Planificación 10

Guía para la formulación participativa de los PD y OT

SENPLADES

Planificación 10

Guía para la formulación participativa de los PD y OT

SENPLADES

SENPLADES

Guía para la Formulación Participativa de los PD y OT

Coordinación de Participación Ciudadana,
Interculturalidad y Plurinacionalidad
SENPLADES / 1ª edición – Quito, 2011
34 p., 206 x 297 mm (Serie Planificación, Nº 1.0)

La Guía para la formulación participativa de los PD y OT ha sido elaborada por la SENPLADES en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2011

De esta edición:
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,
SENPLADES.
Av. Juan León Mera N° 130 y Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
Fax: (593) 2 2563332
www.senplades.gob.ec

Elaboración:

Silvia Starkoff – Coordinadora General de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad.

Revisión y Coordinación Editorial:

Paulina Méndez - Coordinación de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad.
Nathalie Sánchez - Coordinación de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad.
Fernanda Gando - Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Impreso en Quito / Printed in Quito
Diseño de línea editorial: Verónica Ávila - Activa
Diagramación: Pupila Diseño Integral

La presente publicación ha sido elaborada en el marco de la colaboración entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), que cuenta con el apoyo de John D. and Catherine T. Mac Arthur Foundation.

MacArthur
Foundation

Contenidos

Presentación 5

La importancia de la participación en la planificación 5

A quiénes está dirigida la guía 6

1 *Marco Legal* 9

2 *Fase previa: Organización del Sistema de Participación Ciudadana* 11

Etapas del Sistema de Participación Ciudadana 11

Conformación de la Instancia de Participación Ciudadana 12

Fase previa a la convocatoria a la Asamblea 12

La convocatoria a la Asamblea 12

3 *Fase I: Formulación del Plan de Desarrollo Local* 15

Diagnóstico estratégico participativo 15

Primera reunión de la Asamblea 15

Construcción Participativa del Diagnóstico Estratégico 19

Técnicas propuestas para la recolección de información según ejes prioritarios planteados en las Guías PDOT para el diagnóstico estratégico 21

Convocatoria a una plenaria de comisiones y subcomisiones establecidas y al consejo de planificación del GAD 24

Informe Final del Diagnóstico 24

Propuesta de desarrollo 24

Taller 1: Decisiones estratégicas (Objetivo General de Desarrollo) 25

Taller 2: Decisiones territoriales (Potencialidades) 26

Taller 3: Decisiones organizacionales (Modelo de Gestión) 27

Taller 4: Consolidación de objetivos
(Consejo de Planificación, ETP, Comisiones ciudadanas) 27

Plenaria 28

Resoluciones finales 28

4 *Fase I: Formulación del Plan de Desarrollo Local* 29

Identificación participativa de decisiones estratégicas 29

Decisiones sobre la forma de estructuración del territorio 29

Decisiones sobre la forma de utilización del territorio 30

Decisiones para la conformación del sistema de
asentamientos humanos 30

Mapas del Plan de Ordenamiento Territorial 31

Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio 31

Plenaria de validación 31

Resoluciones finales 31

Gráfico 1: Construcción Participativa del Diagnóstico Estratégico 32

Gráfico 2: Construcción Participativa del Plan de Desarrollo 33

Gráfico 3: Construcción Participativa del Plan de Ordenamiento Territorial 34

Presentación

La importancia de la participación en la planificación

Si bien los procesos que implican un acto de planificación territorial, tanto a nivel de planteo del modelo de gestión del desarrollo como del ordenamiento territorial, tienen fuertes contenidos técnicos, está demostrado desde la experiencia nacional e internacional que la participación activa de los y las ciudadanas que conviven en el territorio tiene efectos no solo en la calidad de la planificación sino en la sostenibilidad de los acuerdos y decisiones a los que se arriba, en el diseño de sus principales contenidos.

En la participación se asegura el involucramiento directo de actores de diferente naturaleza, por sexo, por edad, por pertenencia a grupos diversos de elección sexual, por pertenencia a un pueblo o nacionalidad específicos, por su situación de migrantes, o por poseer capacidades especiales, entre otras circunstancias, que marcan la necesidad de la participación en un marco muy respetuoso de la diversidad poblacional presente en los diferentes territorios.

La puesta en marcha de procesos en los que la ciudadanía diversa toma decisiones, en todo el ciclo de la formulación de los planes y en colaboración estrecha con las instancias político-administrativas de los gobiernos locales y el equipo técnico de planificación asignado para la formulación técnica de los planes, asegura el empoderamiento de la ciudadanía, por un lado, y la gobernabilidad al gobierno local que tiene muy facilitado todo el proceso de rendición de cuentas que debe obligatoriamente realizar ante sus gobernados.

Es a partir de considerar a los procesos participativos en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) que los diferentes gobiernos locales, y la ciudadanía, tienen asegurada su contribución al mandato constitucional y del Plan Nacional para el Buen Vivir, para la creación y planificación de territorios socialmente responsables.

A la ciudadanía le asiste el derecho de participación en la formulación del PDOT, por mandato de la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y el Código Orgánico de Planificación e Inversión Pública. Los gobiernos locales a partir de la ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Planificación Pública tienen la obligación de incluir a la ciudadanía en el diseño de los PDOT.

A quiénes está dirigida la Guía

La presente Guía es un aporte para los gobiernos autónomos descentralizados, en la conformación del Sistema de Participación Ciudadana para el proceso de formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el marco de la Constitución y la Ley. Más allá de la experiencia que muchos gobiernos locales han acumulado a lo largo de los últimos años en procesos participativos de inclusión ciudadana para la planificación, esta Guía se ofrece como una sugerencia de algunos procedimientos para asegurar la participación.

Los procedimientos aquí planteados no han sido desglosados por nivel de gobierno, como manera de asegurar una mejor comprensión y otorgar mayor flexibilidad a la propuesta desde cualquiera de las experiencias de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, para fines de que esta guía pueda ser utilizada con éxito en cada nivel, en los puntos en que hay diferencias relevantes de procedimiento para algún nivel de gobierno se hace la aclaración en el texto principal, y en consecuencia en las dinámicas y procedimientos propuestos.

Esta Guía no solo tiene como finalidad transversalizar el enfoque participativo en todo el proceso de formulación, monitoreo, promoción y retroalimentación de los PDOT, sino que busca dar lineamientos básicos para la incorporación dentro de lo participativo de enfoques de igualdad, tales como el enfoque intercultural asegurando la inclusión de los pueblos y nacionalidades presentes en los territorios donde se planifica, el generacional con la inclusión de los y las jóvenes, el de género con la inclusión de las mujeres, el enfoque de las minorías sexuales, discapacitados/as y personas en situación de movilidad humana. Estos enfoques de igualdad, tomados como un conjunto de derechos de expresión de la diversidad ciudadana son imprescindibles para encarar un proceso genuino de planificación participativa.

La inclusión de estos enfoques, dentro de esta Guía de pasos para asegurar la participación en los procesos de planificación local, obedece a la concepción de que la «participación suficiente» solo es aquella que puede tener en consideración las percepciones, intereses y necesidades de todos aquellos grupos que componen la diversidad poblacional. Es un desafío técnico, en el proceso de territorialización de las políticas planteadas por el PNBV, la articulación de distintas percepciones de la realidad, para poder avanzar en la planificación local y articularla con los otros niveles de planificación nacional, regional, y provincial. Somos conscientes de que la «participación suficiente» todavía es difícil de alcanzar en nuestra sociedad por varios factores que no viene al caso analizar aquí, dentro de los cuales hay que considerar la realidad (constatada estadísticamente y en la vida cotidiana) de que la población en su gran mayoría no se involucra en actividades participativas. Sin embargo, el Estado ecuatoriano es el responsable por mandato constitucional, por la leyes vigentes, y por el mandato del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa, de promover formas de participación de variado tipo que han plasmado en políticas públicas para la participación, y que se han normado en las diferentes leyes promulgadas, tales como las de Participación Ciudadana, y del Código de Planificación, entre otras.

En este sentido es que ofrecemos esta Guía de Formulación Participativa de los PDOT en los gobiernos locales, para asegurar la participación ciudadana, que tienda a la mayor inclusión de la diversidad poblacional, de mujeres y hombres, de jóvenes y adultos, de personas en situación de movilidad, de discapacitados/as, y de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades presentes en los territorios.

A los fines de facilitar la comprensión de los diferentes pasos de participación ciudadana en las fases de formulación de los Planes se han planteado dos momentos claves: el de la realización del diagnóstico estratégico y el del proceso de formulación de los Planes. En el proceso de formulación estrictamente técnico de los PDOT el diagnóstico está incluido dentro de la formulación de los Planes, pero a los efectos de constituir procesos que faciliten la participación ciudadana este momento fue tomado como una fase preparatoria de la formulación. Finalmente, las herramientas y técnicas que puedan dar

lugar a la formulación participativa de los PDOT deberán conformar parte de la adaptación para cada nivel de gobierno y para cada realidad. Esta Guía es una invitación a adaptar, de los cientos y cientos de herramientas para la participación utilizadas en la región, algunas que puedan ser funcionales a los pasos aquí relatados. En tal sentido se invita tanto a los equipos técnicos de planificación como a la ciudadanía involucrada en estos procesos de formulación a buscar aquellas herramientas que se adapten mejor al entendimiento de los y las ciudadanos participantes en concordancia con su contexto sociocultural, y con el nivel de gobierno desde el que se está planificando.

