

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

SEDE QUITO

**CARRERA:
GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Tesis previa a la obtención del título de:
LICENCIADA EN GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
SOSTENIBLE**

**TEMA:
SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
POLÍTICA DE LA MANCOMUNIDAD DE LA CUENCA DEL LAGO SAN
PABLO, PERÍODO 2011-2013**

**AUTORA:
GABRIELA ALEJANDRA RIVADENEIRA BURBANO**

**DIRECTOR:
RUBÉN DARÍO BRAVO CASTILLO**

Quito, abril 2015

**DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO
DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de titulación y su reproducción, sin fines de lucro.

Además, declaro que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Quito, abril de 2015

**RIVADENEIRA BURBANO GABRIELA ALEJANDRA
1002823670**

DEDICATORIA

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales como instancias de cercanía al pueblo, a la ruralidad que necesita acortar brechas de pobreza y desigualdad histórica.

AGRADECIMIENTO

A Diego García Pozo, Prefecto de la Provincia de Imbabura 2009-2014, con quien empezamos este proceso de participación y organización social.

A Mario Conejo Maldonado, Alcalde de Otavalo 2000-2014

A los Presidentes de las Juntas Parroquiales de González Suárez, San Pablo del Lago, Eugenio Espejo y San Rafael de la Laguna, período 2009-2014

A los equipos técnicos de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia y a las Direcciones Provinciales participantes.

Al equipo de la Viceprefectura de Imbabura 2009-2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	4
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL.....	4
1.1 Bases teóricas de la participación ciudadana y política de la mancomunidad	4
1.1.1 La participación ciudadana	6
1.1.2 El desarrollo local	9
1.1.3. Política pública	10
1.1.4. Lo intercultural	11
1.1.4.1. Tipos de interculturalidad	11
1.1.4.1.1. Interculturalidad Emancipatoria	11
1.1.4.1.2. Interculturalidad Funcional	12
1.1.4.1.3. La interculturalidad como política pública	12
1.1.5. Mancomunidades	15
1.1.5.1. Mancomunidades y Plan Nacional del Buen Vivir	15
1.2 Base legal para la conformación de mancomunidades	16
1.2.1 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	17
1.2.2 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	19
1.2.3 Ley Orgánica de Participación Ciudadana	20
1.2.4 Participación política y ciudadana	21
CAPÍTULO 2	24
EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS GAD DE LA CUENCA DEL LAGO SAN PABLO.....	24
2.1 Descripción geográfica, administrativa, demográfica y organizativa de las parroquias que integran la Mancomunidad	24
2.1.1 Lago San Pablo	25
2.1.2 Antecedentes políticos y de organización	27
2.2 Aspectos culturales	30
2.2.1 Estrategias culturales mancomunadas	31
2.3 Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo	32
2.4 Diagnóstico de problemas, potencialidades y acciones en las Parroquias González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael y San Pablo del Lago	33
CAPÍTULO 3	39
APRENDIZAJES QUE DEJA LA MANCOMUNIDAD	39
3.1 Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con la Mancomunidad	39
3.1.1 Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con la participación ciudadana	40
3.1.2. Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con el desarrollo local	44
3.2. Identificación de estrategias temáticas de política pública local por su grado de transversalidad	48
3.3 Lecciones tomadas de la experiencia que fortalecen el proceso de conformación de la Mancomunidad de los GAD	55
3.4 ¿Por qué es importante compartir las lecciones aprendidas?	56
CONCLUSIONES	58

RECOMENDACIONES	60
LISTA DE REFERENCIAS	61
ANEXOS	63

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de habitantes a nivel nacional y provincial	24
Tabla 2. Número de habitantes de los GAD parroquiales	24

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa división política.....	26
Figura 2. Mapa de problemas que presenta la región.....	27
Figura 3. Diagnóstico de problemas.....	34
Figura 4. Diagnóstico de potencialidades.....	36
Figura 5. Diagnóstico de acciones.....	37
Figura 6. Estrategias.....	49

RESUMEN

Este trabajo de investigación sistematiza la experiencia asociativa de mancomunidad de las parroquias rurales de San Rafael de la Laguna, San Pablo del Lago, González Suárez y Eugenio Espejo y su papel en la construcción del Buen Vivir Rural de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

En el primer capítulo se determinan las bases teóricas de la participación ciudadana, el desarrollo local, las políticas públicas, lo intercultural, aspectos que se plasman en el concepto de mancomunidad, una forma de organización, presente en comunidades latinoamericanas y en fase inicial de construcción en Ecuador. Desde los años setenta adquiere fuerza este movimiento comunitario de profundas connotaciones sociales en América. En el Ecuador, las implicaciones teóricas de la mancomunidad se visibilizan, con mayor fuerza, desde la implementación de la Constitución de 2008 y la generación del Plan Nacional del Buen Vivir.

En el segundo capítulo se desarrolla el proceso de conformación de la mancomunidad de los GAD de la Cuenca del Lago de San Pablo, con la inclusión de un estudio diagnóstico en el que se considera una muestra de habitantes y autoridades de las cuatro parroquias antes citadas. Se presentan los resultados de la aplicación de encuestas y entrevistas con sus respectivas tablas, figuras e interpretaciones. En este mismo capítulo consta la información sobre la realidad geográfica, económica, histórica y cultural de las cuatro parroquias generadoras de la experiencia mancomunada.

El capítulo tres se señala los aprendizajes que deja la experiencia alcanzada y sintetiza los aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con la mancomunidad, con la participación ciudadana y con el desarrollo local. Proyecta el porqué es importante compartir las lecciones aprendidas.

Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones alcanzadas al finalizar el trabajo de investigación.

