



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS**

**DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE
MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL**

TEMA

**ENFOQUE DE INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO EN LOS
PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN
EL ECUADOR, ENFOCADO A LOS GADs CANTONALES**

José Luis Cabascango Santillán

DIRECTOR: Galo Manrique

Quito, Diciembre del 2011

DEDICATORIA

A ustedes familia, Alby y Qinaya, que creen, confían y apoyan a cada uno de los objetivos anhelados en mi vida.

Les agradezco a ustedes con todo el alma por haber llegado a mi vida y el compartir momentos agradables y tristes, pero son todos esos momentos que nos hacen crecer como familia y valorar lo que hemos construido, una verdadera familia.

Las Amo y siempre están en mi.

José Luis Cabascango S.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, compañer@s de trabajo, amig@s que supieron entender y ser pacientes con mis cortos tiempos disponibles.

También a mis profesores quienes a lo largo de mi formación académica han sabido inculcar aquellos conocimientos necesarios para enfrentar la vida profesional.

Y por su puesto a Alby, mi compañera de la vida, quien comparte y compartirá aquellos momentos importantes de mi vida.

José Luis Cabascango S.

ABSTRACT

El presente trabajo tiene como finalidad realizar, en una primera instancia, un análisis conceptual y normativo de la interculturalidad y género con la finalidad de mostrar la relevancia de estos temas y la importancia de su articulación como ejes transversales en los procesos de planificación local que de acuerdo al marco normativo del Ecuador, Constitución de la República, Código de Planificación y Finanzas Públicas y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, deben realizar los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT.

El enfoque de Interculturalidad y Género en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales se debe a la necesidad de desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio sobre todo con los grupos de mujeres y minorías étnicas y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas.

Este documento de contenidos y procesos, propone, en algunos casos, recomendaciones metodológicas que pueden ser útiles, en especial para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD. Sus contenidos en esencia responden tanto a los mandatos y disposiciones que la Constitución y los dos Códigos mencionados estipulan para el efecto, conceptos y técnicas de planificación, reconocidas actualmente como válidas y apropiadas.

Dedicatoria	i
Agradecimiento	ii
Abstract	iii
Índice	iv
Glosario	vi
Introducción	1
Justificación	2
Planteamiento del problema	4
Objetivos	
General	5
Específicos	6
Marco metodológico	6
Marco teórico de la Planificación y Ordenamiento Territorial	7
Enfoque de Domingo Gómez Orea	7
El sistema territorial	7
Evolución planificada del sistema territorial	9
Enfoque de SENPLADES	10
Definiciones y Naturaleza	10
Interrelaciones, Concordancias y Correspondencia	11
Enfoque de AME	14
Etapas del Proceso PLP	16
Marco referencial	16
CAPITULO I	
Marco conceptual del Proceso de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)	18
Objetivos del PDyOT	19
Etapas del proceso PDyOT	22
Marco Normativo PDyOT	23
Planificación y desarrollo	23
Competencias Gobierno Municipal	24
Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	25
Planificación y participación	27
El COOTAD y el Ordenamiento Territorial	28
EL COPFP y el Ordenamiento Territorial	29
El PNBV y el Ordenamiento Territorial	31
CAPITULO II	
Marco Conceptual para la Inclusión del Enfoque de Interculturalidad y Género en los Procesos de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	32
Enfoque de Género	32
Definiciones referentes al Género	37
Enfoque de Interculturalidad	39
Definiciones referentes a la Interculturalidad	42
CAPITULO III	
Marco Normativo Nacional e Internacional Vinculante sobre Equidad de Género e Interculturalidad.	47
Equidad de Género	47
Legislación internacional vinculante al Ecuador	47
Legislación nacional	48
Interculturalidad.	51

Legislación internacional vinculante al Ecuador	51
Legislación nacional	55
CAPITULO IV	
Enfoque de Interculturalidad y Género en la Elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	
Aspectos Generales	56
Fase I: Preparación previa e información local	57
PASO 1. Conformación del sistema de participación cantonal	57
PASO 2. Conformación del Consejo de Planificación Cantonal y del Equipo Técnico Responsables de Liderar el Proceso PDyOT	62
PASO 3. Sensibilización, comunicación e involucramiento de actores	69
PASO 4. Análisis de información cantonal: Línea Base con enfoque de interculturalidad y género	72
PASO 5. Análisis y síntesis de Hitos Históricos: tendencias y planteamientos	78
PASO 6. Análisis técnico - territorial integrado	81
PASO 7. Asamblea Cantonal Inicial	84
Listado chequeo del inclusión del enfoque de género e interculturalidad durante la primera fase.	79
FASE II. Diagnóstico Participativo	89
PASO 1. Esquema operativo de diagnóstico participativo	89
PASO 2. Elaboración del diagnóstico participativo	91
Listado chequeo del inclusión del enfoque de género e interculturalidad durante la segunda fase.	95
FASE III. Propuesta	96
PASO 1. Articulación Multisectorial del Diagnóstico y Construcción del Modelo de Desarrollo Territorial	96
PASO 2. Taller ampliado de socialización de resultados y validación PDyOT-MDT	98
PASO 3. Revisión y redacción final del PDyOT-MDT	99
Propuesta de índice de contenidos del PDyOT	100
PASO 4. Asamblea Cantonal: validación y aprobación PDyOT-MDT	102
Listado chequeo del inclusión del enfoque de género e interculturalidad durante la tercera fase.	103
Conclusiones	104
Recomendaciones	106
Bibliografía	107

Glosario

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AMUME	Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador
CODENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador
CONAMU	Consejo Nacional de Mujeres
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada
CPFP	Código de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República del Ecuador
EGD	Estrategia Global de Desarrollo
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GED	Género en el Desarrollo
INEC	Instituto de Estadísticas y Censos
ODM	Objetivos del Milenio
PDyOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
POA	Plan Operativo Anual
PVNP	Planes de Vida de Nacionalidades y Pueblos
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Introducción

Las teorías actuales de desarrollo y ordenamiento territorial privilegian al ser humano reconociendo su diversidad, el involucramiento y participación de los actores, la incorporación de valores internos, la identidad, la solidaridad y firmes compromisos públicos para generar gobernabilidad democrática y sostenibilidad. En este sentido, la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento local constituye un proceso continuo, que requiere de una visión territorial, prospectiva para el largo plazo, ampliamente consensuada y periódicamente evaluada, hacia la garantía del Buen Vivir.

El proceso de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), tienen carácter de mandato social y son la base para definir las prioridades de acción específicas en el territorio, que de acuerdo al marco constitucional actual, deben articularse con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros niveles de gobierno y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), en el marco del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada (COOTAD) y del Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP).

La interculturalidad y equidad de género deben ser las bases fundamentales del desarrollo local, porque significa equivalencia en términos de derechos, beneficios, oportunidades y obligaciones. Es un tema clave de justicia y exigibilidad de derechos humanos, que supone el beneficio y disfrute equitativo de hombres y mujeres sobre los bienes sociales, recursos y recompensas.

El enfoque de interculturalidad y equidad de género debe aportar a la planificación territorial generando reflexiones sobre las formas de pensar y actuar, percibir necesidades y demandas, objetivos y beneficios del desarrollo. Es una perspectiva guiada por el principio de equidad, sin discriminación hacia los grupos pertenecientes a la diversidad étnica y las mujeres. Este enfoque permitirá reconocer la diversidad de necesidades y demandas de grupos étnicos y mujeres, sin generalizarlas en una neutralidad abstracta de comunidad, pueblo o gente.

Los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial no deberían ser neutros a la interculturalidad y género, ya que en éstos se traduce la realidad de cada sociedad y la dinámica del territorio local, en términos de prácticas, actitudes, toma de decisiones, usos del lenguaje, imágenes, creencias, normativas sociales, mecanismos de inclusión-exclusión, que se inscriben en la vida cotidiana privada y pública de la comunidad.

Justificación

El proceso de planificación local participativa base del proceso de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, definen como objetivo superior el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población local, con un enfoque integral de equidad e inclusión social, considerando al ser humano el centro y sujeto fundamental de las acciones e inversiones del Estado¹. El instrumento que permite visibilizar este objetivo es el **Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)**, que se construye con el consenso de la población y el respaldo político y de la sociedad civil. El PDyOT prevé la articulación al Plan Nacional para el Buen Vivir y a los demás niveles de planificación territorial con una ejecución en corresponsabilidad entre los actores involucrados, como lo prevé el marco normativo actual.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los Gobiernos Autónomos Descentralizados desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

En orden a lo que establece el art. 41 del COPFP: “Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el art. 43 del COPFP, “son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar,

¹ Gallegos, LF., (2007), “Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC: Guía Conceptual y Operativa, Módulo 1, Filosofía y Marco Conceptual”, AME, Banco Mundial, Quito, Ecuador

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”.

¿Por qué es importante incluir el enfoque de género e interculturalidad en la planificación local?

El enfoque de interculturalidad y género en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial se debe a la necesidad de desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se debe identificar tanto los grupos y sectores sociales como los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de toda forma de discriminación².

Una planificación local participativa con enfoque de género e interculturalidad, significa conocer y tomar en cuenta los intereses, necesidades y expectativas de todos los actores de la sociedad en el territorio en cuestión donde además se concibe que ningún grupo cultural esté por encima del otro, es decir respetando la diversidad, favoreciendo en todo momento la integración y convivencia entre culturas, con ello formular planes, objetivos, programas y metas de acuerdo a dichas necesidades, con sujeción al marco normativo.

Uno de los mayores retos a los que se enfrentan hoy nuestras sociedades es democratizar el acceso a las oportunidades para sus habitantes, respetando sus diferencias, en cuanto valores culturales, lenguas, raza, color, sexo, maneras de pensar, etc. La democratización de las oportunidades tiene una relación directa con la pluralidad cultural, es decir cuánto más plural sea una sociedad, más exigencias tendrá en la creación de mecanismos plurales para su democratización. Al mismo tiempo, los procesos de planificación y el presupuesto local

² SENPLADES, CONCOPE, CONAJUPARE, AME, (2010), “Lineamiento para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, Quito, Ecuador. Pag.17

son parte de una cultura de libertades, derechos y obligaciones en permanente evolución y cambio.

En este contexto, es importante también considerar que la igualdad de oportunidades y la activa participación de los grupos étnicos y mujeres, para el desarrollo social y económico son fundamentales para la efectividad y continuidad de las iniciativas municipales de desarrollo enmarcadas en la planificación participativa. Al mismo tiempo, los grupos étnicos pertenecientes a la minoría y las mujeres tienen grandes expectativas para que sus necesidades y prioridades puedan satisfacerse y que estén en el centro del proceso de desarrollo y no al margen.

Planteamiento del problema

En los últimos veinte años se han suscitado en el Ecuador, en un escenario de crisis económica prolongada y de aplicación de ajustes estructurales, un conjunto de acontecimientos sociales y políticos que han marcado crucialmente el país profundo, especialmente el relacionado con los grupos sociales denominados minorías, tal es el caso de los grupos étnicos y de las mujeres.

Los grupos étnicos del país enfrentan graves obstáculos para obtener el pleno goce de sus derechos y libertades consagradas en la Constitución 2008 e la República del Ecuador, incluso en la Convención Americana de los Derechos Humanos. Segmentos importantes de los grupos étnicos padecen los efectos de una pobreza generalizada, y es poca la inversión social que se dirige hacia este sector. Los grupos étnicos frecuentemente son objeto de discriminación, tanto por parte del sector privado como del público. Han encontrado obstáculos en la consecución de su relación tradicional con la tierra y los recursos que les han dado su sustento por miles de años en la consecución de la práctica y la preservación de sus culturas.

En el caso de las mujeres, en el Ecuador, de acuerdo al Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, este grupo ha sido sometida a toda forma de violencia en sus relaciones familiares, afectando su integridad física, psicológica y

sexual, y perpetuando actitudes tradicionales que las discriminan. El Estado no ha velado por que las medidas legales e institucionales, adoptadas contra la violencia intrafamiliar, protejan de manera adecuada a todas las mujeres.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados no han contado con herramientas adecuadas de planificación que les permita disminuir las inequidades sociales en sus respectivas jurisdicciones, sean estas regionales, provinciales, cantonales, distritales y parroquiales, sobre todo con un enfoque transversal en interculturalidad y género.

Considerando aquellos problemas que afectan a los grupos étnicos y mujeres en nuestro país a más de que estos grupos representan una porcentaje significativo del total de la población del país, de acuerdo a datos del censo de 2010 elaborado por el Instituto de Estadísticas y Censos (7.4% montubios, 7.2% afroecuatorianos, 7% indígenas y 50.44% mujeres) y tomando en cuenta que la Constitución del Ecuador, en su artículo primero establece que, “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”³; y de que de la misma manera la propia constitución respecto a la planificación local, establece que los GADs regionales, provinciales, cantonales, distritales y parroquiales, deben *planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial*, artículos 262 a 267; se plantea la elaboración de un documento operativo, de fácil comprensión, dirigida a los hombres y mujeres involucrados en el planificación local, actores sociales, comunitarios, públicos, privados y de asistencia técnica, para facilitar el trabajo de articulación y elaboración de los PDOTs cantonales con impacto a largo plazo.

Objetivos

Objetivo general

Incorporar el enfoque de interculturalidad y género en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador.

³Asamblea Nacional Constituyente (2008). “Constitución de la República del Ecuador”. Publicado en el Registro Oficial de 20 de octubre de 2008. Pág. 25

Objetivos específicos

1. Establecer el marco conceptual y normativo del proceso de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador.
2. Proporcionar un análisis básico e integrado de los conceptos fundamentales en torno a la equidad de género e interculturalidad; y su desenvolvimiento histórico.
3. Analizar el marco normativo nacional o internacional vinculante sobre Interculturalidad y Equidad de Género; interrelaciones existentes para la práctica del ejercicio de derechos humanos.
4. Describir la elaboración del PDyOT, con la aplicación de los procedimientos e instrumentos que incorporan el enfoque de interculturalidad y género, en las tres fases:

Fase I: Preparación previa e información local

Fase II: Diagnóstico participativo

Fase III: Propuesta

Procedimiento - Marco Metodológico

Metodología

- ✓ Recolección de información primaria y secundaria
 - AME
 - CONAGOPARE
 - CONGOPE
 - SENPLADES
 - GADs
 - EX-CONAMU
 - AMUME
 - CODENPE
- ✓ Análisis de la información
- ✓ Reuniones con funcionarios municipales responsables de la Planificación Territorial

Técnicas: bibliográfica y de campo

- ✓ Estudio crítico de los datos.

- ✓ Organización del material siguiendo los objetivos y temas de la tabla de contenidos.
- ✓ Redacción del borrador a partir del estudio crítico de los datos.
- ✓ Análisis del borrador.
- ✓ Redacción del informe final.

Marco Teórico

a. Marco teórico de la Ordenación Territorial desde el enfoque de Domingo Gómez Orea

El sistema territorial

El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

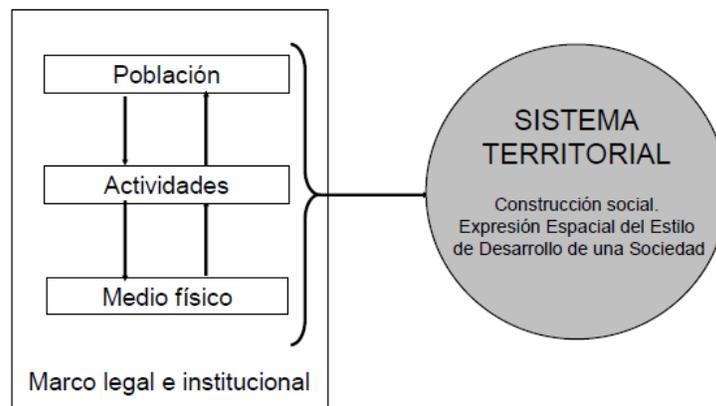


Figura 1. El sistema territorial⁴

La población se organiza en grupos de interés y genera instituciones que la vertebran así como normas legales que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas del juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio.

⁴ Gómez Orea, D. 2007. Ordenación Territorial, 2da edición. Mundi Prensa. Madrid. Pág. 43

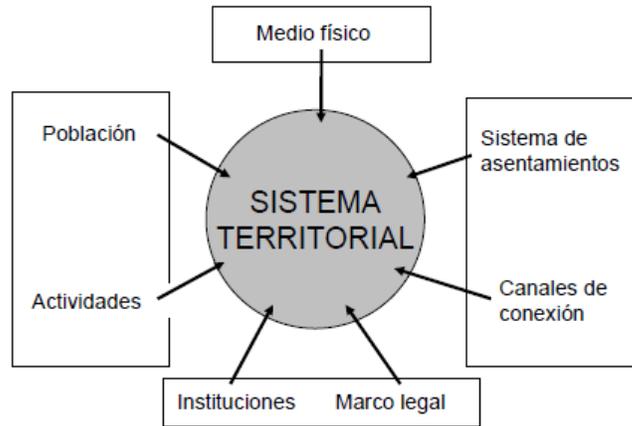


Figura 2. Los componentes del sistema territorial⁵

Por consiguiente las componentes del sistema territorial son las que muestra la figura 2: el *medio físico* o sistema natural tal como se encuentra, la *población* y las *actividades* que practica: de producción, consumo y relación social, el *poblamiento* o sistema de asentamientos poblacionales, los *canales de relación* o infraestructuras a través de las cuales éstos intercambian personas, mercancías, energía e información, las *instituciones* que facilitan el funcionamiento social y el *marco normativo* o *legal* que regula tal funcionamiento.

La idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, pero generalmente se refiere a los siguientes tipos paradigmáticos de regiones:

- Políticoadministrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneas o formales, definidas por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad puede referirse a aspectos temáticos (área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, hábitat de una especie, etc.) o integrales.
- Funcionales, conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente *polarizadas* por uno más importante, o por flujos de relación *direccionales* cual son las cuencas hidrográficas.
- Estratégicas: definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, etc.

⁵ Gómez Orea, D. 2007. Ordenación Territorial, 2da edición. Mundi Prensa. Madrid. Pág. 44

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de *coherencia* que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto) y el principio de *subsidiariedad* que establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible.

Seis niveles típicos definen la jerarquía de los sistemas territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

- Supranacional, por ejemplo la Unión Europea, el Cono Sur americano o el Corredor Centroamericano. Escala característica 1:1.000.000 o superior.
- Nacional o nivel estado nacional. Escala característica 1:500.000/1:1.000.000.
- Regional, primer nivel bajo el nacional. Escala 1:50.000/1:100.000.
- Subregional o comarcal, primer nivel por encima del municipal. Escala 1:25.000.
- Local o municipal. Escala 1:25000 a 1:10.000 o mayor.
- Nivel particular, división del municipio en “aldeas” polígonos, etc. Escala 1:5.000 o mayor.

Evolución planificada del sistema territorial: la ordenación territorial

Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma concertada entre los agentes socioeconómicos y en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como “lo que se debe hacer” es lo que “no se debe hacer”, y donde tan importante como resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

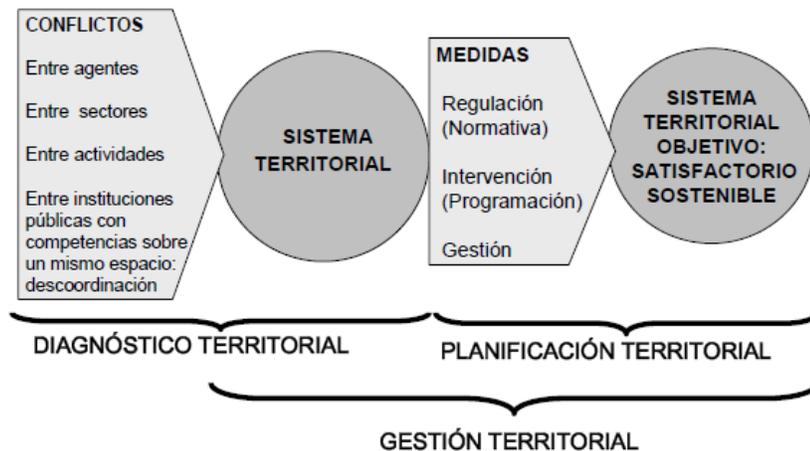


Figura 3. Las tres fases de la ordenación territorial⁶

La ordenación territorial implica, pues, tres facetas complementarias e iterativas:

- El *diagnóstico territorial* o análisis e interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
- La *planificación territorial* o definición del sistema territorial futuro y de las medidas (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Dentro de ésta, la *prospectiva territorial*, define escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.
- La *gestión territorial* o conjunto de diligencias para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

b. Marco Teórico de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial desde el enfoque de SENPLADES

Definiciones y Naturaleza

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral.

En orden a lo que establece el art. 41 del COPFP: “Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio.

⁶ Gómez Orea, D. 2007. “Ordenación Territorial”, 2da edición. Mundi Prensa. Madrid. Pág. 51

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

Los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el art. 43 del COPFP, “son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”.