1

Marco Legal

Constitución 2008

Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

Art. 46. Formulación participativa. Los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Capítulo III. La participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 304. Sistemas de Participación Ciudadana. Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un Sistema de Participación Ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

2

Fase previa: Organización del Sistema de Participación Ciudadana

Etapas del Sistema de Participación Ciudadana

Existen tres pasos, comunes a todos los niveles de gobierno, en la instalación del Sistema de Participación Ciudadana, planteados por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas:

- Conformación de una Instancia de Participación Ciudadana.
- Conformación del Equipo Técnico de Planificación (ETP).
- Conformación del Consejo Local de Planificación para el caso de Gobierno Provincial y Cantonal.
  - » La máxima autoridad electa del ejecutivo local.
  - » Representante del legislativo provincial o cantonal según el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).
  - » Técnico/a a cargo de la instancia de planificación del Gobierno Provincial o Cantonal.
  - » Tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad del ejecutivo local.
  - » Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso del Concejo Cantonal; un representante del gobierno cantonal en el caso del Consejo Provincial.
  - » Tres representantes de la instancia de participación ciudadana convocada.
    - Un representante del sector desconcentrado.
    - Dos representantes de organizaciones sociales.
- Conformación del Consejo Parroquial de Planificación
  - » El o la presidenta electa.
  - » Representante de los vocales de la junta parroquial.
  - » Técnico/a designado por el o la presidente de la Junta Parroquial.
  - » Tres representantes delegados de la instancia de participación ciudadana convocada.
    - Un representante del sector desconcentrado.[1]
    - Dos representantes de organizaciones sociales.

Estos tres pasos en la instalación del Sistema de Participación Ciudadana, para la conformación del ETP y un Consejo de Planificación local, son comunes a los tres niveles de gobierno. El gobierno local decide qué tipo de instancia de participación será la funcional para la formulación, monitoreo y promoción de los Planes. De

1 SENPLADES sugiere incluir, desde la instancia de participación, una persona que represente a los sectores desconcentrados en el Consejo Local de Planificación, a fin de asegurar una buena articulación entre lo planificado por el gobierno local y lo planificado por parte de los ministerios en el territorio.

igual manera, convoca y decide qué tipo de Equipo de Asistencia Técnica formulará los Planes, y convoca al Consejo de Planificación Local. Existen algunas variantes, estipuladas por la ley vigente, en la conformación según sean estos del nivel parroquial o de los niveles cantonales o provinciales.

La presente Guía solo se aboca a recomendaciones alrededor de la Instancia de Participación sugerida por el GAD.

Conformación de la Instancia de Participación Ciudadana

Se sugiere que la forma de instancia participativa sea la de Asamblea, por lo plural y porque es la más representativa del conjunto de la ciudadanía administrada por el GAD. Se prevén en esta Guía formas para garantizar la mejor y mayor participación posible de la diversidad poblacional. El GAD convoca a una Asamblea con el fin de invitar a los y las ciudadanas a participar de un proceso de formulación del PDOT.

Fase previa a la convocatoria a la Asamblea

Se sugiere considerar una fase previa a la Asamblea en la que el GAD y el Consejo Local de Planificación constituido serán los responsables de definir la convocatoria y la metodología de trabajo (como propuesta, pudiendo ser modificada en el proceso participativo). La convocatoria debe garantizar que se contará con la participación de las organizaciones sociales que representen a los grupos menos favorecidos. En la convocatoria general se comunica la forma en que va a operar la Asamblea respecto a las 6 comisiones, cada una abarcativa de una temática. (Más adelante en este mismo documento se especifica cómo funcionan estas comisiones.)

a. El GAD toma la decisión de qué tipo de instancia de participación adoptará para el proceso.

b. El GAD determina la instancia técnica que va a constituir el ETP (Equipo Técnico de Planificación). Ya sea porque asume sus propios técnicos, o contrata a terceros.

c. El GAD convoca al Consejo Local de Planificación (CLP), que queda incompleto hasta el ingreso de los/las tres delegados/as provenientes de la instancia de participación, que serán elegidos dentro en una plenaria de delegados de comisiones.

La convocatoria a la Asamblea

La convocatoria a la Asamblea debe ser muy amplia, preservando la asistencia en la mayor equidad posible de jóvenes de ambos sexos, mujeres y personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades incluidas en el territorio. La diversidad de intereses planteados por estos sectores poblacionales podrá estar representada individualmente o en colectivo, a través de organizaciones civiles de diferente tipo (de mujeres, campesinos, de jóvenes, de artesanos, indígenas, de defensa de derechos de los discapacitados/as, derechos de migrantes, etc.) y naturaleza (asociaciones formalizadas o no, fundaciones, ONG, etc.)

Se recomienda que esta convocatoria sea lo más amplia posible en cuanto a diversidad de la población local, evitando la discriminación por filiación política, religión, sexo, edad, etnia, u otra característica particular, al momento de realizar la convocatoria. Se sugiere que se establezca claramente:

1. Objetivo y alcances de la convocatoria. ¿Para qué? Necesidad del compromiso ciudadano más allá de la reunión, una introducción breve de la importancia de la planificación para el GAD y del involucramiento de la ciudadanía para la formulación de los planes.

2. Lugar, fecha y duración del encuentro.

3. Utilizar medios de comunicación local.

4. Utilizar medios informales de comunicación local.

5. Utilizar la invitación escrita a instituciones y organizaciones.

6. Agotar todas las posibilidades de invitación personal al evento.

Actores sugeridos:

a) Ciudadanos sin pertenencia organizativa.

b) Organizaciones sociales de diferente tipo y naturaleza (jóvenes, mujeres, ecologistas, de discapacitados/as, de migrantes, indígenas, etc.), que estén institucionalizadas o no; y que tengan representación en al menos el 10% de los cantones de la provincia, o en el 10% de las parroquias en el caso de los cantones (en el caso de los gobiernos parroquiales, organizaciones locales de cualquier tipo y naturaleza que puedan tener representación o no, a nivel cantonal o provincial).

c) Cámaras de comerciantes, profesionales, empresarias de diferentes ramas, y gremios por rama de actividad.

d) Universidades públicas y privadas e instituciones educativas.

e) Representantes del régimen dependiente que actúen en la provincia, en el cantón o en la parroquia.

f) Autoridades electas de por lo menos el 50% de los cantones incluidos en el territorio provincial, del 50% de las parroquias en el cantón. Para el caso de los gobiernos parroquiales, al menos el 10% de autoridades electas en el cantón y en la provincia de pertenencia, además de las autoridades electas propias del gobierno parroquial.

g) En el caso de gobierno cantonal, convocar al pleno del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

3

Fase I. Formulación del Plan de Desarrollo

Diagnóstico estratégico participativo

Primera reunión de la Asamblea

La máxima autoridad del GAD informa de la necesidad de iniciar el proceso participativo para la formulación de los PDOT. Explica además la vinculación que tiene la formulación de estos planes con la necesidad y obligación por ley de realizar una rendición de cuentas de doble vía[2], entre el GAD y la ciudadanía en base a lo actuado y en relación con lo planificado. Explica también la necesidad de contar con el apoyo de la ciudadanía en todo el proceso de formulación, promoción y monitoreo de los planes.

Se explica claramente cuáles son las aspiraciones de participación ciudadana en colaboración con el GAD y los ministerios desconcentrados que estén actuando en el territorio de la provincia, cantón o parroquia, para la formulación del Plan.

Finalmente, la autoridad electa del GAD presenta al Equipo Técnico de Planificación (ETP), seleccionado para la formulación del Plan, y al Consejo de Planificación, tal cual plantea la ley en lo que le compete a su autoridad, señalando claramente que faltan tres representantes que deberán ser elegidos de entre los miembros de la Asamblea.

El ETP designado explica al pleno de la Asamblea cuáles son los pasos más importantes en la formulación del PD y OT. Explica los lineamientos para la planificación, así como los sistemas vinculados al desarrollo integral y al ordenamiento territorial de los que se definen las comisiones y subcomisiones, y lo relacionado con la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT de provincias, cantones y parroquias. Se sugiere que el lenguaje utilizado para toda explicación sea accesible, claro y no muy extenso. Es importante alentar la participación explicando que no es una cuestión meramente técnica, y se deben aclarar los tiempos aproximados de cada una de las etapas.

Se resuelve en plenaria cómo estará conformada la estructura organizativa de la Asamblea, definiendo roles y funciones de los miembros, para hacer operativa la participación en el proceso de diagnóstico, formulación, monitoreo, promoción y retroalimentación a los planes.

Se designan autoridades de la Asamblea, (50% mujeres y 50% hombres, y por lo menos cuatro jóvenes), se determinan las formas de elección, periodicidad de plenarias, y rotación de los cargos. Se eligen en la sesión los siguientes cargos: presidente, vicepresidente, tesorero, vocales y secretarios. Se recomienda que los/as secretarios/as designados/as estén directamente vinculados a las comisiones.

2 En el caso de una rendición de cuentas, la Asamblea debe estar estrictamente compuesta por ciudadanos, sin ningún tipo de representantes (como en este caso de Asamblea, que cuenta con la participación de funcionarios de los GAD o consejeros o de funcionarios estatales provenientes de los ministerios desconcentrados). Se sugiere que los mismos ciudadanos participantes de este proceso de formulación de los PDOT sean los que convoquen a una Asamblea ciudadana para la rendición de cuentas del GAD en cuestión.

Por ejemplo, crear secretarías por cada comisión. Se sugiere en este ámbito también preservar condiciones de equidad de género, generacional e intercultural. En este paso se elijen a los dos representantes al Consejo Local de Planificación (CLP) de las organizaciones sociales. Los representantes de los sectores desconcentrados elijen a su representante. Y los tres delegados ciudadanos al CLP se eligen en la primera plenaria de delegados de comisiones.

Conformación de las Comisiones

Se conforman comisiones según cada uno de los sistemas planteados en la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT, a saber:

1. Comisión del Sistema Ambiental.
2. Comisión del Sistema Económico.
3. Comisión del Sistema Sociocultural.
4. Comisión del Sistema Político—Institucional.
5. Comisión del Sistema de Asentamientos Humanos.
6. Comisión del Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.

La adscripción a las comisiones y subcomisiones propuestas no puede basarse únicamente en el conocimiento técnico que puedan tener algunos ciudadanos/as de algún tema específico. Se debe dejar abierta la posibilidad de que participen todos y todas las ciudadanas que se sientan animadas a hacerlo, más allá de su escolarización en el tema.