PALABRAS CLAVES: mancomunidad, aprendizajes, Buen Vivir, desarrollo.

ABSTRACT

This research summarizes the associative experience commonwealth of rural parishes of San Rafael de la Laguna, San Pablo del Lago, González Suarez and Eugenio Espejo and its role in building the Good Living Rural communities, indigenous peoples and nationalities and Afro-Ecuadorian.

In chapter 1 the theoretical bases of citizen participation, local development, public policy, public intercultural which are reflected in the concept of pooling, already present in Latin American communities and our initial outbreak in Ecuador are determined. Since the seventies this movement gains strength profound social connotations in our America and the trend of Community Curriculum is activated. In Ecuador, the theoretical implications of commonwealth become visible, more strongly, since the implementation of the 2008 Constitution and the creation of the National Plan of Good Living.

In chapter 2 the process of forming the Commonwealth of GAD Basin Lake San Pablo, with the inclusion of a diagnostic study that is considered a sign of inhabitants and authorities of the four parishes aforementioned develops. The approach of the results of the application of surveys and interviews with their respective charts, graphs and interpretations are made. In this chapter information on the geographic, economic, historical and cultural reality of the four parishes of the cash-generating experience is also presented.

Chapter 3 outlines the learning that leaves the experience gained and synthesizes public or community learning related to the commonwealth, with citizen participation and local development. Projects why it is important to share lessons learned.

The fourth and final chapter sets out the conclusions and recommendations that it comes after the conclusion of the research.

KEYWORDS: commonwealth, apprenticeships, Good Living, development.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de titulación es el resultado de una investigación exploratoria en cuatro parroquias rurales de la cuenca del Lago San Pablo, en la provincia de Imbabura. Se ha estudiado la experiencia asociativa de Mancomunidad de la Cuenca del Lago San Pablo y su papel en la construcción del Buen Vivir Rural de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas que integran esta región. Se enfoca la relación existente entre los aspectos políticos y culturales que permiten la participación ciudadana en los procesos de mancomunidad rural local.

El estudio académico de las experiencias de mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, es relativamente nuevo en el campo de las ciencias sociales, así como en el propio ámbito de los gobiernos locales del país. El nivel de Gobierno Parroquial Rural, pese a la histórica existencia de parroquias rurales, es de reciente creación y los procesos de asociación intergubernamentales necesarios para gestionar la gobernabilidad local en la prestación de bienes y servicios públicos en los territorios, son todavía un imperativo en la estrategia nacional de superación de la pobreza y en la democratización de la economía y la sociedad, aspectos escasamente investigados y sistematizados.

En Ecuador, poco se conoce acerca de las dinámicas locales de decisión, planificación, implementación de políticas y participación ciudadana. Si bien hay estudios de casos en el nivel municipal, con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales el desconocimiento es, sobre todo, porque la investigación en el ámbito local se ha concentrado en temas urbanos descuidando lo rural.

En la práctica, los gobiernos parroquiales están más próximos a las poblaciones rurales, en contacto directo con las micro sociedades que conforman los poblados y las ruralidades parroquiales y, por lo tanto, próximos a la cotidianeidad de las comunidades, anejos, barrios, recintos y demás configuraciones socio espaciales rurales. La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados debe considerar, entonces, los aspectos culturales que permiten la reproducción de la vida en colectividad por los que fluyen los mecanismos de comunicación entre la población con sus organizaciones, líderes y autoridades. Las tradiciones, prácticas e instituciones culturales de los pueblos están en

la base de la acción colectiva, son el soporte de las dinámicas comunitarias que permiten la acción colectiva y su relación con los gobiernos locales. La dimensión cultural es un elemento central en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, porque su experiencia de mancomunidad implica la comprensión de las interrelaciones culturales entre los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales y los planes de ordenamiento y desarrollo territorial que puedan existir en dichos lugares; es decir, permite comprender la acción pública intercultural.

La experiencia de asociación mancomunada en las cuatro parroquias de la cuenca del Lago San Pablo parte de la organización social de base o comunitaria existente en el territorio y su integración en los niveles de gobierno local. Toma en cuenta los valores, costumbres y prácticas culturales colectivas, como son las mingas, festividades, rituales, asambleas y demás formas de colaboración de las personas y las organizaciones, que están enraizadas en la vida de los sectores rurales. La mancomunidad parroquial se creó con fines compartidos de inclusión social y bien común, por lo que en su consecución los aspectos culturales son relevantes.

Las siguientes preguntas de investigación guiaron el proceso de sistematización:

- ¿Cómo las condiciones y prácticas culturales de carácter comunitario permiten la participación ciudadana en la experiencia de mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales en la cuenca del Lago San Pablo?
- ¿De qué manera la acción pública intercultural hacia el Buen Vivir se configura en la práctica de la mancomunidad intergubernamental rural?

Como respuesta tentativa a las preguntas de investigación se formula la presente hipótesis de trabajo: El proceso de mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de la Cuenca del Lago San Pablo da lugar a la implementación de políticas públicas coordinadas e interculturales, en tanto que considera las cosmovisiones, prácticas y expectativas comunitarias de los pueblos indígenas y mestizos habitantes y usuarios de los recursos lacustres y dinamiza la participación ciudadana en la gobernabilidad local.

La sistematización se realiza considerando tres objetivos. El objetivo general permite analizar los aspectos interculturales de participación ciudadana y política en la conformación de la mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo durante el período 2011-2013. Los objetivos específicos buscan por un lado, comprender cómo las prácticas culturales de los pueblos indígenas forman parte de las políticas públicas locales para el Buen Vivir rural y por otro, explicar el alcance público de la experiencia mancomunada de los cuatro gobiernos parroquiales rurales.