Interrelaciones, Concordancias y Correspondencia

Por lo anterior, es indispensable que los dos tipos de Planes guarden absoluta concordancia entre sí. En ese sentido, las directrices de desarrollo que son el sustento de los planes respectivos, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio sino que debe que mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización. El gráfico presenta las interrelaciones y correspondencias que deben darse entre los dos instrumentos:

Figura 4. Contenidos Articulados



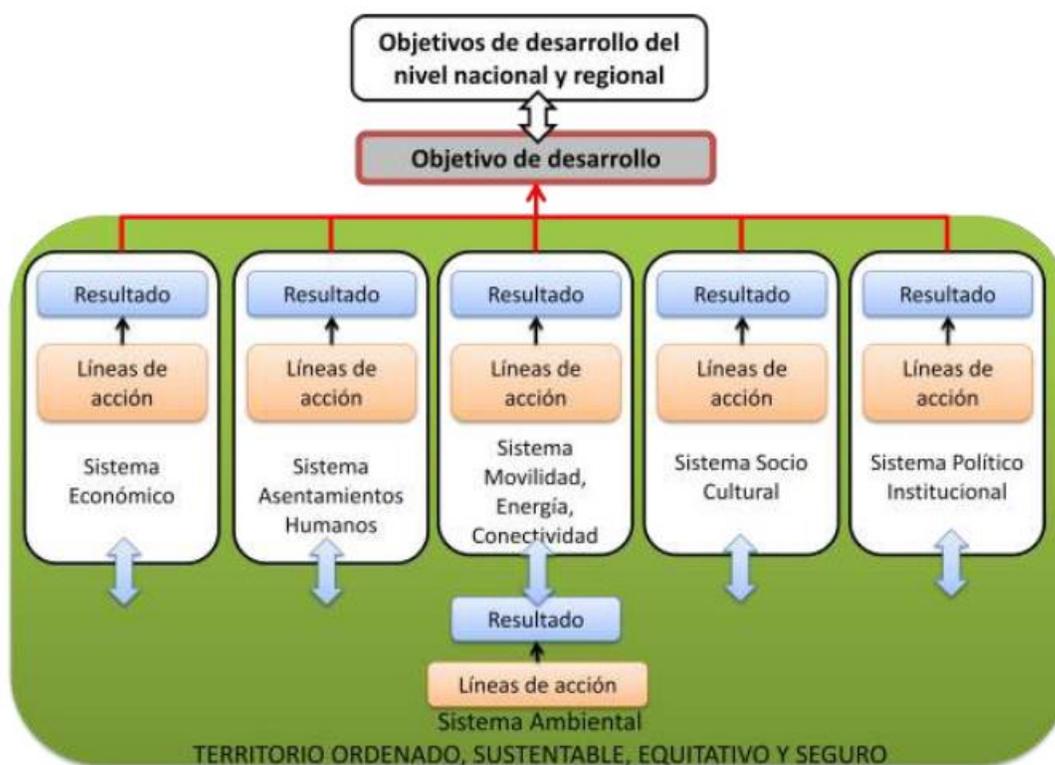
Fuente: SENPLADES

Pero esta relación intrínseca que deben guardar los planes de un mismo territorio, se extiende también a la que deben guardar con aquellos que se generen para los ámbitos de jurisdicción de otros gobiernos. Estas relaciones, que la Constitución identifica como *articulaciones*, se deben dar de modo vertical, es decir entre los instrumentos de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y de modo horizontal, es decir con los de los gobiernos pares circunvecinos. El mandato Constitucional es sin duda adecuado, en tanto los límites de un determinado territorio no siempre corresponden a lo que ambiental o económicamente puede ser identificado como una unidad territorial predeterminada, específica y diferenciada. Por el contrario, forman parte de un contexto territorial continuo que abarca a más de una jurisdicción política administrativa, con mayor o menor nivel de identidad e historia, pero por lo general estructurada con las mismas determinantes y condiciones sociales, económicas o ambientales. Así, los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, si bien pueden ser específicos para un territorio, por lo general deben contener directrices si no idénticas, sí concordantes y mutuamente adecuadas con las de otros niveles y jurisdicciones.

La concordancia a la cual se alude en las líneas anteriores debe darse en las interrelaciones e interacciones que deben guardar los componentes sistémicos que actúan en el territorio: el sistema ambiental vinculado al medio biofísico que a fin de cuentas acoge todas la actividades de la población , el sistema económico, el sociocultural, el político - institucional, el de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad, para viabilizar el logro de sus objetivos específicos y el desarrollo integral. Esos objetivos se alcanzan mediante líneas de acción específicas que se concretan en un lugar del territorio y en un tiempo determinado.

Existe por tanto una trama de relaciones y una dinámica que es propia de cada territorio. El esquema siguiente muestra gráficamente el conjunto típico de relaciones que deben analizarse como parte del diagnóstico y definirse en la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo.

Figura 5. Relaciones para el análisis del diagnóstico y presentación de la propuesta para alcanzar el objetivo integral de desarrollo



Fuente: SENPLADES

Como se aprecia en el esquema, el sistema ambiental es el que acoge todas las actividades y además determina límites y potencialidades de carácter ambiental que deben respetarse y pueden aprovecharse. Por lo tanto, además de requerir sus propios resultados, como sistema, el territorio es el sujeto a ordenar de modo correspondiente con los Objetivos de Desarrollo.

Las flechas del esquema señalan las interacciones que deben precautelarse, fomentarse o consolidarse entre los distintos sistemas que actúan sobre el territorio. No son viables las soluciones individuales o unidireccionales.

c. Marco Teórico del Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, desde el enfoque de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME.

La Constitución privilegia al individuo como sujeto y actor principal del desarrollo, con equidad y justicia social, diferenciando y respetando las diversidades individuales y grupales, así como los impactos de las acciones planificadas y desarrolladas en cada uno de los niveles de gobierno. El marco constitucional, por tanto, refuerza el concepto de Desarrollo Humano Sostenible, impulsado en el proceso PLP que se alinea a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Figura 6. Objetivos Nacionales del Plan Nacional del Buen Vivir

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

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV

En el marco de los objetivos del PNBV y las competencias establecidas para todos los niveles de gobierno, se concluye que actualmente la planificación del desarrollo es obligatoria, integral, articulada, participativa y centrada en el ser humano.

El principal instrumento que viabiliza este proceso de planificación en el cantón es el Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PCDOT, que articula en un solo estudio los contenidos del PDEC, el Plan Regulador de Desarrollo Urbano y el Plan Regulador de Desarrollo Físico Cantonal, previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Desde esta perspectiva el proceso PLP ha sido construido bajo un marco conceptual y una filosofía, validados ampliamente, y que han sido la base para emprender procesos de desarrollo territorial, cuyos objetivos son:

- Consolidar el proceso de cambio del rol de los gobiernos locales y de la sociedad civil, hacia una gestión democrática, participativa, concertada, estratégica y equitativa del desarrollo.
- Democratizar la gestión local, optimizando los esfuerzos organizacionales e institucionales, en base de la participación interactiva y el acceso de la sociedad civil a la toma de decisiones.
- Generar espacios permanentes de concertación local para armonizar los intereses comunitarios, públicos y privados, en la utilización y localización de los recursos con una visión compartida de desarrollo estratégico.
- Incorporar en todas las acciones concertadas: la sostenibilidad social, económica, ambiental y política; la viabilidad; la equidad e inclusión social (género, generacional, intercultural, de clase y grupos prioritarios).
- Generar un marco de actuación y capacidad operativa para la ejecución de políticas públicas (nacionales y locales).

Etapas del proceso PLP

El propósito es institucionalizar un sistema de planificación y gestión local concertado canalizando el acceso equitativo de la sociedad civil a la toma de decisiones cuyo fin es el mejoramiento equitativo de la calidad de vida local. Este proceso de cambio requiere de cinco condiciones.

1. Generación de una **cultura de participación y ciudadanía**.
2. Institucionalización de espacios permanentes de **concertación social y política**.
3. Construcción de una visión compartida, expresada en el **Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal**, con carácter de Mandato Social.
4. Sostenibilidad social, económica, territorial-ambiental y política-institucional.
5. Generación de un entorno estable de **Gobernabilidad Democrática**.

Marco Referencial

Un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) es un instrumento indispensable para lograr el desarrollo sostenible de un sistema territorial. Un PDyOT no es un simple ejercicio de delimitación de usos de suelo sobre un mapa; tiene que ver con el

producto que obtenemos los seres humanos al realizar actividades e interactuar con el territorio: los espacios. Las especificidades de la actividad humana y del territorio generan espacios diversos: socio-culturales, ambientales, económicos y políticos. Estos espacios se articulan en un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento territorial organiza las actividades humanas sobre un territorio, recurso natural finito, en función de las necesidades, intereses y aspiraciones comunitarias. Es así que un PDyOT se construye de forma organizada, participativa y comunitaria, a través de procesos desarrollados bajo principios, variables e indicadores científicos, democráticos, sostenibles, y con el apoyo de teorías, métodos y herramientas del conocimiento científico.

Un PDyOT no opera sobre un pedazo de corteza terrestre delimitado por fronteras político-administrativas, lo hace sobre un sistema territorial vivo, emergente, complejo y dinámico. Se trata de un instrumento de planificación y gestión estratégica y operativa, consensuado con la participación directa de la población y con un amplio respaldo político y de la sociedad civil.

El PDyOT prevé la articulación al Plan Nacional del Buen Vivir y los demás niveles de planificación seccional, con una ejecución en corresponsabilidad de los actores involucrados. El marco normativo prevé que los actores públicos y especialmente los gobiernos autónomos descentralizados, elaboren su planificación estratégica institucional.

La visión institucional, articulada al Plan Nacional del Buen Vivir y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Seccionales que correspondan, establecen las líneas estratégicas relacionadas con sus competencias específicas para un período plurianual o quinquenal.

A partir de estas líneas estratégicas se definen⁷:

- objetivos estratégicos y políticas públicas locales
- objetivos operativos,

⁷ AME - EX CONAMU (2009). “Enfoque de Género en la Planificación y Presupuestación Participativa”. Ultragraf, Quito-Ecuador. Pág. 8

- metas e indicadores de seguimiento y evaluación, para determinar la calidad del gasto e impactos previstos.

Con base en estos insumos se define la orientación estratégica, con las acciones que se desglosan en:

- Programas, para las líneas estratégicas y objetivos de largo plazo (según visión – EGD, evaluada en períodos quinquenales)
- Subprogramas, para desagregar componentes en aquellos programas que así lo requieren (largo plazo)
- Proyectos para la consecución de objetivos de corto y/o mediano plazo, que forman parte de programas y subprogramas, o plantean resultados específicos
- Actividades para el desglose de la ejecución de proyectos, o que constituyen acciones específicas (corto plazo)

Las diversas acciones se estructuran en un plan de inversiones plurianual de la institución, que es la base para el Plan Operativo Anual (POA) y Presupuesto.

CAPITULO I

Marco conceptual del Proceso de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial significa poner en orden las actividades humanas sobre un determinado territorio para disminuir e idealmente eliminar sus conflictos, en función de la capacidad de acogida de ese territorio; es decir, de su capacidad natural de responder a las actividades que se plantean.

En sentido técnico, primero se establece una clasificación de actividades, se evalúan para determinar las que son prioritarias para el desarrollo sostenible y se agrupan en función de los subsistemas. Posteriormente, se analiza el territorio y se lo clasifica en unidades territoriales, de acuerdo con sus características naturales. Con este análisis se revisa la interacción entre actividades y unidades territoriales, con el fin de determinar las actividades a las cuales el territorio puede responder sosteniblemente.

Para cada uno de los pasos a dar para ordenar un territorio existen teorías, métodos y herramientas científicas, democráticas y sostenibles. Enfatizamos las características de científicas, democráticas y sostenibles, porque la diversidad de los grupos sociales exige contemplar la objetividad, la equidad y la sostenibilidad en los procesos⁸.

Objetivos del PDyOT.

Con la exposición, explicación y significado de los objetivos diferenciaremos un plan de desarrollo y ordenamiento territorial de otros similares (plan de desarrollo local, plan de desarrollo urbano, entre otros).

El propósito fundamental de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial es organizar las actividades humanas dentro de un territorio específico, bajo principios, variables e indicadores científicos, democráticos y sostenibles⁹.

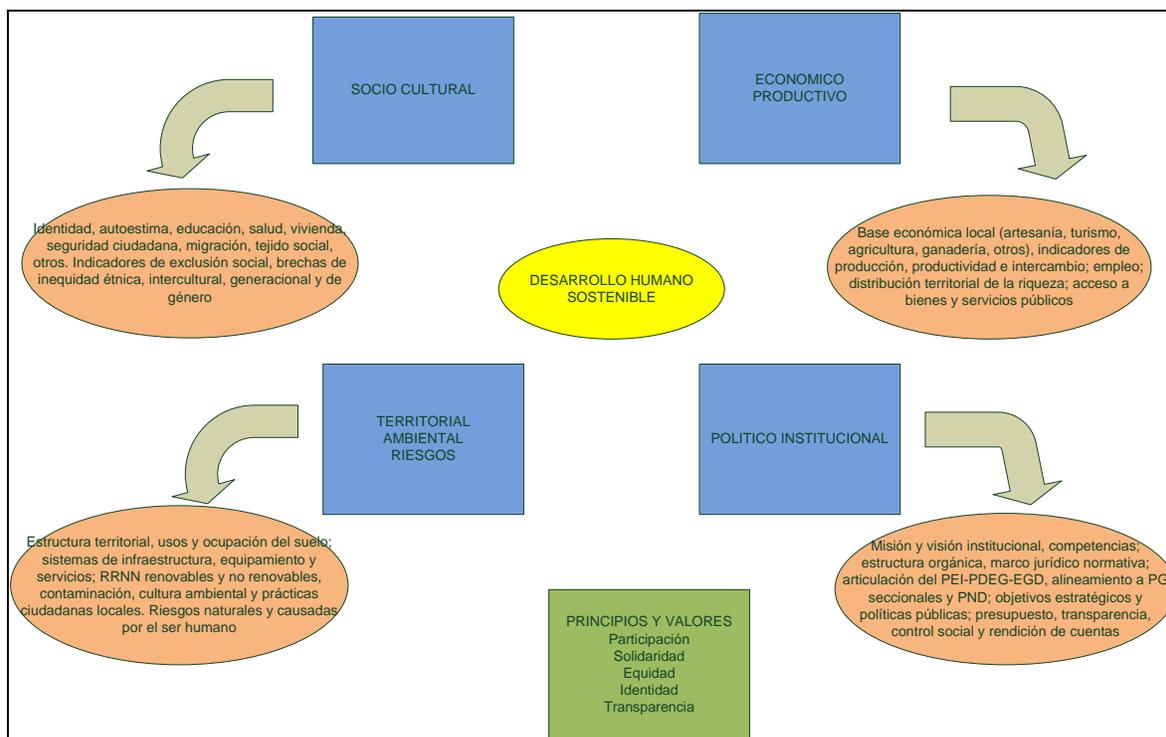
El objetivo principal del PDyOT es construir participativamente un plan de ordenamiento ambiental, socio-cultural, económico y político que posibilite planificar, gestionar y gobernar el sistema territorial.

La Constitución del Ecuador privilegia al individuo como sujeto y actor principal del desarrollo, con equidad y justicia social, diferenciando y respetando las diversidades individuales y grupales, así como los impactos de las acciones planificadas y desarrolladas en cada uno de los niveles de gobierno. El marco constitucional, por tanto, refuerza el concepto de Desarrollo Humano Sostenible, impulsado en el proceso PDyOT que se alinea a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

⁸ Proyecto FORMIA-CODENPE (2007). “Plan de Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Asentamiento Humanos”. Quito-Ecuador. Pág. 39

⁹ Proyecto FORMIA-CODENPE (2007). “Plan de Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Asentamiento Humanos”. Quito-Ecuador. Pág. 40

Figura 7. Enfoque Integrado de los Ejes del Desarrollo Humano¹⁰



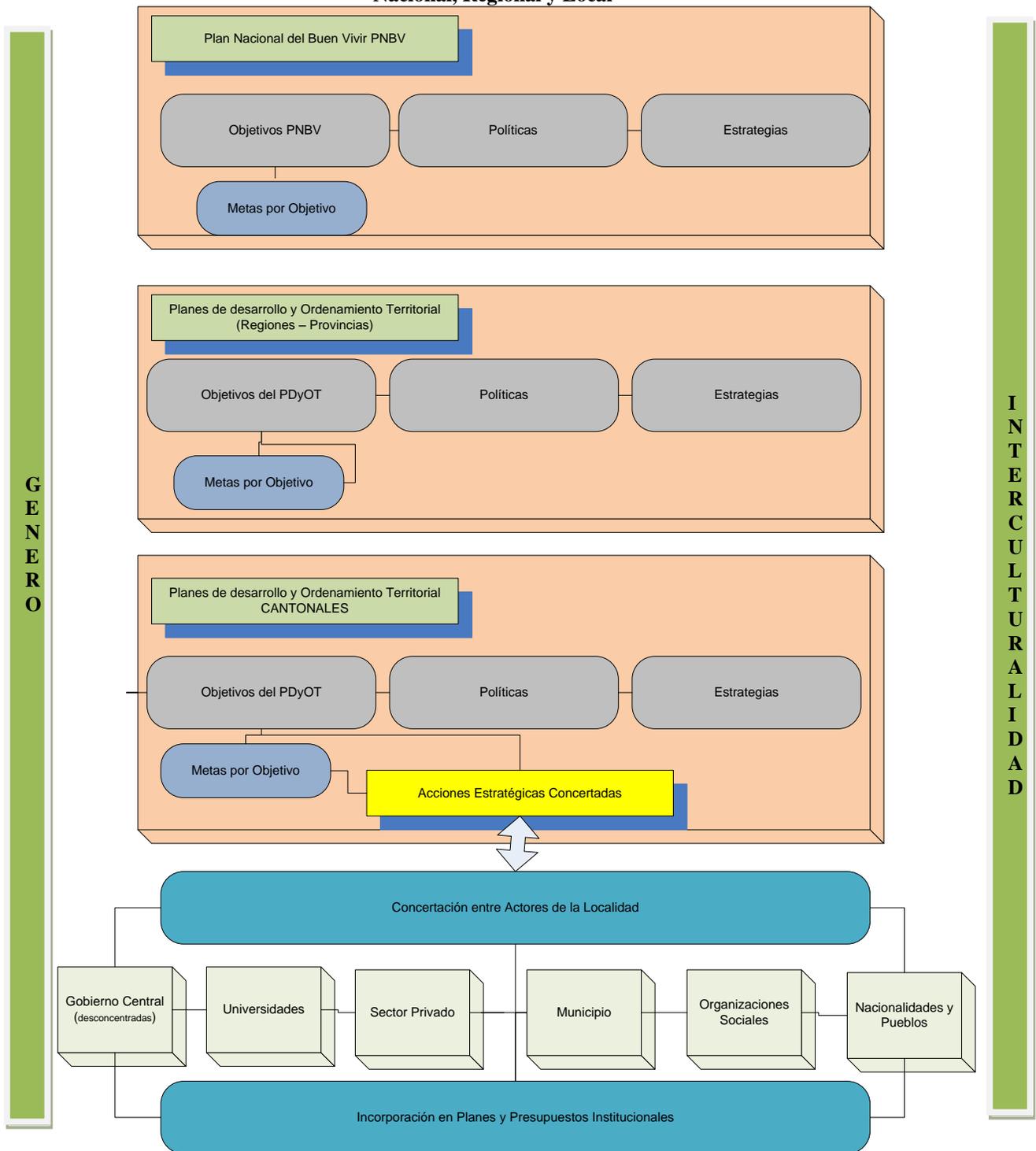
**Adaptado de Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor**

En el marco de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir PNBV y las competencias establecidas para todos los niveles de gobierno, se concluye que actualmente la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial es obligatoria, integral, articulada, participativa y centrada en el ser humano.

El siguiente gráfico ilustra la previsión constitucional de articulación del proceso de planificación, a través de sus objetivos, políticas, estrategias y metas, entre los diferentes niveles de gobierno.

¹⁰ AME – CONAMU - GTZ (2009). “Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal”. Ultragraf, Quito-Ecuador. Pág. 18

Figura 8. Transversalidad de la Interculturalidad y Género en el Relacionamiento de la Planificación Nacional, Regional y Local



**Adaptado de Guía Planificación y Presupuestación Participativa¹¹
Elaborado por Autor**

¹¹ AME - EX CONAMU (2009). “Enfoque de Género en la Planificación y Presupuestación Participativa”. Ultragraf, Quito-Ecuador. Pág. 29

Es importante resaltar que en la gráfica anterior se incorpora la transversalidad de la interculturalidad y el género en los procesos de planificación local de los diferentes niveles de gobierno. El objetivo es que sean considerados estos dos parámetros para que exista un énfasis en la identificación de problemáticas que permitan plantear soluciones, mismo que deberán ser reflejados en planes, programas y/o proyectos que permitan el mejoramiento y fortalecimiento tanto de la equidad de género como del ejercicio de derechos de los grupos étnicos, todo ello obviamente alineado a mejorar las inequidades sociales, meta del Plan Nacional del Buen Vivir.

La dinámica que se desarrolla en estos procesos de planificación, debe basarse en la participación activa de los diferentes actores institucionales, públicos, privados, organizaciones sociales, sobre todo de mujeres, pueblos y nacionalidades, y la ciudadanía en general, como autores, corresponsables y cogestores de la planificación, implementación y evaluación del PDyOT.

Etapas del proceso PDyOT

La ordenación territorial implica, pues, tres facetas complementarias e iterativas¹²:

- El diagnóstico territorial o análisis e interpretación del sistema territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
Para la elaboración del diagnóstico, los GAD deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual.
- La propuesta o planificación territorial o definición del sistema territorial futuro y de las medidas (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia él. Dentro de ésta, la prospectiva territorial, define escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.

