etnias y culturas e ir generando un espacio a la participación de los movimientos y organizaciones indígenas, que se consagran en la Constitución de 1998.

Si bien en la realidad este reconocimiento ha sido conseguido con la lucha de los movimientos y organizaciones indígenas, “la lucha por la tierra, contra la discriminación y por el respeto fueron la estructura sobre las cuales se fundamentaron las movilizaciones y los levantamientos”, como lo afirma Ortiz (2012:201).

En este contexto nacional que en los territorios van tomando mayor protagonismo los líderes indígenas en el poder local, además responde al proceso de descentralización y participación ciudadana que estaba en auge en los gobiernos locales, en el caso de Imbabura tenemos de referencia los cantones de Cotacachi y Otavalo.

En el caso de Otavalo, con población mayoritariamente indígena, Mario Conejo fue elegido como candidato a la alcaldía por el movimiento Pachakutik, después de someterse a un comité interno de selección donde participó con Carmelina Yamberla, presidenta de la

FICI, finalmente fue escogido como su candidato y ganó las elecciones en el año 2000 con el 46% de los votos a su opositor mestizo Marcelo Valdospinos Rubio.

Como lo manifiesta Ortiz, “al nuevo alcalde le tocó gobernar sobre un aparato municipal tradicional, clientelar e ineficiente, anteriormente dirigido por autoridades mestizas populistas” (Ortiz, 2012:201). Si bien la gestión del alcalde fue confirmada en dos elecciones consecutivas, en el 2004 y 2009, a partir del año 2006 Mario Conejo se separa de Pachakutick y conforma su propio movimiento con su equipo de trabajo, la Minga Intercultural con varios de sus colaboradores de la municipalidad y allegados de Mario Conejo.

Así, el alcalde de Otavalo posicionado en el cantón desde el año 2000, “a partir de la aprobación de la nueva Constitución en el año 2008, se llama a elecciones en mayo 2009. Alianza País a través del Director provincial del movimiento nombra a Mario Conejo como su candidato para la alcaldía de Otavalo” (Ortiz, 2012:308).

Participación ciudadana en Otavalo

Otavalo, un pueblo pujante, intercultural y turístico por excelencia se ha destacado a nivel nacional e internacional, por su artesanía, sus paisajes, su música y también su gente, es así que Otavalo emprende un proceso de participación ciudadana ligado a la planificación territorial a lo largo de los años. Como lo manifiesta Santiago Ortiz, “Desde el año 2000 el nuevo alcalde propuso abrir las puertas del municipio a la población, realizar una gestión eficiente y moderna y mejorar los servicios básicos y el entorno urbano de la ciudad, con el fin de afianzarla como mercado artesanal y centro de mayor atracción turística de la Sierra Norte”. (Ortiz, 2012:201).

Para el alcalde era un reto, generar una administración diferente y eficiente, al ser el primer alcalde indígena en un cantón donde viven mayoritariamente indígenas. Lalander expresa “Políticamente, una vez electo Alcalde, Mario Conejo decidió revitalizar el proceso del Plan Estratégico de Otavalo, formulado por la Asociación de Municipalidades del

Ecuador (AME) en 1998 y 1999. Además, profundizó y amplió el plan para involucrar y coordinarlo al Proyecto Diálogo 21 del PNUD (Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo), quienes colaboraron técnicamente y con financiamiento en la fase inicial. Con la participación de grupos de ciudadanos, incluso líderes de sectores sociales, y con actividades desarrolladas en mesas temáticas, el proyecto total se conoce como el Plan de Vida Otavalo” (Lalander, 2005:12).

Como lo expresa Lalander “Con el objetivo de alejarse de prácticas clientelares y paternalismo, el nuevo gobierno municipal tiene la ambición de acercarse a los barrios (las bases populares) con el convencimiento de que las soluciones están entre los mismos ciudadanos y vecinos” (Lalander, 2005:12).

Así se crea el “Plan de Vida para Otavalo” como la guía para la elaboración de los planes, programas y proyectos en el territorio con una visión de futuro definida, ya con el nuevo marco legal, la Constitución en el 2008 y el COOTAD en el 2010, donde la planificación es obligatoria para todos los niveles de gobierno, se realiza un alcance al Plan de Vida y se formula a partir del año 2010 el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón y su respectiva actualización en el año 2012.

En este escenario Mario Conejo emprende su gestión pensando cambiar este modelo tradicional y consolidar el verdadero rol enfocado en el desarrollo, donde se emprenden varias estrategias institucionales hacia dentro y otras generando una dinámica hacia fuera con la ciudadanía y organizaciones sociales, aunque se verá reflejado únicamente en la zona urbana.

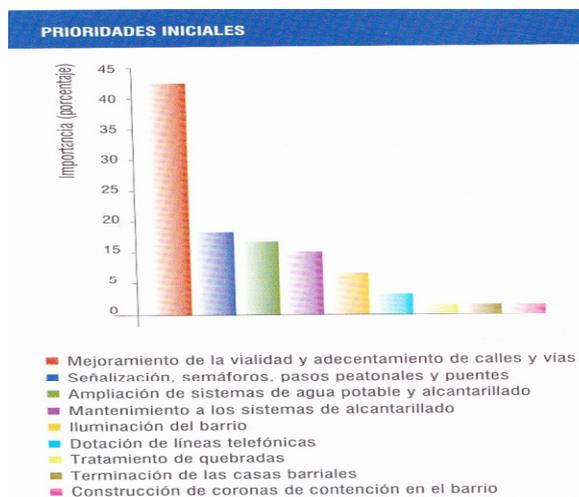
Como lo manifiesta Mario Conejo “Otavalo es sin lugar a dudas uno de los pocos, quizá el único Municipio del país que cuenta con una herramienta guía de inversión realizada por los propios vecinos y vecinas, que trabajando en asambleas ha direccionado la inversión de los recursos en obras y proyectos que les permita mejorar sus estándares de vida, en cada uno de sus barrios”. Las deficiencias identificadas por la ciudadanía en el primer Foro

Cantonal en diciembre del año 2000 eran especialmente necesidades básicas insatisfechas, problemas identificados en común y por lo que la ciudadanía se unía a participar asumiendo responsabilidades que lo hagan parte del gestionar de su propio desarrollo planificado del cantón.

Se crean las asambleas barriales, como la unidad mínima de planificación y participación ciudadana, se emprenden a través de reuniones de vecinos en la cuales los participantes analizan su barrio, hacen un diagnóstico de sus problemas, identifican las necesidades y priorizan las obras a ejecutar.

Mecanismo que genera la municipalidad con el fin de democratizar la gestión pública desde abajo hacia arriba, recibiendo interés en la población siendo parte de la planificación y la implementación de obras en su calle o barrio.

Gráfico 9. Prioridades iniciales barriales



Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

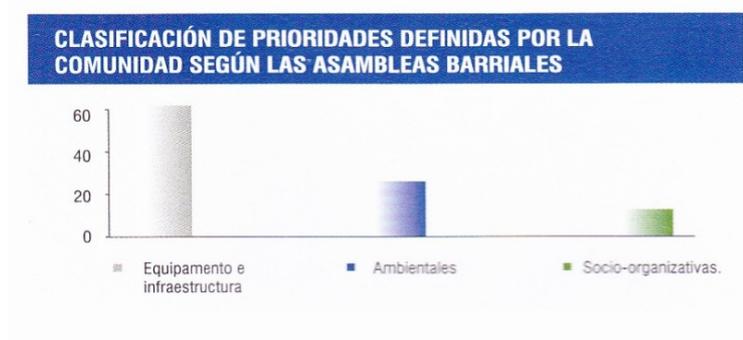
Si bien los procesos de participación, deliberación y consulta toman tiempo y paciencia los resultados fueron visibles especialmente en la zona urbana, ya que en los barrios urbanos se implementó el Plan Participativo de Desarrollo, los cuales contemplaban hasta un máximo de cinco prioridades en orden descendente donde la primera prioridad era la de mayor urgencia, donde los asistentes a las asambleas votaban por las prioridades y también se

comprometían con la solución a esos problemas o carencias a través de los mecanismos de corresponsabilidad implantados por la Municipalidad, como el 60 – 40.

Este proceso del 60 – 40, donde la ciudadanía organizada ponía el 60% de la obra a realizarse o implementarse y el 40% corría por cuenta de la Municipalidad, proceso regulado a través de la “Ordenanza que Reglamenta la Contribución Especial de Mejoras con obras realizadas con participación de la ciudadanía, publicada en Registro Oficial N. 374 del 9 de julio de 2004”. Las principales obras estaban encaminadas a ejecutar obras de empedrado, adoquinado, aceras y bordillos, ensanchamiento de aceras, ornamentación, electrificación, además obras que se definían como acuerdos en las asambleas barriales, como lo veremos en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Clasificación de prioridades definidas por la comunidad según las asambleas barriales

Gráfico 8. Clasificación de prioridades definidas por la comunidad según las asambleas barriales



Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

Durante el período de gestión comprendido entre los años 2005 al 2009, el 88.8% de los barrios y sectores de la ciudad cuentan con el Plan Participativo de Desarrollo, es decir se trabajó con 49 barrios, ciudadelas y cooperativas de vivienda, a través de talleres y asambleas barriales.

Gráfico 11. Sectores que cuentan con planificación participativa

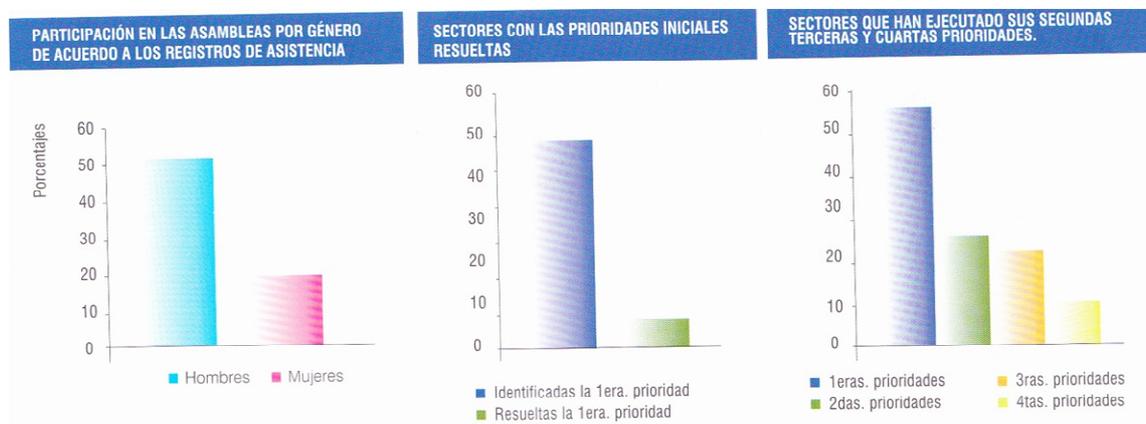


Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

El tecnólogo Galo Santillán Director de Participación ciudadana de la municipalidad, comenta que los logros obtenidos con respecto a la participación comprometida de la ciudadanía responde a cuatro condiciones fundamentales:

1. La decisión política de hacer coparticipe a la gente en la definición de sus problemas y soluciones.
2. La participación popular, donde los ciudadanos y ciudadanas representándose a sí mismos con voz y voto horizontal, sin estructuras burocráticas o jerarquizadas pudo participar.
3. La incidencia de las decisiones ciudadanas en el presupuesto de la inversión anual.
4. La coordinación de las direcciones departamentales de la municipalidad en la consecución de los programas y proyectos.

Gráfico 12. Indicadores de la participación ciudadana en la planificación



Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

Si bien el proceso en la zona urbana ha tenido buenos resultados, es importante analizar qué ocurre con el proceso en la zona rural, esto es lo que manifiesta Santillán:

El proceso con las comunidades rurales fue más lento y complejo, ya que ellos piensan en exigir derechos sin ninguna obligación a cambio, muchos de los dirigentes no representaban los intereses de la comunidad, por lo que teníamos que hacer varias reuniones y asambleas para que las personas en su derecho como ciudadanos, decidan y prioricen las obras en beneficio de todos. En muchos casos cuando no llegábamos a acuerdos con los dirigentes, íbamos directamente con la comunidad, que muchas veces desconocía los proyectos que se implementarían, ya que los dirigentes no los socializaban (Santillán, 2014, entrevista).

Las convocatorias a nivel barrial surtieron efecto, generando una dinámica y participación activa de la ciudadanía que quería ver mejor a su barrio, donde empieza a privilegiar la organización barrial para adquirir las obras de la Municipalidad, apuntaría a generar un nuevo estilo de gestión, más no a cambiar el rol del municipio en tanto ofertante de obras.

Con esta sinergia empieza a generarse un tejido social en torno a una necesidad o problema específico de los barrios, lo que permite involucrar a la ciudadanía en un trabajo vertical, mancomunado entre la población y las autoridades, generando menos resistencias al fomentar un proceso micro hacia lo macro.

Con respecto a la participación ciudadana, a partir del año 2000 se establece el Encuentro Ciudadano Cantonal, como la máxima instancia de participación, se reúne tres veces al año, ya con la promulgación del COOTAD se establece el Consejo de Planificación Participativa, que se articula a todo el proceso que el cantón ha venido generando, como lo es la Planificación barrial y comunitaria, que ha permitido llegar a consensos, definir prioridades y asumir corresponsabilidad. De esta manera se llegó a los Acuerdos del 60/40 en lo urbano y el 30/70 en la zona rural, que ha permitido cristalizar cientos de obras, con la contraparte ciudadana. De esta forma se fueron consolidando estos mecanismos de participación que, en la actualidad, por ser mandatorio se lo realiza en los plazos establecidos y con el mayor número de actores, como es para definir el presupuesto participativo.