La metodología de sistematización consistió en la reconstrucción e interpretación de los principales hitos del proceso asociativo; a partir de esto se considera que la experiencia asociativa se encuentra en una fase inicial o de despegue. Para la recolección de información se emplearon fuentes primarias y secundarias. En el primer caso se realizó una observación participante y varias entrevistas semiestructuradas dirigidas a los principales actores, y en el segundo, una reconstrucción documental de las evidencias disponibles. En el trabajo se revisa la creación de la mancomunidad en sus distintas etapas: elaboración y socialización de la propuesta, constitución legal y ejecución del proyecto. Se incluyeron, además, lecciones y argumentos aprendidos en el proceso de participación ciudadana.

CAPÍTULO 1

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL

1.1 Bases teóricas de la participación ciudadana y política de la mancomunidad

En América Latina, la idea de participación ciudadana empezó en los años sesenta influenciada por las teorías de la modernización, en especial por la noción de marginalidad que al comienzo fue sinónimo de incorporación de los marginados a los beneficios del desarrollo. Posteriormente, en los años setenta, se amplió con las experiencias de educación popular que redefinieron a la participación como autogestión popular. En los ochenta surgió una visión y práctica de participación ciudadana vinculada al ejercicio de los derechos ciudadanos, al acceso a los servicios públicos y al creciente involucramiento de la población en los asuntos públicos (Torres, 2002, pág. 18-21).

A inicios del siglo XXI, toma fuerza una tendencia gubernamental hacia la democracia participativa de carácter contra hegemónica que, aunque no se propuso romper con la cultura de la democracia formal, busca enriquecerla con el acercamiento de las prácticas culturales de colaboración, participación y solidaridad preexistentes o recreadas en los diversos procesos de participación local y social. La ampliación e innovación de las instituciones de representación ciudadana por medio del contacto cercano con las diversas dinámicas socio organizativas y participativas de la sociedad civil coadyuvan al cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, desde una perspectiva popular de abajo hacia arriba que incrementa y fortalece el sistema de representación ciudadano.

La experiencia reciente de varios países como Bolivia, Venezuela, Uruguay y Ecuador, entre otros, que han adoptado mecanismos inclusivos de ampliación ciudadana, permite afirmar que el sistema democrático es siempre perfectible y que puede ampliarse y profundizarse con el destierro de las prácticas autoritarias y legalistas de los regímenes electorales funcionales a las estructuras del poder. La complementariedad entre representación y participación ciudadana está en el eje de una nueva institucionalidad de los sistemas políticos, que, al ampliar la esfera pública con la inclusión de nuevos

actores, cosmovisiones y prácticas colaborativas, innova también las relaciones del Estado y la sociedad en dirección al logro de la equidad y el Buen Vivir.

En estos países, de acuerdo con sus realidades históricas y culturales, hay distintos procesos de modernización económica y social en marcha que, en la dimensión política, reemplazan a las viejas instituciones jerárquicas y verticales, proclives al clientelismo y al autoritarismo, con sistemas participativos ciudadanos que posibiliten la democratización de la economía, del Estado y de la sociedad. Estos mecanismos no reemplazan a una forma de democracia por otra, sino que desarrollan una democracia que cualifica al propio régimen de representación con la participación ciudadana y que revoluciona al sistema democrático, este proceso podría verse como parte de la tendencia histórica de las sociedades modernas que Bobbio (1986) denomina como el desarrollo de la democracia y que en la región adquiere características institucionales propias (pág. 49).

Aunque la democracia representativa y la democracia participativa tienen enfoques disímiles, son complementarias en un sistema democrático renovado, receptivo a los intereses colectivos y las expectativas compartidas de los distintos actores sociales y políticos. La complementariedad entre representación y participación no es solo la pasiva adición de la colaboración ciudadana al instrumentalismo electoral, sino el acople dinámico y entrelazado de los procesos políticos deliberativos, decisionales y transparentes que, insertos en contextos de culturas políticas, influyen en el sistema democrático, que a su vez modifica los contextos como consecuencia de las acciones públicas de las autoridades. La complementariedad de representación y participación es una forma contemporánea con la cual el sistema democrático, en tanto sistema, tiene la capacidad de reaccionar ante las tensiones del contexto, permitiendo su persistencia con medidas que atenúan las tensiones y presiones sociales.

Toda interpretación de tipo social no puede realizarse si no se fundamenta en elementos conceptuales y categoriales que permitan comprender las prácticas sociales de las comunidades y parroquias que conforman la mancomunidad. Las categorías seleccionadas para este trabajo fueron: participación ciudadana, desarrollo local, políticas públicas y lo público intercultural.

1.1.1 La participación ciudadana

Un elemento fundamental para entender el proceso de conformación de la mancomunidad es la participación ciudadana. La participación ciudadana es un concepto moderno que ha tenido muchas dificultades para ser aplicado en la vida social y política del país, debido a que fue reducida a coyunturas electorales o a intereses privados de ciertos grupos que no dudaron en utilizar frecuentemente la manipulación sobre grupos subalternos en el ejercicio del poder.

La participación ciudadana se inscribe en el concepto de “democracia liberal” y de ciudadanía. Desde que aparece la democracia liberal, la ciudadanía fue un artificio para pretender igualar a individuos que son social y culturalmente diferentes. Esta búsqueda de la igualdad plantea una pregunta: ¿cómo logramos que la ley pueda tratar como iguales a individuos que son social y culturalmente diferentes? En función de esta aspiración, se construyó el criterio de ciudadanía y de ciudadano como categorías a través de las cuales se igualaba a personas que son diferentes.