¹² SENPLADES (2011). “Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Documento de trabajo. Pág. 14

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

- El modelo de gestión o gestión territorial para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

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

Marco Normativo PDyOT

El Marco Legal que a continuación se expone hace relación a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial expresados en la Constitución, en el COOTAD en el COPFP y en el PNBV.

a. Planificación y desarrollo

La constitución ecuatoriana representa el marco legal superior que respalda la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) a través de sus competencias exclusivas y recurrentes para la administración, planificación y desarrollo territorial; los pilares que la atraviesan son: los derechos, la planificación y la participación ciudadana.

La constitución recupera la planificación como eje fundamental para erradicar la pobreza, redistribuir los recursos y la riqueza y para el *desarrollo sustentable y el Buen Vivir*. (Art. 3, núm. 5).

La planificación está directamente ligada a la promoción de un desarrollo territorial equitativo autonómico y descentralizado (Art. 3, núm. 6). Incorpora el Ordenamiento Territorial y le otorga el carácter de obligatorio para todos los GADs (Art. 241) con el fin de promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo articulando las dimensiones socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, en el marco de la unidad del Estado (Art. 276, núm. 6) y de manera concurrente a todos los niveles de

gobierno (Art. 116 – COOTAD) bajo el paraguas del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 280 de la Constitución).

Art. 280 El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Por último, la planificación según el Artículo 299 del COOTAD El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

En síntesis la planificación para los GADs, es obligatoria, concurrente, articulada y orientado a un nuevo modelo de desarrollo (Sumak Kawsay).

b. Competencias

Art. 264 Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

c. Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Si bien la Constitución señala la obligatoriedad que tienen los GADs de hacer planificación, es en las leyes orgánicas (COOTAD y CPEFP) donde se especifica la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial:

Figura 9. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el CPF

CODIGO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS	
<p>Art 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las <u>decisiones estratégicas</u> de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una <u>visión de largo plazo</u>, y serán implementados a través del <u>ejercicio de sus competencias</u> asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización.</p>	<p>Art. 43.- Planes de Ordenamiento Territorial.-</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.</p>

MARCO LEGAL	SECCIÓN TERCERA DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
	<p>Cont. Art 43 ...</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.</p>

Fuente: Código de Planificación y Finanzas Públicas, 2010

Elaboración Autor

Figura 10. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el COOTAD

COOTAD	
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 295.- Planificación del desarrollo.- “Los gobiernos autónomos descentralizados, con la <u>participación</u> protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con <u>visión de largo plazo</u> considerando las <u>particularidades</u> de su jurisdicción, que además permitan <u>ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales</u>”.	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GADs para un apropiado desarrollo territorial, con autonomía y articulación desde lo local a lo regional y nacional y sustentado en el reconocimiento de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, con orientación a la calidad de vida de la población y la preservación ambiental

16

**Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010
Elaboración Autor**

d. Planificación y participación

La participación ciudadana es en la legislación ecuatoriana el eje para la planificación y el control social, para lo cual la Constitución establece que “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.” (Art. 100)

En el art. 279, se establece que en los GADs se conformarán los consejos de planificación y estarán presididos por sus máximos representantes y que se conformarán los consejos ciudadanos que serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

El CPFPP señala como deben conformarse los Consejos de Planificación:

Figura 11. De los Consejos de Planificación en los GADs

MARCO LEGAL	PROVINCIAL/MUNICIPAL	PARROQUIAL
CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS	<p>Art. 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Estarán integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La máxima autoridad del ejecutivo local 2. Un representante del legislativo local; 3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, y, 5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones . 	<p>integrado por:</p> <p>El Presidente de la Junta Parroquial;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial; 3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial; 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

**Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010
Elaboración Autor**

e. El COOTAD y el Ordenamiento Territorial

Figura 12. De los Consejos de Planificación en los GADs

MARCO LEGAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
COOTAD	<p><u>Funciones del GP:</u> Art. 41 (d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;</p>	<p><u>Funciones GM</u> Art. 54 (e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas</p>	<p><u>Funciones GP</u> Art . 64 (d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo: el de ordenamiento territorial y las políticas públicas: ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y. realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;</p>

MARCO LEGAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
COOTAD	<p><u>Competencias exclusivas:</u> Art 42 (a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;</p>	<p><u>Competencias exclusivas:</u> Art. 55 (a) 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</p>	<p><u>Competencias Exclusivas:</u> Art 65 (a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;</p>

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010
Elaboración Autor

f. EL COPFP y el Ordenamiento Territorial

Figura 13: Ordenamiento Territorial en el COPFP

MARCO LEGAL	SECCIÓN TERCERA DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS	<p>Art. 49.- Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.</p> <p>Art. 50.- Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran.</p> <p>Art. 51.- Información sobre el cumplimiento de metas.- Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art. 272 de la Constitución los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes.</p>

MARCO LEGAL	PROVINCIAL/REGIONAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS	Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;	Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto. Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.	Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.

MARCO LEGAL	SECCIÓN CUARTA DE LOS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y SUS INSTRUMENTOS
CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS	<p>Art. 57.- Planes de Inversión.- Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p>DISPOSICION TRANSITORIA TERCERA.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, proporcionarán la asistencia técnica necesaria para la formulación de instrumentos y metodologías necesarias para los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial.</p>

**Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010
Elaboración Autor**

g. El PNBV y el Ordenamiento Territorial

La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial:

En función de sus competencias y autonomía, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben formular sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial así como también los correspondientes presupuestos, en el marco del Plan Nacional y en consideración de las especificidades para cada territorio o localidad. Este proceso debe ser participativo de acuerdo a las disposiciones de la Constitución.

Por otra parte, el Plan y la Estrategia Territorial incluyen intervenciones que son competencia directa del Estado central que tienen una ubicación dentro del territorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La presencia de una obra de carácter estratégico a nivel nacional debe ser tomada en consideración en los planes de cada territorio. Esto implica que, dentro de los procesos de planificación territorial, se deben considerar una serie de intervenciones relacionadas con la implantación del proyecto nacional; y, por otra parte, se deberá compatibilizar el uso y ocupación del suelo para dar posibilidad a la concreción de obras de relevancia nacional.

Las directrices específicas para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial propiciarán la articulación entre niveles de gobierno y deben ser acompañados del desarrollo de la información estadística y cartográfica que posibilite el proceso de planificación. A ello se suma la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas de Gobiernos Autónomos Descentralizados a fin de que el ciclo de la planificación trascienda el momento de formulación de planes para hacer efectiva la gestión territorial y la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

CAPITULO II.

Marco Conceptual para la Inclusión del Enfoque de Interculturalidad y Género en los Procesos de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Enfoque de Género.

Como categoría de análisis, el concepto “género” es utilizado en las ciencias sociales desde que el antropólogo John Money propusiera, en 1955, el término “rol de género” describir los comportamientos asignados socialmente a los hombres y a las mujeres. En 1968, en sus estudios sobre los trastornos de la identidad sexual, el psicólogo Robert Stoller definió la “identidad de género” (gender identity) y concluyó que ésta no es determinada por el sexo biológico, sino por el hecho de haber vivido desde el nacimiento las experiencias, ritos y costumbres atribuidos a cierto género¹³.

Desde la antropología, el género ha sido definido como la interpretación cultural e histórica que cada sociedad elabora en torno a la diferenciación sexual. Tal interpretación da lugar a un conjunto de representaciones sociales, prácticas, discursos, normas, valores y relaciones. En otras palabras, un *sistema de sexo/género*, según plantea Rubin (1975) que dan significado a la conducta de las personas en función de su sexo. En consecuencia, el género estructura tanto la percepción como la organización concreta y simbólica de toda la vida social¹⁴.

Para la psicología, el concepto “género” alude al proceso mediante el cual individuos biológicamente diferentes se convierten en mujeres y hombres, mediante la adquisición de aquellos atributos que cada sociedad define como propios de la feminidad y la masculinidad. El género es, por tanto, la construcción psico-social de lo femenino y lo

¹³ Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. “Género”. Internet. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/108>. Acceso: (17-12-2011).

¹⁴ Moser, C. O. N. (1993), Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training, Routledge, Londres. Trad. cast.: Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación, Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995

masculino¹⁵. Desde la perspectiva psicológica, el género es una categoría en la que se articulan tres instancias básicas:

a) La *asignación de género*: se realiza en el momento en que nace la criatura, a partir de la apariencia externa de sus genitales.

b) La *identidad de género*: es el esquema ideo-afectivo más primario, consciente e inconsciente, de la pertenencia a un sexo y no al otro. Se establece más o menos a la misma edad en que la criatura adquiere el lenguaje (entre los dos y tres años) y es anterior a su conocimiento de la diferencia anatómica entre los sexos. Una vez establecida la identidad de género, cuando un niño se sabe y asume como perteneciente al grupo de lo masculino y una niña al de lo femenino, ésta se convierte en un tamiz por el que pasan todas sus experiencias.

c) El *rol de género*: es el conjunto de deberes, aprobaciones, prohibiciones y expectativas acerca de los comportamientos sociales apropiados para las personas que poseen un sexo determinado. La tipificación del ideal masculino o femenino es normativizada hasta el estereotipo, aunque en el desarrollo individual la futura mujer u hombre haga una elección personal dentro del conjunto de valores considerados propios de su género. No obstante, los roles y estereotipos de géneros, tanto femeninos como masculinos, están tan hondamente arraigados, que son considerados como la expresión de los fundamentos biológicos del género.

Desde esta perspectiva, **Joan Scott** (1986) ha planteado que el concepto “género” comprende cuatro elementos interrelacionados¹⁶:

a) *Símbolos y mitos* que evocan representaciones múltiples y, a menudo, contradictorias – Eva y María, por ejemplo, como símbolos de la mujer en la tradición cristiana occidental–, pero también mitos de luz y oscuridad, de purificación y contaminación, inocencia y corrupción.

¹⁵ Dio Bleichmar, E. (1985), "Género y sexo: su diferenciación y respectivo lugar en el complejo de Edipo", en *El feminismo espontáneo de la histeria*, Siglo XXI, Madrid

¹⁶ Scott, J. W. (1986), "Gender: a Useful Category of Historical Analysis", en *American Historical Review* 91. Trad. cast.: "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Amelany y Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.

b) *Conceptos normativos* que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos. Estos conceptos se expresan en doctrina religiosa, educativa, científica, legal y política, que afirman categóricamente y unívocamente el significado de hombre y mujer, masculina y femenina.

c) *Instituciones y organizaciones sociales de las relaciones de género*: el sistema de parentesco, la familia, el mercado de trabajo segregado por sexos, las instituciones educativas y la política. El género se construye a través del parentesco pero también mediante la economía y la política, que actúan hoy en día de modo ampliamente independiente del parentesco.

d) *La subjetividad y las identidades de género* (femenina y masculina).

Naila Kabeer (1994) ha planteado que estas relaciones de poder entre los géneros derivan de acuerdos institucionales gestados en instituciones sociales como el hogar, el mercado, el Estado y la comunidad, los cuales proporcionan a los hombres, más que a las mujeres, una mayor capacidad para movilizar reglas y recursos institucionales que promuevan y defiendan sus propios intereses. En la mayoría de los contextos, los hombres gozan, en términos generales, de un mayor acceso a los alimentos, a los puestos políticos o a la tierra, una mayor movilidad física, menos responsabilidades en términos de autocuidado o de cuidado de las personas jóvenes o ancianas, una posición privilegiada en términos de control del trabajo, sobre todo del trabajo de las mujeres, y una sexualidad menos confinada. Estas relaciones definen también la manera en que hombres y mujeres perciben sus necesidades prácticas cotidianas, además de provocarles intereses estratégicos discrepantes y, tal vez, conflictivos en la transformación a largo plazo de esas desigualdades. En la medida en que tales relaciones encarnan el privilegio masculino, es probable que parte de los intereses estratégicos de los hombres consista en una resistencia a la idea de que las desigualdades de género existen, son construidas socialmente y, en consecuencia, pueden ser desafiadas y transformadas¹⁷.

¹⁷ Kabeer, N. (1994), *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*, Verso, Londres. Trad. cast.: *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, UNAM, México, 1998.

A partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995), las agencias de Naciones Unidas, algunos organismos multilaterales como el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE, y múltiples organizaciones no gubernamentales de cooperación han asumido, en términos generales, el enfoque de las relaciones de género para abordar los retos de la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo, concluyendo que:

- a) El problema no es la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, o su falta de formación, créditos o recursos, sino los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres.
- b) Estas desigualdades no afectan únicamente a las mujeres, sino también al desarrollo en su conjunto; por tanto, la desigualdad debe considerarse una cuestión social, y no un tema de las mujeres.
- c) No se trata sólo de incorporar a más mujeres a los procesos y programas existentes, sino de llevar a cabo reformas para asegurar que éstos reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres, y contribuyan al logro de la equidad de género.

La estrategia Género en el Desarrollo (GED), más que cualquier otro enfoque sobre la participación de las mujeres en el desarrollo, se ha mostrado muy fecunda a la hora de construir conceptos (intereses y necesidades de género prácticos y estratégicos, triple rol, posición y condición de las mujeres, potencial de transformación) y marcos analíticos, para la evaluación del *impacto de género* de los procesos de desarrollo¹⁸.

Las impulsoras de GED han propuesto el *análisis de género* como el instrumento básico para obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres en un contexto determinado, y como una herramienta imprescindible para diseñar acciones de desarrollo y ayuda humanitaria. El análisis de género consiste en el examen sistemático de las funciones desempeñadas por mujeres y hombres, teniendo en cuenta los desequilibrios existentes en su acceso al trabajo, los recursos, el ocio, la riqueza, la cultura y el poder. Por tanto,

¹⁸ Moser, C. O. N. (1993), *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*, Routledge, Londres. Trad. cast.: *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*, Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995.

permite comprender los procesos e instituciones sociales que producen y reproducen la desigualdad genérica; los mecanismos de dominación que utilizan los hombres, como grupo social; las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo; la valoración asimétrica de la capacidad y comportamientos de ambos sexos, así como el distinto acceso a recursos y poder que así se genera.

Es importante señalar que el hecho de analizar la realidad “desde el género” no implica considerar a todas las mujeres como iguales. Aunque las mujeres comparten experiencias, fuerzas y obstáculos que les otorgan necesidades e intereses comunes, los cuales pueden, en determinadas circunstancias, propiciar su unidad como grupo, las formas de subordinación social y económica, y de vulnerabilidad, son tan complejas y están tan individualizadas como las personas que las sufren.

De la misma forma, *trabajar con mujeres* no significa que automáticamente se tengan en cuenta los aspectos relacionados con la desigualdad de género; esto se debe a que, a pesar de que las relaciones de género están siempre presentes, tomarlas en consideración requiere un interés especial en descubrirlas, aplicando para ello herramientas conceptuales y analíticas que permitan poner de manifiesto los procesos que producen y reproducen las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

También deben diferenciarse dos acepciones del género que coexisten en el campo de la planificación del desarrollo: la *dimensión de género* y la *perspectiva de género*. La primera se refiere al género como categoría de análisis, útil para conocer y evaluar un contexto, una realidad determinada, una experiencia o un proyecto. En cambio, la *perspectiva de género* alude no sólo al potencial analítico de esta categoría sino también a su potencial político, transformador de la realidad. Desde este ángulo, el género no es sólo una herramienta para el análisis de cómo están las mujeres en el mundo; también es una propuesta política en

tanto que exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones de género equitativas y justas¹⁹.

Definiciones Referentes al Género

- Recordemos que la **equidad de género** es el proceso de ser justo con mujeres y hombres²⁰. Asegurar esta justicia significa adoptar medidas para compensar desventajas históricas y sociales que han actuado negativamente en la vida de las mujeres diversas durante su ciclo vital.
- El **enfoque de género** es una lectura de la realidad que permite comprender los procesos sociales a través de las relaciones que establecen mujeres y hombres. El peso específico de este enfoque tanto en las políticas públicas locales como en la definición de un Estado democrático, es que permite ver las desigualdades sociales, económicas, afectivas e institucionales que se originan en la discriminación histórica hacia las mujeres²¹.
- El **análisis de género**, por tanto, permite desentrañar los obstáculos de género que afectan la vida de las mujeres diversas durante su ciclo vital y las relaciones de poder que se establecen entre mujeres y hombres; es un análisis que releva el hecho de que las decisiones municipalistas tienen que darse de modo diferenciado a mujeres y hombres considerando sus diferencias y las relaciones que se establecen entre unos y otras.

El enfoque de género no es una opción de unas por otros o viceversa. Por el contrario, es la única lectura que permite tomar decisiones correctas e informadas para revertir condiciones que perennizan la discriminación, la inequidad y la exclusión en las sociedades²².

¹⁹ Moser, C. O. N. (1993), *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*, Routledge, Londres. Trad. cast.: *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*, Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995.

²⁰ Análisis de género. Guía para la elaboración de políticas públicas. Servicio Nacional de la Mujer y Condición de la Mujer de Canadá. Santiago de Chile. 1996. Página 7

²¹ CONAMU , (2007). “Presupuestos Participativos con Enfoque de Género”. Quito-Ecuador Pág. 7

²² Ibid, Pág. 7

- **El género** se refiere a los roles, tareas y expectativas que la sociedad asigna a una persona por ser hombre o mujer sin que haya una necesidad biológica de que se asignen de esta manera. Los roles que se asignan a hombres y mujeres difieren entre las culturas del mundo, y también hay cambios en una misma sociedad a través del tiempo. El modo de ser de hombres y mujeres está determinado por concepciones manejadas desde la niñez, que definen roles específicos y generalmente ubican a los hombres en el espacio público y a las mujeres en el ámbito privado, es decir doméstico. Estos roles según género masculino o femenino son aprendidos en la familia, la escuela y la sociedad²³.
- **Intereses estratégicos**, están relacionados con el poder que ejercen hombres y mujeres, lo que puede ocasionar opresión, subordinación y/o violencia. Tomarlos en cuenta permite modificar progresivamente las relaciones de poder entre hombres y mujeres²⁴. Por ejemplo: en el caso de las mujeres, sus intereses estratégicos se refieren a organizarse con el fin de tener mayor acceso a cargos de poder, mayor participación en la toma de decisiones, mayor acceso a recursos, usar el tiempo libre para capacitarse, reducir la carga de trabajo productivo y reproductivo, contar con la corresponsabilidad doméstica del hombre, entre otros.
- **Acciones positivas o afirmativas**, son medidas de carácter temporal cuyo objetivo es disminuir hasta erradicar las brechas de género, es decir, las enormes distancias sociales, económicas, políticas que impiden ejercer los derechos en igualdad de condiciones tanto a mujeres como a los hombres.
Las acciones positivas son una herramienta presente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que generan normativas de discriminación positiva a favor de los sectores de la población que se encuentran en situación de desigualdad, entre éstos las mujeres²⁵. Es decir, se constituye en una pieza clave para lograr la equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

Es importante recalcar en este contexto, que género es un concepto que se basa en las

²³ Ibid, Pág. 7

²⁴ Gómez Rosario y Rodas, Raquel . 2002. “ Los derechos humanos con enfoque de género. Guía de educación. Quito – Ecuador. Pág. 25

²⁵ Masaya Lllavaneras Blanco, 2006. “Presupuesto y Género” Venezuela. Pág. 10

relaciones de género, es decir, en qué situación y en qué posición están las mujeres en relación con los hombres, y no siempre son las mujeres perjudicadas

Enfoque de Interculturalidad.

El enfoque intercultural como propuesta crítica permite cuestionar y desnaturalizar las relaciones sociales coloniales a través de la comprensión de cómo las élites criollas a través de la fundación del Estado ecuatoriano continuaron las relaciones coloniales e instauraron un colonialismo interno que no sólo que no ha tomado en cuenta a indígenas y afroecuatorianos, sino que los ha excluido explícitamente como ciudadanos/as²⁶ imponiendo relaciones de poder que posicionaron a la cultura de los dominadores como la única válida, despreciando y desvalorizando las culturas originales que fueron tratadas como atrasadas, primitivas, equivocadas, es decir, no válidas; razón por la que fueron subordinadas, invisibilizadas y negadas lo cual tuvo como resultado la violación de sus derechos humanos individuales y colectivos que se traducen en condiciones de vida precarias.

Producto del colonialismo interno las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos han sido empobrecidos como podemos ver en la siguiente figura:

²⁶ Cuando se funda la República del Ecuador en 1830, los ciudadanos eran únicamente: “hombres casados mayores de veintidós años, que tuvieren una propiedad mayor de 300 pesos, profesionales o dedicados a alguna industria, que no estuvieren sujetos a otra persona como sirvientes o jornaleros” <http://www.ecuaworld.com/ecuablog/index.php>, visita en junio de 2009.

Pese a que mujeres y hombres indígenas y afrodescendientes lucharon en las guerras de independencia, no fueron incluídos en la nueva nación como ciudadanas/os, ni siquiera han sido visibilizados en la historia oficial. Por ello, organizaciones indígenas como la CONAIE (Confederación de Nacionalidades indígenas del Ecuador) dicen que la República del Ecuador no solo que se constituyó sin los pueblos indígenas y afrodescendientes sino en contra de ellos.