Habrá que tener en cuenta que la planificación participativa busca llevar parte del saber popular a una armonización con los planteos técnicos para formular Planes más sustentables en el compromiso y promoción.

La inscripción en las comisiones y subcomisiones es voluntaria. Es importante asegurar que las comisiones cuenten con mujeres y hombres, jóvenes y adultos, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, discapacitados/as y migrantes para garantizar los enfoques de igualdad en el diagnóstico y formulación en todo el proceso de formulación de los PD y OT, y la diversidad poblacional del territorio. Las inscripciones a las comisiones se realizan después del proceso de conformación de la Asamblea, de la designación de autoridades, etc. Cada comisión debe contar con un facilitador del ETP, que tenga una visión general de la composición de los participantes en cada una de las mesas, que considere los enfoques de igualdad, tomando acciones tempranas en el caso de una conformación de la mesa que no exprese estos enfoques, con el fin de garantizar la participación de los diversos actores.

Con respecto al número de miembrosde una comisión, un número ideal es que no sobrepase las veinte personas para no quitarle operatividad; pero habrá que tener en cuenta que, como el proceso de formulación está pensado para una duración aproximada un año, el desgranamiento o deserción será inevitable. Por lo tanto habrá que tener eso en cuenta para no limitar desde un inicio el número de integrantes.

De cada una de estas comisiones se pueden desprender subtemas tratados por subcomisiones. Estos subtemas tendrán que estar directamente vinculados con los componentes de cada sistema planteado por la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT. En el Anexo 1, se muestran las "Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico". La decisión de formar parte de una comisión dependerá de la voluntad e interés que los grupos ciudadanos expresen por la temática y la realidad de cada territorio. El ETP tiene la obligación de tenerlos a todos en cuenta, pero la ciudadanía puede aportar en lo que decida. Por ejemplo, es muy importante a nivel cantonal poder incluir a la ciudadanía en todos los componentes de uso y ocupación del suelo porque es a ese nivel de gobierno donde se determina esta temática para los niveles provinciales y parroquiales. La situación ideal de participación es cuando la ciudadanía puede aportar su perspectiva en todos los componentes. Pero como es muy difícil conseguir aportes en todos estos temas, se tomarán los que la ciudadanía proponga en cada nivel de gobierno.

En todas las comisiones y subcomisiones deberá preservarse la presencia de mujeres y hombres, jóvenes y adultos, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, discapacitados/as y migrantes que estén incluidas en el territorio provincial. El total de las comisiones es de 6, y las subcomisiones

pueden llegar a ser hasta 6 en algunos de los sistemas planteados.

La conformación o no de las subcomisiones será una decisión a tomar, en virtud del nivel de GAD en el que se esté trabajando. Si bien el ideal es que se puedan constituir en todos los niveles, es muy probable que a nivel cantonal y provincial, por el tamaño de la población convocada a la Asamblea, la posibilidad de contar con más cuadros técnicos dentro de la población, y la experiencia previa en planificación de la ciudadanía, la conformación de las subcomisiones resulte más fácil y más funcional al trazado de los Planes. En el caso de los gobiernos parroquiales lo ideal sería poder contar con participantes en todas las comisiones y dejar de lado, para no complejizar el proceso participativo, la existencia de subcomisiones.

Para algunos pasos de los planteados en el proceso de participación, se sugiere la elección de un cuerpo delegado/a con sus suplentes, de estas comisiones y subcomisiones, en total 6 delegados/as con sus suplentes. En esa elección también se deberá tener en cuenta los parámetros de representación equitativa para dar espacio en el debate a mujeres y hombres, jóvenes y adultos, discapacitados/as, migrantes, y personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, etc. El sistema de elección de delegados/as de las comisiones deberá ser resuelto por sus miembros, aunque es recomendable, que el criterio sea unificado para todas las comisiones. Los/as delegados/as de cada comisión se eligen en el primer taller.

La comisión, con sus subcomisiones, es un grupo que deberá funcionar a lo largo de los años de vigencia del Plan. En principio, funcionará para formular el Plan (1 año), y luego será responsable, junto con el Consejo de Planificación Local, de su implementación, monitoreo, promoción, retroalimentación y rendición de cuentas. Es por eso que resulta importante conformar las comisiones como grupos operativos, en donde además de la productividad necesaria se resguarde el respeto a las diferencias, en armonía en la toma de decisiones y con liderazgos transformativos y no de tipo autoritario o delegativo.

En el mismo sentido de resguardo de la equidad es imprescindible que, en cada comisión y subcomisión, estén presentes autoridades locales electas, ciudadanía organizada en colectivo o individual, y funcionarios del régimen dependiente. Esto, además de respetar el carácter de interfase Estado/sociedad que tiene la Asamblea convocada, asegura la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno para poder sincronizar de manera armónica los planes propuestos en todos los niveles de los GAD.

Los y las ciudadanas que elijan formar parte de una comisión no podrán cambiar de comisión en el transcurso del periodo de vigencia de los Planes. Esto con el fin de facilitar el aporte de los integrantes en temas específicos de los sistemas desde el arranque de formulación de los Planes, en el monitoreo, retroalimentación y promoción de los mismos. Bajo el título "Trabajo en las comisiones" se explica cómo estas comisiones se articulan entre sí en la plenaria general y conforman un PD y OT donde se integran los diferentes sistemas.

Todos los integrantes de cada una de las comisiones firman un acta de compromiso, para llevar a cabo las tareas que se incluyan en cada una de las etapas de formulación.

La asistencia técnica del ETP a cada comisión con sus subcomisiones deberá tener previsto al menos tres facilitadores para atender todo el proceso de formulación de los planes. Se aconseja la preparación de talleres para la construcción de la información in situ mediante la elaboración de mapas parlantes, con elaboración por grupo diferenciado por sexo, edad y nacionalidad como mínimo. La dinámica recomendada es la construcción, por separado por cada grupo poblacional (de mujeres o discapacitados o de pueblos o de mujeres), de cada mapa o gráfico (que dependerá de la herramienta elegida para la ocasión), y la puesta en común de cada eje o sistema en un mapa único, pero que tenga presente la perspectiva de los grupos de interés. Es decir, cada comisión elabora una herramienta común a todos sus grupos de interés que queda lista para su presentación ante la plenaria general de comisiones donde se van perfilando las decisiones comunes inherentes a la formulación de los planes. (Ver al final gráficos anexos.)

Cada comisión, con sus correspondientes subcomisiones, se aboca a realizar el diagnóstico correspondiente al sistema que le corresponde con sus componentes. Se establecen modos de comunicación y fechas de reunión.

Trabajo en las comisiones

El ETP explica, con lenguaje sencillo y accesible para cada realidad, cuáles son los pasos más relevantes del proceso de formulación del diagnóstico para dar por iniciado el proceso, y anuncia que se asistirá técnicamente a cada una de las comisiones con dinámicas e instrumentos para recabar la información. Se enumeran aquí los principales ítems de información que deberán ser construidos por la ciudadanía según comisión:

a. La situación deficitaria general que se da en el territorio.

b. Las limitaciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio.

c. La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.

d. Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.

e. Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales.

f. Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio.

g. Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio del cantón o en su entorno.

h. Las relaciones del territorio del GAD con los territorios de los GAD circunvecinos. Territorios ancestrales y con los otros niveles, las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad al Modelo Territorial Actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas.

i. Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los planes.

Cada comisión y subcomisiones planifican tiempos y lugar de la asistencia técnica sobre cómo levantar información para elaborar el diagnóstico del sistema correspondiente. El ETP asiste y direcciona a cada comisión y subcomisión en la recolección de la información, su procesamiento y su consolidación, considerando el tipo de información, estableciendo actividades a realizar, talleres, reuniones, fechas, responsables y montos. Se establecen fechas de reunión del ETP con cada comisión y subcomisiones para afinar instrumentos comunes al diagnóstico.

Se estipulan tiempos y formas de procesamiento para la recolección de información de cada comisión.

En un plazo de cuatro meses, el ETP procesa toda la información, tomando como principal insumo el trabajo de las comisiones y tiene la responsabilidad de formular una propuesta técnica de Informe de Diagnóstico. Esta Guía sugiere la construcción de un Informe de Diagnóstico en talleres siempre asistidos por facilitadores del ETP. La propuesta de Informe de Diagnóstico deberá constituir una construcción conjunta entre la información de base que aporte el Equipo Técnico y el saber de la población. El informe de diagnóstico debe ser un documento técnico pero que contenga el saber, conocimiento y tecnologías que aporta la ciudadanía en el proceso de formulación del diagnóstico.

En el caso de los talleres, se puede construir la información en el taller. Es decir, a través de herramientas variadas es posible construir la información desde la ciudadanía, con sus saberes y conocimientos, sin necesidad de que —como en otras técnicas de diagnóstico participativo— se realicen entrevistas o tablas de datos en el territorio. Sin embargo, a nivel parroquial, donde la población es más cercana a la realidad territorial y sostiene más contactos cara a cara por la proximidad espacial, existe la posibilidad de desdoblar los talleres dejando tiempo para que los y las ciudadanas puedan elaborar información en el lapso que transcurre entre un taller y otro.

Para el caso del análisis de potencialidades, limitaciones y oportunidades, se recomienda identificar «divisores» y «conectores» en el contexto del territorio que se

está diagnosticando.[3] En cada contexto de conflicto existen factores que separan a las personas (divisores), que son elementos que quieren promover o sostener la violencia y también existen factores o nexos que unen a las mismas personas (conectores) y se convierten en elementos que generan capacidades locales para la paz y la cohesión social. Al identificar divisores y conectores es importante elaborar un Plan de Acción para aumentar conectores y disminuir divisores.[4]

Construcción Participativa del Diagnóstico Estratégico

En cada comisión, asistida por el ETP, se van plasmando en matrices, mapas dibujados por la gente, y/o gráficos que representen la estructura simple del espacio (llamados coremas), las impresiones ciudadanas de cada uno de los siguientes aspectos, siempre en relación al sistema que les ocupa.