Luego surgió otra pregunta: ¿a quiénes se puede considerar ciudadanos? La misma que fue respondida de diferentes maneras. Por ejemplo, en torno a la propiedad eran ciudadanos los que poseían en calidad de dueños una determinada cantidad de propiedades o riqueza. Desde la perspectiva de quienes buscaban la equidad y la justicia social, esta manera de entender la ciudadanía fue considerada como una forma de exclusión. En el Ecuador, la Constitución de 1860 eliminó el requisito económico para ser considerado ciudadano. Otro de los requisitos que se estableció en las Cartas Magnas fue saber leer y escribir. En una sociedad en la que el acceso a la educación pública era privativo de las élites locales, la alfabetización era imposible para los grupos subalternos. Recién en la Constitución de 1979 se eliminó el requisito del manejo de la escritura y la lectura y se permitió el voto de los analfabetos (facultativo).

Este tipo de condiciones generaban una ciudadanía que era absolutamente excluyente. Son las luchas de los diferentes sectores en el último siglo las que lograron la democratización de la sociedad.

En esta perspectiva, el concepto original de la democracia tiene como eje central la incorporación de la población al ejercicio del gobierno, “el gobierno del pueblo y para

el pueblo”, en oposición a otras formas como la tiranía y la oligarquía. Esto implica la generación de niveles de participación en la administración pública del Estado.

Lahera (2004) sostiene que la participación está asociada a la acción de “influir” o “hacerse presente por parte de los ciudadanos en dos grandes campos de acción social: a) la determinación de la agenda pública y b) la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas” (pág. 61). El concepto “influir”, en esta perspectiva, tiene el significado de “hacerse presente”, lo cual es un punto que amerita mayor reflexión, ya que la participación está relacionada con el poder. Es evidente que históricamente las élites han determinado las agendas públicas y han formulado y ejecutado las políticas públicas. Por ello, se considera que esta dimensión del poder asociada a la participación desde una perspectiva liberadora implica fundamentalmente ser copartícipe en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público y asumir colectivamente recursos, instrumentos e iniciativas con el objeto de satisfacer las necesidades de la colectividad y no del interés privado.

El significado de “hacerse presente” puede entenderse y asociarse con una participación funcional y subordinada, en la que los ciudadanos terminan generalmente instrumentalizados y legitimando los intereses de las élites por medio de la formulación de las políticas públicas. Si bien, Lahera manifiesta que la participación permite una distribución más equitativa del poder, esto solo puede lograrse si los ciudadanos y las organizaciones intervienen en la toma de decisiones con una perspectiva orientada a gestionar colectivamente y en coordinación con el Estado recursos e iniciativas para satisfacer las necesidades de la colectividad. Por lo tanto, la acción de influir es un “hacerse presente” en la toma de decisiones. Solo desde esta perspectiva, la participación puede darle transparencia y agilidad al sistema político así como garantizar la presencia de la diversidad social en la determinación de la agenda pública y en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Lahera señala peligros en este tipo de participación debido a que “abre posibilidades de manipulación de quienes ostentan el poder y, por otra parte, amplifica las demandas sociales de los participantes” (pág. 63). Se considera que la visibilización de las demandas de los ciudadanos, represadas históricamente, no es un peligro y tampoco representa dificultades al sistema político, es más bien un asunto de gestión y de eficiencia del Estado para responder de manera coherente a dichas demandas.

Se concuerda con Lahera en la propuesta de lograr mayores índices de participación mediante la descentralización, es decir, concentración en lo local, y una mayor cercanía entre autoridades y ciudadanía. También es importante utilizar la comunicación y la información para enriquecer los procesos de participación y fortalecer la organización y capacitación de la ciudadanía en diferentes aspectos de la gestión pública.

La participación ciudadana se construye desde diferentes niveles y lugares, pero siempre es un campo en disputa. Se va haciendo en el día a día, en la lucha que sostienen los diversos actores para hacerla más densa y para ampliar el rango de personas e instituciones que estén más informadas y tomen decisiones en la edificación de su sociedad. Podemos entender a la participación ciudadana como:

El involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado (Citado por Escobar, 2004, pág. 101).

La participación requiere institucionalidad y un marco normativo que posibilite actuar desde este nuevo horizonte de convivencia y de gestión, lo cual supone crear sistemas en los cuales las comunidades puedan diseñar sus propios proyectos desde las necesidades que son vitales para la gente. No solo se trata de una construcción teórica de lo que se debe o no se debe hacer, se trata de diseñar una institucionalidad que permita el involucramiento de los actores.

Es importante destacar que la participación ciudadana en el Ecuador se encuentra garantizada en la Constitución 2008: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución del Ecuador 2008, artículo 85 tercer numeral).

De la misma manera, el artículo 207 referente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del capítulo quinto del mismo cuerpo legal manifiesta: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de

control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley” (Constitución del Ecuador 2008, artículo 207).

En esta perspectiva, el proyecto de Mancomunidad de la cuenca del Lago San Pablo, optó por transitar el complejo camino de la participación en el que los actores asumen sus derechos y sus responsabilidades para construir nuevas formas de relacionarse entre los diferentes.

La participación ciudadana requiere información analítica y comparativa y demanda la generación de capacidades para participar, además de programas específicos que consoliden la participación sectorial.

1.1.2 El desarrollo local

El desarrollo local cumple un papel fundamental al momento de establecer los procesos de la mancomunidad.

Sobre el desarrollo local Carvajal (2010) sostiene que “es un proceso de desarrollo integral y conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Es una apuesta a la democratización de las localidades y al desarrollo sustentable y equitativo, repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local” (pág. 63).