Tabla 1: NBI Población Indígena por Nacionalidad y Pueblo

Nacionalidad	NBI %	Pueblo	NBI%
Achuar	95.4	Chibuleo	97.8
Cofán	87.5	Karanki	96.7
Awa	98.0	Kayambi	97.5
Chachi	98.7	Kañari	95.5
Epera	66.2	Kichwas de Tungurahua	96.9
Waorani	90.6	Kichwas de Cotopaxi ²⁷	98.7
Kichwas de la Amazonia	93.11	Kisapincha	98.6
Secoyas	85.8	Kitu Cara	79.9
Shiwar	95.9	Manta Huancavilca	70.2
Shuar	96.4	Natabuela	75.7
T'sachilas	97.1	Otavalo	82.6
Záparas	95.1	Otros pueblos	82.9
		Puruhá	96.2
		Salasaca	88.3
		Sarakuru	91.4
		Waranka	89.0

Fuente: SIISE- CODENPE Datos de Censo 2001

Fuente: SIISE-CODENPE, Datos Censo 2001
Elaboración Autor

El enfoque intercultural nos recuerda que la única forma de comprender a las culturas es interpretar sus manifestaciones de acuerdo con sus propios criterios culturales lo cual nos permitirá replantearnos nociones etnocéntricas y patriarcales. Así sobre la base a la valoración de la diversidad y el enriquecimiento mutuo los conflictos por la asimetría actual interrelacional se pueden resolver mediante el respeto, el diálogo, la escucha mutua, la concertación y la sinergia. Esto implica detectar y refrenar el etnocentrismo que todos los pueblos practican y que en el caso del Ecuador la cultura mestiza hegemónica ejerce e impone desde el Estado, etnocentrismo que conduce a interpretar prácticas culturales de otras culturas a partir de los criterios de la cultura hegemónica. La negación de la diversidad es causa de una esquizofrenia social que se manifiesta en el amor- odio a las propias identidades culturales, sean estas indígenas, afroecuatorianas, montubias y mestizas, y en una exclusión y vergüenza por lo no-occidental.

Para el enfoque intercultural la diferencia no puede ser considerada como un argumento para la discriminación. La igualdad tampoco puede ser un argumento para la

²⁷ Con frecuencia se identifica al pueblo kichwa de Cotopaxi con los panzaleos, pero este es un error histórico, puesto que esta cultura abarcó la zona desde Cotocollao hasta el nudo de Tío Cajas. (Entrevista a Galo Ramón: 2008)

invisibilización de la diferencia. Por ello, la diversidad y la igualdad son dos caras de la misma moneda. En una fórmula podríamos decir que ejercer la interculturalidad en la sociedad significaría ser “diversamente iguales”²⁸.

La interculturalidad está sujeta a variables como: diversidad, definición del concepto de cultura, obstáculos comunicativos por las diversas cosmovisiones, políticas poco respetuosas de los Estados, jerarquizaciones sociales marcadas, sistemas económicos excluyentes. El enfoque intercultural da pistas para analizar cómo las visiones coloniales se han extendido hacia la población mestiza y han intentado hacer de ella un *licuado de identidad* que pretende sobreponerse y reemplazar a las identidades culturales diversas.

Esta invisibilización, exclusión y violencia si bien han sido comunes para toda la población indígena, afro-ecuatoriana y montubia, ha sido mayor con las mujeres de estos pueblos que en mayor medida en el caso de los indígenas viven en el campo (82%), las cuales como consecuencia se encuentran en pésimas condiciones de salud, educación e ingresos. Para visibilizar aquellos, a continuación se presentan ciertos datos estadísticos alarmantes:

Tabla 2: Pobreza extrema pertenencia étnica

INDICADOR	POBLACION	%ECUADOR
Pobreza Extrema	Total	20.30
	Indígena	36.70
	No indígena	18.5067.90
Pobreza Total	Total	56.60
	Indígena	45.00
	No indígena	

**Fuente: CODENPE 2010 (INEC –ENEMDUR 2006)
Elaboración Autor**

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre el racismo y la discriminación racial, realizada en el 2004 por la Secretaría Técnica del Frente Social y el INEC se demostró que los más afectados por el racismo son los afroecuatorianos (88%) seguidos por los pueblos y nacionalidades indígenas (71%), lo que tiene estrecha relación con las condiciones en que viven. En efecto, estos grupos son los más empobrecidos en el Ecuador, los

²⁸ Frase de las organizaciones de mujeres en los 80´ recogido en Rodríguez, 2011.

afroecuatorianos con el 70.1% y los indígenas con el 90.1%, poseen la tasa de analfabetismo más alta del país, los primeros con el 10,2% y los segundos con el 28.1% y obtienen menos ingresos que blancos y mestizos²⁹.

Todos estos datos evidencian una deuda histórica que el **Estado Uninacional** en el Ecuador debe saldar, una forma de hacerlo es apoyar la implementación del enfoque de interculturalidad en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Definiciones referentes a la Interculturalidad.

Interculturalidad.- La interculturalidad se produce cuando dos o más culturas entran en interacción de una forma horizontal y sinérgica. Esto supone que ninguno de los grupos se encuentra por encima de otro, lo que favorece la integración y la convivencia de las personas³⁰.

Este tipo de relaciones interculturales supone el respeto por la diversidad; aunque la aparición de conflictos es inevitable, éstos se resuelven con respeto, diálogo y concertación.

Los rasgos fundamentales de la interculturalidad son:

- La afirmación de la identidad consigo mismo y con su propio entorno. Está en cierto modo determinado que solo aquellos que se reconocen y se valoran a sí mismos estarán en capacidad de ingresar a un proceso de interculturalidad. Una segunda instancia, es la capacidad de reconocer los valores de los “otros” diferentes a él y respetarlos conscientemente.
- La capacidad de comprensión y tolerancia a los “otros”, de tal manera que esta cualidad, le pueda permitir su coexistencia en armonía y más bien en un momento óptimo aprovechamiento de las potencialidades existentes.
- La posibilidad de aplicar las concepciones de la diversidad y la interculturalidad no solo a los temas restringidos como son la relación entre individuos de culturas diferentes y, dentro de esto, dominados vs dominantes, sino en los diversos campos aplicados, ya sea a lo social, la salud, la economía, la cultura, las ocupaciones cotidianas, la ciencia, el

²⁹ Ministerio Coordinador de Patrimonio (2010: 16).

³⁰ Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. 2010. “La Participación Ciudadana y el Estado Plurinacional. Pág. 5

arte, entre otros.

- La interculturalidad, concebida como una posibilidad democrática para un adecuado entendimiento y comprensión entre pueblos culturalmente diversos que habitan en un territorio o circunscripción político-administrativa común, pretende el impulso y desarrollo de la sociedad en su conjunto a partir de las riquezas y potencialidades de cada una de las culturas.

Plurinacionalidad.- Plurinacionalidad como el reconocimiento de la diversidad político-social, étnico-cultural del Ecuador, que se expresa en los Derechos Colectivos de las Nacionalidades y Pueblos. Constitución de la República³¹

La siguiente tabla pretende diferenciar características entre los modelos de Estado tradicional y plurinacional³².

Figura 14: Diferencia Modelos de Estado

ESTADO UNINACIONAL	ESTADO PLURINACIONAL
Presupone una cultura homogénea cuya producción y reproducción se refuerza a través de un sistema educativo y servicios públicos uniformes, lineales.	Evidencia una realidad cultural diversa, concretada en el reconocimiento de idiomas, saberes, prácticas curativas, urbanidades ruralidades, etnicidades, preferencias religiosas, etc.
Presupone que todos los individuos son iguales.	Evidencia la diversidad individual: hombres, mujeres, niños, adultos mayores, campesinos, indígenas, mestizos, blancos, afrodescendientes, etc.
Establece una relación legal contractual con los individuos, organizaciones y la sociedad, desconoce el derecho consuetudinario de los pueblos ancestrales.	En el contrato social (Constitución) se establece alcances y limitaciones del derecho consuetudinario de los pueblos ancestrales, reconoce los códigos de justicia indígena
Parte desde una construcción ahistórica del espacio geográfico: “Hoy se funda la nación=Estado en este espacio geográfico”.	Rescata la construcción histórica del espacio geográfico por las culturas (nacionalidades) y pueblos: Azteca, Maya, Quiché, Kichwa, Tsáchila, Shwar, Achwar, Ona, etc.

³¹ Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. 2010. “La Participación Ciudadana y el Estado Plurinacional. Pág. 6

³² Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010. “Implicaciones conceptuales, normativas y políticas para la implementación del estado Plurinacional”. Quito-Ecuador. Pág. 3

Gobierna desde la administración política de secciones, arbitrariamente establecidas del espacio geográfico estatal.	Gobierna desde el reconocimiento de la territorialidad histórica de las culturas originarias que construyeron socialmente su espacio antes de la existencia del Estado. Coexiste con el ordenamiento territorial establecido.
Administra recursos públicos desde la óptica de “ <i>la tierra pertenece al ser humano</i> ” fomenta el desarrollo del poder adquisitivo: acceso a bienes de consumo (canasta familiar), acceso a saneamiento básico, comunicación, servicios educativos, servicios de salud, empleo, etc.; el suelo con más servicios urbanos es más caro.	Reconoce la óptica “ <i>el ser humano pertenece a la tierra</i> ”, administra como bienes públicos los recursos naturales y las políticas sociales (salud, educación, seguridad alimentaria).

Fuente: Secretaria de Pueblos, Movimiento Sociales y Participación Ciudadana 2010
Elaboración Autor

Estado Plurinacional e Intercultural implica ir a la equidad, a una igualdad de condiciones para el ejercicio pleno de derechos a través de una ciudadanía intercultural. Para lograr esto, se deben implementar acciones afirmativas a que los pueblos tengan igual acceso a condiciones para mejorar su calidad de vida; implica cambiar las relaciones de poder tradicionales, en un sentido transformador, es cambiar al Estado como tal³³.

Diversidad cultural.- La diversidad cultural refiere a la convivencia e interacción entre distintas culturas. La existencia de múltiples culturas está considerada como un activo importante de la humanidad ya que contribuye al conocimiento. Cada persona, por otra parte, tiene derecho a que su cultura sea respetada tanto por otras personas como por las autoridades.

Nacionalidades y Pueblos.-Las Nacionalidades son entidades históricas y políticas que tienen una identidad histórica, idioma y cultura comunes, que viven en un territorio determinado mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad.

³³ Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010. “Aproximaciones Conceptuales sobre el Estado Intercultural y Plurinacional. Quito-Ecuador. Pág. 10

Los pueblos indígenas, en cambio, se definen como las *colectividades originarias*, conformadas por comunidades con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal.

En una Nacionalidad pueden existir diversos pueblos, que mantienen las características esenciales de ella, por ejemplo su idioma, pero que tienen otros elementos que los diferencian.

En el Ecuador coexistimos trece nacionalidades y dieciséis pueblos indígenas totalmente diferenciados, los cuales somos descendientes de los grupos originarios que poblaron el territorio ecuatoriano desde hace miles de años y nuestra presencia histórica determina el carácter pluricultural y multiétnico del país, sin embargo desde la conquista española los derechos históricos y las libertades políticas de nuestros pueblos han sido constantemente violadas.

Respeto a la Identidad Cultural.- Se reconoce el valor de la cultura y la identidad de todos los pueblos del mundo, enfrentando el prejuicio de que todos debemos imitar el estilo de vida de los países ricos. Ésta representa una reivindicación de gran valor en nuestro país con una rica historia y tradiciones culturales diversas.

El “Buen Vivir”.- Lucha, desde las propias comunidades y organizaciones, por la construcción colectiva de nuevas condiciones favorables para la vida digna y libre de las Nacionalidades y Pueblos³⁴.

¿En qué consiste el “Buen Vivir” o *Alli Kausai*?

El Desarrollo Alternativo o Buen Vivir, asumido como visión de desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, implica según sus propulsores, “la revisión de varios conceptos manipulados superficialmente en el lenguaje común del desarrollo”.

³⁴ PRODEPINE- Fundación Julián. 2006. “ Plan Nacional de Desarrollo Indígena”. Quito-Ecuador.

Para visualizar contrastes confrontamos las visiones del desarrollo tradicional y del enfoque del “Buen Vivir” en el siguiente cuadro sinóptico³⁵:

Figura 15: Visiones Contrapuestas del Desarrollo

Visión del Desarrollo Tradicional	Visión del “Buen Vivir” (Alli Kausai)
El desarrollo tradicional concibe a las comunidades indígenas como pobres.	Las comunidades y organizaciones no son pobres. El problema es que este tipo de bienes no son considerados y valorados por la cultura occidental
El desarrollo tradicional se integra por partes, áreas o componentes, mientras	El “Buen Vivir” sólo puede ocurrir alrededor de una cosmovisión o modelo integral de vida.
El desarrollo occidental privilegia los ingresos monetarios	El “Buen Vivir” privilegia la complementariedad de los factores que ofrecen seguridad a la vida individual y colectiva
El desarrollo tradicional aplica cronogramas de corto plazo, tiempos útiles para la ejecución de actividades.	El “Buen Vivir” se cumple en el mediano y largo plazo.
El desarrollo occidental privilegia el crecimiento económico	El “Buen Vivir” es posible solamente si se logra el Crecimiento Humano.
El desarrollo tradicional trata de asimilar a las Nacionalidades y Pueblos a la sociedad capitalista	El “Buen Vivir” valora la sociedad solidaria y humana
El desarrollo tradicional es reduccionista: establece metas y objetivos para el ámbito local o microregional.	El “Buen Vivir” tiene como referencia a la comunidad como parte del Pueblo y de la Nacionalidad.
El desarrollo occidental predica la apoliticidad, a pesar de que consolida el sistema político vigente.	El “Buen Vivir” auspicia la participación del ser humano como ser político
El desarrollo occidental es acrítico respecto de la sociedad global.	El “Buen Vivir” postula la construcción colectiva de una nueva sociedad con referentes de autonomía, democracia y equidad.
El desarrollo tradicional debilita las estructuras organizativas de las Nacionalidades y Pueblos	El “Buen Vivir” privilegia su fortalecimiento.

**Fuente: Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010
Tomado del Sistema de Información de la Dirección de Plurinacionalidad**

³⁵ Ibid

CAPITULO III.

Marco Normativo Nacional e Internacional Vinculante sobre Equidad de Género e Interculturalidad.

Equidad de Género

Las brechas de inequidad entre hombres y mujeres persisten, a pesar de los importantes avances en el marco normativo en este tema. Incluir a las mujeres en el proceso de planificación y presupuestación local, evidencia un progreso en la aplicación de los derechos humanos; es una apuesta por la democracia y el desarrollo en igualdad de condiciones y oportunidades.

El reconocimiento de las mujeres diversas como sujetos de derechos, se plasma en instrumentos normativos internacionales ratificados por el Ecuador, y, por tanto, mandatarios y vinculantes tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales, así como en leyes nacionales de carácter específico.

Cumplir con los principios establecidos en los diferentes instrumentos jurídicos, ayuda a crear un lenguaje común y un clima propicio para que autoridades, funcionarios y funcionarias de los gobiernos locales, para que definan e implementen estrategias y acciones afirmativas en los procesos participativos locales y se desarrollen en escenarios de equidad e igualdad de género.

Legislación internacional vinculante al Ecuador

Los documentos del **derecho internacional** vinculantes al Ecuador sobre los derechos humanos específicamente de las mujeres son los siguientes:

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (10.12.48 por la Asamblea General de la ONU). Proclama los principios de igualdad y no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole³⁶.

³⁶ AME-CONAMU-GTZ. 2009. “Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal” Ultragarf, Quito-Ecuador. Pág. 24

- **Declaración del Milenio** (08.09.00 por la Asamblea General de la ONU). Proclama los Objetivos del Milenio (ODM); Objetivo 3 “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, promueve una participación equitativa de las mujeres en todos los niveles de educación, equidad económica entre los géneros, incremento de la participación política de las mujeres y reducción de la violencia³⁷.
- **Convención para eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/9.11.81/ ONU)**. Condena la discriminación contra la mujer en todas sus formas y define la discriminación de género; tiene un protocolo facultativo que permite la vigilancia de los estados por parte de la comunidad internacional en el cumplimiento de sus garantías. Es la Carta magna de las mujeres ya que sus garantías son aplicables en todos los ámbitos de la vida ciudadana y de las democracias³⁸.
- **Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer** (17.03. 49). Consagra la igualdad de derechos políticos entre mujeres y hombres, y hace un llamado especial para que los países del mundo garanticen el voto de las mujeres y su participación en democracia³⁹.
- **Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer** (17.03.49) consagra *la igualdad* de derechos civiles entre géneros y ratifica la igualdad ante la ley⁴⁰.
- Otros como **Convención de Belem do Pará** para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la “**Convención para la eliminación del tráfico de personas y la explotación de la prostitución**”⁴¹.

Legislación nacional

En el marco del derecho nacional, encontramos:

- **Constitución Política de la República** garantiza el principio de la *igualdad* de las personas, de sus deberes, derechos y oportunidades y la no discriminación por motivos de etnia, edad, sexo, identidad de género, etc. “*El Estado adoptará medidas de acción*”

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid Pág. 24

³⁹ Ibid. Pág.25

⁴⁰ Ibid. Pág. 25

⁴¹ Ibid. Pág. 25

afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. (Art. 11/2).

El “Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público” (Art. 70).

Sobre la **participación**, se establece que, los y las ecuatorianas tienen derecho de participar en los asuntos de interés público y a ser consultados (Art. 61/2,4); que su participación individual y colectiva será protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Esta participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (Art. 95).

Respecto a la participación en los diferentes niveles de gobierno, “Se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos⁴². La participación en estas instancias se ejerce para:

1. *Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
2. *Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
3. *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
4. *Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
5. *Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

⁴² Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Constitución de la República del Ecuador. Art. 96

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (Art.100).

En relación a la **planificación participativa**, se establece que la planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (Art. 275). En este sentido determina que para lograr un buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles (Art. 278/1). El Estado garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Art. 85/3).

Es importante mencionar que la Constitución prevé la construcción de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo. De este será parte un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana y tendrá una secretaria técnica que lo coordinará; dictará lineamientos, políticas y aprobará el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, los concejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional (Art. 279).

Se establece como una de las principales competencias generales, la obligatoriedad de articular la planificación de nivel nacional, con los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobiernos seccionales autónomos. A los gobiernos cantonales (municipales) les corresponde articular el PND con el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal – PDEC- (Art. 280).

En relación a la *distribución de recursos*, se determina una distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (Art. 85/3).

- **Plan Nacional para el Buen Vivir -PNBV-** es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Art. 280).
- **Plan de Igualdad de Oportunidades -PIO-** utilizado como la herramienta para disminuir las brechas de inequidad de género existentes. Enfatiza los temas de: participación social y política de las mujeres, su ejercicio de ciudadanía vinculado a la gobernabilidad democrática; de violencia educación autonomía derechos económicos, ambientales, laborales y de acceso a recursos; salud, derechos sexuales y reproductivos y justicia. Estos temas contienen políticas que orientan la gestión de los gobiernos locales **para planificar su desarrollo, garantizando recursos para incluir la equidad**⁴³.

Interculturalidad.

Legislación internacional vinculante al Ecuador

- **Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Derecho Económicos, Sociales y Culturales.**

Estos instrumentos reconocen que para cumplir con los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo, la base fundamental es el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables⁴⁴. En este contexto, dichos instrumentos internacionales reconocen que todos los pueblos tienen el derecho a la

⁴³ AME-CONAMU-GTZ. 2009. “Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal” Ultragarf, Quito-Ecuador. Pág. 24

⁴⁴ FONDO INDÍGENA – CODENPE. 2009. “Sistema de Monitoreo de la Protección de Derechos y el Buen Vivir de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. Pág. 9

autodeterminación. En virtud de este derecho los pueblos pueden establecer libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Por último, aquí se señala que para lograr estos fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

El uso del término pueblo es aclarado por el Convenio no 169 de la OIT en el sentido de que la utilización del término no debe interpretarse en el sentido de la implicación en los que atañe a los derechos que pueda conferirse de acuerdo con el derecho internacional.

- **Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.**

En el marco de los principios proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se explica que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin discriminación alguna en particular por motivos de raza, color u origen, se considera que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa. No obstante, la Convención incita a los estados parte a la creación de medidas especiales con el fin de garantizar la vida de grupos étnicos y para proteger a las personas, dentro de las condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, distinguiendo dichas medidas de las acciones de discriminación racial⁴⁵.

En nuestro país, los denominados grupos étnicos, consecuentemente se han autodefinido como naciones, nacionalidades o pueblos indígenas y a la luz de la disposición de este instrumento internacional, los gobiernos nacionales, están obligados a tomar medidas especiales o adecuadas en las esferas social, económica, cultural y otras para garantizar el desarrollo del Sumak Kawsay, desde sus propias realidades y cosmovisiones.

- **Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT.**

Es el principal instrumento jurídico internacional que reconoce como “pueblos

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”. Internet. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>. Acceso: (10-10-2011).

indígenas” a aquellas personas que descienden de poblaciones que habitan desde antes de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que hasta la actualidad conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

El Art. 7 de este Convenio establecer que *“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y mantenerlos bajo su control”*⁴⁶. Pero también dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Lo que es palabras del sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, significa que en un Estado Plurinacional los pueblos indígenas tienen el derecho de contar con sus propias instituciones especializadas o apropiadas; pero también tener presencia en la estructura del Estado para participar en la adopción de decisiones de la vida política, económica del país, a la que se le reconoce como instituciones compartidas⁴⁷.

- **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

Este documento internacional nace después de discusiones por más de veinte años. El artículo 9, señala que *“Los pueblos y las personas indígenas tienen el derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate”*⁴⁸. Por tal motivo no se puede aceptar ninguna discriminación de ningún tipo. En el Art. 32 numeral 1 se señala que *“los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”*⁴⁹: Igualmente el derecho a determinar su propia identidad o pertenencia

⁴⁶ Organización Internacional del Trabajo. 2007. “Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” Pág. 29

⁴⁷ Boaventura De Sousa Santos. 2010. “**Refundación del Estado en América Latina.** Perspectivas desde una epistemología del Sur”. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad y PDTG. Pág. 82

⁴⁸ Naciones Unidas. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Internet: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>. Acceso (10-10-2011).