Los ejes que no pueden faltar para realizar el análisis final del Diagnóstico Estratégico son los siguientes:

a. Identificación de los déficits del territorio, las causas y el nivel de incidencia en el desarrollo y seguridad actuales.

b. Identificación de las restricciones, vocaciones del territorio que puedan contribuir y direccionar su mayor desarrollo.

c. Identificar qué potencialidades y qué requerimientos son importantes para que el GAD pueda aportar a los objetivos planteados en el PNBV y la ETN.

d. Identificar las características del territorio.

e. Identificar formas actuales de ocupación y uso del suelo, los impactos y efectos medioambientales y socioeconómicos.

f. Identificar efectos positivos y negativos de los megaproyectos.

g. Identificar las relaciones con los territorios vecinos, posibilidades de alianza, competitividad y complementariedad.

h. Identificar cuál es la línea de base de información disponible.

El Diagnóstico Estratégico formulado participativamente debe incorporar las percepciones ciudadanas en tres escenarios del territorio: tendencial, probable y deseado. Estos escenarios se deben construir una vez abordados los ejes previamente citados. Cada comisión elabora los tres escenarios correspondientes a su sistema, con mapas, dibujos y gráficos construidos por la gente.

El trabajo de armonización de las diferentes comisiones, con la asistencia técnica del ETP, deberá buscar que se efectúe un análisis de las interacciones presentes entre los diferentes sistemas estudiados, y la formulación consecuente de escenarios de esa interacción, el escenario probable, deseado y tendencial.

Para esto es indispensable que cada comisión pueda relatar el proceso de construcción de conocimiento grupalmente, rescatar y relatar cuáles fueron los acuerdos entre los diferentes intereses.

Una vez realizado este paso de presentación detallada del proceso de formulación del diagnóstico estratégico por componente, es necesario hacer el ejercicio de armonización con un buen análisis de interacción entre sistemas, rescatando de cada sistema los elementos claves que conforman el territorio, convirtiéndose en un proceso de selección e integración. En este sentido se debe tratar de unir los distintos «elementos» definidos separadamente por las distintas comisiones, en un elemento compuesto. Por otra parte se trata de eliminar elementos menos importantes desde el punto de vista integral. Este análisis deberá estar expresado en un mapa denominado según la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PDOT, "Modelo Territorial Actual".

Con respecto a la línea de base de información disponible, se recomienda que el ETP realice ese sondeo y lo exponga a cada comisión para validar los datos disponibles, y en especial

3 Basada en la herramienta metodológica «Acción sin Daño» (Do No Harm, DHN), facilitada por Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). «Acción sin Daño» se conceptualiza como un principio guía, una herramienta metodológica y una estrategia para mejorar la calidad de las intervenciones.

4 Para profundizar en el tema por favor revisar el Manual de Capacitación Diálogo y Políticas Públicas, elaborado por SENPLADES y Fundación Futuro Latinoamericano (a ser publicado próximamente).

las fuentes. Esta línea de base será el referente para el control y el seguimiento de los Planes, y está directamente relacionada con el Sistema de Indicadores que proporcione el Sistema Nacional de Planificación. En plenaria de comisiones se realizará la puesta en común final. Se realizarán puestas en común para llegar a consensos entre las comisiones para luego definir estos indicadores.

Resúmenes de talleres

Taller 1 (seis talleres): Diagnóstico e identificación de escenarios

En este taller —con cada comisión y subcomisiones por separado por cada sistema—, el/la facilitador/a trabaja con mapas, dibujos y gráficos para los ejes o sistemas metodológicos planteados (ver 3.1.2). Los instrumentos se trabajan por grupos de interés (hombres, mujeres, jóvenes, miembros de pueblos y nacionalidades, migrantes, discapacitados/as). Luego en plenaria se construye un instrumento único.

Se sugiere utilizar mapas parlantes combinados con dibujos y gráficos para los ejes a, b, d y e, planteados en el punto 3.1.2. Se sugiere utilizar matrices sencillas para los puntos c, f y g. El punto h deberá ser de exposición por parte del ETP, deliberativo y con validación por comisión. Las herramientas específicas variarán según el nivel de gobierno y el tipo de población que se encuentre participando. Se sugiere que el Equipo Técnico aporte con cartografía base para que los mapas parlantes se construyan sobre éstos, y posteriormente esta información sea procesada en el SIG (Sistema de Información Geográfica) por el ETP.

En este taller se elige un delegado/a y un/a suplente por comisión.

Taller 2: Plenaria de comisiones con subcomisiones, ETP y Consejo de Planificación

En este taller se presentan los mapas comunes por cada comisión, y se armonizan para trazar un diagnóstico unificado y articulado que plantee claramente, la situación actual mostrando lo más relevante de los diferentes sistemas, además de la situación tendencial, deseada y probable, con una óptica de interacción entre los sistemas. El ETP será el encargado de digitalizar los mapas para presentarlos en este taller.

En este taller es importante dividir el trabajo en grupos que no respondan a las comisiones, sino más bien conformar grupos nuevos de trabajo, tratando de garantizar que en cada grupo se cuente con la participación de actores de cada comisión, garantizando la participación por sexo, edad y nacionalidad. Se trabaja primero en grupos y después se realiza la puesta en común e integración de lo más relevante en plenaria. En el ejercicio se puede mezclar las personas integrantes del Consejo de Planificación pero no del ETP. Los técnicos de planificación deberán facilitar el proceso y no direccionar las decisiones de los grupos de trabajo. Su rol es reformular técnicamente lo planteado.

En este taller de los delegados/as de lascomisiones se eligen a tres personas que, como ciudadanía y como instancia de participación elegida, contformarán el Consejo de Planificación del GAD.

La formulación técnica de la información construida en los talleres deberá ser responsabilidad total del ETP. Cada mapa proveniente de la priorización de las comisiones y el mapa de puesta en común y consensuado del Taller 2 pueden ser georreferenciados y procesados en el SIG para esta formulación técnica. Este Informe es revisado por el Consejo de Planificación.

Una plenaria pequeña, conformada como un equipo integrado por el ETP, los delegados/as de cada comisión y el Consejo de Planificación en pleno, afinará los ajustes del informe final del Diagnóstico Estratégico Participativo, para ser enviado al pleno de la Asamblea.

En la plenaria de la Asamblea (que deberá ser convocada para tal fin), se valida el informe presentado en forma conjunta por el ETP y el cuerpo de delegados de las comisiones.

Para proceder a validar el informe en la Asamblea se sugiere la siguiente dinámica:

Agrupar según sistema a los asistentes para un debate o presentación de lo elaborado por cada comisión, cómo se dio el proceso de armonización entre todas y cómo se llegó a la determinación del diagnóstico. Se debate, y si hay agregados relevantes se toman en cuenta para la redacción

del Informe Final. En una plenaria, presentar lo debatido en cada grupo por comisión y determinar si se envía el informe con los agregados al Consejo de Planificación para su aprobación.

El informe técnico con los aportes remitidos en la plenaria de la Asamblea, y la aprobación del Consejo de Planificación, se da por aprobado y pasa para su aprobación definitiva al Consejo del GAD.

Técnicas propuestas para la recolección de información según ejes prioritarios planteados en las guías PD y OT para el diagnóstico estratégico

Evaluar en cada comisión cómo se pueden desagregar sus miembros, por género, edad, generacional y pueblo o nacionalidad, para formar grupos diferenciados para cada análisis. La mínima desagregación por actividad planteada es la de hombre/mujer, pero en el caso de existir población indígena habrá que hacer esa división agregada a la de género. La finalidad de este ejercicio de dividir en grupos de interés (por sexo, edad etc.), es garantizar que lo diverso de la población participante se visibilice a través de sus percepciones, saberes y conocimientos, en la construcción de conocimiento acerca de la información requerida, y la recuperación de saberes alrededor de esa información, en cada etapa o paso del diseño del PD y OT. En suma, de cómo cada especificidad poblacional entiende su territorio.

En este primer paso de formulación de los Planes se recomienda integrar las subcomisiones con las comisiones por varias razones. Para armonizar la diversidad de saberes y percepciones de cada comisión, y para que se posibilite el conocimiento e interacción, entre todos y todas sus integrantes, a fin de consolidar el grupo operativo de formulación.

Se recomienda que sea durante el proceso de construcción de datos para la formulación del diagnóstico, que se realice la elección de delegados/as por comisión, titular y suplente, para resguardar la representatividad del grupo y el mayor conocimiento entre sus miembros.

La situación deficitaria general que se da en el territorio.

Estas técnicas sugeridas pueden ser utilizadas combinadas con otras, o se puede elegir utilizar solamente una.[5]

Mapas parlantes

Se solicita a cada grupo de interés describir en un mapa con dibujos o gráficos, lo que elijan, cuáles son los déficits, las «ausencias de», en el territorio. La diferenciación grupal antes mencionada es muy importante porque a través de ella se visualizan las diferentes percepciones de las «falencias» según grupo poblacional.

En plenaria de grupos se analizan coincidencias y diferencias en la percepción, se va tomando nota y se busca un consenso entre las diferentes percepciones. Finalmente, se construye un mapa síntesis de todos los grupos. Es necesario que el ETP genere insumos previamente a los talleres; para el caso de la cartografía se deberían llevar mapas impresos con la información básica para que se trabaje sobre estos implementos en los talleres de las diferentes comisiones.

Sociodramas

Se le pide a cada grupo diferenciado que arme una historia pequeña sobre las falencias del territorio y lo represente. Al momento de la representación todos los otros grupos debaten acerca del significado de la escena planteada. El facilitador/a anota en un papelote las observaciones del grupo ampliado en plenaria.