Desde la mirada de Gallicchio (2006) el desarrollo local está de moda en América Latina. Diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características lo nombran como uno de los principales temas de sus agendas. Sin embargo, parece que el desarrollo local y la descentralización son usados por los actores con diferentes objetivos y contenidos. (pág. 11)

Para continuar en este tema resumamos las versiones de desarrollo local que Gallicchio (2006) presenta:

- a) **Desarrollo local como participación.** En líneas generales, deben tener en cuenta que, a esta altura de los procesos, la participación es cada vez más pragmática y

asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

- b) **La visión neoliberal del desarrollo local.** Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década de los noventa, especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central, han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política, operó como agenda de los organismos multilaterales y elemento central de todo su accionar.
- c) **Desarrollo local como municipalismo.** Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.
- d) **Desarrollo local como desarrollo económico local.** Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter económico y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo.
- e) **Desarrollo local como ordenamiento territorial.** Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general, se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una política de construcción con una visión estratégica del territorio que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predominios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.
- f) **Desarrollo local como forma de análisis social.** Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido de que se lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica y definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se sitúan en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción (pág. 60-62).

1.1.3. Política pública

Generalmente se entiende la política pública como el programa de acción de una autoridad pública o la actividad de una autoridad investida de poder. Aquí se asigna un

papel central y determinante al Estado, en detrimento de la sociedad civil (Lahera, 2004, pág.13). Además, sostiene que las políticas públicas hoy se conciben como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.” (Lahera, 2004, pág.15-16).

Para el presente trabajo, se toma como referencia esta definición y se señala además que las políticas públicas incluyen orientaciones o contenidos, instrumentos, definiciones y la previsión de resultados.

Las políticas públicas también se consideran respuestas que el Estado da a las demandas de la sociedad en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios, lo que exige una toma de decisiones y un proceso de análisis y de valorización de las necesidades.

1.1.4. Lo intercultural

El tema de la interculturalidad aparece en el horizonte del país, apenas en la década de los noventa, como principio ideológico del movimiento indígena del Ecuador dentro de su proyecto político, el que apunta a la transformación de las relaciones entre pueblos, nacionalidades y otros grupos sociales, pero también del Estado uninacional, de sus instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, y de las políticas públicas (Walsh, 2010, pág. 5).

Somos herederos de una sociedad colonial forjada en la negación de los pueblos y culturas ancestrales del continente, en la destrucción de sus subjetividades y la implantación por diversos mecanismos de subjetividades modernas. Hoy, en medio de las críticas a la modernidad y la lucha de pueblos y movimientos que reivindican sus derechos individuales y colectivos, se construye una mejor comprensión de la interculturalidad desde una perspectiva emancipatoria.

1.1.4.1. Tipos de interculturalidad

1.1.4.1.1. Interculturalidad Emancipatoria

La interculturalidad se la entiende como un proyecto y proceso político cultural de transformación de las relaciones sociales a nivel de grupos, clases, pueblos y culturas. Es proyecto en la medida que los sujetos colonizados plantean nuevas formas de producir, conocer, sentir, hacer y vivir en base a transformaciones estructurales al Estado, economía, cultura y sociedad. En esta perspectiva aparecen las propuestas del Estado y de las sociedades interculturales. Por otra parte, es proceso, en la medida que las aspiraciones de transformación social no se quedan únicamente en el horizonte utópico, sino que se concretan en lo cotidiano de la vida social. Son nuevas prácticas sociales, normativas e instituciones que abren posibilidades para estas nuevas formas de vivir en la alteridad. (Walsh, 2010).

1.1.4.1.2. Interculturalidad Funcional

Referimos a esta perspectiva de interculturalidad como “interculturalidad funcional” a aquella que busca promover la tolerancia, sin modificar las diferentes formas estructurales de la desigualdad social. Busca el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y su inclusión en el Estado capitalista.

En los organismos internacionales, las ONG y las instituciones y políticas estatales la interculturalidad no aporta a la lucha de- colonial, como bien lo señala Walsh (2010)

Pierde su arista luchadora, transformadora, de-colonial y crítica, y asume un significado y perspectiva que la hace utilitaria o funcional al sistema. Aquí la interculturalidad no se distingue en mayor medida del multi-pluri-culturalismo. En relación con lo que se desarrolle en el ámbito estatal alrededor del establecimiento de derechos, políticas y prácticas institucionales que reflejan la particularidad de las ‘minorías’ añadiendo o sumando ellas a los campos nacionales establecidos (de educación, salud y derecho, entre otros) sin necesariamente atacar las asimetrías y desigualdades, promover relaciones equitativas o incidir en la matriz colonial de poder aun presente. Tal adición e inclusión forma parte, de hecho, de la lógica multi-pluri-cultural del capitalismo neoliberal, una lógica que busca incorporarles a todos –claro de manera aun jerárquica y diferencial– al mercado (pág. 6).

1.1.4.1.3. La interculturalidad como política pública

Con relación a lo intercultural, Torres (2010) sostiene “Que lo público es aquello reconocido como las ‘cosas de la comunidad’ o aquello que es ‘interés de todos’. Lo público es el espacio en el que se realizan las rentas del Estado, los tributos territoriales, los bienes de la comunidad y todo aquello que es sabido y visto por todos los habitantes de la localidad. Lo intercultural, por su parte, se refiere a los espacios de relacionamiento, reconocimiento y transformación mutua de las distintas subjetividades o culturas que conviven en un mismo territorio (pág. 10)

Según Torres (2010), la interculturalidad como política pública se orienta a generar procesos territoriales interculturales, superando las taras coloniales como el racismo y la exclusión a las poblaciones indígenas y negras. La formulación de dichas políticas interculturales se organiza en cuatro pasos: a) identificar los problemas interculturales y sus posibles soluciones, b) la puesta en la agenda gubernamental como prioridad, c) la elección de opciones y d) el diseño técnico de las políticas interculturales en función de los resultados esperados (pág. 100).