En ese sentido, la participación activa de los actores locales ha ido profundizando e institucionalizándose con las instancias e instrumentos legales, es así que la creación del Consejo de Planificación Participativa, que cuenta con delegados de la sociedad civil, se consolida como la instancia de toma de decisiones sobre la planificación de la gestión en el GAD, que también es avalada por la máxima instancia de participación ciudadana que es el Encuentro Cantonal, donde se reúnen todos los actores locales, a través de una convocatoria abierta y pública, que permite transparentar la gestión y el presupuesto, articulado al Plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Análisis comparativo de la normatividad en materia de planificación

El período de investigación está marcado por un antes y un después del marco legal que rige la planificación, la participación y las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador.

A partir del año 2000 que asume la Alcaldía el Sr. Mario Conejo, rige su administración según la Constitución de 1998, y con ella la ley de Régimen Municipal expedida en 1968, al Gobierno Municipal no le correspondía atender las demandas del sector rural de su jurisdicción, sino que era competencia exclusiva del Gobierno Provincial, lo que en su momento también se ve reflejada en una clara desarticulación entre niveles de gobierno

y poca comunicación y negociación para emprender una planificación territorial con los otros niveles de gobierno de manera integral.

Si bien, los procesos de planificación territorial se han implementado en la zona urbana, generando una planificación únicamente para el casco urbano, la zona rural ha sido olvidada por las autoridades locales. Es por esta razón, que pese al adelanto que ha tenido la ciudad se ha visto marcada por la clara ruptura entre centro y periferia, por ejemplo, con respecto a los servicios básicos, en la zona urbana se registra un 96.64% en acceso a alcantarillado y conexión de red pública, mientras que en la zona rural refleja alrededor de 30.00% de cobertura, según el Censo 2010.

El cambio en la legislación ecuatoriana, marca una ruptura entre esta designación de competencias hacia lo urbano y rural en los distintos niveles de gobierno, es así que llega a la Asamblea Constituyente la preocupación de varios sectores sobre el modelo inadecuado de los niveles subnacionales, que impiden generar un desarrollo integral desde la visión territorial, lo que ha generado desigualdades, la falta de una adecuada planificación nacional que articule lo provincial y cantonal, esto ligado a una asignación de recursos desordenada y una inversión pública discrecional reflejaban una gestión pública local y provincial ineficiente, acompañada de un proceso de descentralización débil, donde la asignación de las competencias se daba uno a uno, solo con la voluntad de los Ministerios y los gobiernos autónomos, eso permitía que las competencias se las asuma de una forma difusa, sin recursos financieros, tan solo de una forma clientelar, como expresa la Sistematización de la Mesa de Organización del Estado y Asignación de Competencias de la Asamblea Constituyente en el 2007.

Con la Constitución del 2008, aprobada mayoritariamente por los ecuatorianos, entró en vigencia con el Registro Oficial N° 449 el 20 de octubre de 2008. La Constitución del año 2008, contemplando en su Art. 1 *“El Ecuador es un Estado constitucional, de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada...”* En este nuevo proceso de consolidación del Estado, el proceso de descentralización juega un

papel primordial, que en el Art. 3 señala los deberes del Estado, en su numeral 6 “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento de las autonomías y descentralización” Lo que generará un desarrollo de los territorios, permitiendo impulsar un desarrollo armónico y sostenible con diferentes matices y características específicas, propias de los territorios, aprovechando las potencialidades, sus condiciones geográficas con un claro proceso de planificación técnico, democrático e incluyente.

Así también, se establece la organización del Estado, contemplado en el “Art. 242 que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, distritos metropolitanos, cantones y parroquias rurales, además, se contemplan los regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población y las circunscripciones territoriales indígenas serán consideradas también regímenes especiales”. (Constitución de la República, 2008)

Una de las innovaciones más importantes, es el establecimiento de regiones como gobierno intermedio que facilita la articulación del nivel central con los niveles locales y generar una inversión pública de calidad, con proyectos que generen un impacto regional y consoliden una identidad nacional en la diversidad.

En esta nueva organización se determina el Régimen de Competencias, donde se establecen las competencias exclusivas constitucionales para cada nivel de gobierno, tanto del nivel central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs.

Así, de una forma planificada se establece que debe hacer cada uno, de forma clara y precisa, evitando así la superposición de competencias y funciones, que fue la problemática y una de las limitaciones más grandes del modelo de descentralización anterior.

En el “Art. 239 de la Constitución se indica que el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente que establece un Sistema Nacional de Competencia”, con una institucionalidad que permite implementar un proceso solidario, incluyente y equitativo, asumir las competencias de forma progresiva y obligatoria para todos los niveles de gobierno, se establecerán mecanismos y herramientas como el

proceso de costeo de competencias y un modelo de asignación de recursos que apunte a generar y consolidar un estado policéntrico y equitativo.

En concordancia con lo que plantea la Constitución, la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010) fue de suma importancia ya que permite la operatividad de nuestra Carta Magna. Se fundamenta una nueva organización del Estado, se consolida el proceso de descentralización de la gestión del Estado, con esto se clarifica las competencias exclusivas constitucionales, recurrentes y residuales que serán asumidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, evitando así la superposición de roles, funciones, atribuciones y competencias.

El proceso de descentralización como la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, competencias que están acompañadas no únicamente de recursos financieros y económicos, sino también talentos humanos, materiales y tecnológicos, así también como la capacitación y generación de capacidades en los territorios. Proceso que busca una verdadera equidad territorial, redistribución del poder y fortalecer la gestión pública en los territorios, con el fin primordial de responder de una forma eficiente las demandas de los ciudadanos y ciudadanas.

Dentro de las competencias exclusivas del gobierno autónomo del nivel cantonal está “Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”, por otro lado, la prestación de los servicios públicos como agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. Es decir para toda la jurisdicción cantonal sin esa visión fragmentada diferenciando la zona rural o urbana, como se lo hacía en la legislación ecuatoriana antes del año 2008.

Según la Constitución del año 1998 vigente hasta el 2008, al Gobierno Municipal no le correspondía atender las demandas del sector rural de su jurisdicción, sino que era una competencia exclusiva del Gobierno Provincial, lo que refleja una clara desarticulación entre niveles de gobierno y la poca comunicación y negociación para emprender una planificación territorial de manera integral, como un todo, tomando en cuenta no solo la zona rural sino también la pertinencia hacia el nivel de gobierno provincial.

Es a partir del año 2010 según el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, en el Artículo 55, literal (d), que expresa: “Es responsabilidad del GAD, prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley”, lo que nos permitirá analizar la problemática antes y después de la implementación del nuevo marco legal.

Así también el Código de Planificación y Finanzas Públicas plantea en su Art. 9.- “Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.”

El Código de Planificación y Finanzas plantea la planificación de los GADS en su Art. 12.- expresa:

“Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.” (Código de Planificación y Finanzas, 2012)

Así también, en el mismo Código de Planificación y Finanzas ya se define la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y los mecanismos que se llevarán a cabo para el efecto, como lo expresa el siguiente artículo:

“Art. 13.- Planificación participativa.- El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley. Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación.”
(Código de Planificación y Finanzas, 2012)

Como herramientas de desarrollo se definen los planes de desarrollo que permitirán planificar el territorio, en el mismo Código de Planificación y Finanzas expresa:

“Art. 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.”

Si bien antes del año 2008 no se hablaba de ordenamiento territorial en nuestro país, ya con el COOTAD y con el Código de Planificación vamos aterrizando en los territorios, en éste último expresa:

“Art. 43 define a los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.”

A continuación vemos la Tabla 1. Que resume la normativa en materia de planificación antes y después del año 2008:

Tabla 1. Normativa de Planificación en el Ecuador

Normativa Planificación	
Antes 2008	Después 2008
Constitución Política del Ecuador 1998	Constitución de la República del Ecuador
Ley de Régimen Municipal	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización COOTAD
Ley de Régimen Provincial	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
	Plan de Desarrollo Nacional del Buen Vivir
	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Fuente: Normativa Ecuatoriana

Elaboración: Autora

Como bien lo hemos analizado, Otavalo es un cantón reconocido por su diversidad, su riqueza cultural y paisajística, además por los procesos que han venido implementándose a lo largo de los años que van definiendo un horizonte de desarrollo territorial propio del cantón, que permite ir evidenciando también los limitantes o falencia de los procesos o las dificultades que se van presentando en el camino, como el marco legal nacional y local, pero también se puede analizar una débil coordinación entre niveles de gobierno que genere una visión completa de todo el territorio, generando proyectos e inversión pública complementaria a nivel rural y urbano, que consolide un desarrollo armónico campo-ciudad.

CAPÍTULO III

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN OTAVALO

La planificación territorial ha ido evolucionando y tomando varios nombres al pasar de los tiempos, ya en los años 90 y 2000 surgen los planes locales y en Otavalo no fue la excepción. En el presente capítulo se analiza el proceso y los planes que aquí se desarrollaron, el modelo de gestión y culmina con un análisis de la normatividad en materia de planificación territorial.

Planes del cantón Otavalo

Como es objeto de nuestra investigación, se identifican los siguientes planes de desarrollo desde el período 2000 al 2012.

1. Plan de vida año 2000
2. Plan de desarrollo y ordenamiento territorial PDyOT año 2012

Plan de Vida año 2000

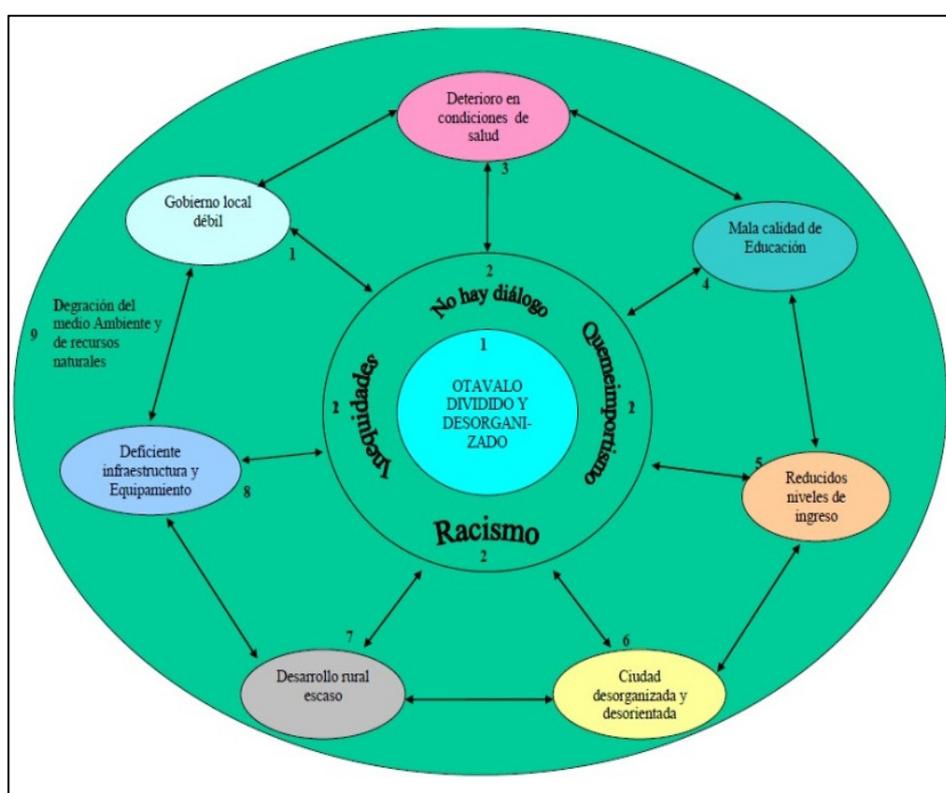
Como habíamos mencionado, la planificación en Otavalo surge a partir de los años 2000, con un incipiente proceso que venía de años anteriores impulsado por la AME. Con la ayuda del PNUD y el Proyecto Diálogo 21, que brinda su asistencia técnica y el financiamiento de los primeros talleres preparatorios para la formulación del Plan de Vida.

Es importante mencionar, que el Plan plantea una Visión de Futuro de Otavalo y las áreas estratégicas en las que debería trabajar el Plan de Vida. Se realizan varios eventos con la participación de los actores locales para ir definiéndolo. La metodología se llevó a cabo a través de foros y mesas de diálogo temáticas, que permitió una participación libre y directa de los ciudadanos donde cada uno escribía sus ideas, anhelos, sueños, acciones a realizarse, para el desarrollo de su cantón.