Se trabajan en plenaria el reconocimiento de coincidencias y divergencias. Se busca la sínte sis.

Matrices

Trabajar con tarjetas de diferentes colores, causas y efectos de las situaciones deficitarias. Las tarjetas se reparten por grupo de interés, cada grupo las analiza y las discute internamente. Luego en plenaria se elabora una matriz común a la comisión.

5 Estas dinámicas son adaptaciones de la gran cantidad de herramientas para la participación utilizadas en el Ecuador y en la región, en este caso adaptadas por la SENPLADES para la formulación participativa del PDOT. Esta guía es una invitación a la reformulación de técnicas y herramientas ya conocidas para ser adaptadas a la formulación participativa de los PD y OT.

Paso 1. Se pide, por grupo de interés, que se establezca una lista de situaciones deficitarias, que se las priorice y se elija una como central.

Paso 2. Se solicita a cada grupo que defina causas y efectos de esa situación deficitaria. Se utilizan siempre tarjetas para poder moverlas durante la discusión. Los colores de las tarjetas ayudarán a diferenciar las causas de los problemas o situaciones identificadas como deficitarias.

Paso 3. Se establece una matriz por grupo.

Paso 4. Se trabaja en la confección de una matriz común a la comisión. Queda establecido para ese sistema cuál es la situación deficitaria, sus causas y efectos con el reflejo de saberes, conocimientos y percepciones de la diversidad de las personas miembros de la comisión.

Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio.

Mapas

A cada grupo se le pide que elabore un mapa o dibujo con los elementos que disponga y considere necesario, acerca de las tres cuestiones: restricciones o limitaciones (hay que explicar con claridad el significado de esto para cada nivel territorial), las potencialidades del territorio, y cuáles son las oportunidades.

Se busca la armonización entre los grupos con un debate en plenaria del significado de cada uno de los mapas.

Matrices

Se trabajan matrices diferenciadas por grupo. En plenaria se construye una matriz común. El tipo y complejidad de las matrices utilizadas debe variar según el nivel del GAD y de la población que está siendo parte del proceso participativo de formulación del PDOT.

La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.

Paso 1. El ETP proporciona una explicación exhaustiva del real significado de la ETN y del PNBV.

Paso 2. Por grupo de interés se trabaja en una matriz de posibilidades y requerimientos que debe tener el GAD. Estas matrices deberán variar según el tipo de GAD y grupo poblacional participantes.

Paso 3. En plenaria de comisión, se debate acerca de los contenidos en las diferentes matrices.

Paso 4. La comisión decide la construcción conjunta de una matriz común, respetuosa de la diversidad de enfoques de cada grupo de interés. Se desarrolla un debate alrededor de cuáles son las posibilidades y requerimientos para que los GAD respondan a estos mandatos, y se formula una matriz de manera consensuada.

Observaciones para la realización de la dinámica:

La utilización de matrices para el caso de participantes no escolarizados se puede realizar con jerarquizaciones con semillas, hojas u otros objetos disponibles en el contexto de la comunidad, o con dibujos.

El facilitador/a debe ir anotando en un papelote lo que se plantea en cada grupo diferenciado para después manejar toda la información en una plenaria de comisión y poder obtener una posición común a la comisión.

Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible. Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales.

Estos dos ejes deberán ser consensuados y representados gráficamente en un mapa, utilizando gráficos, líneas, puntos, o polígonos (figuras que permiten una delimitación de un área particular dentro del territorio), de acuerdo a las actividades del mundo real que se quiera representar, con formas y colores diversos. Es importante aquí poder determinar con la mayor exactitud quiénes, cómo y para qué utilizan y ocupan el territorio. Si es necesario, estos mapas se pueden apoyar con alguna dinámica de Mapa de Actores que pueda estar expresado en el mismo mapa. Es fundamental que los grupos de interés expresen sus percepciones separadamente para después realizar una puesta en común, mediante una plenaria, y así evidenciar coincidencias y divergencias de la lectura que cada uno tiene de su territorio y llegar a un consenso.

Paso 1. Cada grupo de interés construye un mapa (puede ser una superposición sobre los mapas facilitados por el ETP), o gráficos con claras referencias de códigos, antes determinadas por el facilitador.

Paso 2. En cada gráfico o mapa deberá quedar claro quiénes, cómo y para que se ocupa el territorio.

Paso 3. Cada grupo, en caso de contar con un mapa de actores, integra la información según su percepción.

Paso 4. Se ponen a consideración todos los gráficos elaborados y se consensúa un gráfico común.

Paso 5. Se toma la decisión final, en el marco del respeto a las diferentes percepciones, de cómo, quienes y con qué fines se ocupa el territorio.

Paso 6. La comisión en su conjunto decide cuales son las características de ocupación del territorio.

Observaciones a la dinámica propuesta:

- Para el caso de las decisiones como base para el desarrollo sostenible, se realiza la misma dinámica, pero planteando cuales son las diferentes percepciones y saberes en cuanto a la sostenibilidad del territorio en un escenario ideal.

- El mapa de actores solo tiene validez si puede ser elaborado por cada grupo de interés, y si posteriormente puede ser discutido con los miembros de la comisión en su conjunto.

Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio.

Esta es una visión tendencial, probable o deseada. Deberá estar referenciada a una situación actual de la seguridad. Por lo tanto, aquí se deberán trazar tres mapas por grupo de interés:

a) La seguridad hoy (tendencial).

b) La seguridad como la queremos tener a 10 años (deseada).

c) Como pensamos que probablemente sea (probable).

Observaciones:

Los mapas construidos en esta dinámica deberán tener las mismas características observadas para dinámicas anteriores, es decir, estar construidos sobre mapas proporcionados por el ETP donde la población participante va agregando sus saberes y conocimientos.

Paso 1. Se elaboran tres mapas por grupo de interés.

Paso 2. Se integran los mapas de grupos de interés en un solo mapa que plantea lo tendencial, lo probable y lo deseado.

Los efectos positivos y negativos (impacto)[6] de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio del GAD o en su entorno.

Mapas para poder analizar cuál es la percepción de cada grupo acerca de su ubicación geográfica y su modo de afectación. Combinar con matrices o con gráficos dentro de los mapas para identificar círculos de afectación.

Se trabajan por grupos de interés y luego en cada comisión se integran las visiones particulares de cada grupo de interés.

Las combinaciones con gráficos o dibujos de círculos de afectación, o con matrices, dependerán de los grupos poblacionales participantes y del nivel del GAD.

Las relaciones del territorio del GAD con los territorios de los GAD circunvecinos y con los otros niveles de gobierno, las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.

Se sugiere utilizar algunas herramientas, coherentes y sintonizadas con la población

6 Al planificar mega proyectos la metodología Acción sin Daño (ASD) nos invita a reflexionar sobre nuestra intervención para disminuir los impactos negativos y aumentar los impactos positivos:
- ¿Por qué se ha elegido trabajar este proyecto, en ese lugar, con esas personas?
- ¿Cómo se ha seleccionado al personal que va a trabajar?
- ¿Quién toma las decisiones y cómo?
- ¿Hay equidad tanto en la planificación como en la implementación?

En definitiva, es necesario hacer un análisis exhaustivo de todos los aspectos de la intervención, analizando también los detalles. Puede ser que el detalle determine el impacto del mega proyecto.

con que se esté trabajando, para poder reflejar las relaciones entre los GAD, grados de afinidad, alianzas, influencias de unos sobre otros, patrones de poder, potenciales alianzas de cooperación mutua, relaciones conflictivas, competitividad y complementariedad según rubro.

Esta herramienta deberá ser adaptada según el nivel del GAD y la población que esté participando. La mayor complejidad está establecida por la utilización de una matriz de relaciones, donde aparecen las diferentes

categorías y la elaboración de la relación con el GAD en el que se está planificando.

Dibujo y símbolos es una posibilidad en población menos escolarizada para trabajar relaciones en otro tipo de matriz. Otra posibilidad es trabajar con círculos y dibujos para establecer categorías y relaciones.

El Modelo Territorial Actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas.

Mapas por grupos de interés que señalen claramente la distribución espacial del tipo de producción con sus flujos, asentamientos humanos, niveles de conectividad, espacios de conservación, etc., recalcando las ventajas y desventajas.

En una matriz adicional al mapa o gráfico se deberá aclarar las ventajas y desventajas a manera de limitaciones y potencialidades, por grupo de interés.

Como cada comisión trabaja un tema o sistema se facilita el trabajo de síntesis final.

Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes.

Debate y validación en cada comisión de datos proporcionados por el ETP.

Convocatoria a una plenaria de comisiones y subcomisiones establecidas y al consejo de planificación del GAD

No más de cuatro meses más tarde de la primera Asamblea.

Se realiza una plenaria de comisiones para la presentación de la información recolectada para el diagnóstico por cada una de las comisiones y subcomisiones. Asisten los miembros designados del Consejo de Planificación del GAD y el ETP.

El ETP da a conocer su visión e información recabada y sistematizada, para la elaboración del informe técnico del Diagnóstico Estratégico.

Se debaten las perspectivas y contenidos a los fines de la redacción del informe técnico del Diagnóstico Estratégico por parte del ETP.

Este es un momento de integración de visiones de las diferentes comisiones y de la visión del Consejo de Planificación, en donde el ETP aporta su visión técnica y la información que proviene de su propia tarea de recolección.

Informe Final del Diagnóstico

El ETP procesa los aportes de la información recabada por la instancia de participación ciudadana y los propios para un informe final, este informe es revisado por el Consejo de Planificación del GAD.

Un grupo de delegados de comisiones toma las decisiones finales, para enviar el Informe del Diagnóstico Estratégico al pleno de la Asamblea para su aprobación en plenaria. En caso de aprobación, emite un informe final de diagnóstico.

Con los aportes de la Plenaria de Asamblea, el Consejo de Planificación constituido da por aprobado el diagnóstico.