- a) La identificación de los problemas públicos interculturales existen cuando son definidos como tales por la comunidad. Los problemas públicos pueden formularse como oportunidades considerando la detección de los síntomas fácticos mediante la participación de la población que identifica problemas y soluciones sobre la base del conocimiento contextual del territorio.
- b) La creación de marcos de acción pública supone elegir alternativas. El Estado tiene que mirar las condiciones concretas para formular las políticas públicas.
- c) Los problemas se enuncian desde las posibilidades de resolución. Como discrepancia entre la situación actual y una nueva situación definida como ideal. La solución es el puente.

Los problemas interculturales se deben plantear como oportunidades, ya que implican reconocer el contexto político y los posibles desenlaces que se abren con las relaciones de poder, para promover posibilidades de acción colectiva que se

ajusten al escenario local y, estimular el dinamismo municipal para adaptarse a sus posibilidades sin inmovilizar a los pueblos.

Es necesario prever las implicaciones de gestión. La autoridad debe asumir la descentralización dividiendo el territorio en microrregiones para dinamizar la movilización socio-comunitaria.

- d) Utilizar técnicas de investigación, acción o revitalización cultural.
- e) Pasos de la formulación de los problemas interculturales.
- f) Identificación de los síntomas fácticos con los que se manifiestan los problemas interculturales a través de reuniones y asambleas.
- g) Formulación de los problemas en plenarias que recojan la diversidad sociocultural local.
- h) La agenda intercultural. Se deben transformar los problemas en demandas públicas y hacer que formen parte de la agenda pública local y que se incorporen al plan de desarrollo cantonal. Intervienen en esto múltiples factores como número de personas afectadas, nivel de organización y grado de asociación y participación. Se deben formular como problemas sobre la base de oportunidades para que el comportamiento gubernamental formule políticas estratégicas a largo plazo (Torres, 2010, pág. 100-12).
- i) Como se eligen las opciones. Están relacionadas con la toma de decisiones e inciden en la calidad de las relaciones de los pueblos y los gobiernos locales. Las decisiones aluden a los bienes y servicios locales que proveen los gobiernos autónomos. Establecen la cobertura y alcance de las actuaciones gubernamentales, con lo que se redefinen las prioridades. Se sugiere adoptar la perspectiva incremental (Torres, 2010, pp. 100-112).
- j) Diseño de las políticas. Se considera como un procedimiento que combina diferentes enfoques buscando las mejores alternativas y desechando aquellas que no aseguran los resultados o que se probaron como no adecuadas. El diseño es

un proceso de experimentación colectiva que implica la deliberación pública acerca de cuáles acciones realmente darán resultados. Busca que encajen las demandas y soluciones en el formato técnico que incluye los fundamentos, metas, modalidades de gestión e indicadores de resultados (Torres, 2010, pág. 100-112).

1.1.5. Mancomunidades

Es importante destacar que el concepto fundamental que sirve de eje para la investigación es el de mancomunidad.

Las mancomunidades son formas de organización administrativa, política, social y cultural de un territorio que han tomado fuerza en los últimos años, por lo que el estudio y análisis del proceso de participación ciudadana y política ejecutado para su conformación constituye una herramienta clave para el fortalecimiento organizacional de los territorios.

Las mancomunidades son instrumentos para una gestión desde lo local-territorial, con espacios territoriales diversos y amplios; y no reemplazan a otras entidades de gobierno ni tampoco se limitan al contexto de una municipalidad.

1.1.5.1. Mancomunidades y Plan Nacional del Buen Vivir

Las mancomunidades buscan el sustento en el objetivo tres del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), que se refiere a mejorar la calidad de vida de la población. La principal finalidad para la conformación de las mancomunidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) es el mejoramiento de la calidad de vida de los mancomunados, que, de acuerdo con la Constitución ecuatoriana, tiene relación directa con el pleno goce de los Derechos del Buen Vivir, concepto que se traduce en el acceso integral de toda la población a la salud, educación, vivienda, agua, trabajo, alimentación y el cumplimiento de los derechos de la naturaleza “como prerequisite para el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades individuales y sociales” (SENPLADES, 2013, pág. 136).

En esta línea de acción de política pública para la realización de los derechos del PNBV, los GAD pueden conformar mancomunidades, lo cual implica “mejorar la gestión de

sus competencias (...) favorecer sus procesos de integración y de regiones, con equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas” (SENPLADES, 2013, pág. 421).

1.2 Base legal para la conformación de mancomunidades

La Constitución vigente, en su artículo 243, concede el derecho de asociación a los GAD en los diferentes niveles territoriales; esta norma constituye la base constitucional para la conformación de mancomunidades de los GAD y para que estos puedan asociarse a fin de emprender acciones conjuntas en pro de los mancomunados.

A partir de la promulgación del COOTAD, el 19 de octubre de 2010, se define el procedimiento para la conformación de mancomunidades en el Ecuador. Sin embargo, pese a la existencia de normativa legal que garantiza y regula la conformación de mancomunidades en el Ecuador, pocos GAD realizan convenios de mancomunidad, ya sea por desconocimiento de la base legal pertinente para tal conformación o por la falta de participación ciudadana dentro de los mismos en todos los niveles seccionales.

La Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de la Cuenca del Lago San Pablo obtuvo su personería jurídica el 5 de septiembre de 2011, fecha en la que se promulgó el Convenio de su creación, en el Registro Oficial No. 527, y está integrada por las parroquias de San Rafael de la Laguna, San Pablo del Lago, González Suárez y Eugenio Espejo.