Dentro de los problemas principales identificados en el Cantón Otavalo era que estaba dividido y desorganizado, había mucha indiferencia y poco interés de la ciudadanía de participar en la solución de los problemas de la comunidad. Eran muy comunes la

intolerancia, racismo, inequidades sociales, de género y generacionales. Por otro lado, tenemos deterioro de las condiciones de salud, mala educación, bajos niveles de ingresos en las actividades económicas, escaso desarrollo rural desarticulado al desarrollo urbano, deficiente infraestructura urbano-rural, así también la degradación del medio ambiente y los recursos naturales, que se resumen en el gráfico a continuación:

Gráfico 13. Problemas del cantón Otavalo



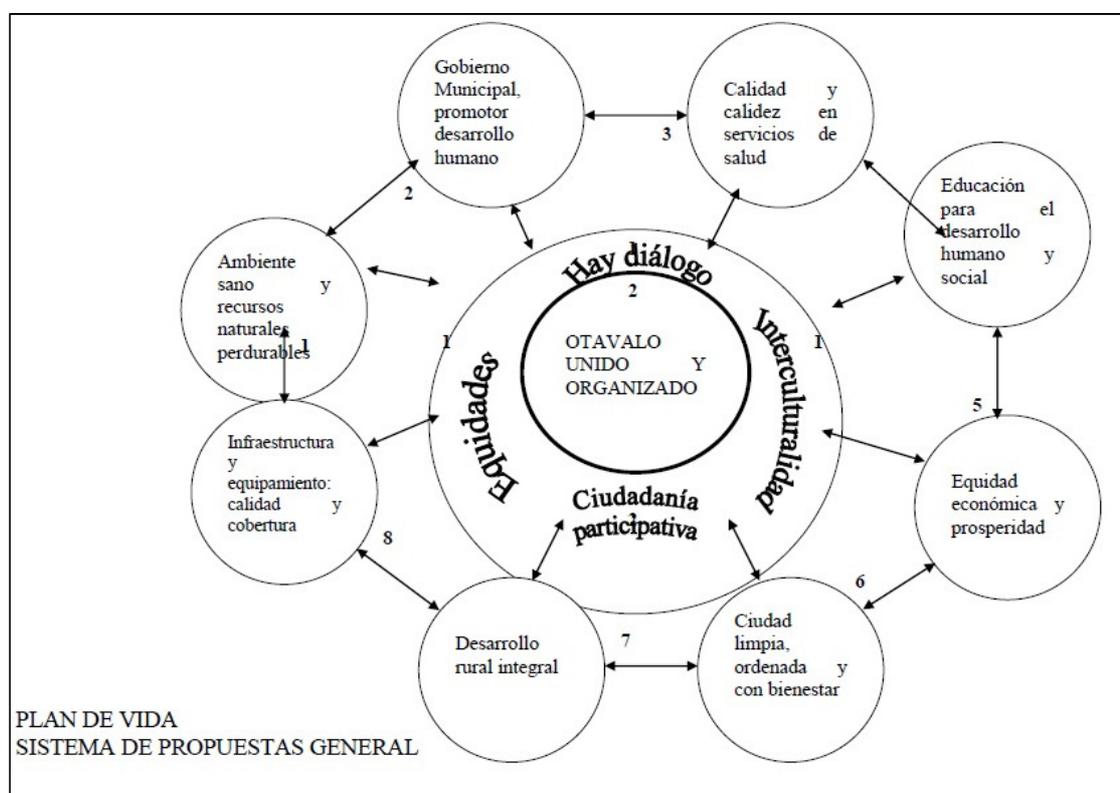
Fuente: Plan de Vida 2000

Así también se plantean soluciones a las problemáticas en el Plan de Vida del año 2000 descritas en las siguientes acciones:

- El Desarrollo Rural Integral, para mejorar las condiciones de ingreso y acceso a los servicios como la educación y salud.
- Equidad económica y prosperidad
- Educación para el desarrollo humano y social

- Calidad y calidez en servicios de salud
- Ambiente sano y recursos naturales perdurables
- Infraestructura y equipamiento con calidad y cobertura adecuada
- Ciudad limpia, ordenada y con bienestar
- Gobierno Municipal promotor del desarrollo humano.

Gráfico14. Propuestas del cantón Otavalo



Fuente: Plan de Vida 2000

Si bien en los años 2000 en el Ecuador aún no existía una normativa sobre planificación u ordenamiento territorial, el plan en el caso de Otavalo respondía a la asesoría técnica del PNUD y al ingenio de los técnicos que iniciaban el período electoral en ese año y aprovechando el momento político necesitaban de un documento que guíe a la nueva administración en su gestión hacia contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.

En entrevista al Tecnólogo Galo Santillán, Director de Participación Ciudadana del GAD de Otavalo comenta: En Otavalo, la Planificación se implementa a partir del año 2000:

El proceso lo iniciamos en el año 2000, rescatando la formulación de los planes locales que se habían hecho con la ayuda de la AME en la administración anterior, empezamos en la zona urbana estableciendo el Foro Cantonal, como la instancia de participación ciudadana local, donde planteamos el Plan de vida de Otavalo y una actualización que se publicó en el año 2002 con la participación de la ciudadanía, así también se lo implementó en las comunidades rurales (Santillán, 2014, entrevista).

El documento cuenta con un amplio diagnóstico y los problemas y necesidades identificados con la ayuda de la participación de la ciudadanía, a partir de esto se plantea una propuesta general para dar solución a estas problemáticas, pero carece de un modelo de gestión que no solo permita definir los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, sino también, las instancias responsables de la ejecución, un sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten una efectiva ejecución y además permita la rendición de cuentas y el control social de las obras realizadas.

Es importante resaltar, el Plan de Vida del 2000, también recoge la problemática de la zona rural, que partió de los estudios hechos por el PRODEPINE, que impulsó la elaboración de diez Planes de Desarrollo Local, PDLs conjuntamente con las Organizaciones de Segundo Grado del cantón OSGs; así también del Plan de Manejo del Lago San Pablo, realizado por el CEPCU. Así se promovió la elaboración de diez Planes de Desarrollo Parroquial, realizado conjuntamente con la colaboración de las Juntas Parroquiales Rurales.

La participación de las parroquias fue mínima en el primer foro Cantonal, pero a partir de ello, el Gobierno Municipal se comprometió en capacitar y dar herramientas a las juntas para su administración, como el Plan de Desarrollo que les permita potencializar sus fortalezas y disminuir riesgos en las debilidades que poseen, es decir atacar de manera efectiva a sus problemas; de esta manera se inició el contacto con cada una de las nueve parroquias rurales y dos urbanas existentes en el cantón Otavalo, en el marco de la planificación que se había empezado a implementar en el cantón.

El mismo ejercicio que se realizó en la zona urbana se replicó en la zona rural, a través de talleres participativos se definieron problemas y soluciones, esto además permitió conocer el nivel de organización y participación de las parroquias y fortalecer el involucramiento y la toma de decisiones de todos los ciudadanos y no únicamente de los dirigentes.

Los problemas y soluciones se resumen en el siguiente cuadro. Para la presente investigación nos centramos en los servicios básicos, analizamos si realmente se utilizó la planificación territorial como una herramienta para la disminución de desigualdades entre la zona urbana y rural. Si nos detenemos en el cuadro 1, podemos observar que se plantea como problema la mínima atención al sector rural en la dotación de servicios básicos, pero en las propuestas de solución solo encontramos el mejoramiento de las vías y carreteras, canales de riego, electrificación, y telefonía fija. Dejando de lado el alcantarillado, agua potable, recolección de basura.

Tabla 2. Problemas y Propuestas Plan de Vida 2000

PROBLEMAS	PROPUESTAS
<p><u>ORGANIZACION Y PARTICIPACION</u></p> <p>Desorganización y falta de participación de la población. Débil capacidad de autogestión de líderes comunitarios. Escasa participación de las comunidades en el control, planificación y evaluación de los proyectos del sector rural. Reducido espacio y poder de decisión al interior de la gestión municipal de los cabildos y comunidades. Desorganización a nivel comunitario en los ámbitos económico, político, social, y cultural.</p>	<p><u>ORGANIZACION Y PARTICIPACION</u></p> <p>Estructurar las Juntas Parroquiales. Establecer Funciones en las Organizaciones. Participación y evaluación de la Población a las autoridades. Gestionar la obtención de recursos económicos para las Juntas Parroquiales. Emprender un proceso de capacitación dirigido a todas las parroquias y comunidades respecto a participación ciudadana.</p>
<p><u>MEDIO AMBIENTE</u></p> <p>Deterioro acelerado de los recursos naturales y contaminación del medio ambiente.</p>	<p><u>MEDIO AMBIENTE</u></p> <p>Elaborar y difundir un Plan de ordenamiento territorial. Diseñar y elaborar el plan de conservación y manejo de páramos. Implementar programas de forestación y reforestación. Ejecutar obras de alcantarillado sanitario en las parroquias que más urgente requieren de esa obra. Difundir un plan de manejo y capacitación permanente sobre el tratamiento de los desechos sólidos (basura).</p>
<p><u>EDUCACION</u></p> <p>Bajos niveles de escolaridad en la población rural y elevados índices de analfabetismo.</p>	<p><u>EDUCACION</u></p> <p>Adecuar la infraestructura educativa adecuada y equipar a los centros educativos unidocentes y pluridocentes. Integrar a los padres de familia, al gobierno local en el diseño y elaboración del pensum, seguimiento y evaluación de los programas educativos. Establecer en forma permanente un programa de becas estudiantiles. Impulsar y ejecutar la reforma curricular cantonal. Incorporar y poner en funcionamiento las redes parroquiales de educación.</p>
<p><u>PARTICIPACION DE LA MUJER</u></p> <p>Escasa participación de la mujer en las actividades políticas y culturales de las parroquias.</p>	<p><u>PARTICIPACION DE LA MUJER</u></p> <p>Incorporación de un mayor número de mujeres en las dirigencias según lo establece la ley de Elecciones. Establecer programas de salud reproductiva. Impulsar el desarrollo de actividades productivas económicas, a través de crédito, asistencia técnica, programas de desarrollo rural integral.</p>
<p><u>SALUD</u></p> <p>Deterioro en las condiciones de salud de la población que reside en el sector rural.</p>	<p><u>SALUD</u></p> <p>Ejecutar obras de saneamiento básico, con énfasis en agua potable y alcantarillado. Incorporar personal médico, reconstruir y equipar los centros de salud; incorporar nuevos subcentros y dispensarios en las parroquias. Incorporar en forma inmediata al área rural a la red de salud cantonal. Implementar y poner en marcha un programa de complementación alimentaria. Integrar los ámbitos de la salud en la educación formal y la educación informal.</p>
<p><u>INFRAESTRUCTURA</u></p> <p>Vías de acceso a sectores rurales inadecuadas</p> <p>Mínima atención al sector rural en la dotación de servicios básicos</p>	<p><u>INFRAESTRUCTURA</u></p> <p>Asignar y demandar nuevos recursos económicos del presupuesto Municipal y Provincial destinados a financiar obras de mejoramiento vial y mantenimiento de las carreteras. Construcción de canales de riego. Gestionar ante EMELNORTE el servicio de electrificación para las zonas que no disponen de ese servicio. Gestionar ante EMETEL el servicio de teléfonos para las zonas que no disponen de ese servicio.</p>
<p><u>PRODUCCION</u></p> <p>Reducido ingreso familiar, producción artesanal de baja calidad, menores cosechas y menor producción agrícola.</p>	<p><u>PRODUCCION</u></p> <p>Coordinar y gestionar programas agropecuarios y artesanales con organizaciones no gubernamentales y otras. Organizar programas de capacitación artesanal que potencie a los artesanos en el diseño de mejores artículos artesanales. Poner en marcha un sistema turístico rural en coordinación con la Municipalidad, Organizaciones no Gubernamentales y Juntas Parroquiales, CETUR. Fomentar y apoyar las iniciativas empresariales. Diversificar y mejorar las iniciativas económicas de la población indígena a través de nuevos proyectos productivos competitivos en el mercado.</p>

Fuente: Plan de Vida 2000

Dentro de nuestra investigación nos enfocamos en las desigualdades urbano – rurales específicamente en la cobertura y acceso a los servicios básicos, como garantía para la consolidación de una vida de calidad. En el siguiente cuadro se contrasta la información del plan de vida del año 2000 con el informe de rendición de cuentas del año 2005 al 2009, donde resume la problemática identificada: ¿qué se planificó con respecto a su solución, cómo se lo hizo y qué se ejecutó en los siguientes años?

Tabla 3. Planificación territorial año 2000

Problemática	Qué se planificó	Cómo se planificó	Qué se ejecutó 2005 - 2009	Inversión 2005 – 2009
Deterioro de las condiciones de salud que reside en el sector rural	Ejecutar obras de saneamiento básico con énfasis en agua potable y alcantarillado	Mesas de diálogo con la participación de los actores locales	Proyectos de agua potable sector urbano	1'024,841.44
			Proyectos de agua potable sector rural	1'144,936.91
		Participación de los ciudadanos de la zona urbana	Proyectos de alcantarillado sector urbano	1'709,879.67
			Proyectos de alcantarillado sector rural	5'889,968.28

Fuente: Plan de vida 2000 /Informe rendición de cuentas 2005-2009, Elaboración: Autora

Como se muestra en la inversión en infraestructura de alcantarillado en la rendición de cuentas 2005 – 2009:

La Municipalidad de Otavalo, en el período 2005 – 2009, realizó varios proyectos de agua potable y alcantarillado tanto en el sector urbano como en el sector rural, se han instalado más de 87 Km de redes desde el 2000 y en el año 2010 se han realizado 12Km de redes.

En alcantarillado, en el período comprendido entre el 2003 al 2010, se instalaron 80,45 Km., y en el 2010, otros 9,2 Km de alcantarillado. En lo que concierne a líneas de conducción y de distribución de agua potable, muchas de estas han cumplido su tiempo de vida útil y constantemente se ha realizado cambio en tuberías (de asbesto cemento por tubería de PVC), además se realizó la construcción de nuevos tanques de reserva y la implementación de nuevos y modernos sistemas de cloración y control de niveles de producción de agua potable (Informe rendición de cuentas 2005-2009)

En ese sentido se ha mejorado el servicio de dotación de agua potable al cantón superando más el 90% de cobertura y abastecimiento en relación del año 2000 que no llegaba al 65%.

En los documentos de Rendición de Cuentas de Otavalo encontramos que se ha realizado una importante inversión en infraestructura básica:

La municipalidad de Otavalo ha invertido en agua potable y alcantarillado desde el año 2000 al 2004, la cantidad de \$2,254.155, 00 dólares; del 2005 al 2009, \$9'769,626.30 dólares y en el año 2010 un total de \$801.442,78 dólares, tanto para el área Urbana como Rural. En energía eléctrica de la ciudad de Otavalo, en el período 2005 al 2009, realizó proyectos cuya inversión total fue de \$ 796.042 dólares. (Rendiciones de cuentas 2000-2004, 2005 -2009 y 2010)

El plan de vida del año 2000, marca el inicio de la planificación territorial en Otavalo, posteriormente ya cuando la planificación pasa a ser una responsabilidad y un mandato constitucional en todos los niveles de gobierno, sirve de base para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el año 2012, como lo veremos a continuación.

Siendo nuestro interés el analizar cómo la planificación territorial aporta en la disminución de las brechas urbano – rurales, con énfasis en los servicios básicos. A continuación se muestra la inversión en servicios básicos durante el período desde el año 2005 al 2009, en la zona urbana como en la rural.