Propuesta de desarrollo

Cada comisión, con sus subcomisiones, se presta a construir la propuesta de desarrollo para su territorio. Se realizarán en total tres talleres por cada comisión, en los que se abordarán los temas referentes a los componentes de cada uno de los sistemas vinculados al desarrollo integral; y un taller en plenaria del ETP, Consejo de Planificación y todas las comisiones con sus subcomisiones.

Según el nivel de gobierno en el cual se esté realizando la planificación se puede

aprovechar o no la subdivisión de las comisiones por subcomisiones. Es muy probable que a nivel parroquial no sea necesario utilizarlas y sí a nivel provincial y cantonal. Dependerá del número de personas y de la capacidad que tenga el grupo de ir desagregando los temas planteados en las comisiones.

Del mismo modo, el número de talleres planteados en esta fase del Plan de Desarrollo para cada comisión pueden ser reducidos en el caso de que los grupos sean más dinámicos y tengan mayor celeridad en la comprensión y puesta en práctica de las herramientas planteadas por la facilitación.

Taller 1: Decisiones Estratégicas (Objetivo General de Desarrollo)

Las decisiones estratégicas son las que señalan hacia dónde va el territorio; es decir, cuál es la situación que garantizará el Buen Vivir de la población. Cada comisión, según el sistema al cual se dedica, delibera acerca de estos aspectos y propone un objetivo general o principal de desarrollo y sus objetivos específicos. El diagnóstico estratégico es la base para este paso, porque allí se identificaron potencialidades y oportunidades, además de visiones de estas potencialidades y oportunidades desde diversos actores, que se deben aprovechar para alcanzar el desarrollo del territorio deseado. Es de allí que debe salir la propuesta de Objetivo General de Desarrollo o la Visión de Desarrollo del Territorio. Aquí también es interesante realizar un mapeo de actores según intereses, afinidades, poder, capacidades y agendas que puedan tener relación con este objetivo planteado y su distribución e influencia en el territorio. Se pueden identificar actores primarios/as, los más visibles en relación con el objetivo planteado; y secundarios/as, que tienen una influencia indirecta en la dinámica de realización del objetivo.

Técnicas sugeridas

En plenaria, cada comisión con sus subcomisiones se dividen en grupos de interés para trabajar la definición de un Objetivo General Del Desarrollo de competencia del sistema al que pertenece la comisión. Se trazan por grupo de interés:

- Un mapa con la situación social, económica y ambiental deseada; se la ubica espacialmente y se establecen plazos para cada cosa.
- Un dibujo con la calidad de vida que se debe alcanzar, medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente y sostenible.
- Una matriz con el rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.
- Un gráfico de la forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

En plenaria de cada comisión, se debate una visión de desarrollo consensuada con la finalidad de hacer una puesta en común y recoger los aportes de los y las participantes. El/la facilitador/a con estos insumos, y en deliberación abierta con el grupo completo de la comisión, empieza a trazar la redacción de un Objetivo General. En este proceso es importante considerar los posibles impactos negativos que podrían tener los objetivos planteados, para reflexionar acerca de su pertinencia y efectiva realización. Para esto se puede elaborar una pequeña matriz en la que se definan estos posibles impactos negativos. Posteriormente se intercambian opiniones de cada grupo de interés, hasta que se define un texto para esa comisión.

Para la identificación de cuáles son las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el Objetivo General de Desarrollo, y que van a orientar la definición de los resultados u objetivos específicos de desarrollo, se trabaja por grupo de interés en la identificación de las políticas derivadas del PNBV. Se sugiere realizar una jerarquización de las políticas establecidas anteriormente con el objetivo de identificar las mayores necesidades del territorio.

En plenaria se consensúan las diferentes posiciones, hasta identificar las políticas.

En la identificación de objetivos específicos se deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades de dos o más sistemas. Para esto es indispensable contar con la información recabada en esos aspectos en

la formulación del Diagnóstico Estratégico para cada sistema.

Cada comisión trabajará sobre los siguientes ejes para definir estos objetivos específicos, poniendo énfasis en el tema del sistema que le corresponde. Por ejemplo, para el primer eje la comisión ambiental pondrá más énfasis que en el eje de desarrollo del tejido social. Se sugiere que cada comisión haga el ejercicio de integración de estos ejes en objetivos específicos para después trabajar en la plenaria de comisiones en el trazado consensuado de Objetivo General y objetivos específicos.

- La sostenibilidad del sistema ecológico y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.

  Técnica sugerida: Mapa con distribución espacial de lugares con mayor y menor sostenibilidad, con más y menos potencialidades.

- La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.

  Técnica sugerida: Mapa con la distribución espacial de escenarios de seguridad ciudadana y con la distribución de infraestructura productiva pensada en forma sostenible.

- La consolidación de la calidad de vida en el territorio —acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo— por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que personas y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.

  Técnica sugerida: Mapa de distribución espacial de servicios sociales y básicos (escuelas, cismarías, bomberos, hospitales, etc.), espacios de deliberación democrática, usos del suelo, distribución de los asentamientos humanos y vías de movilización. En esta parte se pueden fraccionar los mapas, pero después deberán ser integrados por grupo de interés en uno solo.

- La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los productores pequeños y medianos.

  Técnica sugerida: Mapa de actores del sector productivo mediano y pequeño, con sus intereses actuales y sus tendencias ante tipo de condiciones favorables en cuanto fomento de actividades. Listar y conectar con los actores las condiciones favorables pensadas.

- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.

  Técnica sugerida: Mapa con la distribución espacial del patrimonio tangible e intangible y los círculos de tejido social vinculados a esos puntos patrimoniales. Se ubican en el mapa los patrimonios y se trazan círculos de interés del tejido social para su protección deseada, los más lejanos menos interés, los más cercanos mayor interés, y se identifican dentro de cada círculo los actores relevantes.

- La articulación y aporte del GAD a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible provincial o cantonal o parroquial, y nacional.

  Técnica sugerida: Matriz de valoración.

Con toda esta información debatida en plenaria de la comisión se van trazando al menos tres objetivos específicos derivados del Objetivo General. Y se intenta dar forma a resultados esperados por cada objetivo específico. Cada comisión tiene al fin de este taller definido su objetivo general y tres objetivos específicos con priorización de políticas públicas en su realización con sus respectivos resultados esperados.

Taller 2: Decisiones territoriales (Potencialidades)

Son el conjunto de acciones que marcan cómo deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico estratégico, y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado.

Cada comisión debe definir alternativas de organización —referentes al modelo

territorial deseado que se identificó en la fase de Diagnóstico y se trabajó también en los temas para la definición del Objetivo General de Desarrollo— que respondan de manera integral a:

- Las ideas fuertes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo y en los resultados previstos para cada sistema.

  Técnica sugerida: Papelote listado de ideas.

- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.

  Técnica sugerida: Mapa por grupos de interés y armonizado.

- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas áreas geográficas.

  Técnica sugerida: Mapa de áreas geográficas según uso y producción y formas de vinculación entre ellas.

- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios de establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

  Técnica sugerida: Listado de ideas con lo trabajado en la definición de objetivo general.

Taller 3: Decisiones organizacionales (Modelo de Gestión)

Definir el modelo de gestión para los PD y OT. 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.

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir a lograr los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. Se deben considerar como componentes del Modelo los siguientes elementos, que serán tratados por cada comisión y sus subcomisiones:

- Instancias responsables del Plan, por lluvia de ideas. *Listado gran grupo*

- Identificación de Programas y Proyectos orientados al desarrollo, cronograma de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas. *Por grupos de interés, matrices.*

- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y los logros. Este eje pasa al taller de plenaria próximo, no lo tratan las comisiones. *En base a los proyectos y programas identificados matrices por grupo de interés.*

- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía. Este eje pasa al taller de plenaria próximo, no lo tratan las comisiones. *Listado de acciones por grupos de interés.*

Taller 4: Consolidación de objetivos (Consejo de Planificación, ETP, Comisiones ciudadanas)

Este taller además de poner en común y validar la información con respecto a hacia dónde va el territorio, tiene el objetivo de realizar el trazado de indicadores de monitoreo e identificación de estrategias de promoción de los Planes.

Aquí se trabajan, previa exposición por cada comisión y del ETP, los objetivos para consensuar una postura común. En base a todas las propuestas, se debe trabajar la puesta en común de la consolidación de: Objetivo General, objetivos específicos con sus respectivos resultados, propuesta de programas y proyectos.

Técnicas sugeridas: Tarjetas, exposición de las propias herramientas utilizadas por cada comisión. Acompañamiento con explicaciones técnicas del ETP. Aportes del Consejo de Planificación. Se realiza una síntesis para llegar a una definición común.

En base a los programas y proyectos identificados y consensuados se trabaja en grupos de interés de la plenaria, en el trazado de indicadores para su monitoreo. Cada grupo

de interés trabaja indicadores y luego se conforman indicadores comunes. Aquí desaparecen las comisiones y se mezclan para dividirse por sexo, edad y nacionalidad en el trazado de indicadores. En plenaria se consensúa una misma postura. Quedan trazados los indicadores por proyecto y programa o indicadores de los Planes, tendientes a monitorearlos.

De igual manera que en los indicadores de proceso, resultado e impacto, se trabaja la estrategia de promoción de los planes.

Técnicas sugeridas: Tarjetas y matrices de valoración de temas para ser tenidos en cuenta en el monitoreo. La pregunta guía para el trazado de indicadores es: ¿Qué queremos medir? ¿Cómo? ¿Cada cuánto tiempo? ¿Cómo hacemos confiable la información recogida? ¿Cómo obtenemos la información?

Listado en plenaria para puesta en común y consensuar las acciones para una estrategia de promoción.

Plenaria

Una plenaria de delegados de cada comisión, y el ETP redactan el informe técnico final del Plan de Desarrollo.

Resoluciones finales

El Consejo de Planificación toma conocimiento del informe técnico del Plan de Desarrollo y emite sus comentarios.