La Asamblea Constituyente de Montecristi (2007-2008) marca un cambio sustancial en la estructura del Estado, pues ubica al ser humano como inicio y fin del desarrollo. Con esto, propone la transición de un sistema capitalista a la construcción de un sistema socialista basado en el Sumak Kawsay o Buen Vivir. El sentir garantista de derechos de Montecristi plantea, a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, la discusión y el debate sobre la necesidad de que sea la Constitución el marco desde donde se generen las normativas y políticas públicas de desarrollo local y territorial para la eliminación de las brechas de desigualdad generadas entre lo urbano y lo rural.

El debate sobre autonomías marcó la diferencia entre los diferentes niveles de Gobierno y se denominó a cada nivel como Gobierno Autónomo Descentralizado, entre los que se encuentran los regionales, provinciales, cantonales y parroquiales. Se reconoce a este último como el gobierno de mayor cercanía a la gente y, por primera vez, se le otorga el acceso a recursos financieros y a la participación de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Constitución de la República del Ecuador, artículo 270). Los 1.500 Gobiernos Autónomos Descentralizados acceden a recursos con los que puedan autofinanciar su funcionamiento, de acuerdo con la distribución del 15% de los ingresos permanentes del Estado; sin embargo, los recursos siguen siendo menores a las necesidades inminentes, sobre todo del sector rural, por lo que, en la búsqueda de mecanismos idóneos para mejorar su operatividad y la respuesta emergente hacia la población, se llegó a considerar la figura de la mancomunidad como el espacio de construcción colectiva y de apoyo mutuo para el desarrollo.

La Constitución de Montecristi señala que: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley” (Constitución 2008, artículo 243).

1.2.1 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

En concordancia con la Constitución, el COOTAD, en su artículo 285, manifiesta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer los procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código. (COOTAD, 2010, art.285)

En el artículo 286 de este cuerpo legal, se menciona que las mancomunidades “constituyen entidades de derecho público, con personalidad jurídica para el

cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación” (COOTAD, 2010, art.286).

Al tenor de lo anteriormente citado, se puede concluir que la Constitución de la República del Ecuador de 2008 garantiza la conformación legal de mancomunidades con el objetivo de mejorar la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales, cantonales o parroquiales. Las mancomunidades podrán organizarse entre GAD colindantes y deberán cumplir con los requisitos establecidos en el COOTAD. Además, se señala que los fines para los cuales se constituye una mancomunidad deben estar señalados en el convenio de creación de la misma.

El artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala que “Cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del Buen Vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.” (COOTAD, 2010, art. 28).

A la luz de lo antes señalado, y considerando también lo indicado en la Constitución, se concluye que los GAD son las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. Estos gobiernos gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Ahora bien, es importante agregar a esto que la figura de mancomunidades constituye un instrumento que se caracteriza por la voluntad de asociación, unión que tienen los GAD integrantes de la misma, orientada a la gestión de competencias, de servicios y la ejecución de obras.

La configuración de la mancomunidad permite la administración conjunta, total o parcial de dos o más Gobiernos Autónomos Descentralizados (CODENPE, 2007).

El COOTAD señala el siguiente procedimiento para la conformación de mancomunidades:

- a. La resolución de cada uno de los órganos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados integrantes, mediante la cual se aprueba la creación de la mancomunidad.
- b. La suscripción del convenio de mancomunidad acordado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es decir, por parte de los representantes legales de cada uno. El convenio de la mancomunidad deberá contener por lo menos los siguientes elementos: denominación de la mancomunidad, identificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que la integran, su objeto o finalidad específica, el plazo de la misma y los recursos que aporte cada miembro y que constituirán su patrimonio.
- c. La publicación del convenio y de las resoluciones habilitantes de cada Gobierno Autónomo Descentralizado en el Registro Oficial.
- d. La inscripción de la conformación de la mancomunidad en el Consejo Nacional de Competencias, entidad que será la responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas (COOTAD, 2010, artículo 287).

1.2.2 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 242, menciona: “el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (Constitución 2008, artículo 242). Adicionalmente, el artículo 238 destaca: “constituyen GAD las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales” (Constitución 2008, artículo 238). Posteriormente, el capítulo tercero, desde el artículo 251 hasta el artículo 274, trata lo relacionado con los GAD, incluyendo sus competencias, las cuales se definen, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las Parroquiales Rurales, de la siguiente manera:

- a. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
- b. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

- c. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- d. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- e. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que les sean delegados por otros niveles de gobierno.
- f. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- g. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- h. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

1.2.3 Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Es importante destacar que la participación ciudadana en el Ecuador se encuentra garantizada en la Constitución de 2008, es así que, en el tercer numeral del artículo 85 del Capítulo Segundo sobre Políticas Públicas, Servicios Públicos y Participación Ciudadana, se señala que: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

De la misma manera, en el artículo 207 referente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del capítulo quinto del mismo cuerpo legal, se manifiesta que: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley”. (Constitución del Ecuador, 2008).

Como consecuencia de los intensos procesos de exclusión social generados en el período conocido como la “larga noche neoliberal”, diversos movimientos sociales latinoamericanos han planteado la alternativa del nuevo modelo político y económico del Socialismo del Siglo XXI, que inicialmente se ha plasmado en las constituciones y las políticas públicas de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, de acuerdo con las

particularidades históricas y culturales de cada una de estas naciones sudamericanas, caracterizadas en los actuales momentos por gobiernos progresistas. Cabe señalar que este modelo y concepto político del Socialismo del Siglo XXI está en construcción y que en el Ecuador el nombre dado a esta tendencia es Socialismo del Buen Vivir.