Tabla 4. Inversión período 2005 - 2009

RESUMEN GENERAL PERIODO 2005 - 2009		
No	PROYECTO	MONTO
1	PROYECTOS AGUA POTABLE - SECTOR URBANO	1'024,841.44
2	PROYECTOS AGUA POTABLE - SECTOR RURAL	1'144,936.91
3	PROYECTOS ALCANTARILLADO - SECTOR URBANO	1'709,879.67
4	PROYECTOS ALCANTARILLADO - SECTOR RURAL	5'889,968.28
TOTAL INVERSIÓN PERIODO 2005-2009		9'769,626.30

Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

Tabla 5. Proyectos de alcantarillado rural 2005 - 2009

Proyecto	Año de ejecución	Beneficiarios (hab)	Monto de inversión
Alcantarillado Sanitario Comunidad de Arias-Pamba Parroquia Eugenio Espero	2005		76.205,23
Alcantarillado Sanitario Comunidad de Huaycopungo-Parroquia San Rafael	2006	1124	57.737,00
Alcantarillado Sanitario Comunidad de Chuchuí		1121	58.361,00
Alcantarillado Sanitario y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Comunidad de la Bolsa	2007	1000	50.225,52
Alcantarillado Sanitario y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Comunidad de Gualapuro		390	99.690,88
Alcantarillado combinado para la Parroquia de Pataquí		385	69.913,86
Alcantarillado Sanitario Comunidad de Quinchuí		1200	147.718,34
Sistema de Alcantarillado Combinado en la Parroquia de San José de Quichinche		2000	193.435,47
Alcantarillado Sanitario Condominal para la comunidad de Pucará de Velásquez	2009	1200	84.000,00
Sistema de Alcantarillado Sanitario y Tratamiento de las Aguas Servidas de las Poblaciones Aledañas al Lago San Pablo		32000	4'588.000,00

Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009, Elaboración: Autora

Tabla 6. Proyectos de alcantarillado urbano 2005 - 2009

Proyecto	Año de ejecución	Beneficiarios (hab)	Monto de inversión
Embovedado del Río Machángara, tramo entre la piscina El Neptuno y calle Quiroga	2005	34000	146.533,00
Alcantarillado Pluvial en la Plaza del Barrio San Juan	2006	2000	5.998,79
Alcantarillado Combinado del Barrio La Victoria		200	11.549,84
Alcantarillado en la Vía paralela a la línea férrea Barrio Monserrate		250	7.200,00
Construcción de dos ramales de drenaje de aguas lluvias en la calle Valle del Tambo		450	15.497,84
Alcantarillado Pluvial en la calle Pedro Alarcón		800	12.679,00
Obras de conducción y protección contra flujo de lodos en el sector de la Escuela José Martí subproyecto 5	2007	40000	184.754,88
Construcción Subsistema de Alcantarillado Combinado para la Urbanización El Valle		536	124.626,79
Obras de conducción y protección contra flujo de lodos en el sector de la Escuela José Martí subproyecto 1,2,3,4,6y7	2008	40000	252.000,00
Colector pluvial panamericana norte		40000	242.099,64
Estudios Alcantarillado Mixto y Encauzamiento. Aguas lluvias y protección de laderas		40000	323.469,27

Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009 Elaboración: Autora

Tabla 7. Proyecto de agua potable sector rural 2005 - 2009

Proyecto	Año de ejecución	Beneficiarios (hab)	Monto de inversión
Sistema regional de Agua Potable Muenala Yan Jaka para Urcusique, Huayrapungo, Achupallas y Muenala – Quichinche	2005	950	78.141,00
Suministro Bomba centrífuga para la Estación de Agua Potable y reemplazo línea de impulsión de Quichinche		1760	6.772,66
Mejoramiento del Sistema de Agua Potable de la Parroquia de Quichinche	2006	1760	118.805,61
Tanque de reserva y cerramiento para el Tanque de Reserva comunidad Eugenio Espejo de Cajas – Gonzales Suárez		720	18.950,00
Ampliación del Sistema en la Comunidad Mojanda Mirador	2007	700	41.961,70
Mejoramiento del Sistema de Agua Potable de Gualsaquí de la Parroquia de Quichinche		1200	120.556,90
Construcción del Sistema de Agua Potable para la Comunidad El Quinde km 12 de la Parroquia Selva Alegre		300	47.222,90
Suministro, Montaje y puesta en marcha de una planta compacta de agua potable para la parroquia de Selva Alegre	2008	800	41.473,30
Línea de conducción de agua potable de la comunidad Pivarinsi de la parroquia Eugenio Espero	2009	700	22.638,54
Mejoramiento sistema de agua potable de la comunidad La Banda		500	17.802,86
Sistema de Agua Potable Primera Etapa		6000	615.278,94

Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009, Elaboración: Autora

Tabla 8. Proyecto de agua potable sector urbano 2005 - 2009

Proyecto	Año de ejecución	Beneficiarios (hab)	Monto de inversión
Reemplazo red agua potable cdla Jacinto Collahuazo 1 Etapa	2005	1200	63.068,97
Reemplazo y ampliación red agua potable cdla Imbaya		1990	50.000,00
Reemplazo red agua potable cdla Rumiñahui		1400	37.000,00
Reemplazo línea de conducción agua potable La Magdalena		10840	12.500,00
Suministro y reposición de tableros eléctricos en la estación de bombeo de agua potable de Punyaro	2006	10935	9.580,27
Estudio de control de fugas de agua		40000	21.500,00
Nueva estación de bombeo N° 2 en la fuente de Punyaro		10935	102.890,00
Reemplazo de la línea de agua tratada de Rey Loma	2007	1795	12.000,00
Línea de conducción de agua potable cdla. Miravalle		255	21.000,00
Ampliación red de agua potable sector Cardón Bajo		790	3.200,00
Ampliación red de agua potable sector San Juan Bajo		1375	1.800,00

Suministro de 2 equipos macromedición y 3 medidores de niveles sistema La Magdalena, Reyloma y San Juan		10840	24.585,00
Suministro de Equipos de Laboratorio		40000	24.000,00
Construcción tanque de reserva 500m3 san Francisco	2008	3935	12.000,00
Construcción de red de desagüe y cerramiento sur de las instalaciones del tanque de reserva del subsistema de agua potable san francisco		3935	21.000,00
Planta de tratamiento tanque de subsistema san francisco		3935	3.200,00
Equipo de macromedidor tanque subsistema San Francisco		3935	1.800,00
Cámara de hormigón y macromedidor tanque subsistema San Francisco		3935	24.585,75

Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009, Elaboración: Autora

Como muestran las tablas 3 a la 6, se resume los proyectos ejecutados en materia de dotación de servicios básicos por parte de la municipalidad durante el período 2005-2009, donde la inversión más alta se hace en el sector rural en alcantarillado y agua potable, más adelante analizaremos cómo contribuyó a ir disminuyendo la brecha urbano-rural en acceso a los servicios públicos básicos en este período.

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Otavalo año 2012

Con el nuevo marco legal que rige nuestro país, a partir de la aprobación de la Constitución en el año 2008, se plantea una nueva organización del Estado y con ello un régimen de competencias para cada nivel de gobierno, lo que impulsa un nuevo desafío para los gobiernos autónomos descentralizados a fortalecer sus capacidades institucionales, que permitan generar condiciones para que asuman sus competencias de forma eficiente, efectiva y participativa. Así también, con una adecuada articulación intergubernamental, transparencia y control social.

Una de esas competencias para cada nivel de gobierno autónomo descentralizado es “Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, Con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.” (COOTAD, 2010)

En este contexto, se han construido dentro del módulo de Planificación y Ordenamiento Territorial, herramientas que permitan evaluar la integralidad y la

coherencia, pertinencia y articulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que están en vigencia.

Analizamos el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo, que ha sido uno de las Municipalidades, que desde su administración pública planificada, eficiente y participativa ha generado procesos innovadores que han permitido que la ciudad sea organizada, con ciudadanos y ciudadanas empoderados de ser parte activa de las transformaciones y desarrollo de su cantón.

En la primera parte se aborda la metodología de evaluación del PDyOT y en la segunda, el análisis de las matrices de integralidad y la de coherencia. En la matriz de integralidad se analiza si el plan cuenta con los lineamientos requeridos, tomando en cuenta la guía de formulación de PDyOTs que plantea Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. En la matriz de coherencia se analiza la articulación entre niveles de gobierno. En el caso de Otavalo, se analiza la articulación con la planificación de la provincia y de la Zona, lo que nos permitirá identificar las falencias del proceso de planificación y su articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Si bien en la actualidad es una competencia de los GADs la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la construcción de sus respectivos planes, esta responsabilidad fue designada en su mayoría a consultoras externas, por lo que nos surge la necesidad de analizar dichos planes y si responden a la realidad local y a las necesidades de la población.

Dentro del Módulo de Planificación y Ordenamiento territorial de la Maestría en Desarrollo Local y Territorial se ha creado herramientas, a través de la formulación de dos matrices que permiten identificar la integralidad de los planes, es decir si la información recogida en los planes responde a los requerimientos mínimos de la guía de SENPLADES y así también la articulación y pertinencia de la planificación y el ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, luego hacer un análisis y dar un dictamen de integralidad y articulación.

Análisis de Integralidad del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Otavalo

Para el análisis del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Cantón Otavalo, también se analiza el de la provincia de Imbabura, que corresponde a la Zona de Planificación 1-Norte, que comprende las cuatro provincias del norte del país como son Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura, con el fin de analizar el nivel de articulación con los otros niveles de gobierno.

El análisis de integralidad consta en la revisión de los contenidos de los planes según los requerimientos mínimos que plantea la guía de SENPLADES para la elaboración de los PDyOTs. Además, se analizará el tipo de información que será valorada con cuatro indicadores:

- Actualidad de la información
- Sustento con cifras/números
- Argumentación coherente
- Datos particulares sobre el territorio/ especificidad

El plan de Desarrollo del Cantón Otavalo, cuenta con los requerimientos de la guía de Senplades para la formulación de planes, es importante mencionar que la información es actualizada. Viene de un proceso de planificación participativo desde el año 2000, donde se formula el Plan de Vida de la ciudad con varios actores locales. Con esta información base, los planes tanto de desarrollo como de ordenamiento territorial presentan la mayoría de los indicadores que se evaluaron.

Es importante mencionar que se ve una clara articulación entre los distintos niveles de gobierno, y además cuentan con una articulación con las instituciones del ejecutivo desconcentrado en el territorio; se han realizado varias metodologías para la definición de los proyectos a ser incluidos en los planes y su posterior ejecución.

Gráfico 15. Articulación interinstitucional



Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

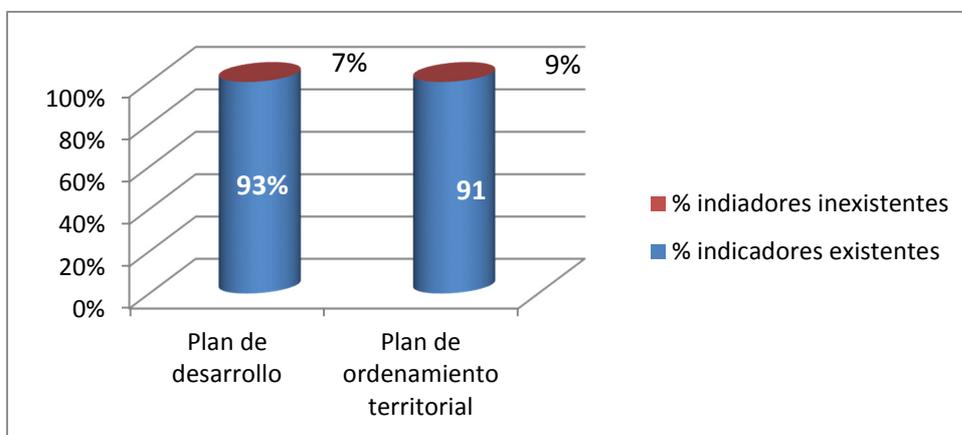
En este sentido, también es importante mencionar que el modelo de gestión cumple con todos los requerimientos necesarios, para asegurar la ejecución, seguimiento y evaluación del plan, como lo expresa en el anexo 1, la matriz de evaluación, se ha implementado la Dirección de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana, que fue creada para la elaboración del plan y posterior ejecución en el año 2011, lo que no sucedía con el Plan de Vida del 2000. Así también, las instancias de participación ciudadana se han creado para vincularse a la planificación local.

Se definen claramente los programas y proyectos, cronograma de ejecución, presupuesto y las partidas presupuestarias para el efecto, hasta su última actualización a octubre del 2012. Dándonos un total de 93% de los indicadores evaluados, se encuentran presentes de los requerimientos mínimos para su formulación.

Por otro lado, el plan de ordenamiento también presenta el 91% de los requerimientos en su formulación, por lo que concluimos que se muestra completo, como

veremos en el anexo 2. Donde se plantea las estrategias de uso y ocupación del suelo, el modelo territorial deseado y los programas y proyectos específicos para el efecto.

Gráfico 16. Análisis integralidad, indicadores presentes



Elaborado por: Carla Echeverría M.

Ahora bien, para dar un dictamen integral se ha evaluado la calidad de la información utilizada en la formulación de los planes, con respecto al plan de desarrollo presenta un 97% de los indicadores muestran información actualizada, sobre las cifras, el 64% de los indicadores presentes muestran cifras actualizadas, teniendo de fuente el censo de población y vivienda 2010 y además fuentes de información generadas en la Municipalidad. El 90% de los indicadores presenta una descripción y redacción coherente y por último las particularidades y especificidades del territorio un 91%.

Haciendo un balance de los dos aspectos, tanto de desarrollo como el de ordenamiento territorial arrojan los siguientes resultados:

Gráfico 17. Resumen Análisis de Integralidad PDyOT Cantonal

Calidad de la información			
Actualidad	Cifras	Coherencia	Particularidad
90%	68%	89%	81%
Valoración de la información	Alto	Medio	Bajo
	80%	15%	5%
Indicadores presentes	151	93%	
Indicadores ausentes	11	7%	
Dictamen integral	88,50%		

Elaborado por: Carla Echeverría M.