⁴⁹ Naciones Unidas. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Internet: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>. Acceso (10-10-2011).

confirme a sus costumbres y tradiciones, a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones, las cuales deben ser dirigidas y administradas bajo su responsabilidad de conformidad con sus propios procedimientos y cosmovisiones.

- **Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.**

Este instrumento internacional pretende promover la aplicación de los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales aprobados a nivel mundial. En este contexto se considera el deber de promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas para contribuir a la estabilidad política y social de los Estados en que viven, como parte integrante del desarrollo de la sociedad en su conjunto y dentro de un marco democrático para el robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y el Estado⁵⁰. En este instrumento se insta a los estados a proteger la existencia y la identidad nacional e étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus respectivos territorios.

- **Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Programa de Acción.**

Este documento exhorta a los Estados a que adopten todas las disposiciones necesarias y apropiadas para poner fin a la esclavitud y a las formas contemporáneas de prácticas análogas a la esclavitud y a que inicien un diálogo constructivo entre los Estados y apliquen medidas con el fin de remediar los problemas y reparar los daños que ocasiona. Igualmente se exhorta a que adopten o sigan aplicando, en concierto con ellos, medidas constitucionales, administrativas, legislativas y judiciales y todas las disposiciones necesarias para promover, proteger y garantizar el ejercicio de los pueblos indígenas de su derechos humanos y las libertades fundamentales sobre la base de la igualdad, la no discriminación y la participación plena en todas las esferas de la

⁵⁰ Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”. Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm>. Acceso (10-10-2011)

sociedad, en particular en los asuntos que les afecten o interesan⁵¹.

Legislación nacional

- **Constitución de la República del Ecuador**

La Constitución de la República declara al Ecuador como Estado Intercultural y Plurinacional, en consecuencia garantiza la convivencia de nacionalidades y pueblos con raíces ancestrales, reconoce la sabiduría de los distintos pueblos y culturas, y se compromete en las distintas formas de lucha social por la liberación de las formas de dominación y colonialismo. A partir de dicha condición decide construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Sumak Kawsay.

El Ecuador al reconocerse como Estado constitucional de derechos y justicia social, intercultural, plurinacional y laico (Art. 1), acepta que en el Ecuador coexisten varias naciones (nacionalidades) indígenas. Que esas naciones son distintas y diversas, que tienen derechos originarios, que esa diversidad enriquece y fortalece la identidad del país. Que se debe terminar con el Estado colonial, racista y excluyente para encaminarse a la transformación en un nuevo Estado plural, diverso e incluyente, y que para fortalecer la unidad nacional es necesario hacerlo respetando la diversidad. Entonces es necesario considerar que la unidad no es sinónimo de homogeneidad, ni lo diverso significa desunión.

En el Art. 10 se reconoce a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos como titulares de los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Igualmente en el Art. 57 reconoce 21 derechos colectivos que deben ser ejercidos por los titulares de los derechos. También reconoce las facultades jurisdiccionales a las autoridades de justicia indígena para solucionar todo conflicto o problema dentro de sus territorios, previstas en el Art. 171 de la constitución, evidenciando una vez más que los

⁵¹ Naciones Unidas. “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia Declaración”. Internet: http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf. Acceso (10-10-2011).

pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho a la autodeterminación.

Igualmente el Art. 57 reconoce 21 derechos colectivos que deben ser ejercidos por sus titulares en aplicación del derecho a la autodeterminación o libre determinación. El sustento constitucional señalado en el numeral 9 del Art. 57 de la Constitución faculta el derecho de “*Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social y ejercicio de autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras de posesión ancestral*”. Esta disposición reconoce que los pueblos indígenas, en ejercicio de su autonomía tienen la capacidad de recuperar sus propias formas ancestrales de organizarse. Igualmente a designar o nombrar a sus autoridades conforme a su derecho propio o consuetudinario.

Los titulares de los derechos colectivos tienen las facultades reconocidos constitucionalmente para “*Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario que no podrá vulnerar derechos constitucionales en particular de las mujeres, Minos, niñas y adolescentes*”. Art. 57 numeral 10. Con lo enunciado en este artículo, se ha reconocido la coexistencia del pluralismo jurídico, es decir, que la producción del derecho ya no es solamente potestad del órgano legislativo oficial, sino también de los titulares de los derechos colectivos: las nacionalidades, pueblos y comunidades dentro de sus respectivas jurisdicciones, en el contexto del Estado Intercultural y Plurinacional. Único e indivisible.

CAPITULO IV.

Enfoque de Interculturalidad y Género en la Elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales

Aspectos generales

Una vez revisados los antecedentes, conceptos y marco jurídico para la incorporación del enfoque de interculturalidad y género en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT), en esta parte se tratarán los aspectos prácticos, procedimientos, metodologías e instrumentos operativos necesarios en las diferentes fases y productos de la

formulación de los PDyOT, así con la incorporación de los enfoques de interculturalidad y género en cada uno de los procedimientos.

Fase I: Preparación previa e información local

En esta fase, en primer lugar, se generan las condiciones para el involucramiento y participación de los diferentes actores a través de una estrategia de sensibilización y comunicación frente a sus propios intereses y visiones. En segundo lugar, se recopila la información relevante de las condiciones del territorio y su población, necesaria para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT.

Algunos criterios básicos para fortalecer una instancia participativa con el enfoque de interculturalidad y género son los siguientes:

Figura 16: Enfoque de Interculturalidad y Género en las Instancias de Participación Local



Elaboración Autor

PASO 1. Conformación del sistema de participación cantonal

Qué es?

El Sistema de Participación Ciudadana es un organismo público de carácter interinstitucional responsable de deliberar, participar, elaborar, fortalecer, promover,

impulsar y generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos del desarrollo territorial, inversión pública, presupuestos participativos, formación ciudadana y la definición de políticas públicas⁵².

Para qué sirve?

Sirve para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana y el control social de todas las instituciones del Estado y la democratización de la gestión pública dentro del territorio de un cantón determinado.

Cómo se hace?

Es sistema de participación estará conformada por:

- El Alcalde o Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal ;
- Concejales o concejales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón;
- Representantes del Régimen Dependiente del Cantón
- El representante de la sociedad de su ámbito territorial.

En lo referente al representante de la sociedad civil, para realizar la identificación democrática y de forma adecuada se sugiere realizar un mapeo adecuado de actores.

Mapeo de Actores

Es un inventario cualificado de los actores que conforman el tejido social del territorio. Se sugiere realizar la siguiente matriz, misma que permite registrar a las organizaciones en una ficha individual y al mismo tiempo identificar aquellos que trabajan en temas de género e interculturalidad:

Tabla 3: Registro e Identificación de Organizaciones y su Grado de Influencia e Interés

NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	EJES DE TRABAJO (permitirá identificar las que trabajan en temas de Género e Interculturalidad)	DIRECCIÓN ORGANIZACIÓN	GRADO DE INFLUENCIA (del 1 al 10)	GRADO DE INTERÉS (del 1 AL 10)

⁵² Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. "COOTAD"

Elaboración Autor

Además es importante realizar una identificación de aquellos líderes o lideresas de pueblos y nacionalidades. Para ello se sugiere la siguiente matriz:

Tabla 4: Registro e Identificación de Organizaciones y su Grado de Influencia e Interés con enfoque de Interculturalidad y Género

NOMBRE DE LIDERES Y LIDEREZAS	NACIONALIDA O PUEBLO AL QUE PERTENECE	DIRECCIÓN PRIVADA	NÚMERO TELEFÓNICO	CORREO ELECTRÓNICO

Elaboración Autor

De la primera ficha sugerida, la ponderación realiza, en un rango de 1 a 10 (de menor a mayor), se debe identificar el nivel de influencia que tienen los actores en el entorno local, así como el grado de interés en el proceso de planificación. Se considera la calificación de 1 a 5 como bajo nivel de influencia o interés y la calificación de 6 a 10 como alto nivel de influencia o interés, según cada caso. Para ello se sugiere la siguiente matriz de síntesis donde se visualiza de forma gráfica el análisis de involucrados locales:

Figura 17. Matriz Análisis de Involucrados

<p>ACTOR CLAVE Alta influencia Bajo interés</p>	<p>ACTOR PRINCIPAL Alta influencia Alto interés</p>
--	--

ACTOR DE SOPORTE Baja influencia Bajo interés	ACTOR INVOLUCRADO Baja influencia Alto interés
--	---

Adaptado de Guía de Pla de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaboración Autor

Esta información resultante se traslada a la matriz resumen de mapeo y análisis de actores, en las columnas correspondientes. Se debe tomar en cuenta que representa una percepción en un momento específico que busca mejorar a través de la estrategia de sensibilización y, por tanto, requiere de otras mediciones de percepción para verificar los cambios impulsados. A continuación se sugiere la siguiente matriz para este análisis:

Tabla 5. Matriz Resumen de Mapeo y Análisis de Actores con Enfoque de Interculturalidad y Género

ACTORES	NOMBRE ORGANIZACIÓN	TIPO DE ACTOR												Representante Ciudadanía al Consejo Cantonal de Planificación		
		CLAVE (alta influencia, bajo interés)			PRINCIPAL (alta influencia, alto interés)			INVOLUCRADO (baja influencia, bajo interés)			SOPORTE (baja influencia, bajo interés)					
		Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo
ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE BASE																

La matriz anterior puede ser útil además para la selección de miembros elegibles y la conformación del Consejo Cantonal de Planificación, a fin de asegurar la representatividad del tejido social, el nivel de influencia e interés personal, en el marco de los requisitos del perfil que se haya establecido.

El proceso de planificación debe estar liderado por los actores principales conjuntamente con las autoridades del GAD y el respaldo e involucramiento de los actores clave. La conformación del Consejo Cantonal de Planificación se realizará por convocatoria de la máxima autoridad del GAD, para su respectiva posesión, información e inducción en las tareas de preparación del proceso de planificación⁵³.

PASO 2. Conformación del Consejo de Planificación Cantonal y del Equipo Técnico Responsables de Liderar el Proceso PDyOT

Qué es?

El Consejo Cantonal de Planificación es la instancia responsable de la promoción y dirección general del proceso de elaboración del PDy OT. Se conforma a través de la convocatoria y liderazgo de la máxima autoridad del Gobierno Cantonal, con representantes institucionales del gobierno central y otros GAD, sector empresarial, académico, organizaciones sociales y productivas, y otros actores locales relevantes en el territorio. En la composición del Consejo se considerará la equidad de género e interculturalidad.

Para qué sirve?

La responsabilidad principal del Consejo es liderar la elaboración, implementación y evaluación del PDyOT y garantizar su articulación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

Para operativizar este proceso, el Consejo conformará el Equipo Técnico Interinstitucional, responsable de realizar el levantamiento de información, análisis, sistematización y construcción consensuada del PDyOT, a través de facilitación, capacitación y asistencia técnica general

⁵³ Asamblea Nacional. 2010. “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD” Art. 301

Cómo se hace?

El Consejo de Planificación Cantonal se constituirá y organizará mediante acto normativo y estará integrado por⁵⁴:

- Máxima autoridad del cantón quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente.
- Un representante del Consejo Cantonal.
- La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del cantón y tres funcionarios municipales designados por la máxima autoridad local.
- Tres representantes delgados de las instancias de participación de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.
- Un representante del nivel de gobierno parroquial rural.

El Gobierno Cantonal, identificará a los representantes que conformarán el Consejo Cantonal de Planificación, a través de un mapeo de actores y el análisis de involucrados.

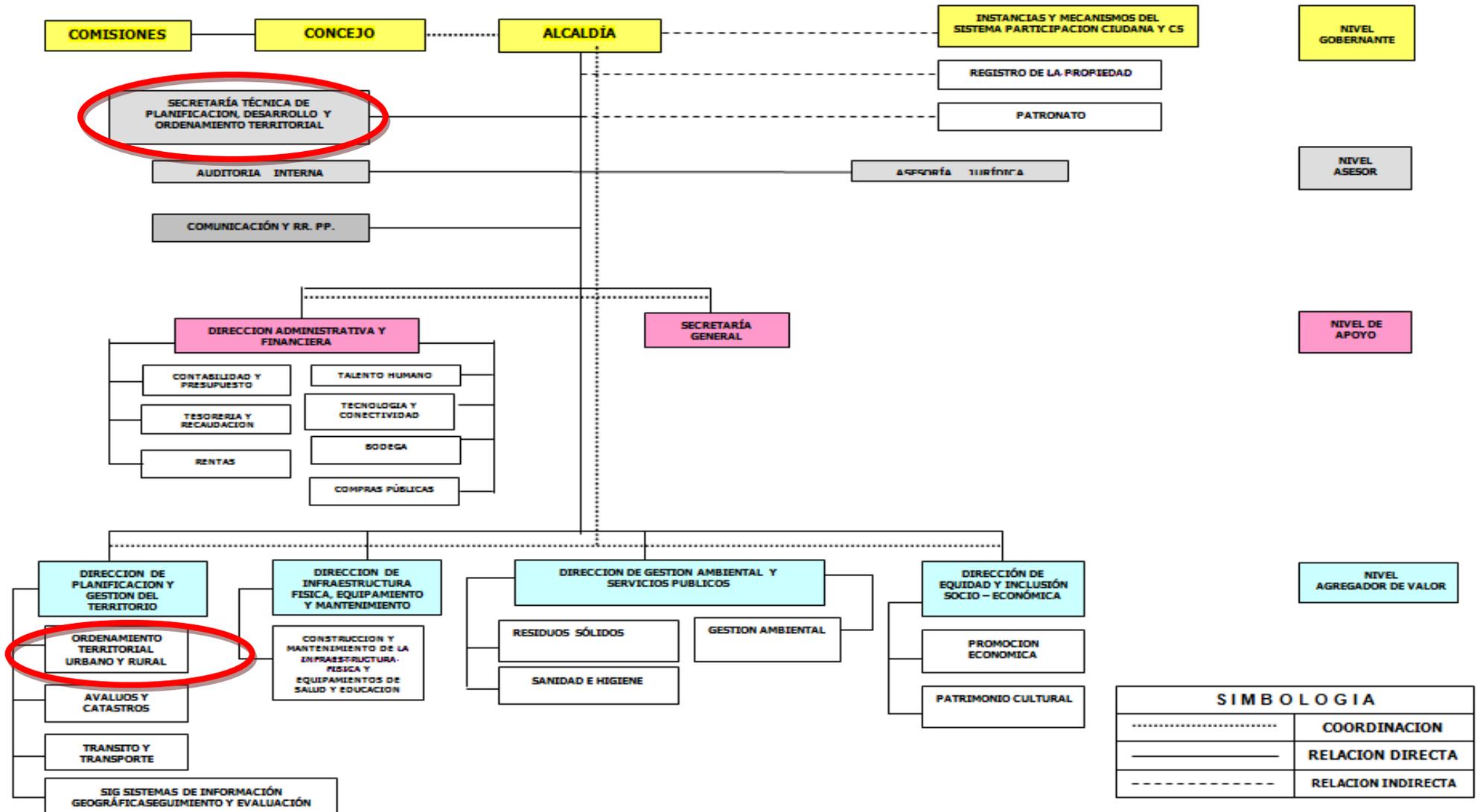
El Equipo Técnico Institucional

El Consejo Cantonal de Planificación debe conformar un Equipo Técnico Institucional con personal técnico especializado y/o de alta experiencia, considerando el enfoque de equidad de género e interculturalidad, seleccionado de las instituciones u organizaciones que califican como actores principales, para cada uno de los ejes de desarrollo: *socio-cultural, económico, ambiental y político-institucional*; y los de ordenamiento territorial: *asentamientos humanos y movilidad humana*.

De acuerdo a averiguaciones realizadas en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, la sugerencia es crear una instancia, a nivel asesor, que maneje el tema de Planificación, Desarrollo y Ordenamiento territorial. Esta especie de secretaria técnica deberá tener una interacción bidireccional, es decir con el nivel gobernante que sería el Alcalde y Concejales y con el nivel agregador de valor que sería la Dirección de Planificación, misma que deberá también crear una jefatura o unidad que sea responsable exclusivamente del tema de la ejecución del PDyOT, en conjunto con otras áreas como el de Avalúos y Catastros. A continuación se presenta la propuesta mencionada:

⁵⁴ Asamblea Nacional. 2010. “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP. Art. 28

Figura 18: Propuesta de Creación de Instancia Asesora y Técnica PDyOT para Municipios



Fuente: Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2011

Es importante considerar que no todos los municipios pueden contar con la disponibilidad presupuestaria para crear una Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para estos casos la recomendación es crear una unidad PDyOT que deberá contar con personal técnico con los siguientes perfiles:

- Planificador con especialización o en formación: tercer nivel en CCSS, Humanas, especialización en Planificación del Desarrollo y OT (arquitectos, ingenieros, antropólogos, economistas, otros)
- Asistente Técnico (nivel operativo, elaboración, gestión y operación permanente del proceso PD y OT)
- Dibujante cartografía digital Auto Cad, SIG
- Secretaria

Es importante considerar que dada las limitaciones de estos municipios, es sumamente recomendable la coordinación con otras instancias de apoyo municipal, tal es el caso de los departamentos y/o unidades de:

- Sistemas informáticos, TIC's
- Topografía
- Insumos materiales y equipos
- Movilización

Además, se recomienda la conformación de una instancia de coordinación interna con los responsables de todas las Direcciones y/o Departamentos, que están directamente involucrados en el proceso, de manera corporativa, para la gestión permanente de esta competencia:

- catastros,
- ambiente,
- servicios públicos,
- obras públicas,
- patrimonio,
- tránsito y transporte,
- participación ciudadana y control social,
- comunicación social,
- cooperación,

- asesoría jurídica,
- compras públicas,
- administrativa y financiera,
- proyectos,
- informática,
- seguimiento y evaluación, entre otras.

Se deberá reglamentar el funcionamiento y procedimientos requeridos, articulados al funcionamiento del Consejo de Planificación Cantonal, Consejos de Igualdad y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Sistemas de Información Geográfica.

Es importante considerar la necesidad, sea cual sea la estructura de la instancia PDyOT, de contar con personal que maneje Sistemas de Información Geográfica SIG ya que en el caso de los municipios, requieren y recolectan una diversidad de datos para la ejecución de sus actividades: datos demográficos, datos de turismo, datos ambientales, datos de criminalidad, datos socio-económicos, datos catastrales, etc.

La mayoría de estos datos tienen un componente territorial. Por ejemplo: los datos demográficos tienen como componente territorial la ubicación de los centros poblados; datos de criminalidad tienen una ubicación del delito; datos catastrales tienen la localización de un lote, datos ambientales reflejan acontecimientos o situaciones en ciertos lugares.

Aparte de los propios datos muchos departamentos también aplican datos e información proveniente de otras fuentes; como por ejemplo: de otros departamentos, o de organizaciones externas como Ministerios, INEC, IGM, Infoplan, etc.

La aplicación de SIG tiene la ventaja indirecta de que toda información debe existir en formato digital. Este hecho obliga a la administración a dejar a un lado las actualizaciones manuales de fichas y mapas impresos. Los procesos de actualización en forma digital son mucho más flexibles y ágiles, por lo que pueden ser realizados mucho más rápidos. Además, el SIG permite elaborar análisis espacial con los mismos datos, siendo este su

valor agregado respecto a sistemas de información afines⁵⁵.

En el ámbito de la administración municipal, los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son muy útiles a la hora de proporcionar información actualizada, oportuna y de gran calidad para fortalecer los procesos de planificación y toma de decisiones, puesto que posibilitan el diseño de proyecciones a largo plazo o futuros escenarios que son de gran utilidad para elaborar diagnósticos y planificar el desarrollo mejorando así la operatividad de las dependencias provinciales y municipales, al proporcionarles mayores elementos de análisis.

Equipo técnico Interinstitucional

Se recomienda realizar, adicionalmente, un mapeo cualificado de actores interinstitucionales, por nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, por sistemas de desarrollo, esto con la finalidad de poder contar con mayor apoyo técnico y sobre todo para lograra una articulación y complementariedad en la elaboración del PDyOT con los circunvecinos. Se sugiere la siguiente ficha de identificación de actores interinstitucionales:

⁵⁵ AME, CONCOPE, EPN. 2005. “Guía de SIG para su Administración. Lineamientos para la implantación y uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en gobiernos e instituciones seccionales” **Edición:** ADES – Yakira Tobar. Pág. 35

Tabla 6. Matriz Mapeo y Análisis de Actores Interinstitucionales con Enfoque de Interculturalidad y Género

	ACTORES	NOMBRE ORGANIZACIÓN	TIPO DE ACTOR												Representante Ciudadanía al Consejo Cantonal de Planificación		
			CLAVE (alta influencia, bajo intereses)		PRINCIPAL (alta influencia, alto interés)		INVOLUCRADO (baja influencia, bajo interés)		SOPORTE (baja influencia, bajo interés)								
			Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo	Hombre	Mujer	Nacionalidad / Pueblo
CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES																	
SOCIO-CULTURAL																	
ECONÓMICO																	
AMBIENTAL																	
POLITICO-INSTITUCIONAL																	
JUNTAS PARROQUIALES																	
SOCIO-CULTURAL																	
ECONÓMICO																	
AMBIENTAL																	
POLITICO-INSTITUCIONAL																	

MUNICIPIOS																
SOCIO-CULTURAL																
ECONÓMICO																
AMBIENTAL																
POLITICO- INSTITUCIONAL																
GOBIERNO PROVINCIAL																
SOCIO-CULTURAL																
ECONÓMICO																
AMBIENTAL																
POLITICO- INSTITUCIONAL																

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Complementariamente, es importante la identificación actores institucionales, roles, competencias, información y fuentes, por niveles de gobierno. Toda esta información permitirá la articulación adecuada del equipo de la unidad PDyOT municipal con aquellos equipos técnicos con delegados oficiales por sistema y temas clave de los otros niveles de gobierno.