El Consejo somete a consulta del Informe al pleno de la Asamblea y lo presenta ante el GAD para aprobación definitiva.

Fase II: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

4

La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;

- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,

- La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Identificación participativa de decisiones estratégicas

Las comisiones con sus subcomisiones se abocan a realizar aportes a las siguientes decisiones que se deberán adoptar para generar un Plan de Ordenamiento Territorial.

Decisiones sobre la forma de estructuración del territorio

Tanto para todo el territorio del GAD cuanto para los asentamientos humanos concentrados, y con base en los modelos de ordenamiento territorial adoptados por el Plan de Desarrollo, se deben tomar las siguientes decisiones.

- Políticas municipales que orienten la organización espacial del territorio con base en las directrices del desarrollo social, económico y ambiental y en el modelo de ordenamiento correspondiente.

- Objetivos de desarrollo territorial, que deben definir la situación de calidad que debe poseer el territorio para aportar o viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo.

- Sistema de centros poblados del GAD con identificación de roles e interrelaciones, que optimicen el funcionamiento territorial.

- Sistema de organización de áreas urbanas —cuando su tamaño lo amerite— con funciones, roles, centralidades, etc., que mejoren la funcionalidad urbana de la cabecera y de los centros poblados del cantón.

- Sistemas de flujos y redes espaciales — vialidad, conectividad, energía— que permitan la adecuada interrelación entre componentes.

Cada comisión dependiendo de su temática y en función de los objetivos de desarrollo planteados en el Plan de Desarrollo del GAD, se propone la organización de áreas urbanas, funciones, roles, centralidades, etc., los mapas de carreteras, caminos, y conectividad de todo tipo además de las vías de suministro de energía. Del mismo modo cada comisión trabaja sobre la definición de cuáles son las políticas públicas que orientan la organización espacial que hacen posible la concreción del objetivo de desarrollo seleccionado.

Para trabajar estos temas se debe recurrir a los mapas, matrices y gráficos, teniendo en cuenta que habrá que trabajar en un gráfico o matriz de interrelación entre estos

sistemas para que el ordenamiento territorial mantenga coherencia. Del mismo modo es necesario tener siempre en cuenta que es en el cantón donde se rige el uso y ocupación del suelo, para el nivel provincial y el nivel parroquial. En el caso de formulación de Ordenamiento Territorial de juntas parroquiales o provincias, se debe realizar con la presencia o asistencia de representantes del nivel cantonal, con el fin de guardar coherencia con lo que plantea el cantón en lo que a uso y ocupación del suelo se refiere.

Siempre se debe trabajar estas herramientas en forma separada por mujeres, hombres, jóvenes y nacionalidades o pueblos, y realizar el paso de integración en un análisis que se plasme en un gráfico o mapa común de la comisión. Estos instrumentos luego serán trasladados a una formulación técnica por parte del ETP, pero es de suma importancia poder recoger las percepciones de cómo se estructura el territorio en una planificación local por parte de grupos poblacionales.

Decisiones sobre la forma de utilización del territorio

Deben estar orientadas a garantizar el uso eficiente del territorio. Con esa óptica el territorio debe zonificarse y normarse según los distintos aspectos:

Poblamiento, procesos de ocupación del territorio a lo largo del período de vigencia del Plan definiendo las zonas urbanas, no urbanas y las zonas de reserva.

Técnica sugerida: construcción de mapas con procesos deseados de poblamiento en el territorio, por grupo de interés. Cada comisión deberá realizar un análisis de armonización de las propuestas en un único mapa.

Clasificación del suelo, la zonificación por suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables.

Técnica sugerida: mapa de distribución en el territorio de diferentes tipos de suelo. Por grupo de interés y puesta en común con toda la comisión.

Uso del suelo cantonal, que definirá la zonificación según usos principales que se destinarán en el cantón para el desarrollo de al menos las siguientes actividades:

- Productivas: agrícolas, forestales, industriales, etc.
- Protección ambiental: parques naturales, bosques protectores, cauces de ríos, etc.
- Áreas de riesgo en el ámbito rural y urbano.
- Preservación y usufructo de áreas patrimoniales naturales o arqueológicas.

Técnica sugerida: mapa de distribución de las actividades aquí listadas, por grupo de interés con puesta en común y consensuadas por parte de cada comisión.

Uso de suelo urbano, que definirá la zonificación al menos por las siguientes categorías:

- Residenciales.
- Industriales.
- Comerciales.
- Equipamientos para servicios sociales.
- Equipamientos para servicios públicos.
- Protección ecológica.
- Patrimonio histórico o arqueológico.

Y las compatibilidades e incompatibilidades entre usos.

Técnica sugerida: mapa por grupos de interés y puesta en común y consensuadas por cada comisión.

Decisiones para la conformación del sistema de asentamientos humanos

Aplicación de políticas orientadas a la creación de un hábitat equitativo, sostenible y seguro.

Distribución espacial de los servicios sociales de salud y educación. La calidad de estos servicios se evalúa en el Plan de Desarrollo. En el de Ordenamiento se debe identificar la ubicación equitativa de los equipamientos respecto de las concentraciones de población.

Técnica sugerida: mapas por grupo de interés y puesta en común y consensuadas por parte de la comisión.

Localización equitativa de proyectos de vivienda de interés social, entendida como un servicio social, que debe responder a un equilibrio entre el valor del suelo y la localización justa de equipamientos y servicios.

Técnica sugerida: mapa en combinación de una matriz de valoración y relación con el valor del suelo.

Cobertura espacial de los servicios básicos, que debe definir áreas actuales y futuras que deben cubrir los servicios de agua potable, saneamiento y desechos sólidos en el cantón.

Localización equitativa de los servicios municipales de aprovisionamiento básico y seguridad, entre otros.

Trabajar estos dos ejes juntos, con mapas por grupos de interés puestas en común y consensuadas por parte de la comisión puesta en común en cada comisión.

Localización equitativa de los equipamientos de espacios de encuentro ciudadano, áreas verdes, parques, paseos, que fomenten la comunicación y el diálogo.

Técnica sugerida: mapas por grupos de interés mediante puesta en común y consensos por parte de cada comisión.

Mapas del Plan de Ordenamiento Territorial

Con la información recolectada de forma participativa, el ETP debe procesar y sistematizar esta información basada en el conocimiento popular, en información técnica factible de sustentar, en forma de mapas y documentos técnicos.

Instrumentos y mecanismos de Gestión del Territorio

Se sugiere que este tema lo trabaje solo el CLP con la asistencia técnica del ETP.

Se deben considerar los siguientes pasos y formas.

a) Designación de una Instancia a cargo de la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.

b) Normativa para la aplicación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial.

c) Acuerdos o convenios que se celebren para la aplicación del Plan.

A continuación, el ETP da forma técnica a los aportes provenientes del CLP para presentar ante la plenaria de comisiones y CLP, para su validación.

Plenaria de validación

En una plenaria de delegados de comisiones y subcomisiones, Consejo de Planificación Local y ETP, armonizan y hacen el ejercicio de interrelación entre sistemas para conformar un informe común a todas las comisiones.

Técnicas sugeridas:

- Tarjetas para valorizar las distintas posiciones provenientes de las comisiones.
- Tarjetas para jerarquizar los aportes según subtema de cada sistema y en el análisis poder interrelacionar los sistemas.

Resoluciones finales

Los delegados por comisión, el CLP y el ETP, con los aportes recibidos en el taller de la plenaria, se abocan a la redacción final del Informe Técnico del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Informe Técnico del Plan de Ordenamiento Territorial pasa para su aprobación al pleno de la Asamblea, donde se explicará todo el proceso de integración de información desde los grupos de interés hasta el momento de integración de todos los sistemas. Se expone detalladamente también cual es el proceso de construcción de información desde el Diagnóstico Estratégico Participativo y la formulación del Plan de Desarrollo.

El ETP, con todos los aportes recibidos en los pasos previos de validación, redacta el Informe Técnico Final y lo pasa al Consejo de Planificación y al GAD, para su aprobación final.