Como se puede ver en el cuadro, la formulación de los planes del cantón Otavalo responden a los requerimientos de la Guía propuesta por SENPLADES, si bien no era mandatorio aplicarla, fue propuesta con el fin de que todos los planes cumplan con un estándar mínimo para su construcción y posterior ejecución, en ese sentido, en este caso estudiado, el dictamen integral llega a 88,50%, que nos da cuenta de que cumple con estos estándares y sobre todo la calidad de la información responde a datos de la actualidad, sustentado con cifras, coherencia y además describiendo las particularidades del territorio.

Dentro del Plan de Desarrollo se analiza el escenario tendencial, probable y deseado del cantón, en el componente de infraestructura y servicios básicos tenemos a continuación:

Tabla 9. Escenarios

Componentes	Tendencial	Probable (2020)	Deseado (2014)
Infraestructura y servicios básicos	Políticas y red deficiente, sin atención	Ampliar la cobertura en el área rural y periferia de la ciudad	Cubrir el 50% Estudios, recursos económicos Incremento de presupuesto para infraestructura

Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

Se define las estrategias y proyectos priorizados a ser implementados a partir del año 2013, para nuestro interés resumimos en el cuadro siguiente sobre los proyectos en materia de dotación de servicios básicos:

Tabla 10. Proyectos según estrategias locales

Estrategia	Proyectos planificados en el año 2012	Cómo se planificó
Orientar la inversión en mejorar la infraestructura de servicios básicos, productivos, educación y salud a nivel parroquial, para disminuir las inequidades del territorio	Colectores Fase I	Mesas de diálogo con la participación de los actores locales
	Colectores Fase II Mantenimiento, reposición e instalación de redes de alcantarillado Diseño y construcción del sistema de alcantarillado para las 9 parroquias	Articulación con las juntas parroquiales rurales

Fuente: PDyOT Otavalo, 2012

El análisis de los planes que ha formulado el GAD de Otavalo, es importante visualizar sobre el avance de la planificación territorial en este cantón, se vuelve indispensable en estos momentos, donde el marco legal en el Ecuador ha avanzado en materia de la planificación ligado a las finanzas públicas, ya que al ser un tema nuevo, los territorios aún no han generado capacidades y experticias en este proceso que es de vital importancia para el desarrollo del Ecuador en general. El código de Planificación y Finanzas en su Art. 12 expresa: “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno” (Código de planificación y finanzas, 2012).

En el caso de Otavalo se ve una evolución significativa en la implementación de la planificación territorial desde el año 2000; ya en el año 2012, se aprecian claros parámetros, que permiten ir generando un desarrollo integral poniendo como centro y fin al ser humano.

La pertinencia de la planificación del cantón Otavalo va acorde con la planificación nacional, cada una de las políticas y metas están articuladas con los objetivos nacionales, contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir, así también a los objetivos provinciales.

El GAD Municipal ha implementado una metodología para la articulación y coordinación con los otros niveles de gobierno, como el gobierno provincial y las juntas parroquiales, lo que permitió priorizar las obras más importantes, que están contempladas en el PDyOT. Este proceso lo asumió el nivel cantonal como promotor de la articulación con los otros niveles hasta el año 2012.

Si bien esta ha sido una buena experiencia, por otro lado se muestra una clara intencionalidad política-clientelar, cuando se priorizan proyectos que no responden a las verdaderas necesidades de la ciudadanía, ni están acorde a los niveles de planificación meso y macro. Es preciso ir asumiendo la responsabilidad de los GADs utilizando los instrumentos como el de planificación territorial que coadyuven a consolidar el Estado para el Buen Vivir que todos anhelamos.

Una de las innovaciones de nuestra Constitución es la implementación de la participación ciudadana en los niveles de gobierno y todos los asuntos públicos, dentro del proceso de planificación no es la excepción y en ese sentido, tanto el nivel cantonal como el provincial han establecido sus consejos de planificación participativa.

Es importante precisar la articulación y coordinación de los niveles de gobierno y las instituciones desconcentradas presentes en el territorio con el fin de no duplicar esfuerzos y los escasos recursos en las obras que bien podrían ser impulsadas de forma mancomunada, siguiendo los principios del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, como la solidaridad, la subsidiaridad y la complementariedad.

Por otro lado, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, deben ser un documento que esté al alcance de toda la ciudadanía, sea amigable para entenderlo y sobre todo que sea un instrumento que pueda ser mejorado, ya que las dinámicas de los territorios cambian aceleradamente y este no debe ser una camisa de fuerza para implementar el desarrollo de una localidad.

Institucionalidad Municipal

A continuación se analiza la institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado de Otavalo, su modelo de gestión enfocado en la planificación territorial, procesos y capacidad de dirección, además la normativa jurídica que rigió durante el período del 2004 al 2012, por lo que hay un antes y un después de la Constitución de la República aprobada mayoritariamente por todos los ecuatorianos en el año 2008, y con ello una serie de leyes y códigos que rigen especialmente la planificación territorial.

Como lo manifiesta Ortiz, “al nuevo alcalde señor Mario Conejo le tocó gobernar sobre un aparato municipal tradicional, clientelar e ineficiente, anteriormente dirigido por autoridades mestizas populistas” (Ortiz, 2012: 201). Si bien la gestión del alcalde fue confirmada en dos elecciones consecutivas, en el 2004 y 2009, a partir del año 2006 Mario Conejo se separa de Pachakutick y con su equipo de trabajo conforma su propio movimiento “La Minga Intercultural”, y es elegido por tercera ocasión.

Desde el año 2000 el nuevo alcalde propuso “abrir las puertas del municipio a la población, realizar una gestión eficiente y moderna y mejorar los servicios básicos y el entorno urbano de la ciudad, con el fin de afianzarla como mercado artesanal y centro de mayor atracción turística de la Sierra Norte” (Ortiz, 2012:201).

Políticamente estratégico, el nuevo alcalde retoma la formulación del Plan de desarrollo que será la carta que guiará su administración y una herramienta valiosa para acercarse a los ciudadanos, como expresa Lalander “Con el objetivo de alejarse de prácticas clientelares y paternalismo, el nuevo gobierno municipal tiene la ambición de acercarse a los barrios (las bases populares) con el convencimiento de que las soluciones están entre los mismos ciudadanos y vecinos.” (Lalander, 2005:12).

En este sentido Hurtado (2003) expresa:

“En términos político-institucionales, Otavalo es una ciudad de origen colonial con larga tradición municipal y que, incluso, existía antes de que se crease el Estado ecuatoriano en 1830. La mencionada tradición municipal no es otra cosa que una herencia institucional que genera pautas de comportamiento político muy marcado, que difícilmente se muestran proclives al cambio, ligado al rol que cumplía la municipalidad solamente como hacedor de obras más que promotor del desarrollo local.” (Hurtado, 2003)

En este escenario, Mario Conejo emprende su gestión pensando cambiar este modelo tradicional y consolidar el verdadero rol enfocado en el desarrollo, donde se emprenden varias estrategias institucionales hacia dentro y otras generando una dinámica hacia fuera con la ciudadanía y organizaciones sociales, aunque se verá reflejado únicamente en la zona urbana.

Con la experiencia del Plan de Vida, a partir del año 2000, se ha ido consolidando el proceso de planificación participativa. Al año 2012, la Municipalidad cuenta con la Dirección de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana que permitió la formulación y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Ordenanzas del GAD Otavalo en materia de planificación

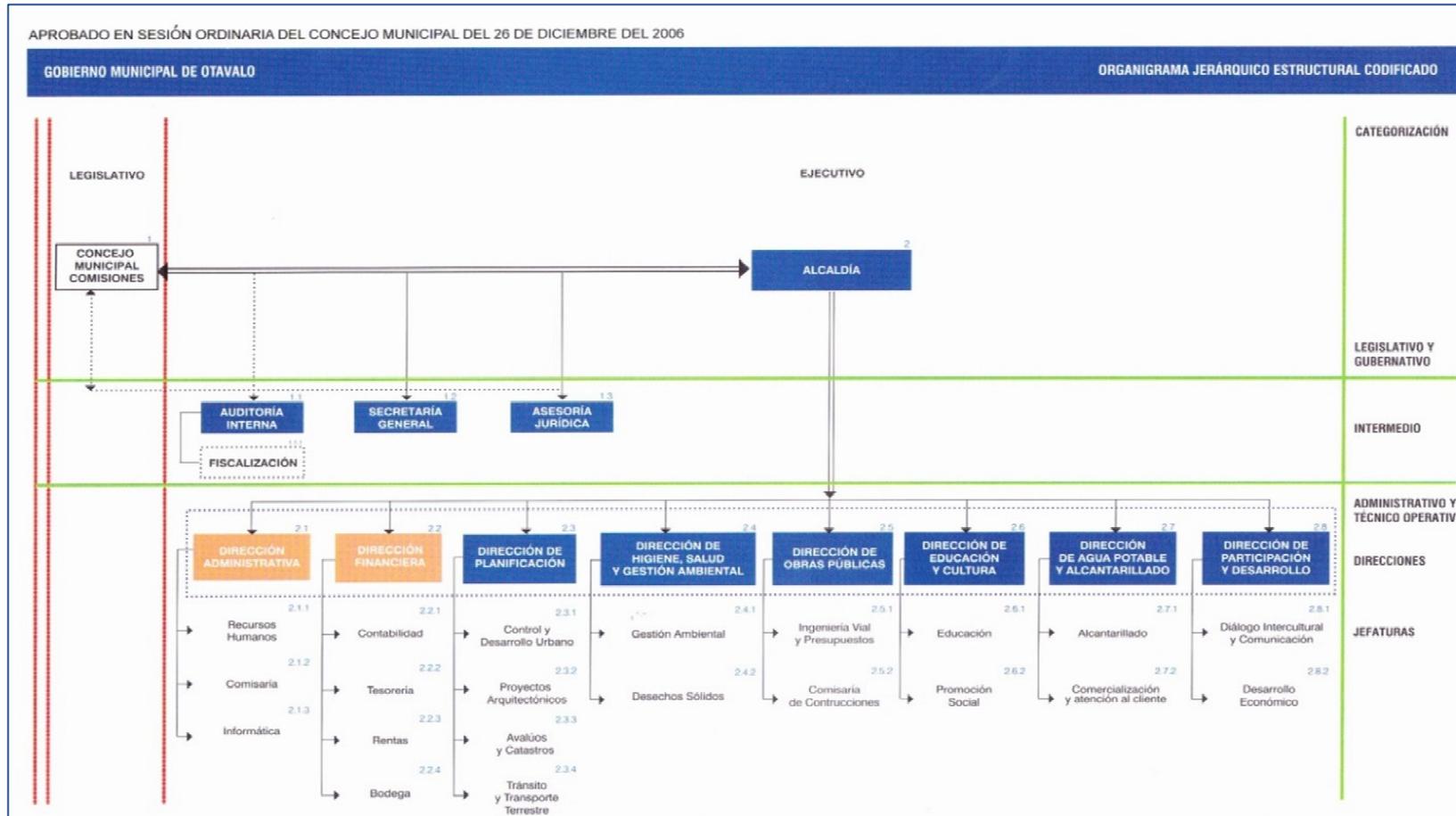
En Otavalo se ha aprobado la Ordenanza para la aprobación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Otavalo, enero del 2012, donde se territorializa el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización específicamente en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Por otro lado, también cuentan con la “Ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática en el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Otavalo” (Municipalidad Otavalo, 2009), la cual define el Encuentro Cantonal, en el año 2009, como máxima instancia de participación ciudadana del Cantón, en ese sentido no se ha trabajado en la actualización de la ordenanza ya con el COOTAD y el Código de Planificación y Finanzas Públicas que permita articular la participación ciudadana con la planificación territorial y norme y regule los instrumentos de participación ciudadana y puedan ser efectivos en la práctica en la exigibilidad de los derechos de participación y democracia.

Estructura orgánica y procesos

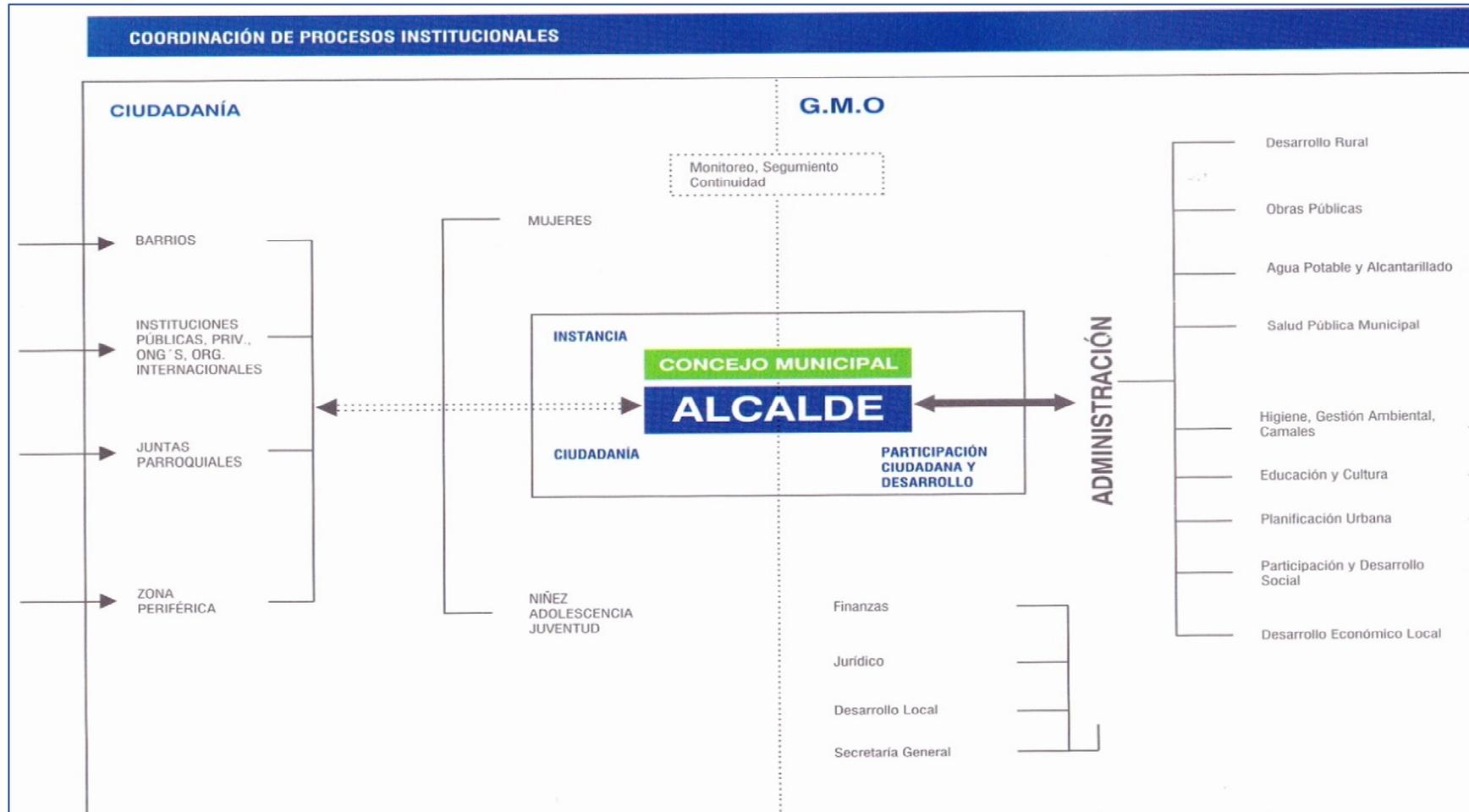
Para que la administración municipal sea eficiente, realice sus procesos de forma efectiva y de calidad, el GAD de Otavalo ha ido definiendo su estructura orgánica según las necesidades internas y externas, para brindar un mejor servicio a la ciudadanía, por lo que en el año 2006 la municipalidad a fin de alcanzar niveles óptimos de calidad, funcionalidad, excelencia y calidez, aprobó el organigrama jerárquico estructural codificado.