PASO 3. Sensibilización, comunicación e involucramiento de actores

Qué es?

Es promover la participación activa de todos los actores, considerando su diversidad, en el proceso de planificación territorial.

Para qué sirve?

Sirve para sensibilizar a cada actor o grupo de actores a través de una reflexión positiva y sustentada, que genere involucramiento voluntario en todo el proceso de planificación, implementación y evaluación del PDyOT.

Cómo se hace?

Esta actividad involucra el conocimiento y el cambio de actitudes de las personas, por lo que debe usarse diferentes técnicas de sensibilización (interacción vivencial, foros de análisis, talleres, gestión de conflictos), diversos medios y mecanismos de comunicación (radial, escrita, afiches, cuñas o spots, megáfonos, teatro, entre otros); contar con facilitadores entrenados con el objetivo de que los actores se sientan incluidos y se apropien del proceso. En este último punto es importante considerar la presencia de promotores pertenecientes a la diversidad étnica y de género, presentes en el territorio, ya que aquello generará una sinergia adecuada con los actores meta, además que existirá un plus que es el poder comunicarse en la lengua nativa.

Estrategia de sensibilización, comunicación e involucramiento

La responsabilidad de diseñar e implementar la estrategia de sensibilización y comunicación recae sobre el Equipo Técnico Interinstitucional. Se sugiere la siguiente matriz:

Tabla 7. Estrategias de Sensibilización, Comunicación e Involucramiento con Enfoque de Interculturalidad y Género

ACTOR CLAVE Alta influencia-Bajo interés		ACTOR PRINCIPAL Alta influencia-Alto interés	
ESTRATEGIA	MECANISMOS	ESTRATEGIA	MECANISMOS
<p>Aumentar el interés en el proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar la influencia y los intereses de estos actores en relación al proceso de planificación. - Negociación ganar-ganar, que evidencie ventajas de ser parte del proceso 	<p>Acercamiento directo del CCP a los actores.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Socialización del proceso de planificación. - Sensibilización en el enfoque de equidad con énfasis en interculturalidad y género. - Empleo de idioma nativo, si fuera el caso. - Empleo de herramientas audiovisuales. - Foro integrado con todos los actores claves. - Definición de roles, acuerdos y compromisos. 	<p>Consolidar el liderazgo y el interés en el proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generación de capacidades para liderar el proceso. - Fortalecer la voluntad política de las máximas autoridades del GAD. 	<p>Socialización del proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización con el enfoque de equidad con énfasis en interculturalidad y género. - Empleo del idioma nativo, si fuera el caso. - Empleo de herramientas audiovisuales. - Entrenamiento en liderazgo incluyente, negociación y resolución de conflictos. - Definición de roles, acuerdos y compromisos.
ACTOR DE SOPORTE Baja influencia-Bajo interés		ACTOR INVOLUCRADO Baja influencia-Alto interés	
ESTRATEGIA	MECANISMOS	ESTRATEGIA	MECANISMOS

<p>Aumentar el interés en el proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenciar su participación hacia actor involucrado. - Negociación ganar-ganar, que evidencie ventajas de ser parte del proceso. 	<p>Socialización del proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización en el enfoque de equidad con énfasis en interculturalidad y género. - Empleo de idioma nativo, si fuera el caso. - Empleo de herramientas audiovisuales. - Integración e involucramiento en el proceso. 	<p>Fortalecer el interés y el involucramiento en el proceso de planificación.</p>	<p>Socialización del proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización con el enfoque de equidad con énfasis en interculturalidad y género. - Empleo de idioma nativo, si fuera el caso. - Empleo de herramientas audiovisuales. - Definición de roles, acuerdos y compromisos.
---	---	---	--

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Tanto para el proceso de sensibilización en Género como en Interculturalidad, es importante considerar la siguiente matriz de planificación de taller:

Tabla 8. Matriz para Diseñar Actividades de Sensibilización con Enfoque de Interculturalidad y Género

OBJETIVOS/RESULTADOS	PROCESO	MATERIALES	RESPONSABLES	TIEMPO
<p>Fase del proceso y los temas a trabajar</p>	<p>Describe con detalles el desarrollo de la actividad</p>	<p>Indica la relación de materiales que son necesarios para la actividad</p>	<p>La persona que se hará cargo de esa actividad</p>	<p>Duración de la actividad</p>
	<p><i>Para los grupos étnicos y de mujeres es importante considerar el tipo de comunicación, no debe ser muy técnico debido a su perfil de formación.</i></p>	<p><i>En el caso de los grupos étnicos y de mujeres es importante considerar materiales adecuado acorde a la problemática a ser tratada y del lugar.</i></p>	<p><i>Será importante tener el apoyo de un traductor o facilitador colono si el taller fuese a ser realizado en alguna comunidad sobre todo indígena</i></p>	<p><i>Se debe adecuar los tiempos de acuerdo a la realidad del grupo con el cual se va a trabajar. Por ejemplo con mujeres debe ser máximo 3 horas y en horas de la noche. En el caso de grupos étnicos, de preferencia los fines de semana y en horas de la tarde.</i></p>

Elaborado por Autor

Para operativizar la estrategia de sensibilización, comunicación e involucramiento se podrá utilizar varios medios, como se puede ver en la siguiente matriz:

Tabla 9. Matriz Medios de Comunicación para Estrategia de Sensibilización con Enfoque de Interculturalidad y Género

ÁREAS GEOGRÁFICAS	RUEDA PRENSA	TELEVISIÓN	RADIO	REVISTAS	INTERNET	PUBLICIDAD EXTERNA	PUBLICIDAD INTERNA	REUNIONES DE CABILDO	VISITA PERSONALIZADA	PERIFONEO
ÁREAS URBANAS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
ÁREAS RURALES, ZONAS		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓

Elaborado por Autor

Con esta estrategia se busca generar una amplia sensibilización, difusión, comunicación permanente e involucramiento de todos los actores locales.

PASO 4. Análisis de información cantonal: Línea Base con Enfoque de Interculturalidad y Género

¿Qué es?

Es el conjunto resumido de información estadística, cartográfica (mapas temáticos) y documental (información secundaria), directamente relacionada a las potencialidades y limitantes de desarrollo del cantón en las dimensiones: social-cultural, económico, ambiental y político.

¿Para qué sirve?

Este análisis permite organizar la información secundaria local disponible para cada dimensión del desarrollo, a fin de configurar una línea base de la situación del territorio, que permita la identificación de los ejes de desarrollo.

El análisis técnico multisectorial, realizado por el Equipo Técnico con los actores institucionales involucrados, configura tendencias, aspectos críticos, indicadores de inequidad, con los sustentos necesarios para el diagnóstico participativo; define las propuestas y orientaciones estratégicas de planificación de corto, mediano y largo plazo.

¿Cómo se hace?

Se utiliza una variedad de herramientas para recopilar la información general relevante de

la población y el territorio, de fuentes confiables y verificables. El Equipo Técnico realiza el análisis de la información para la selección de los indicadores potenciadores y limitantes de desarrollo territorial, encontradas en las cuatro sistemas del desarrollo y los dos de ordenamiento territorial.

Para la especificidad del análisis se puede utilizar el siguiente listado de chequeo para la recopilación de información línea de base:

Tabla 10: Listado de Chequeo Sistemas de Desarrollo con Enfoque de Interculturalidad y Género

SISTEMAS	SUBSISTEMAS	Hombre	Mujer	Grupo Étnico
		✓	✓	✓
1. SOCIO CULTURAL	1. Movilidad espacial de la Población			
	2. Educación			
	3. Salud Pública			
	4. Cultura, Tradición y Patrimonio			
	5. Comunicación Social			
	6. Seguridad Social			
	7. Hábitat y Vivienda			
	8. Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes ancestrales			
	9. Gestión del Riesgo			
	10. Seguridad Humana			
	11. Cultura Física y Tiempo Libre			
	12. Transporte			
	1. Base Económica y Potencialidades			

2. ECONOMICO	Territoriales			
	2. Mercado			
	3. Empleo			
	4. Formas de Organización			
	5. Economía Popular y Solidaria			
	6. Cadenas Productivas			
	7. Industria			
	8. Organización Empresarial			
	9. Mercado de Capital y Servicios			
	10. Redes de Servicios			
3. AMBIENTAL	1. Biodiversidad			
	2. Patrimonio Natural y Ecosistema			
	3. Recursos Naturales y Calidad Ambiental			
4.POLITICO INSTITUCIONAL	1. Participación Ciudadana y Control Social			
	2. Fortalecimiento Institucional			
	3. Redes y Relaciones de Gobernanza			
	4. Articulación de la Gestión Pública Territorial, SNDPP			

**Fuente: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2011
Elaboración Autor**

Tabla 11. Listado de Chequeo Sistemas de Ordenamiento Territorial

SISTEMAS	SUBSISTEMAS	Hombre	Mujer	Grupo Étnico
		✓	✓	✓
5.ASENTAMIEN TOS HUMANOS	1.Poblamiento			
	2.Áreas urbanas y centros poblados			
	3.Uso y ocupación de suelos urbanos			
	4.Tenencia del suelo			
	5.Seguridad y convivencia ciudadana			
	6.Accesos de la población a los servicios básicos			
	7.Infraestructura y accesos a servicios sociales			
	8.Acceso de la población al espacio público y a los equipamientos cantonales			
	9.Gestión integral de riesgos			
6. MOVILIDAD , ENERGÍA Y CONECTIVI DAD	1.Redes viales y de transporte			
	2.Sistemas de conectividad			
	3.Sistema de energía			
	4.Gestión del riesgo			

Fuente: SENPLADES, 2011
Elaboración Autor

Para una referencia mucho más específica, en los anexos se sugiere una ficha, mucho más desagregada que debe ser recopilada para un levantamiento de información de los seis sistema que involucra el PDyOT. Para una mejor comprensión dicha ficha ha sido dividida tanto en aquella información referente a la planificación del desarrollo y al de ordenamiento territorial con enfoque de interculturalidad y género. Ir al anexo.

Sin embargo para efectos de asegurar el enfoque de interculturalidad y género en el levantamiento de esta información, se sugiere considerar los siguientes indicadores mínimos críticos, en cada uno de los sistemas y subsistemas respectivos:

Tabla 12. Listado de Chequeo Indicadores de Interculturalidad y Género, Desarrollo

SISTEMA	SUBSISTEMA	INDICADOR	INTERCULTURALIDAD				GÉNERO	
			Indígena	Afroecuatoriano	Montubio	Mezizo	Hombre	Mujer
Socio Cultural	Movilidad espacial de la población	Porcentaje de población	x	x	x	x	x	x
		Tasa de crecimiento	x	x	x	x	x	x
		Tasa de mortalidad de la población indígena,	x	x	x	x	x	x
		Tasa de natalidad	x	x	x	x	x	x
		Tasa de Fecundidad d	x	x	x	x	x	x
		Índice de migración	x	x	x	x	x	x
	Educación	Analfabetismo	x	x	x	x	x	x
		Alumnos por tipo de establecimiento	x	x	x	x	x	x
		Deserción escolar	x	x	x	x	x	x
		Años de escolaridad	x	x	x	x	x	x
	Salud Pública	Tasa de mortalidad neonatal	x	x	x	x	x	x
		Tasa de mortalidad neonatal infantil	x	x	x	x	x	x
		5 principales causas de morbilidad	x	x	x	x	x	x
	Cultura, tradición y patrimonio	Lugares sagrados	x	x	x	x		

		Leyendas y mitos	x	x	x	x		
		Memoria social	x	x	x	x		
	Seguridad social	Seguro social campesino	x	x	x	x	x	x
	Hábitat y vivienda	Índice de vivienda	x	x	x	x		
		Número familia promedio	x	x	x	x		
	Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales	Potencialidades Endógenas	x	x	x	x		
		Gastronomía	x	x	x	x		
		Costumbres	x	x	x	x		
		Tradiciones						
		Prácticas ancestrales	x	x	x	x		
		Medicina ancestral y/o tradicional	x	x	x	x		
		Ritos	x	x	x	x		
		Idioma	x	x	x	x		
	Seguridad Humana	Tratamiento del delito, rehabilitación y justicia,	x	x	x	x		
Económico Productivo	Base Económica y Potencialidades Territoriales	Revisión histórica de la Economía local	x	x	x	x		
		Tenencia medios de producción.	x	x	x	x		
		Tenencia de la tierra.	x	x	x	x		
		Potencialidades para producción	x	x	x	x		
	Empleo	Por tipo de actividad	x	x	x	x	x	x
		Tasa de empleo	x	x	x	x	x	x
		Tasa de subempleo	x	x	x	x	x	x
		Tasa de desempleo	x	x	x	x	x	x

	Economía social y solidaria	Redes comunitarias	x	x	x	x		
		Saberes ancestrales	x	x	x	x		
	Industria	Artesanal	x	x	x	x		
		Semi industrial	x	x	x	x		
		Redes de servicios	x	x	x	x		
Ambiental	Biodiversidad	Áreas de conservación						
	Patrimonio natural y ecosistema	Rservas de biosfera	x	x	x	x		
Político Institucional	Participación Ciudadana y Control Social	Representatividad	x	x	x	x	x	x
		Incidencia Pública	x	x	x	x	x	x
	Redes y Relaciones de Gobernanza	Mapeo cualificado de actores	x	x	x	x	x	x

Elaboración por Autor

Tabla 12. Listado de Chequeo Indicadores de Interculturalidad y Género, Ordenamiento Territorial

Movilidad Humana		Red vial	x	x	x	x		
		Gestión de riesgo	x	x	x	x		
Asentamientos Humanos	Poblamiento	Comunidades ancestrales	x	x	x	x		
		Circunscripciones territoriales	x	x	x	x		
		Manejo del suelo	x	x	x	x		
		Acceso a Infraestructura	x	x	x	x		

Elaboración Autor

PASO 5. Análisis y síntesis de Hitos Históricos: tendencias y planteamientos

¿Qué es?

Este paso permite levantar y analizar información respecto de aquellos eventos históricos trascendentales, denominados hitos históricos, que forman parte de la identidad local, y que

han desencadenado impactos positivos y negativos en el desarrollo y calidad de vida de la población. Visualiza la trayectoria histórica del desarrollo del cantón. Esta información se sustenta en documentos, registros fotográficos, memorias y saberes locales.

Los Hitos Históricos pueden ubicarse en cualquiera de los ejes de desarrollo, es decir pueden ser de tipo económico, socio-cultural, político, ambiental. Permiten además discriminar las diferentes percepciones de los actores (etnia, edad, género, nivel socio económico), para entender su impacto diferenciado en la vida de hombres, mujeres y diversidad étnica.

Ejemplos de hitos históricos pueden ser bonanzas económico-productivas, olas migratorias, epidemias, catástrofes naturales, crisis o aperturas políticas, entre otros.

¿Para qué sirve?

El análisis de hitos históricos permite identificar impactos positivos y negativos desde la trayectoria histórica del territorio que configura tendencias de desarrollo. Este conocimiento permite seleccionar los factores determinantes de aquellas tendencias factibles de modificar, para diseñar planteamientos de cambios para el desarrollo local.

Los planteamientos están diseñados para incidir sobre los factores negativos y positivos seleccionados, a fin de generar los cambios a ser incorporados en la estrategia global de desarrollo, en la dimensión correspondiente.

¿Cómo se hace?

El equipo técnico recopila la información histórica relevante del territorio, basándose en diferentes fuentes:

- Documentación histórica: periódicos locales, publicaciones, registros fotográficos o audiovisuales, actas y documentos oficiales, entre otros.
- Informantes calificados, seleccionados en base del mapeo de actores u otras referencias. Pueden ser testigos históricos, autoridades actuales o anteriores, líderes, consejo de ancianos, entre otros. Se pueden utilizar, por ejemplo, entrevistas, grupos focales, historias de vida, diálogo de saberes.

A continuación, el equipo técnico analiza la información recopilada, e identifica los hechos

que pueden ser considerados hitos históricos en el sentido de que han tenido un impacto real en el desarrollo local. Por ejemplo, la creación de un colegio técnico es un hecho histórico; sólo constituye un hito, si este hecho ha generado un cambio en una o varias dimensiones del desarrollo local: puede haber tenido un impacto en los flujos migratorios, la productividad de la zona, la generación de empleo, el mejoramiento de los servicios básicos, entre otros. Es importante recalcar que en esta paso es importante el énfasis que se le debe dar para conocer aquellos hitos históricos referentes al tema de género y de los grupos étnicos, para ello se sugiere la siguiente matriz de recopilación de la información mencionada:

Tabla 13. Matriz Hitos Históricos con Enfoque de Interculturalidad y Género

HITO					TENDENCIA		PLANTEAMIENTOS (claves en función de la información vaciada en las dos primera columnas a ser incluidas en la EGD)	
Descripción	Fechas	Actores			Impactos Positivos	Impactos Negativos	Para fortalecer el tema de Género	Para fortalecer el tema de la Interculturalidad
		Hombre	Mujer	Grupo Étnico				
SOCIALES-CULTURALES								
ECONÓMICO-PRODUCTIVO								
PROPIEDAD DE LA TIERRA-AMBIENTE								
POLÍTICO-INSTITUCIONAL								

Elaboración Autor

Para este trabajo, se deberá tener en cuenta las siguientes pautas:

- Incluir en las entrevistas y grupos focales, a más de descripciones históricas, también las percepciones y opiniones de los informantes, y considerarlas en la elaboración de los planteamientos.
- Se debe asegurar que estén representados los grupos étnicos, generacionales, de mujeres, entre otros.

PASO 6. Análisis Técnico - Territorial Integrado

¿Qué es?

El análisis técnico territorial constituye un sustento básico para la definición del diagnóstico y propuesta del PDyOT.

En este paso, el equipo técnico hace un análisis territorial con mapas temáticos y con la información levantada en los pasos anteriores. Permite consolidar la información más relevante del cantón, para definir las potencialidades, limitaciones y roles por zonas de planificación.

Los **mapas temáticos** recogen información estructural básica sobre:

- el sistema vial (urbano y rural);
- redes de infraestructura básica (agua, alcantarillado, desechos sólidos, energía eléctrica, equipamientos públicos, entre otros);
- biodiversidad y ecosistemas;
- zonas deprimidas (altos índices de necesidades básicas insatisfechas, accesibilidad entre otras) y zonas especiales (áreas protegidas, zonas patrimoniales etc.);
- centralidades, red jerarquizada de asentamientos humanos (red de centros poblados, roles y funciones); (Se utiliza la matriz de zonificación territorial, funciones y roles)
- base económica territorial o estudio de zonificación económica ecológica (líneas productivas que sustentan la economía local);
- patrimonio socio cultural tangible, intangible e identidad.

Esta información estructural se combina con los siguientes **aspectos estratégicos**:

- redes de asociatividad existentes;
- valores y talentos humanos presentes en la población;
- ventajas competitivas del entorno;
- alianzas público-privadas existentes;
- conectividad;

- seguridad jurídica normativa.

¿Para qué sirve?

Este análisis combinado entre aspectos estructurales y estratégicos permite identificar las potencialidades para desencadenar el desarrollo en el territorio específico analizado y su región, en el marco de los planteamientos de los planes de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno. Además permite establecer lineamientos estratégicos prospectivos para el largo plazo como base del análisis a realizarse en profundidad durante las fases de diagnóstico y propuesta.

La secuencia del análisis establecido permite además incorporar las condicionantes y restricciones de ordenamiento territorial, de acuerdo con las competencias del COOTAD, COPFP, PNBV y ODM.

¿Cómo se hace?

El equipo técnico elabora un documento gráfico y didáctico (textos, planos, mapas conceptuales, estadísticas, coremas, etc.) que recopila la información relacionada a los aspectos estructurales y estratégicos anteriormente mencionados, que constituyen el producto integrado de la fase I.

El Consejo Cantonal de Planificación, en coordinación con el equipo técnico, convoca a actores seleccionados e informantes técnicos especializados para un taller de análisis. En este taller, el equipo técnico presenta la información sistematizada y se organiza el análisis: Se forman grupos según los temas estructurales y se definen los posibles lineamientos estratégicos prospectivos para la situación de cada uno de los elementos estructurales, según corresponda a los seis elementos estratégicos establecidos de la lista señalada anteriormente.

Luego, cada grupo presenta sus resultados para ser validados en plenaria, y se llena la matriz preliminar de análisis técnico-territorial integrado que define contenidos clave para la elaboración de la fase II.

Tabla 14. Lineamientos Estratégicos de Género e Interculturalidad

ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL CANTÓN	Lineamientos Estratégicos Identificados	
	Género	Interculturalidad
ACCESIBILIDAD RED VIAL		
REDES INFRAESTRUCTURA BÁSICA		
ECOSISTEMAS BIODIVERSIDAD		
ZONAS DIFERENCIADAS DEPRIMIDAS		
CENTRALIDADES		
BASE ECONÓMICA		
PATRIMONIO CULTURAL		

Elaboración Autor

En este paso, se deberá tener en cuenta las siguientes pautas:

- Es importante considerar que los elementos estructurales constituyen aspectos de fundamento, prioritarios en un territorio, ineludibles para la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Hay que considerar además que los elementos estratégicos prospectivos son aquellos que dependen de las potencialidades existentes, de las características territoriales-ambientales, de los logros posicionados, de las capacidades locales, del talento humano, de la voluntad compartida de los actores para juntar esfuerzos y de los recursos disponibles para la consolidación de los diferentes ejes de desarrollo.