Gráfico 1: Construcción Participativa del Diagnóstico Estratégico

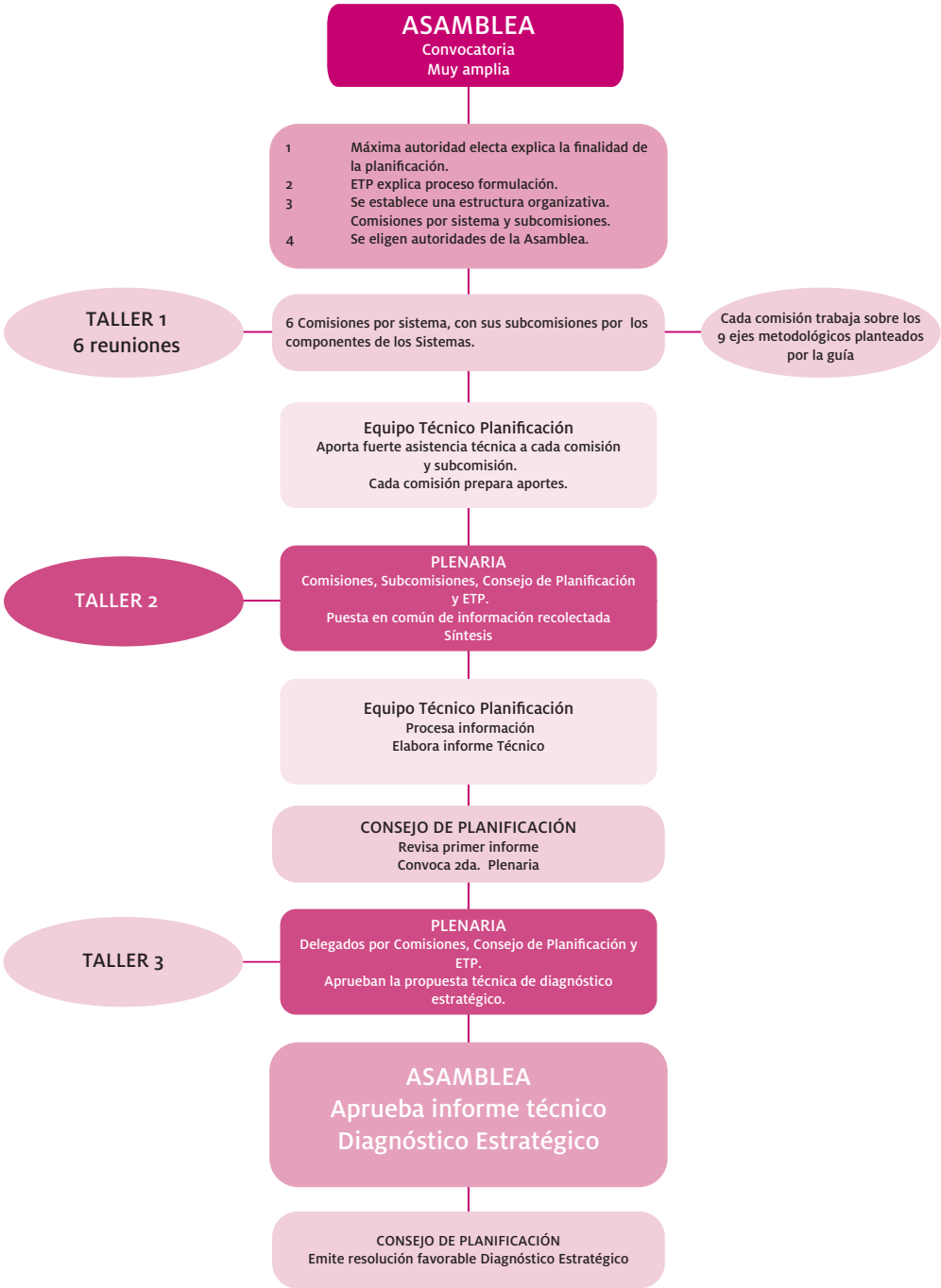


Gráfico 2: Construcción Participativa del Plan de Desarrollo

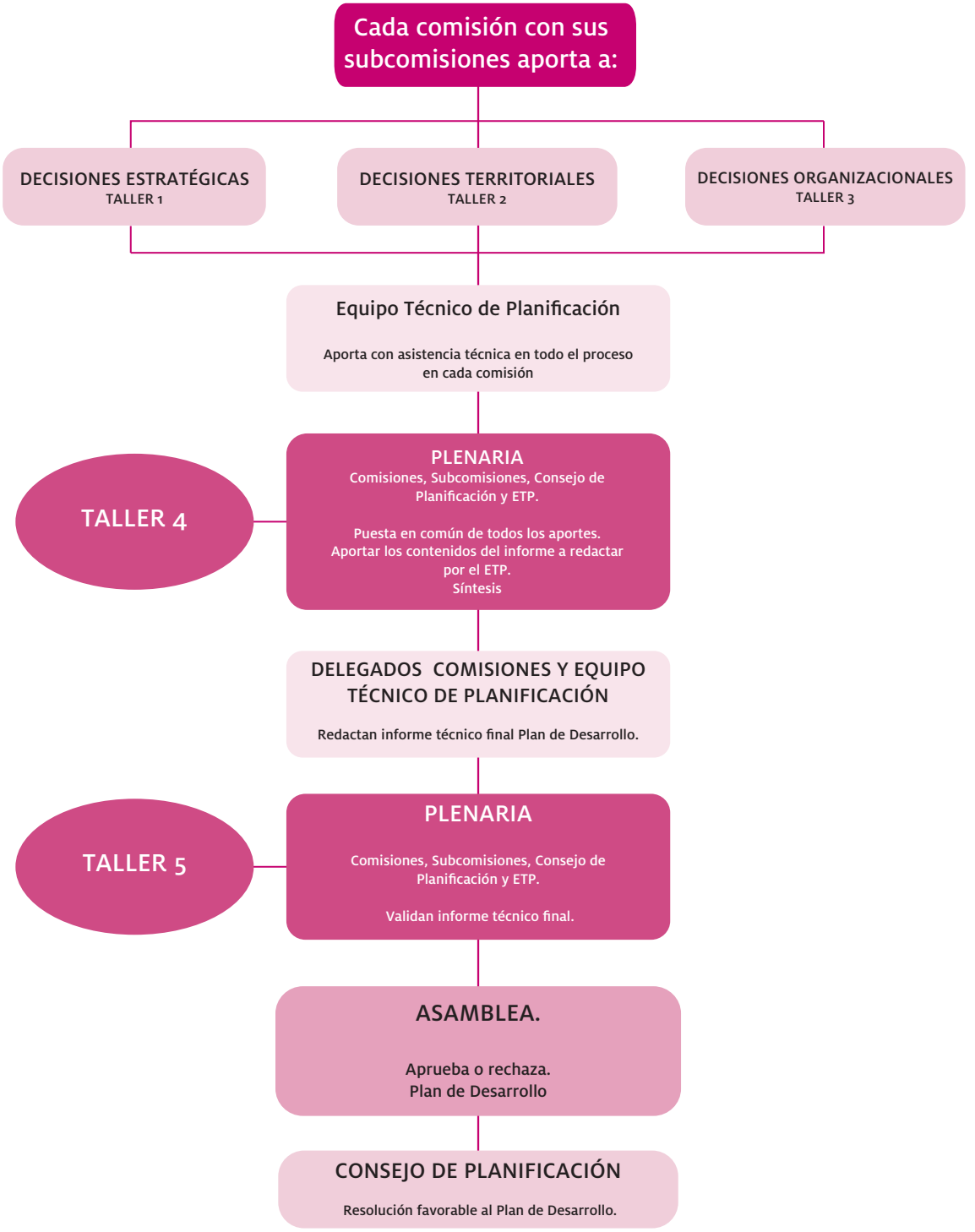
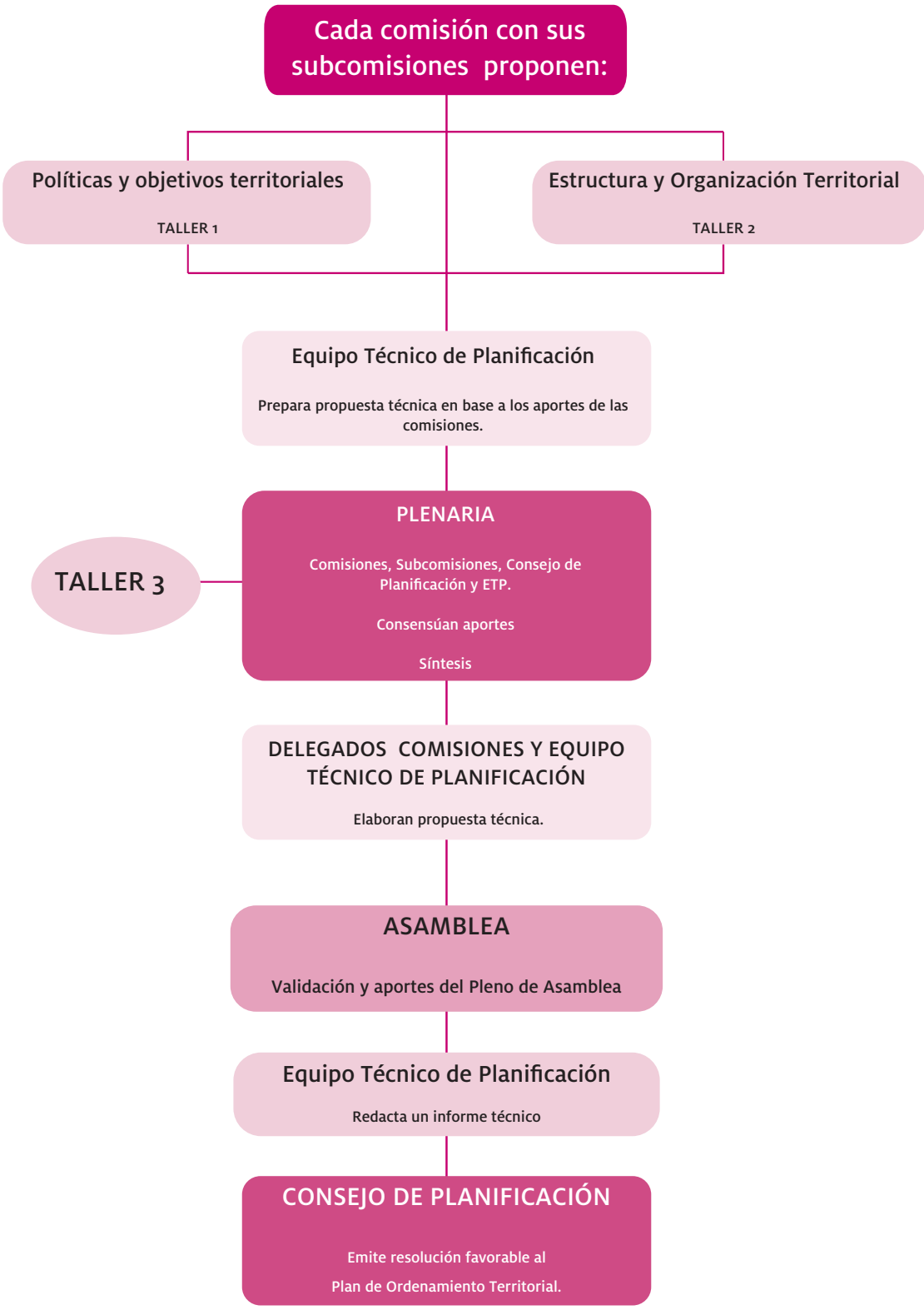


Gráfico 3: Construcción Participativa del Plan de Ordenamiento Territorial



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

SENPLADES
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

futuro
latinoamericano
diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA
Avanza!