Gráfico 18. Organigrama Jerárquico Estructural Codificado



Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

Gráfico 19. Coordinación de Procesos Institucionales



Fuente: Informe de Gestión Municipal 2005-2009

Se definió la Coordinación de procesos institucionales con el fin de que exista una adecuada comunicación y articulación interna entre direcciones municipales, el Concejo Municipal y así también con la ciudadanía, las instituciones públicas, privadas, ONGs, Juntas Parroquiales y zonas periféricas, como se muestra en el Gráfico 10.

En el año 2012 se estableció la Dirección de Planeación Estratégica y Participación Ciudadana, lo que ha permitido que los procesos y actividades entorno a la formulación, diseño, ejecución, evaluación y control permitan que se los realice de manera eficiente.

El Banco Interamericano apoyó con el proyecto de implementación de la “Ventanilla Única Empresarial”, con el fin de fortalecer la competitividad para el sector productivo del cantón, que permita mejorar el acceso a la formalización de los negocios y se consoliden empresas legalmente constituidas y obtengan mayores oportunidades de negocios a nivel nacional e internacional.

Inversiones realizadas con relación al PDyOT

Durante el año 2012 se han invertido US\$ 6.233.416,99 de los cuales el 73% corresponde al sistema de asentamientos humanos donde se realizaron proyectos de alcantarillado, fiscalización de alcantarillados y adoquinamiento, para citar los más importantes con respecto a servicios básicos; el 22% en el sistema socio-organizativo, cultural distribuidos en atención a grupos prioritarios y el 5% restante distribuido en los sistemas económico, ambiente y político institucional en proyectos de reforestación, implementación de plantas separadora de residuos sólidos, promoción turística, equipos, sistemas y paquetes informáticos, como lo veremos en la siguiente tabla:

Tabla 11. Inversión 2012 según PDyOT

SISTEMA PDOT	PROGRAMA	INVERSIONES UDSS	PORCENTAJE %
ASENTAMIENTOS HUMANOS	EQUIPAMIENTO URBANO	948642,03	
	EQUIPAMIENTO RURAL	237036,72	
	SERVICIOS BÁSICOS	3358541,57	
SUB TOTAL SISTEMA ASENTAMIENTOS HUMANOS		4544220,32	73%
AMBIENTE	AMBIENTE SANO	4300	
	MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS HÍDRICOS	179455,87	
SUB TOTAL SISTEMA AMBIENTAL		183755,87	3%
SOCIO ORGANIZATIVO CULTURAL	ATENCIÓN GRUPOS PRIORITARIOS	516578,3	
	EDUCACIÓN E INTERCULTURALIDAD	560593,15	
	ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN	255288,28	
SUB TOTAL SISTEMA SOCIO ORGANIZATIVO CULTURAL		1332459,73	21%
ECONÓMICO	FOMENTO TURÍSTICO	139213,25	2%
POLÍTICO INSTITUCIONAL	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	33767,82	1%
TOTAL		6233416,99	100%

Fuente: Informe de Gestión 2012 Municipalidad de Otavalo

Ya con una planificación territorial establecida durante el año 2012 el gobierno autónomo descentralizado de Otavalo se propuso promover a partir de un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, mejorar la relación urbano – rural de manera acogedora, segura, en armonía con el ambiente y la identidad cultural.

Tabla 12. Proyectos 2012

Proyecto	ño de ejecución ^A	Bene ficiarios (hab)	Mont o de inversión
Cambio de red de conducción Planta de tratamiento de Agua Potable San Pablo	2012	12000	140.570,39
Construcción de cerramiento vertientes y estación de bombeo comunidad de Peguche		6000	37.047,67
Zanja para construcción de alcantarillado Pijal y Gualsaquí		4000	73.351,21
Zanja para construcción de alcantarillado Pijal y Gualsaquí		1000	10.915,24
Construcción colector río Tejar – derecho y planta de tratamiento		52.753	2.,621.135,61
Fiscalización colector río Tejar – derecho y planta de tratamiento			215.721,35

Fiscalización para la construcción de alcantarillado para las comunidades La Esperanza de Azama, Uyancha, Patalanga, Jacinto Collahuazo		55.150,00
Fiscalización para la construcción de alcantarillado para las comunidades de Peguche, Agato, Arias Uco		55.940,42
Fiscalización para la construcción de alcantarillado para las comunidades de La Compañía		83.559,71
Adquisición de generador eléctrico para el sistema de agua potable de Peguche	6000	22.500,00
Estudio sistema de alcantarillado Angla	800	25.200,00
Contrato complementario para la construcción de alcantarillado en el Barrio Santa Rosa de la Banda de la ciudad de Otavalo	1000	15.194,50
Construcción plataforma y cubierta – Generador eléctrico Peguche	6000	2.259,47

Fuente: Informe de Gestión 2012 Municipalidad de Otavalo

En resumen, hemos visibilizado la planificación territorial en el Cantón Otavalo, desde donde inicia el período de gobierno de Mario Conejo Maldonado como alcalde del Cantón, cómo se realizaron los procesos hasta el año 2012 donde se diseña y elabora el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y cómo los actores locales se han involucrado en el proceso de planificación. Además revisamos lo que se ejecutó según la planificación establecida, proyectos, años, beneficiarios y montos de inversión pública, concluyendo que el proceso de planificación en Otavalo, inicia a partir del año 2000, año en el que se elige al nuevo Alcalde y se traza la ruta que tomará la administración a través del Plan de Vida Cantonal, en ese sentido concluimos que se realizaron proyectos acorde a lo establecido en su planificación; sin embargo, la mayor inversión se la realiza en la zona urbana, dando mayores soluciones al casco urbano de la ciudad.

CAPÍTULO IV BRECHAS URBANO - RURALES

En el presente capítulo se realiza el análisis sobre la planificación territorial implementada a través de los proyectos y la inversión realizada en la zona urbana como en la rural, y cómo ésta ha permitido aumentar la cobertura y acceso a los servicios básicos tanto en la zona urbana como en la rural como base para generar desarrollo humano.

En el Ecuador aumentó considerablemente la cobertura de agua potable y saneamiento ambiental en los últimos años, especialmente en la zona urbana; sin embargo, las zonas rurales aún se caracterizan por tener bajos niveles de cobertura, baja calidad y deficiencia de los servicios, acompañada de una limitada recuperación de los costos de operación y mantenimiento.

Como se presentó en el Capítulo II, en el análisis de la normativa legal, existía una superposición de competencias en los niveles municipal y provincial antes de la promulgación en el 2010 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, COOTAD, que ningún nivel de gobierno quería hacerse cargo de estas obras que eran indispensables para la población pero no eran percibidas para los votos en tiempo de campaña, por lo que cada vez eran postergadas, esto ligado a una dependencia en las transferencias del gobierno central.

Los gobiernos autónomos del nivel municipal desde el año 2010 tienen la competencia exclusiva en toda su circunscripción territorial del cantón, tanto a nivel de la zona urbana como de la rural. El COOTAD en su Artículo 137 expresa:

El Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases...” “...alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas. Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad,

obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad...

Si bien esta competencia se define como exclusiva del nivel municipal a partir del 2010, que se clarifican las competencias de cada nivel de gobierno, la brecha urbano - rural persiste desde los años 90.

Condiciones de vida de la población

Otavalo, como uno de los municipios alternativos de Imbabura, con un alcalde indígena desde el año 2000 hasta el año 2014, inicia un proceso de planificación y participación ciudadana en la administración pública, lo que permitió tener un concepto claro de que la obra pública debe vincularse a las necesidades de la población, y es que la misma ciudadanía debía integrarse en el proceso de la planificación territorial, si bien se construyó el Plan de vida en el año 2000, identificando la problemática y sus propuestas de solución, como se analizó en el capítulo anterior, se determinó qué se planificó, cómo se lo hizo y qué se ejecutó en el cantón Otavalo.

En el presente capítulo se compara los censos 2001 y 2010, con el fin de observar cómo ha incidido la gestión del GAD Municipal de Otavalo en las condiciones de vida de la población urbana como rural específicamente en el acceso a los servicios básicos.

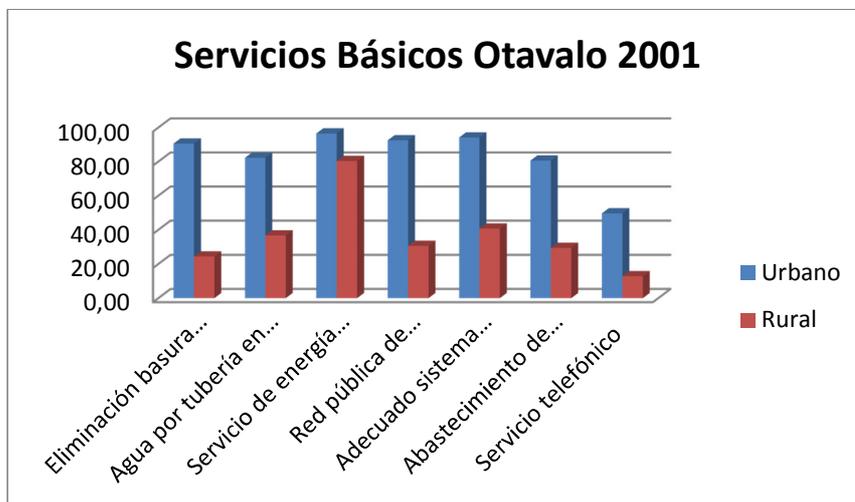
Tabla 13. Servicios básicos urbano - rural

SERVICIOS BÁSICOS OTAVALO	URBANO		RURAL	
	2001	2010	2001	2010
Eliminación de basura por carro recolector	90,61	96,86	24,41	73,45
Agua por tubería en interior de vivienda	82,28	83,86	36,75	42,05
Servicio de energía eléctrica	96,55	99,18	80,33	93,65
Red pública de alcantarillado	92,53	92,77	30,62	37,54
Adecuado sistema de eliminación de excretas	94,15	94,82	40,71	59,13
Abastecimiento de agua por red pública en interior vivienda	80,62	79,19	29,46	29,08
Servicio telefónico	49,66	49,08	12,87	21,71

Fuente INEC Censo 2001-2010

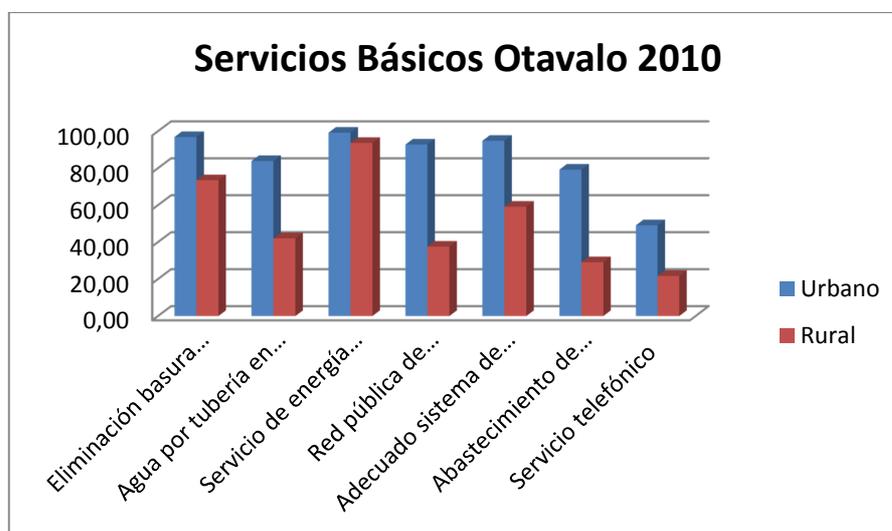
Para tener una mejor visualización de los datos y la comparación territorial urbano – rural se presentan los siguientes gráficos:

Gráfico 20. Servicios Básicos Otavalo 2001



Fuente INEC Censo 2001, Elaboración: Autora

Gráfico 21. Servicios Básicos Otavalo 2010



Fuente INEC Censo 2010, Elaboración: Autora

Existen avances significativos en el lapso de diez años, en la zona urbana como en la rural. En la zona rural el porcentaje de eliminación de basura por carro recolector en el 2001, de 24,41% sube al 73,45% según el censo 2010.

El porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua por tubería en el interior de la vivienda del 36,75% al 42,05% en el 2010, el servicio de energía eléctrica al 2010 tiene una cobertura del 93,65%, siendo este el indicador más alto en cuanto a servicios básicos, la red pública de alcantarillado mejora del 30,62% al 37,54% al 2010, el porcentaje adecuado sistema de eliminación de excretas del 40,71 al 59,13% en el 2010. “... para ello la municipalidad ha invertido más de \$5'000.000,00 de dólares y la inversión que se realiza en este tipo de obras supera a lo que se recauda por concepto de servicios de agua potable y alcantarillado realizado en esta administración”

Como se muestra en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a partir del año 2000 al 2010 se han construido 80,45 kilómetros de alcantarillado y en año 2011 se realizaron 9,2 km. La municipalidad de Otavalo desde el año 2000 al 2004 ha invertido 2,254.155.00 dólares. Del 2005 al 2009 los recursos invertidos suman \$801.442,78 dólares. (PDyOT, 2012)

La cobertura actual en el área urbana, “según el departamento de Agua Potable del GMO, es del 98 % de cobertura en las parroquias Urbanas San Luis y El Jodan y en el área rural del 37% correspondientes a la periferia, mientras que los datos del Censo 2010 para San Luis de Otavalo zona urbana un 83,86% de acceso y en lo rural 42,05%, de acceso los datos analizados corresponden a cobertura y acceso ya que la municipalidad tiene cubierta en infraestructura de redes prácticamente toda la ciudad y el acceso es menor ya que si bien existen redes no hay edificaciones y el censo fue de vivienda”. (PDyOT Otavalo, 2012)

Actualmente la cobertura del servicio de alcantarillado del cantón Otavalo en la zona urbana es del 96,64% según los datos del Gobierno Autónomo Descentralizado y contrastando con el Censo del 2011, de acceso un 85%, pero en las comunidades es muy baja, la mayoría de comunidades tienen soluciones individuales, esto responde especialmente a que la competencia de proveer servicios básicos a la zona rural antes del 2008, correspondía al gobierno provincial, y en esta confusión y superposición de competencias ninguno de los dos niveles de gobierno lo implementó.

Es importante mencionar que el municipio regula la distribución del agua en cinco parroquias:

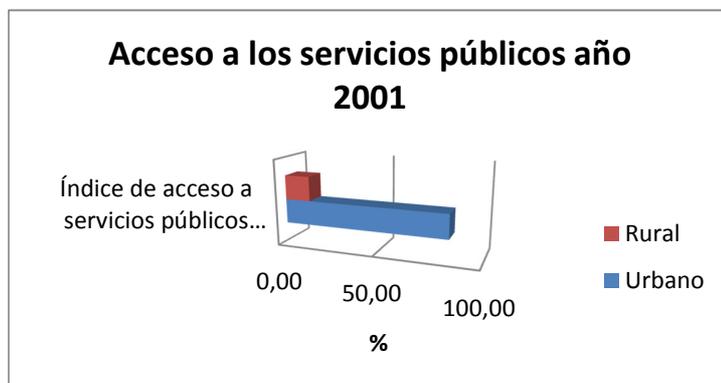
1. San Pablo
2. Quichinche
3. Selva Alegre,
4. Pataquí
5. Peguche.

El agua proviene directamente de las laderas y páramos y llega a los hogares por procesos de captación y entubamiento simples. En cuanto a la salud, este es un asunto muy importante pues el agua entubada clorada no es suficiente para garantizar el bienestar de la población. (PDOT, Otavalo 2012)

Sin embargo, la brecha entre el sector urbano y el sector rural sigue siendo grande, como podemos observar en los gráficos, sigue la tendencia, como lo manifestamos al inicio del capítulo, la mayor inversión en infraestructura de servicios básicos se hace en la zona urbana y en las cabeceras parroquiales, donde hay una mayor concentración de la población y al no estar clarificadas las competencias, el gobierno municipal solo invertía en la zona urbana y muchas veces de forma clientelar y no siguiendo una verdadera planificación territorial de forma integral, complementaria y consolidada de ver un solo territorio con sus diversas características que le enriquecen.

Ahora bien para analizar el acceso a los servicios básicos de forma integral, observaremos los siguientes gráficos que nos permite visibilizar el acceso tanto urbano como rural en los años 2001 - 2010

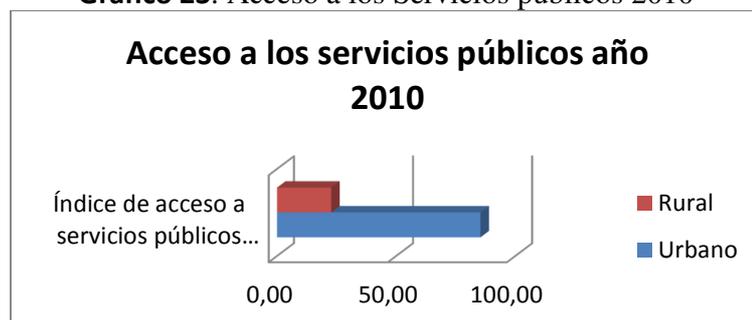
Gráfico 22. Acceso a los Servicios públicos 2001



Fuente: INEC Censo 2001, Elaboración: Autora

El porcentaje de acceso a los servicios básicos en el año 2001 era de 84,12% en la zona urbana y el 13,26% para la zona rural.

Gráfico 23. Acceso a los Servicios públicos 2010

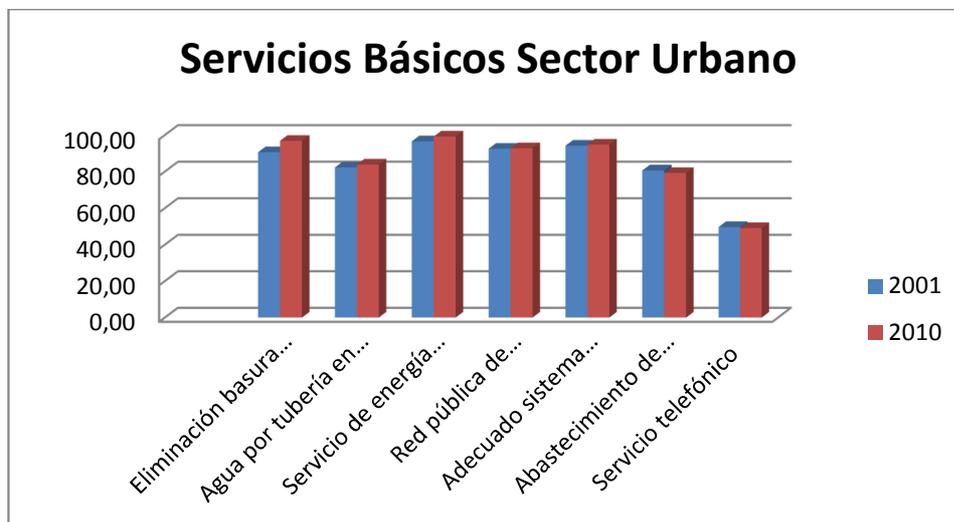


Fuente INEC Censo 2010; Elaboración: Autora

Para el año 2010, el porcentaje de acceso a los servicios básicos es de 84,42% en la zona urbana y en la zona rural ascienda al 22,74% según el análisis realizado de los censos. Como podemos observar, si bien hay un aumento del índice de acceso a los servicios básicos, la diferencia entre los habitantes de la zona urbana y rural sigue habiendo una brecha considerable en el acceso a los servicios básicos.

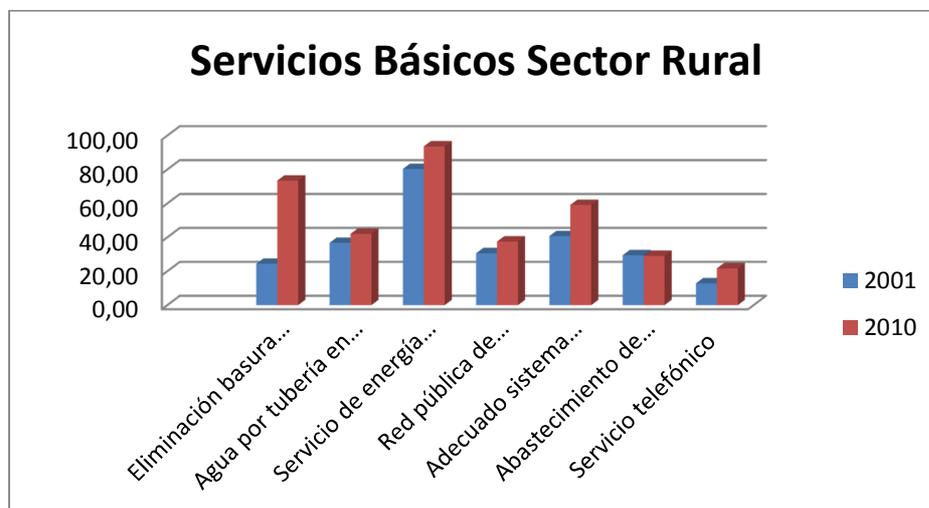
En los gráficos siguientes vemos la evolución de los servicios básicos desde el año 2001 al 2010, en el sector urbano como en el rural.

Gráfico 24. Servicios básicos sector urbano



Fuente INEC Censo 2001- 2010, Elaboración: Autora

Gráfico 25. Servicios básicos sector rural



Fuente INEC Censo 2001- 2010, Elaboración: Autora

En resumen, en el cantón Otavalo, el territorio ubicado en la zona urbana ha sido siempre beneficiado de la planificación territorial y la inversión pública en materia de servicios básicos públicos. Si bien las obras de infraestructura son muy costosas, son obras elementales dentro del desarrollo humano, infraestructura que no se encuentra a la vista de la población,

como un parque o una cancha deportiva, pero son obras que generan mejores condiciones de vida para la población.

Como lo hemos visto a lo largo de esta investigación, se ha privilegiado la inversión pública en la zona urbana, este es un determinante en muchas de las ciudades del Ecuador, una de las razones es que antes del 2008, la competencia de dotar de servicios básicos estaba determinada por la ubicación del territorio, en lo urbano lo atendía el gobierno municipal y en la zona rural era el gobierno provincial, ahora bien, en esa superposición de competencias, o no se ponían de acuerdo las autoridades y simplemente no se intervenía en el territorio, y siendo, la planificación una herramienta que se la ponía en práctica a discreción, esto claramente permitía que la obra se la haga de forma clientelar.

Una vez aprobada la Constitución en el año 2008, se marca un después que define un régimen de competencias claro y además la planificación pasa a ser mandatoria para todos los niveles de gobierno, empezando por el gobierno central, lo que permite organizar de una mejor forma la gestión pública.

Conflicto urbano – rural

Se observa una fuerte inversión en la zona urbana como en la rural durante los años de nuestra investigación; sin embargo, en el cantón Otavalo existe un problema en la delimitación socio espacial del territorio, ya que la cabecera cantonal que corresponde a las parroquias urbanas de San Luis y el Jordán comprende comunidades que no han sido atendidas por el Gobierno Municipal, tampoco por el Gobierno Provincial; esto, debido a su ubicación y características socioeconómicas, culturales y étnicas.

Se identifica claramente un área que cuenta con todos los servicios básicos y la infraestructura, correspondiente al centro de las dos parroquias urbanas, El Jordán y San Luis, varias de las comunidades de estas parroquias que se encuentran dispersas, en forma alejada no cuentan con los mismos beneficios en cobertura de servicios básicos.

que ejecutarlas, sin embargo el tiempo de investigación es limitado para analizar qué impacto tuvo la promulgación de las nuevas leyes en la inversión pública en la ruralidad.

Como nos comenta un morador de una comunidad ubicada en una de las parroquias urbanas, que ha acudido a lo largo de los años y ninguno de los dos niveles de gobierno le ha dado solución alguna a las necesidades básicas insatisfechas. Como manifiesta Pedro Arias, dirigente de la comunidad de La Compañía:

Hemos ido varias veces, pero la municipalidad no nos ha atendido porque somos comunidades ubicadas en la parroquia urbana; a lo largo de los años nos han tenido de un lugar a otro, del municipio al gobierno provincial y del gobierno provincial al municipal. En el Gobierno Provincial nos decían que como somos urbanos no nos pueden ayudar en nada (Pedro Arias, 2014, entrevista).

Al no tener una clara definición clara del espacio territorial, se ha generado un conflicto administrativo de qué nivel de gobierno debería atender a las comunidades que se encuentran dispersas y alejadas pero siguen siendo parte de las dos parroquias urbanas del Cantón Otavalo. Este problema ya se lo ha evidenciado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

Dentro de la delimitación urbana, surge un fenómeno que no es diferente para el resto de ciudades del país, y que se basa en que los municipios han fundamentado su límite en la división que realizaba la iglesia católica como tal, para la evangelización y aplicación de su doctrina. Este criterio no posee criterio técnico alguno y ha sido causa de problemas en la actualidad desde el punto de vista técnico, social espacial y político.” (PDyOT Otavalo, 2012: 37)

Las áreas dispersas que se ubican en la parroquia urbana El Jordán son: Cotama, Guanansi, La Bolsa, Azama, Gualapuro y La Compañía, siendo esta comunidad la que más densidad poblacional y edificada posee.

Por otro lado, la parroquia urbana San Luis, cuenta con la mayor dispersión poblacional y edificada, por ubicarse en un área con relieve irregular, se encuentran las comunidades de: Imbabuela Alto y Bajo, Mojanda, Mojanda Mirador, Mojandita, Taxopamba y Cuatro Esquinas.

Las comunidades aun estando en parroquias urbanas han sido tratadas como territorio rural, pero este se vuelve un problema cuando las autoridades no han dado solución a los problemas básicos de la población, se convirtió en una incertidumbre pertenecer a un territorio, administrativa y políticamente definido pero lamentablemente quedan en el limbo cuando por años no han sido atendidos en sus necesidades y problemas.