PASO 7. Asamblea Cantonal Inicial

¿Qué es?

La Asamblea Cantonal es la más importante instancia de participación social cantonal y un espacio democrático para el diálogo, concertación y toma de decisiones relacionadas con el inicio del proceso de planificación.

La Asamblea Cantonal Inicial constituye un mecanismo para el arranque, involucramiento y apropiación social del proceso participativo de la formulación y ejecución del PDyOT. Es el espacio de socialización de los resultados del trabajo del equipo técnico en la fase I.

¿Para qué sirve?

La Asamblea Cantonal Inicial tiene el propósito de establecer compromisos y acuerdos interinstitucionales, organizacionales y con la sociedad civil para la elaboración, implementación y seguimiento del PDyOT. Además establece las bases de representatividad, legitimidad y rendición de cuentas para el inicio del proceso, su apropiación y sostenibilidad en el territorio local.

¿Cómo se hace?

El Consejo Cantonal de Planificación, conjuntamente con el Alcalde o Alcaldesa, convoca a la Asamblea Cantonal Inicial. Se recomienda que ésta se complemente con una rueda de prensa.

El Equipo Técnico diseña y organiza la preparación general:

- La convocatoria se hace en base del mapeo de actores, el análisis de involucrados y la estrategia de sensibilización e involucramiento de los actores.
- La promoción y difusión de la Asamblea se puede realizar a través de perifoneo, cuñas radiales, trípticos informativos, afiches, entre otros.
- La agenda define los objetivos del evento, las actividades con los tiempos, facilitadores y responsables e instrumentos.
- La logística del evento incluye el local, los materiales, los equipos, el transporte, la alimentación y otros aspectos prácticos.

Con el liderazgo del alcalde o alcaldesa y los representantes del Consejo Cantonal de Planificación, el Equipo Técnico facilita el desarrollo de la Asamblea, que contempla los siguientes puntos básicos:

- Presentación de los resultados de la fase preparatoria por parte del Equipo Técnico.
- Validación de la información por parte de los participantes a través de mesas de concertación para cada una de las dimensiones de desarrollo.
- Definición de acuerdos y compromisos que contemplan:
 - ajustes a la información;
 - prioridades a ser incluidas en el proceso de planificación;
 - conformación de grupos para el trabajo diagnóstico participativo;
 - designación de representantes de las mesas de concertación para la ejecución del PDyOT que actuarán como facilitadores locales en la fase de diagnóstico e inscripción de facilitadores voluntarios adicionales;
 - elección de la directiva de la instancia ciudadana que representa la Asamblea Cantonal;
 - elección de una comisión de control social.

Los resultados de la Asamblea Cantonal Inicial serán sistematizados por dimensión y tema por parte del Equipo Técnico, para servir como insumos de trabajo en la fase de diagnóstico.

La agenda de la Asamblea Cantonal Inicial se puede desarrollar utilizando el siguiente formato:

Tabla 15. Agenda de la Asamblea Cantonal Inicial

Nombre del evento:			
Fecha y hora:			
Lugar:			
Objetivos del evento:			
TIEMPO	ACTIVIDAD	RESPONSABLES	METODOLOGÍA Y MATERIALES

**Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor**

Para el desarrollo de este paso, se deberá tener en cuenta las siguientes pautas:

- La convocatoria debe contemplar: un acercamiento personalizado a los actores clave seleccionados; una clara explicación de los objetivos del evento y el proceso de planificación para asegurar su participación activa; una notificación oficial de invitación y la confirmación de asistencia.
- La promoción y difusión del evento debe llegar a toda la ciudadanía cantonal, por lo cual debe elegirse los medios, contenidos y lenguaje adecuados a la cultura local.
- En la Asamblea se debe cuidar el adecuado uso de procedimientos parlamentarios y participativos, que faciliten la interacción y construcción de acuerdos y compromisos.
- Capacitar a un equipo técnico en metodología de facilitación, PDyOT y en el enfoque de interculturalidad y género para motivar la participación.
- Encuentro previo con las organizaciones y sus mandos medios para asegurar la participación urbana y rural, de mujeres y hombres.
- Es importante la amplia y equitativa participación de hombres y mujeres (criterios de interculturalidad, edad, socio económico).
- Promover la participación de hombres, mujeres y grupos étnicos en las mesas temáticas no tradicionales. Por ejemplo, las mujeres participando en la mesa de economía local, empleo y los hombres en salud, educación. Además incorporar en cada una de las mesas, a la diversidad étnica presente en el territorio local.
- Animar a las mujeres y personas de los diferentes grupos étnicos presentes a ocupar cargos de mayor jerarquía en los mecanismos de participación que se instalen.

Tabla 16. Estrategia para Asegurar la Participación Equitativa de Género e Interculturalidad en la Asamblea Cantonal Inicial

PROCESO	ESTRATEGIAS
Confirmación de la participación	Enviar la convocatoria con una carta previamente preparada que las organizaciones o personas puedan llenar y devolverla a la comisión organizadora que instale. Se sugiere enviar las convocatorias en los idiomas oficiales de comunicación intercultural (Kichwa y Shuar).
	La comisión organizadora se encarga del envío de las convocatorias y la recepción de su confirmación.
Desarrollo de la Asamblea Cantonal Inicial	Elaborar la lista de participantes para el registro de firmas. Desagregar por género y grupo étnico.
	En las actas de la Asamblea se debe hacer constar los problemas de hombres, mujeres, grupos étnicos.
	Promover la participación equitativa de hombres, mujeres y grupos étnicos en la representación de las mesas que se instalan.
	Promover la participación de hombres, mujeres y grupos étnicos en las mesas temáticas no tradicionales. Por ejemplo, las mujeres participando en la mesa de economía local, empleo y los hombres en salud, educación; siempre asegurando la inclusión de personas de los diferentes grupos étnicos presentes en el territorio.
	Animar a las mujeres y personas de los grupos étnicos a ocupar cargos de mayor jerarquía en los mecanismos de participación que se instalen.
	Promover la organización de las mujeres, jóvenes, niños/as, grupos étnicos y personas de tercera edad.

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Chequeo del Inclusión del Enfoque de Género e Interculturalidad durante la Primera Fase.

Este instrumento permite verificar que los productos e información de esta primera fase han considerado el enfoque de equidad, con énfasis en interculturalidad y género. La constatación facilita ajustes para completar la información requerida. A continuación se incluye el formato de verificación:

Tabla 17. Lista de Chequeo del Enfoque de Interculturalidad y Género para la Primera Fase

ACTIVIDAD DE LA PRIMERA FASE	CONSIDERACIONES DE INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO	OBSERVACIONES
PASO 1. Conformación del consejo cantonal de planificación y del equipo técnico	<p>En el equipo local están participando hombres, mujeres y representantes de la diversidad étnica.</p> <p>Las actividades de este paso se realizan, en lo posible, en horas laborables con el apoyo de las instituciones a fin de garantizar una participación incluyente de las mujeres y de los grupos étnicos presentes en el territorio.</p>	
PASO 2. Sensibilización, comunicación e involucramiento de actores	<p>Las estrategias de sensibilización están dirigidas a hombres, mujeres, diversidad étnica, generacionales, nivel económico y ubicación geográfica.</p> <p>Las estrategias de sensibilización incorporan interculturalidad y género en su diseño y ejecución.</p> <p>En el mapeo de actores, se considera las organizaciones de mujeres y de los grupos étnicos del territorio.</p>	
PASO 3. Análisis de información cantonal	<p>La información cantonal en las tres dimensiones está desagregada por sexo, edad, etnia y ubicación geográfica.</p>	
Paso 4. Análisis y síntesis de los hitos históricos	<p>Se identifica los hitos históricos y los impactos diferenciados por género, generación, etnia y ubicación geográfica.</p>	
PASO 5. Análisis técnico territorial integrado	<p>Se han incorporado aspectos de interculturalidad y género en el análisis.</p> <p>Se han identificado inequidades en género e interculturalidad.</p>	

<p>PASO 6. Asamblea cantonal inicial</p>	<p>Están participando hombres, mujeres, diversidades étnicas, generacionales, nivel económico y ubicación geográfica.</p> <p>Las mujeres, hombres y diversidades étnicas están participando en las mesas de concertación y en temas no tradicionales.</p> <p>Las mujeres y representantes de los grupos étnicos están ocupando cargos de mayor jerarquía en los mecanismos de participación local, por ejemplo como facilitadoras locales.</p> <p>Las demandas de las mujeres y grupos étnicos están incluidas en los acuerdos de la primera asamblea.</p>	
--	--	--

**Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor**

FASE II. Diagnóstico Participativo

En esta segunda fase, a partir de los productos alcanzados en la primera, se realiza una amplia reflexión participativa sobre las potencialidades, la problemática local y la situación de inequidad y exclusión, con desagregaciones que aportan información cualitativa, percepciones, prioridades y saberes diversos, que configuran el diagnóstico participativo. Este análisis permite establecer las bases para definir los planteamientos de desarrollo que contendrá la propuesta.

PASO 1. Esquema operativo de diagnóstico participativo

¿Qué es?

Es un conjunto de actividades diseñadas para organizar la forma de ejecución del diagnóstico participativo, en base de las realidades territoriales, localización de la población y actores involucrados, capacidades del talento humano local y facilidades disponibles.

¿Para qué sirve?

Analiza y diseña la forma más adecuada de organización para la elaboración del diagnóstico participativo, en base del nivel de desagregación local, información previamente construida, la zonificación territorial más adecuada (por parroquias rurales, zonas, áreas urbanas, etc.), a fin de optimizar los tiempos y lograr calidad en el producto.

¿Cómo se hace?

El Equipo Técnico, de ser necesario apoyado por consultores especializados o gente de la

misma localidad, capacita y entrena adecuadamente al equipo de facilitadoras y facilitadores locales, nominados en la Asamblea Cantonal Inicial, en el manejo de la información y el uso de herramientas participativas previstas en el diagnóstico.

En base de la zonificación realizada y de consideraciones operativas (requerimientos de movilización, facilidades logísticas, disponibilidad de facilitadores locales, entre otras), se determinan el número de áreas de diagnóstico, los grupos de facilitadores locales y el cronograma de capacitación y entrenamiento, así como el cronograma de la realización de los talleres de diagnóstico participativo.

El enfoque está dirigido a generar capacidades locales básicas con personal propio de las zonas establecidas para cada una de las mesas de concertación y temas definidos. Se recomienda contar por cada mesa con tres facilitadores o facilitadoras: un/a principal, uno/a de apoyo y una persona para sistematizar. Dependiendo del territorio, el de apoyo debería ser una persona que domine la lengua nativa de la zona.

El entrenamiento incluye técnicas participativas de manejo de grupos, matriz básica, FODA, sistematización, y construcción de la Estrategia Global de Desarrollo (EGD). Además se incluyen componentes de entrenamiento en la aplicación del enfoque de interculturalidad y género en el diagnóstico.

El esquema está orientado a formar capacidades locales de autodiagnóstico, diagnósticos participativos y el manejo de temas de género, etareos e interculturales, por lo que las y los facilitadores requieren de un perfil con apertura y habilidades para trabajar con diversidades poblacionales y una comprensión del desarrollo integral.

En este paso, se deberá tener en cuenta las siguientes pautas:

- Cuando conviven diversas nacionalidades en el territorio, al momento de organizar el diagnóstico, se deben tomar en cuenta aspectos de cosmovisión, culturales y de lenguaje.
- Es importante diferenciar la metodología, la facilitación y la logística de los talleres de acuerdo a los contextos urbanos o de áreas rurales cercana y remota.

PASO 2. Elaboración del diagnóstico participativo

¿Qué es?

Constituye el levantamiento, análisis y síntesis de los conocimientos y percepciones cualitativas de los actores involucrados, en base de la información multisectorial generada en la Fase I.

En este paso se aplican herramientas para determinar las prioridades de desarrollo y planteamientos preliminares de estrategias sectoriales a largo plazo para cada dimensión a ser tratadas en la propuesta, articulando requerimientos, expectativas, potencialidades y escenarios de competitividad a futuro.

¿Para qué sirve?

Permite analizar las potencialidades y problemáticas en cada uno de los temas establecidos para cada dimensión de desarrollo, por áreas de diagnóstico, de acuerdo con los sustentos de información levantados. Proporciona una reflexión detallada de los aspectos priorizados para la consolidación del diagnóstico participativo y conclusiones, como insumo para la construcción del Modelo de Desarrollo Territorial.

¿Cómo se hace?

Para la ejecución del Diagnóstico Participativo, se realizan dos tipos de talleres:

- Talleres dirigidos a toda la comunidad para caracterizar y priorizar la problemática local en los temas establecidos en la Asamblea Cantonal Inicial en cada área de diagnóstico.
- Talleres con informantes calificados para el análisis situacional FODA, que define escenarios prospectivos de desarrollo, en base de las potencialidades y limitaciones existentes.

Talleres de caracterización y priorización de problemas

El Consejo Cantonal de Planificación debe convocar conjuntamente con el alcalde o la alcaldesa a los talleres de diagnóstico participativo en base al cronograma establecido. La convocatoria estará dirigida a toda la población en general, con énfasis en actores con conocimientos y experiencia en los temas priorizados, garantizando equidad e inclusión social en la participación.

Para iniciar los talleres, los facilitadores principales deben presentar los resultados sistematizados de la Asamblea Cantonal Inicial y aclaran dudas al respecto. Luego se debe explicar la metodología del taller: Primero, se debe conformar grupos por dimensión y temas establecidos. Cada grupo debe analizar la información correspondiente a sus temas, e identificar para cada tema tres problemas prioritarios con sus correspondientes causas, ideas de solución, actores y aportes. Esta información debe ser sistematizada en la siguiente matriz:

Tabla 18. Matriz Básica de Diagnóstico Participativo con Enfoque de Interculturalidad y Género

PROBLEMAS	PRIORIDADES	CAUSAS	SOLUCIONES	ACTORES Y APORTES
<p>Descripción de una situación VISIBLE y NEGATIVA que afecte el desarrollo de las actividades humanas</p> <p>Expresa localización y dimensión general</p>	<p>CRITERIOS BÁSICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permanencia del problema e impactos a futuro. - Cobertura: población, superficie - Vulnerabilidad del grupo de afectados. - Nivel socio económico del grupo afectado (alto, medio, bajo) 	<p>Origen de la aparición de los problemas.</p> <p>Se diferencian causas operativas, administrativas, financieras, comerciales, otras</p>	<p>Ideas alternativas para la eliminación, reducción o control de las causas de un problema.</p> <p>Deber ser viables, y estar dentro de la capacidad de acción de los actores involucrados.</p> <p>Pueden ser IDEAS DE PROYECTOS o ACCIONES INMEDIATAS.</p>	<p>Mapeo o inventario de los actores involucrados, con definición del PAPEL O ROL que desempeñaran y los compromisos preliminares firmes de APORTE o CONTRIBUCIÓN según sus COMPETENCIAS.</p>

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Para esta actividad, es importante considerar las siguientes pautas:

- Asegurar que la identificación de los problemas se base en la información presentada al inicio del taller y no en intereses particulares.
- Evitar el uso de la palabra “falta” o sinónimos, pues sólo evidencia carencias y no problemas.
- La redacción de los problemas es una descripción clara de una situación visible y negativa, localizada y dimensionada en el contexto territorial.
- Para definir prioridades, se debe tomar en cuenta los siguientes criterios:
 - Permanencia del problema e impactos actuales y a futuro: Se refiere a la forma como se expresa el problema actualmente y en el futuro si es que no se interviene.
 - Cobertura (por población o superficie)
 - Vulnerabilidad: Se refiere al grado de vulnerabilidad del grupo afectado.

- Nivel socio-económico del grupo de afectados (alto, medio, bajo)
- En el análisis de causas hay que diferenciar los varios orígenes que han llevado al apareamiento de los problemas.
- En la búsqueda de soluciones hay que plantear ideas alternativas tanto para
- las causas como para el problema en sí mismo.
- En la definición de actores involucrados y los aportes de ellos para la solución de los problemas y sus causas hay que tomar en cuenta no sólo a los directamente involucrados sino también a terceros afectados y actores no afectados pero con competencia o voluntad para contribuir a la solución.
- Introducir la dimensión de interculturalidad y género en el diagnóstico significa analizar las relaciones existentes en los diferentes sistemas, para comparar el acceso, control de recursos y beneficios de las acciones de desarrollo, identificando causas y factores determinantes.

Talleres de análisis situacional

La convocatoria a estos talleres también debe hacerlo el Consejo Cantonal de Planificación, conjuntamente con el alcalde o la alcaldesa en base al cronograma establecido. La convocatoria deberá estar dirigida a informantes calificados, es decir, con conocimientos profundos sobre los temas establecidos, sus dinámicas, potencialidades y limitaciones en el contexto local. Muchas veces son estos actores quienes han estado involucrados en la construcción de la línea base.

Los talleres deben iniciarse con la presentación de los resultados sistematizados de la Asamblea Cantonal Inicial por parte de los facilitadores principales. Se debe explicar la metodología del taller: Se conforman grupos, de acuerdo a cada tema establecido y su correspondiente dimensión de desarrollo. Cada grupo hace un análisis de las **F**ortalezas y **D**ebilidades del cantón y de las **O**portunidades y **A**menazas de su entorno (**FODA**) en cada dimensión; podría también hacerse el análisis por tema.

El análisis se refiere al contexto cantonal, donde las fortalezas y debilidades son las que existen en el propio cantón; las oportunidades y amenazas se encuentran en el entorno. Cada factor se debe describir en el campo correspondiente de la matriz. Los campos de intersección permitirán configurar planteamientos de escenarios en base de las potencialidades y limitaciones internas y externas existentes. Por ejemplo, en el campo FO,

se ubican escenarios que se originan en altas fortalezas y oportunidades. Los insumos obtenidos forman parte de la secuencia de construcción de la EGD.

Figura 18. Análisis FODA-Planteamiento de Escenarios

EXTERNO	FORTALEZAS Altas (descripción)	DEBILIDADES Altas (descripción)
INTERNO		
FORTALEZAS Altas (descripción)	Planteamientos FO ++	Planteamientos FA +-
DEBILIDADES Altas (descripción)	Planteamientos DO -+	Planteamientos DA --

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Para esta actividad, hay que tomar en cuenta las siguientes pautas:

- Verificar que se diferencien claramente los factores cantonales (internos) y del entorno y que estén correctamente ubicados.
- La descripción de cada factor debe ser precisa:
 - **Fortalezas:** logros, experiencias, aciertos, recursos disponibles (humanos, materiales, económicos, naturales), valores, actitudes, influencia, imagen, capacidades, otras.
 - **Oportunidades:** posibilidades de alianzas, espacios de acción o intervención, mercados desaprovechados, demanda insatisfecha, coyunturas especiales, ofertas similares, vinculaciones complementarias, otras.
 - **Debilidades:** errores, carencias, obstáculos, actitudes negativas, conflictos, incomunicación, división, descoordinación, pérdida de valores, débil imagen e influencia, enfoques contradictorios, desarticulación, otras.
 - **Amenazas:** peligros, crisis, situaciones o coyunturas negativas, competencia conflictiva, iniciativas o enfoques contradictorios, falta de respaldo político, influencias negativas, exclusión, otras.

Una vez que se ha conformado la lista de factores relevantes, seleccionar para el análisis de escenarios sólo los calificados como altos.

Chequeo del Inclusión del Enfoque de Género e Interculturalidad durante la Segunda Fase

Este instrumento permite verificar que los productos e información de esta primera fase han considerado el enfoque de interculturalidad y género. La constatación facilita ajustes para completar la información requerida. A continuación se incluye el formato de verificación:

Tabla 19. Lista de Chequeo del Enfoque de Interculturalidad y Género para la Segunda Fase

ACTIVIDADES DE LA SEGUNDA FASE	CONSIDERACIONES DE GÉNERO	OBSERVACIONES
PASO 1. Esquema operativo de diagnóstico participativo.	Las mujeres y diversos grupos étnicos asisten y participan activamente en las capacitaciones para la facilitación. Las y los facilitadores están capacitados en metodología que fomenten la equidad e inclusión social.	
PASO 2. Elaboración del diagnóstico participativo. Talleres de caracterización y priorización de problemas.	En los talleres locales están participando hombres, mujeres, representantes de las diversidades étnicas y generacionales. En la caracterización y priorización se han tomado en cuenta problemas específicos de las mujeres y grupos étnicos. Todos los problemas se han analizado desde una perspectiva de interculturalidad y género en todos los aspectos: criterios básicos de priorización, causa, soluciones, actores y aportes.	
PASO 3. Elaboración del diagnóstico participativo. Talleres de análisis situacional.	Personas con conocimientos profundos respecto a temas de interculturalidad y género han participado y han promovido la aplicación del enfoque de interculturalidad y género en el análisis FODA. Tener en cuenta aspectos de interculturalidad e inequidad de género en la identificación de factores relevantes.	

**Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor**

FASE III. Propuesta

Una vez terminadas las fases I y II del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDy OT tenemos como resultado los sustentos cualitativos y cuantitativos de diagnóstico y análisis, con consensos sobre la situación encontrada y sus prioridades. Ésta es la base para la construcción del Modelo de Desarrollo Territorial MDT. El MDT es el producto, donde se articula la secuencia del proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y especialmente las propuestas de cambio o mejoramiento de roles y funciones, según las competencias institucionales, con indicadores críticos específicos de inequidad y exclusión, para transformarlos en ejes de desarrollo.

PASO 1. Articulación Multisectorial del Diagnóstico y Construcción del Modelo de Desarrollo Territorial

¿Qué es?

Es el procedimiento técnico de análisis, síntesis e integración de los resultados del diagnóstico participativo e información de la Fase I. Forma la base para la integración de visiones sectoriales y de grupos específicos, en una visión compartida cantonal, con el fin de configurar la Estrategia Global de Desarrollo.

¿Para qué sirve?

Este procedimiento permite la revisión, el ajuste y la integración del diagnóstico participativo con la información de los cuatro sistemas de desarrollo (socio-cultural, ambientales, económicos y políticos) y de los dos de ordenamiento (asentamientos humanos, movilidad humana), para construir la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón, articulada a los planes de todos los niveles de gobierno.

¿Cómo se hace?

Mediante un trabajo conjunto entre el Equipo Técnico, actores seleccionados e informantes calificados, se ordena e integra la información construida en las fases anteriores.

La construcción de la MDT es un proceso secuencial que se desarrolla en diez pasos. Los pasos 1 a 3, se han realizado en las fases I y II, extrayendo la información priorizada en las matrices correspondientes:

- 1. Indicadores críticos de desarrollo. (Fase I, paso 3)**

2. Hitos históricos y planteamientos. (Fase I, paso 4)

3. Prioridades establecidas por la sociedad civil. (Fase II, paso 2)

Con base en la información extraída en los pasos anteriores y de los aportes de los participantes, se han elaborado:

4. Planteamientos de escenarios FODA (escenarios). (Fase II, paso 2)

A continuación se revisa la matriz de análisis técnico-territorial integrado y se definen:

5. Conclusiones del análisis técnico-territorial integrado. (Fase I, paso 5)

Además, se retoma la matriz de análisis territorial, de funciones y roles para el ajuste final de:

6. Planteamientos de roles de cambio o mejoramiento por eje de desarrollo y articulación general. (Fase I, paso 5)

A partir de aquí, integrando todos los insumos anteriores, el Equipo Técnico y las y los actores seleccionados e informantes calificados se realizan los siguientes pasos:

7. Ajuste y articulación de visiones sectoriales, de grupos específicos y parroquiales de acuerdo con los roles de cambio propuestos;

8. Definición de la visión compartida cantonal;

9. Formulación de la MDT;

10. Definición de líneas o ejes estratégicos, con sus correspondientes

11. Objetivos, Políticas Públicas, Estrategias y Metas.

Figura 19. Estructura del Modelo de Desarrollo Territorial

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PDyOT (Agenda Estratégica Concertada Plurianual)								
VISION COMPARTIDA CANTONAL (Roles: territorial, urbanos y micro regional)								
ESTRATEGIA SECTORIAL Roles de cambios o mejoramiento			ESTRATEGIA SECTORIAL Roles de cambio o mejoramiento			ESTRATEGIA SECTORIAL Roles de cambio o mejoramiento		
Visiones sectoriales y de grupos específicos			Visiones sectoriales y de grupos específicos			Visiones sectoriales y de grupos específicos		
DIMENSIÓN Socio-Cultural			DIMENSIÓN Económica-Productiva			DIMENSIÓN Territorial-Ambiental-Riesgo		
Tema 1	Tema 2	Tema ...	Tema 1	Tema 2	Tema ...	Tema 1	Tema 2	Tema ...

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009

Elaborado por Autor

Para este proceso, hay que tomar en cuenta las siguientes pautas:

- Ser riguroso en contar con todos los insumos revisados antes de proceder a la articulación de la Estrategia Global de Desarrollo EGD.
- Verificar que se hayan elaborado visiones de los grupos específicos, frecuentemente excluidos, en particular de las mujeres y de los grupos étnicos presentes en el territorio ya sea por asentamiento o migración.
- Cuidar que la formulación de la EGD recoja las conclusiones del diagnóstico.
- Asegurar que se incluya el enfoque de interculturalidad y género a nivel de las políticas públicas.

PASO 2. Taller ampliado de socialización de resultados y validación PDyOT-MDT

¿Qué es?

Es una instancia de participación social básica realizada con representantes clave del proceso, con el fin de conocer y afinar las propuestas por dimensión con sus temas correspondientes para validar la estrategia global de desarrollo, antes de presentar los resultados en la asamblea cantonal.

¿Para qué sirve?

Este taller sirve para socializar, validar y respaldar el proceso de construcción del PDyOT-MDT con actores seleccionados, y para establecer compromisos preliminares según las competencias correspondientes.

¿Cómo se hace?

El Consejo Cantonal de Planificación convoca conjuntamente con el alcalde o la alcaldesa a la directiva elegida de la Asamblea Cantonal Inicial. El Equipo Técnico prepara la metodología, la agenda y la logística del taller y facilita el evento.

El Equipo Técnico presenta la secuencia de construcción de la MDT y recoge observaciones para ajustes del caso. Adicionalmente los participantes deben ponerse de acuerdo en las prioridades de inversión, las competencias y el financiamiento correspondiente para el quinquenio.

Para este evento, hay que considerar las siguientes pautas:

- Suscribir un acta de resultados, acuerdos y compromisos.
- Al acta de estar respaldada por un detalle de las acciones priorizadas y de los actores, competencias y recursos involucrados.

PASO 3. Revisión y redacción final del PDyOT-MDT

¿Qué es?

Es la revisión que permite armar el documento final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), con su Modelo de Desarrollo Territorial (MDT), en base de las observaciones establecidas en el taller ampliado. Compila lo elaborado en las tres fases descritas anteriormente.

El documento final, el PDyOT con la MDT, será puesto a consideración de la Asamblea Cantonal, a fin de realizar la devolución y validación social para su aprobación final y puesta en vigencia, vía ordenanza.

¿Para qué sirve?

Este paso permite afinar el PDyOT y la MDT en base de los resultados del taller ampliado, acuerdos y compromisos establecidos. Sustenta la elaboración de la MDT, como instrumentos del PDyOT, para generar respaldo político y social, facultando su aprobación final, a través de una ordenanza.

¿Cómo se hace?

El Equipo Técnico revisa las observaciones, acuerdos y compromisos establecidos en el taller ampliado e incorpora los ajustes correspondientes a la MDT. En base de esto, el equipo redacta el documento final del PDyOT. Se definen especialmente las líneas y objetivos estratégicos, las políticas públicas y las metas estratégicas, todo debidamente articulado a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno. Se establecen acciones para la microregión, el cantón con sus áreas urbanas y rurales, por actores y competencias.

Se define la Agenda Estratégica Concertada Plurianual (AECP), con las acciones priorizadas para el quinquenio y la Agenda de Igualdad. Se prepara la presentación en

Asamblea Cantonal.

A continuación se incluye una propuesta de índice de contenidos del PDyOT:

Tabla 20. Propuesta de Índice PDyOT Cantonal con Enfoque de Interculturalidad y Género

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Cantonales PDyOT	
- Índice	
- Créditos institucionales	
- Presentación	
- Marco conceptual de la Planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	
- Marco jurídico constitucional y normativo	
- Marco Conceptual de la Interculturalidad y Género	
- Marco Normativo Nacional e Internacional vinculante a la Interculturalidad y Género	
- Información General del Cantón	División política Población y sistema de asentamientos humanos Actores territoriales Estructura poblacional, demografía, migración, inequidad Hitos históricos de desarrollo Análisis territorial general, zonificación, potencialidades, roles actuales
- Diagnóstico intersectorial con enfoque intercultural y de género	Dimensión socio-cultural (Sistema Socio Cultural) Educación Salud Seguridad ciudadana Patrimonio e identidad cultural Protección social FODA de la dimensión socio cultural Relación con los indicadores críticos de la PNBV y planes GAD Dimensión Económico-Productivo (Sistema Económico - Productivo) Base económica local FODA de la dimensión Económico-Productiva Relación con los indicadores críticos de la PNBV y planes GAD Dimensión Territorial-Ambiental- Riesgo (Sistema Territorial Integrado) Análisis territorial integrado (estructural y estratégico)

	<p>Sistema jerarquizado de asentamientos humanos</p> <p>Sistema ecológico</p> <p>Sistema de movilidad (vialidad y transporte)</p> <p>Sistema de conectividad y comunicación</p> <p>Sistema de gestión territorial (tejido social e institucional)</p> <p>FODA de la dimensión Territorial-Ambiental-Riesgo</p> <p>Valoración de potencialidades y capacidad de soporte socio territorial</p> <p>Relación con los indicadores críticos del PNBV Y planes GAD</p>
- Diagnóstico participativo	<p>Caracterización cualitativa de la problemática, prioridades, planteamientos de solución, actores involucrados y aportes.</p> <p>Indicadores críticos de interculturalidad y género</p> <p>Visiones sectoriales de grupos étnicos y mujeres</p> <p>Relación con los indicadores críticos del PNBV y planes GAD</p>
- Articulación general del diagnóstico	<p>Integración de la información y resultados cuantitativos</p> <p>Procesamiento de información cualitativa y prioridades de la problemática con enfoque intercultural y de género</p> <p>Análisis FODA cantonal integrado y escenarios prospectivos</p> <p>Articulación integral de visiones</p>
- Propuesta: Construcción de la Estrategia Global de Desarrollo, EGD	<p>Visión compartida cantonal</p> <p>Líneas o ejes estratégicos de desarrollo, roles de cambio y mejoramiento</p> <p>Objetivos, políticas públicas, estrategias, metas, articulados al PNBV y planes GAD</p> <p>Agenda de Igual de Oportunidades AIO</p> <p>Agenda estratégica concertada plurianual AACP</p> <p>Acuerdos y compromisos institucionales (Plan de Gestión)</p> <p>Aprobación y puesta en vigencia del PDyOT-EGD, AIO,AACP</p>

Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor

Una vez terminada la elaboración del documento final, el Equipo Técnico solicita sesión del Consejo Cantonal de Planificación para revisar y validar el PDyOT. De ser el caso, recomienda su aprobación en primera, por parte del Concejo Municipal.

Para este paso, es importante considerar las siguientes pautas:

- Asegurar que la presentación para la Asamblea sea didácticamente elaborada para generar respaldo social y político.
- Cuidar que el documento final del PDyOT tenga redacción fluida y fácil de entender

PASO 4. Asamblea Cantonal: validación y aprobación PDyOT-MDT

¿Qué es?

Es la instancia más amplia de participación y concertación cantonal en la que se realiza la devolución social y la validación final del PDyOT-MDT. Además, esta instancia permite generar respaldo y apropiación social y política para la aprobación legal y la puesta en vigencia. Aquí se confirman los acuerdos y compromisos preliminares para la ejecución, el seguimiento y la evaluación (por quinquenios), con base en los actores involucrados y las competencias correspondientes.

¿Para qué sirve?

Sirve para socializar los resultados de todo el proceso de planificación cantonal y establecer compromisos definitivos de articulación vertical y horizontal para la ejecución del PDyOT en corresponsabilidad. Es base para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI) de cada uno de los actores institucionales involucrados.

¿Cómo se hace?

El Consejo Cantonal de Planificación, conjuntamente con el Alcalde o Alcaldesa, convoca a la Asamblea Cantonal. El Equipo Técnico se encarga de la organización general y facilita el evento, tomando en cuenta lo señalado para la Asamblea Cantonal Inicial (Fase I, Paso 6).

En el pleno de la Asamblea se designará una instancia específica de control social de la ejecución del PDyOT por las instituciones correspondientes. El Consejo Cantonal de Planificación tiene la facultad de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución quinquenal del PDyOT.

Se suscribirá un acta de compromisos definitivos por acciones priorizadas, actores institucionales y competencias. Para cada institución, se definirá una matriz de acciones quinquenales, conforme a lo establecido en la AECIP.

En la Asamblea Cantonal se procederá a la aprobación del PDyOT-MDT en segunda instancia, vía Ordenanza Municipal. Para este efecto se instalará en la Asamblea Cantonal el Concejo Municipal, de modo que se haga pública la aprobación y puesta en vigencia de los compromisos y acuerdos establecidos.

Para este paso, es importante considerar las siguientes pautas:

- Establecer un perfil para las y los miembros de la instancia de control social, como, por ejemplo, una trayectoria personal de buena aceptación ante la comunidad, que no tenga sesgos personales o políticos de ningún tipo, que sea residente local, que sea neutral e imparcial.
- Asegurar que la instancia de control social sea conformada con alta representatividad local.
- Garantizar que haya una amplia difusión y socialización territorial del PDyOT aprobado durante todo el período de vigencia.

Chequeo de la Inclusión del Enfoque de Género e Interculturalidad durante la Tercera Fase

Este instrumento permite verificar que en los pasos de la fase final, se ha considerado el enfoque de interculturalidad y género. A continuación se incluye el formato de verificación:

Tabla 21. Lista Chequeo del Enfoque de Interculturalidad y Género para la Tercera Fase

ACTIVIDADES DE LA TERCERA FASE	CONSIDERACIONES DE GÉNERO	OBSERVACIONES
PASO 1. Articulación multisectorial del diagnóstico y construcción de la Estrategia Global de Desarrollo	En el procedimiento de articulación están incluidos los elementos con el enfoque de interculturalidad y género correspondiente.	
PASO 2. Taller ampliado de socialización de resultados y validación PDyOT-EGD	Las visiones de los grupos específicos y especialmente de las mujeres y grupos étnicos están tomadas en cuenta en la EGD. En el taller están participando hombres y mujeres representantes de las	

	diversidades étnicas y generacionales.	
PASO 3. Redacción y revisión final del PDyOT-EGD	El documento final del PDyOT-EGD evidencia el enfoque de interculturalidad y género.	
PASO 4. Asamblea Cantonal: validación y aprobación PDyOT-EGD	En la instancia de control social participan mujeres, hombres, grupos étnicos de manera equitativa.	

**Adaptado de Guía Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal AME 2009
Elaborado por Autor**

CONCLUSIONES

La Constitución de 2008 ha establecido en el Ecuador un Estado Plurinacional e Intercultural. Esto significa ir más allá del multiculturalismo. Los indudables avances de los derechos de los grupos étnicos y mujeres han sido ampliados. Pero el tránsito a una nueva forma de Estado dependerá de la forma en que la sociedad ecuatoriana, sus instituciones y sobre todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) den vida a la nueva Constitución.

En el caso de los GADs cantonales, es importante considerar que de acuerdo al marco constitucional y normativo a la planificación (COOTAD y CPFP) son las instancias desde donde debe empezar un nuevo modelo político y técnico, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

Es así que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs Cantonales, son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales, sobre todo de aquellos grupos vulnerables históricos como lo son las mujeres y los grupos étnicos.

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial cantonales con enfoque de interculturalidad y género deberá desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio sobre todo referentes a la equidad de género e interculturalidad y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, identificará aquellos territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria, en coordinación con los otros niveles de gobierno para de esa manera poder tener una incidencia mucho más articulada y efectiva en beneficio en este caso de los grupos de mujeres y étnicos. Además, esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades étnicas y de género y en la eliminación de toda forma de discriminación.

El enfoque de interculturalidad y género en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales permitirá contar con instrumentos técnicos de planificación y presupuestación local participativa con enfoque de género e interculturalidad, es decir tomará en cuenta, principalmente, los intereses, necesidades y expectativas de los actores en situación vulnerable de la sociedad en el territorio en cuestión, mujeres igual que hombres e igualdad entre los diferentes grupos étnicos, para así formular planes, objetivos, programas y metas de acuerdo a dichas necesidades, con sujeción al marco normativo.

Finalmente, considerando que en algunos cantones del país, las autoridades y técnicos desconocen los intereses, necesidades y expectativas específicas de las mujeres y grupos étnicos, la presente propuesta de inserción del enfoque de interculturalidad y género en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un referente para empezar a conocer aquella normativa que garantiza los derechos de estos grupos vulnerables y poco atendidos de la sociedad, así como también de inserción del enfoque de interculturalidad y género en la diferentes fases de la elaboración de esta herramienta de planificación que será la base para la asignación y distribución de recursos para la ejecución de proyectos contemplados y que tendrán como objetivos mejorar las condiciones de las mujeres y grupos étnicos en los diferentes territorios del país.

RECOMENDACIONES

El objetivo principal de este documento es iniciar la aplicación de un enfoque de interculturalidad y género en el proceso de planificación del territorio, como un primer paso hacia un enfoque integrado de equidad e inclusión social, por aquello significa equivalencia en términos de derechos, beneficios, oportunidades y obligaciones. El tratamiento de la interculturalidad y género se orienta a consolidar progresivamente la justa y estratégica distribución de los recursos, la priorización de acciones y calidad del gasto, con estándar nacional. Es un tema clave de justicia y exigibilidad de derechos humanos, que supone el beneficio y disfrute equitativo de grupos étnicos y mujeres sobre los bienes sociales, recursos y recompensas.

Es así que se recomienda la aplicabilidad de este documento, como referente de contenidos y procesos. Incluso porque propone, en algunos casos, recomendaciones metodológicas que pueden ser útiles, en especial para los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD cantonales. Sus contenidos en esencia responden tanto a los mandatos y disposiciones que la Constitución y los dos Códigos mencionados estipulan para el efecto, conceptos y técnicas de planificación, reconocidas actualmente como válidas y apropiadas.

Se considera que el contenido de este documento, si bien es producto de un proceso de recopilación, clasificación de información e investigación de campo, es un instrumento aún perfectible, pero suficiente y válido para que los GAD puedan utilizarlo como referente para la formulación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con Enfoque de Interculturalidad y Género. Precisamente de los resultados que se vayan derivando de su aplicación se extraerán lecciones que permitirán mejorar, complementar o ampliar de modo continuo, tanto los contenidos como los procesos que ahora se presentan.

BIBLIOGRAFÍA

- AME, CONCOPE, EPN. 2005. **Guía de SIG para su Administración. Lineamientos para la implantación y uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en gobiernos e instituciones seccionales.** Edición: ADES – Yakira Tobar
- AME-CONAMU-GTZ. **Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal: Planificación y Presupuestación Participativas con Enfoque de Equidad,** 2009.
- AME-CONCOPE-CONAJUPARE-SENPLADES. **Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.** Julio 2010
- AME-EXCONAMU. **Enfoque de Género en la Planificación y Presupuestación Participativa.** Quito-Ecuador. 2009
- Boaventura De Sousa Santos. **Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur.** Instituto Internacional de Derecho y Sociedad y PDTG. 2010
- CONAMU – UNFPA. **Guía Metodológica: El Enfoque de Género en los Planes Estratégicos Cantonales,** 2007.
- FONDO INDÍGENA–CODENPE. **Sistema de Monitoreo de la Protección de Derechos y el Buen Vivir de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.** 2009
- Gallegos, LF., **Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC: Guía Conceptual y Operativa, Módulo 1, Filosofía y Marco Conceptual.** AME, Banco Mundial, Quito, Ecuador. 2007
- GÓMEZ OREA, Domingo 2007. **Ordenación del Territorio.** Editorial Madrid, 2da Edición.
- Gómez Rosario y Rodas, Raquel. **Los derechos humanos con enfoque de género. Guía de educación.** Quito – Ecuador. 2002
- <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>
- Kabear, N. (1994). **Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.** UNAM, México, 1998.
- Masaya Lllavaneras Blanco. **Presupuesto y Género.** Venezuela. 2006
- Moser, C. O. N. (1993). **Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación.** Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995.
- Moser, C. O. N. (1993). **Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación.** Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995.

- Naciones Unidas. “**Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia Declaración**”. Internet: http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf.
- Naciones Unidas. “**Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**”. Internet: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>.
- Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “**Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas**”. Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “**Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**”. Internet: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo. **Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**. 2007
- PRODEPINE- Fundación Julián. **Plan Nacional de Desarrollo Indígena**. Quito-Ecuador. 2006
- Proyecto FORMIA-CODENPE. **Plan de Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Asentamiento Humanos**. Quito-Ecuador. 2007
- Registro oficial No 303. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización **COOTAD**, Octubre 2010.
- Registro oficial No 306. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas **COPFP**, Octubre 2010.
- Registro oficial No 449. **Constitución de la República del Ecuador**. Octubre 2008.
- Rodríguez, Marisol. **Diseño de la propuesta de formación política y empoderamiento para mujeres diversas**. Intermón Oxfam- AECID, Mimeo, Quito, 2011.
- Rubin, G. (1975). **El tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo**. En Lamas, M. (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, UNAM, México, 1996.
- Scott, J. W. (1986). **El género: una categoría útil para el análisis histórico**. En Amelany y Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1990.
- Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. 2010. **La Participación Ciudadana y el Estado Plurinacional**. Quito-Ecuador. 2010

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas SENPLADES. **Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias.** Febrero 2011.
- Servicio Nacional de la Mujer y Condición de la Mujer de Canadá. **Análisis de género. Guía para la elaboración de políticas públicas.** Santiago de Chile. 1996
- Subsecretaria de Pueblos e Interculturalidad. **Implicaciones Conceptuales, Normativas y Políticas para la Implementación del Estado Plurinacional en el Ecuador.** Quito, 19 de marzo del 2010
- Villagómez Gayne, Gómez Rosario y Rodas, Raquel. Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas. **Los derechos humanos con enfoque de género. Guía de educación.** Quito – Ecuador 2002