En ese sentido, los esfuerzos que se han realizado desde la municipalidad en materia de planificación territorial, vienen a ser en vano cuando no se reconoce al territorio en su totalidad e integralidad, donde las brechas se siguen marcando solo por estar ubicados en la periferia y no en el centro o bien en una junta parroquial que con sus recursos y administración puedan ser atendidos.

En resumen, existen diferencias notables entre la ruralidad y lo urbano, si bien es una particularidad histórica en el Ecuador y en América Latina en general, depende de los gobiernos locales de turno ir generando procesos de planificación territorial que respondan a las verdaderas necesidades de la gente. Se pueda implementar una inversión pública de calidad y aprovechar los elementos del territorio, la dinámica de su gente, los productores que viven en las comunidades rurales y llegan a la ciudad a vender sus productos agrícolas, artesanías o servicios de mano de obra. Aprovechando que Otavalo es un cantón intercultural y es una de sus potencialidades la relación armónica de los actores de este territorio, que tiene una identidad propia y está posicionado a nivel nacional e internacional y tiene todo el derecho a desarrollar y mejorar la calidad de vida de su gente.

En esta consecución del desarrollo integral del cantón Otavalo, es necesario, visualizar al territorio como un todo, dinámico, vivo, en constante construcción y reconstrucción, con sus actores y potencialidades que permitan maximizar sus características sociales, culturales, económicas, productivas, ambientales hacia el bienestar de todos los ciudadanos.

CONCLUSIONES

La planificación territorial es indispensable para implementar un modelo de desarrollo integral, con una visión amplia y holística de todo un territorio y sus particularidades, sus actores y potencialidades, con el fin de consolidar un modelo de desarrollo propio del territorio; requiere de la participación de todos los actores del territorio para asegurar una inversión pública de calidad, que responda a las diversas necesidades de la población y con ello generar una corresponsabilidad entre la ciudadanía y las autoridades, lo que permitirá fomentar una adecuada gobernabilidad.

La planificación territorial es una herramienta valiosa mientras se la implemente en la totalidad de un territorio en específico, sin beneficiar solo a una parte, sea norte, centro o periferia, la planificación territorial permite consolidar un proceso amplio y completo, con una visión global de todo el territorio a intervenir, potencializando cada una de sus características y especificidades.

En el Ecuador ha prevalecido una visión fragmentada de los territorios, se ha visto sesgada por dividir al territorio urbano y rural, es así que en la legislación previa al 2008, en cuanto a servicios básicos intervenían el nivel municipal para la ciudad, casco urbano y para en la ruralidad el nivel provincial, esta visión, además que no existían claros lineamientos de las competencias que debía hacer cada uno en el territorio y procesos de planificación casi nulos, permitieron que se genere un desarrollo desigual y las brechas urbano-rurales se vean marcadas a lo largo de la historia.

En el caso de Otavalo, la planificación territorial nace de la necesidad de contar con un instrumento adecuado que guíe la administración municipal, en ese sentido a partir del año 2000 al 2012 se va consolidando y profundizando en el quehacer de la administración pública, a la hora de la toma de decisiones en los proyectos de inversión, rompiendo con el clientelismo arraigado en la cultura tanto de los ciudadanos como en las autoridades, por décadas. Si bien la participación ciudadana va tomando fuerza, participan únicamente los actores que se encuentran ubicados en la zona urbana, que responde a los barrios reconocidos

y los ciudadanos de la periferia se han limitado a participar, ya que no han sido atendidos por ningún nivel de gobierno.

La definición clara de un Régimen de Competencias consagrado en la Constitución de la República del 2008 y posteriormente el COOTAD en el 2010, marca la cancha para asumir de forma específica las funciones que a cada nivel de gobierno le corresponde, de aquí en adelante. El avance en el marco legal en nuestro país ha sido de gran ayuda para ordenar tanto administrativamente como territorialmente al definir quién hace qué y en qué jurisdicción en específico. Territorializar la norma es complejo, cuando los procesos nacen solo por pura casualidad o no se cuenta con el equipo técnico adecuado, ni las herramientas en los gobiernos autónomos descentralizados. La ciudadanía y las autoridades no están preparadas para ir implementando, consolidando y lo que es más, mantener los procesos sostenibles de planificación territorial con participación activa de la ciudadanía.

Si no se da soluciones integrales a toda la población de un territorio, la planificación territorial por más buena que sea, como en el caso de Otavalo, que incluso puede convertirse en un referente nacional, generará mayores desigualdades entre la zona urbana, la periferia y la zona rural, más aun cuando el instrumento de planificación solo se plasma en un documento de consulta mas no de guía para una adecuada inversión pública.

En Otavalo se ha identificado un problema socio espacial que puede ser un problema generalizado en algunos cantones del Ecuador. Existen asentamientos humanos en la periferia urbano/rural, por lo que no son atendidos por gobierno local alguno, ni el municipal, ni el provincial.

Se ve una clara deficiencia en la voluntad política de intervenir en el territorio rural, una porque las leyes antes del 2008 no lo permitían, pero también eso refleja una debilidad en la deliberación y consenso de trabajar con los otros niveles de gobierno, especialmente el provincial, para consolidar las acciones en favor de todo el territorio. Antes del año 2008 no existía una articulación y coordinación entre niveles de gobierno y las obras mancomunadas en beneficio de la integración urbano-rural de Otavalo, debido a una clara disputa de partidos

políticos de cada nivel de gobierno, lo que no les permitió definir una estrategia coordinada en cada territorio.

La mayor inversión pública en Otavalo a lo largo de los años de la investigación se enfocó en la zona urbana, especialmente en el caso centro-urbano, para embellecer el ornato de la ciudad, una de las principales razones es que la ciudad es muy turística y comercial, llegan turistas nacionales y extranjeros, por lo que era indispensable dar una buena imagen al casco urbano, donde se ubica la Plaza de Ponchos, uno de los sitios obligatorios a visitar.

Si bien la inversión en servicios básicos ha ido incrementando cada año, aún no está solucionado el problema en las zonas urbano marginales que no han sido atendidas por años.

Un ausente casi total en la planificación del GAD Otavalo ha sido el Patrimonio Natural y Cultural. Poca preocupación por mantener bosques primarios como el de Mojanda y escasa inversión en áreas verdes, a excepción del sector de la cascada de Peguche que se encuentra administrada por una fundación y la comunidad. En lo arquitectónico, Otavalo no tiene un centro histórico, por lo menos conservación de viviendas tradicionales posteriores al terremoto de 1868 y lo peor de todo, se ha dejado alterar el entorno de la laguna de San Pablo con construcciones de viviendas que atentan a la estética y al paisaje natural, como vimos en el capítulo II de las dinámicas territoriales, Otavalo como tal tiene un potencial turístico que debe ser aprovechado y muchas de las comunidades donde se encuentran los principales hitos turísticos no cuentan con servicios básicos públicos de calidad.

Este divorcio de la visión urbana – rural que ha sido característica de los últimos años, ahora es un reto para las nuevas autoridades, consolidar un desarrollo armónico de todo el territorio que comprende el cantón Otavalo, dando solución especialmente a la zona rural con obra de infraestructura para la implementación, dotación y mantenimiento de los servicios básicos, pensando siempre en contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

Las características del territorio del Cantón Otavalo permiten consolidar un desarrollo global, las interrelaciones de sus habitantes del campo a la ciudad y viceversa puede ser un determinante a favor para ir generando procesos de inclusión y complementariedad campo-

ciudad manteniendo, reconociendo y fortaleciendo las potencialidades de cada sector y cada actor del Cantón, pero para que esto ocurra la base es contar con servicios básicos que permitan tener una vida digna y con esa base puedan ir generando su desarrollo.

En la actualidad, la planificación territorial en Otavalo y en el Ecuador en general, debe pasar de concebir al territorio fragmentado y dividido entre la ciudad y las parroquias rurales hacia una consolidación de un desarrollo humano global-integral, con enfoque de derechos, donde toda la ciudadanía desde cada uno de sus espacios sea el protagonista de su propio desarrollo, parte fundamental y activa en la toma de decisiones de la gestión pública, que permita focalizar la inversión pública donde es necesario realmente. Ahora bien, la pregunta ahora es como lograrlo? Cómo generar una planificación e inversión pública con un enfoque de derechos sin fragmentar a los territorios, donde todos los ciudadanos y ciudadanas se vean beneficiados potencializando sus capacidades y potencialidades?

Es importante implementar un verdadero Sistema de Planificación Participativa, con el fin de que los ciudadanos no sean los simples observadores de las actividades, obras o implementación de políticas públicas, sino más bien se conviertan en los gestores decisorios de su propio desarrollo, quienes conjuntamente con las autoridades de turno se consoliden verdaderos modelos de desarrollo apegado a las realidades territoriales, respetando sus tradiciones, costumbres y potencializando las potencialidades de los ciudadanos y los territorios donde se desarrollan.

BIBLIOGRAFÍA

BOISIER Sergio (1981) *Algunas interrogantes sobre la teoría y la práctica de la planificación.*

BUITRÓN Aníbal (2007) *Indios, blancos y mestizos en Otavalo Ecuador.* Quito CAAP.

CORAGIO, José Luis (1981) *Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina.* Demografía y Economía, Vol. XV, N° 3 (47), México

CHIARELLA Roberto (2010) *Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones* Espacio y Desarrollo N° 22

FRIEDMAN John (1992) *Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo*

LEFEBVRE Henri (1998). *La Production de L'espace* Rob Shields Ed. Universidad de Sussex Brighton, Reino Unido.

GÓMEZ OREA, Domingo (2007) *Ordenación Territorial.* Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.

MARTÍNEZ Luciano (2007) *La dimensión Social del territorio.*

MAZUREK H. (2006) *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social.* PIEB

PRADILLA E. (1997) *Regiones o territorios, totalidad o fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana.* En: EURE 23 (68), 45-55

PEPPINO Ana María (2004) *Revista Difusión Cultural,* Universidad Autónoma de México

LIRA Luis (2006) *Revalorización de la Planificación del Desarrollo.* Serie Gestión Pública ILPES, Santiago de Chile, Chile

HARVEY, David (1985) *The Geopolitics of Capitalism* en D Gregory y J Urry. *Social Relations and Spatial Structures,* Londres.

SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad,* Editorial Planeta

- TAPIA Luis (2007) *Ciudades, regiones y globalización*, Corporación Editora Nacional Quito
- ELIZALDE Antonio (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*.
- FLORES, Lena (2009) *Las políticas públicas para el desarrollo económico local de Otavalo*. Tesis Flacso Ecuador.
- GAD Otavalo (2000) *Plan de Vida de Otavalo*. GAD Otavalo.
- GAD Otavalo (2012) *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Otavalo*.
- HURTADO ARROBA, Édison Ramiro (2003). “Una participación en busca de actores: Otavalo 2000-2002”.
- KYLE, David (2001). “La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional en Ecuador”. *Ecuador Debate*, N° 54, diciembre. Quito: CAAP.
- LALANDER, Rickard (2005) *Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en el Ecuador: El Alcalde Mario Conejo de Otavalo (Análisis)* Quito: CAAP.
- LALANDER, Rickard (2008) *Crónica de un divorcio anunciado: Pachakutik y La Minga Intercultural en Otavalo (Análisis)*.
- ORTIZ C., Santiago (2011) *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? : La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi, 1990 – 2009*. Tesis Doctoral Flacso Ecuador.
- ORTIZ C., Santiago (1999) *Participación Ciudadana y Desarrollo Local: Algunas Reflexiones*. Ciudadanías Emergentes.
- VILAR, Sergio (1997) *La Nueva Racionalidad*, Editorial Kairós, S.A Barcelona.

ANEXO

FICHA METODOLÓGICA

Otavalo si bien muestra un acelerado desarrollo y crecimiento económico y urbanístico en el caso urbano, no se ha logrado consolidar un desarrollo integral, armónico y consolidado en todo el Cantón, generando desigualdades urbano-rurales, especialmente en el acceso y cobertura de servicios básicos, tomando en cuenta que el proceso de planificación territorial en Otavalo empieza en el año 2000, tiempo moderado para ver un proceso que incida en una visión integral de todo el cantón al año 2012.

La planificación territorial contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida de la población pero no disminuyó las desigualdades urbano-rurales del cantón Otavalo, debido a que la inversión pública estuvo orientada al mejoramiento del ornato del casco urbano con el fin de potenciar el turismo en torno a la Plaza de Ponchos, por la aplicación de un modelo de gestión municipal inapropiado que limitaba la visión del territorio en su integralidad, por una limitada distribución de la inversión pública, beneficiando únicamente al sector urbano por el predominio de intereses de la élite urbana.

Metodología

Con el fin de obtener información local se recurrió a la revisión bibliográfica con la que cuenta en Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Otavalo, como memorias del proceso de planificación, ordenanzas que norman los procesos, planes de vida, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, informes de rendición de cuentas que nos permitieron tener una idea clara de cómo ha ido avanzando el proceso de planificación territorial en Otavalo y su incidencia en disminución de desigualdades urbano-rurales.

Dentro de la revisión documental, se realizó la contrastación de la información obtenida en el organismo municipal con los datos estadísticos de los Censos de Población y vivienda tanto del año 2001, como del Censo del 2010, lo que nos permitió analizar y comparar, por un lado si las condiciones de vida de la población han mejorado, tomando en

cuenta los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, en especial en el acceso y cobertura a servicios básicos.

Al analizar esta información estadística oficial nos permite evaluar el impacto real de la planificación territorial en la población y los territorios donde se desenvuelven. Se tomaron datos del Censo 2001 y del Censo 2010 en acceso y cobertura de servicios básicos, con el fin de analizar la inversión especialmente en estas obras de infraestructura básica, que permiten un estilo de vida digna y contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población.

Se realizaron varias entrevistas a actores locales, que han estado al frente del proceso en el GAD Municipal y así también a ciudadanos de la zona urbana, rural y las zonas periféricas para evaluar la incidencia de la planificación en esos sectores. (Abril – Junio del 2014 se realizaron 4 entrevistas), que han sido incorporadas durante la investigación.