El Socialismo del Buen Vivir, expresado en el Plan Nacional, corresponde al Sumak Kawsay que fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes, para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica.

Próximos a esta tendencia progresista, se constituye un círculo integrado por los gobiernos de Uruguay, Brasil y Argentina y, en una posición más distante e incluso contraria, se ubican los gobiernos de Chile, México y Colombia, que aún mantienen una lógica doctrinaria de apertura de mercados y de cierre de fronteras a las personas que migran, entre muchos otros aspectos, por razones económicas.

Este trabajo se aborda desde una perspectiva instalada en la Constitución Política de 2008 y en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Si bien la primera es una expresión de la cultura jurídica ecuatoriana y de la superestructura dominante, el segundo es una herramienta temporal de política pública que se ha diseñado gracias a múltiples aportes teóricos. El PNBV traza un horizonte que, en la actualidad, es una hoja de ruta obligatoria de la Función Ejecutiva y referente para las otras funciones del Estado, incluidos los poderes locales.

1.2.4 Participación política y ciudadana

En sociedades en las que la participación ha estado reducida a coyunturas electorales o a intereses de ciertos grupos a través de la manipulación, es difícil concebirla como un eje rector de una acción social o cultural. Podemos decir que la participación es, en definitiva, una realidad en disputa, en construcción. La participación es un proceso que se hace en el día a día, que se va construyendo en la lucha que sostienen los diversos

actores del proyecto para ampliar el rango de personas e instituciones que tomen decisiones en la edificación de su sociedad. Es una permanente guerra entre las costumbres de exclusión que se han generado en nuestras instituciones y las nuevas formas de vivencia dentro de derechos y obligaciones.

La participación exige crear sistemas en los cuales las comunidades puedan diseñar su propio proyecto desde las necesidades que son vitales para la gente. No solo se trata de una construcción teórica sobre lo que se debe o no se debe hacer, sino que requiere todo un diseño de acciones que permita el involucramiento de los actores.

Esta investigación se centra en la participación de las personas y de las instituciones y da cuenta del mundo en el que los actores asumen sus derechos y sus responsabilidades para construir nuevas formas de relaciones entre los diferentes.

Los GAD de las parroquias de San Pablo del Lago, González Suárez, San Rafael y Eugenio Espejo deciden de manera libre y voluntaria constituir la Mancomunidad de la Cuenca del Lago San Pablo con personería jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y de gestión. De acuerdo con el Convenio de la Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo, el objetivo central es: “Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las parroquias de la Cuenca del Lago San Pablo: San Pablo de Lago, González Suárez, San Rafael y Eugenio Espejo” (Convenio GAD de San Pablo de Lago, González Suárez, San Rafael y Eugenio Espejo).

En el mismo contexto del Convenio, el artículo 9, literal a, plantea:

Formular y ejecutar acciones, propuestas, planes, programas, proyectos y demás iniciativas relacionadas con mejorar la gestión de las competencias de los miembros de la mancomunidad y favorecer los procesos de integración territorial, en particular en la planificación junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial en coordinación con otros niveles de gobiernos autónomos en el marco de la interculturalidad, plurinacionalidad y el respeto a la diversidad, el desarrollo parroquial; planificar y mantener con los gobiernos provinciales la vialidad rural;

incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos, así como las competencias que asuman mediante convenios con el Gobierno Central y los otros niveles de GAD. (Convenio GAD de San Pablo de Lago, González Suárez, San Rafael y Eugenio Espejo)

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS GAD DE LA CUENCA DEL LAGO SAN PABLO

2.1 Descripción geográfica, administrativa, demográfica y organizativa de las parroquias que integran la Mancomunidad

La Mancomunidad de los GAD de la Cuenca del Lago San Pablo constituye el universo de la presente investigación. Esta mancomunidad se encuentra integrada por los Consejos Parroquiales de las poblaciones de San Rafael del Lago, San Pablo del Lago, González Suárez y Eugenio Espejo, los mismos que pertenecen al cantón Otavalo, provincia de Imbabura. En líneas inferiores constan dos cuadros: en el primero se indica la población a nivel cantonal y provincial y en el segundo se señala el número de habitantes de la Mancomunidad.

Tabla 1.

Número de habitantes a nivel cantonal y provincial	
Total de habitantes del cantón Otavalo	104.874 54.428 mujeres 50.446 hombres
Total de habitantes de la provincia de Imbabura	398.324 204.580 mujeres 193.664 hombres

Nota: INEC, Censo Nacional 2010

Tabla 2.

Número de habitantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo	
Parroquias	Número de habitantes
1. San Rafael del Lago	4.767
2. San Pablo del Lago	10.000
3. González Suárez	5.630
4. Eugenio Espejo	6.066
Total	26.463

Nota: Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Otavalo

2.1.1 Lago San Pablo

A 4 km de Otavalo y se lo conoce como el Lago de los Imbayas. Está custodiado por el monte Imbabura y es considerado el lago más grande de la provincia. Está rodeado por totorales que proveen la materia para la elaboración de artesanías y por sectores densamente poblada especialmente por habitantes indígenas. San Pablo ocupa una antigua cuenca cerrada y formada en el fondo de la Cordillera de los Andes. Tiene profundidades de 30 m, una superficie de 147.9 km² y una altitud media de 3.100 msnm. Sin embargo, existen zonas poco profundas, especialmente en las zonas litorales. San Pablo posee una salida conocida como el desaguadero a través del cual se deriva el agua para riego. Las comunidades indígenas locales lo conocen como Imbakucha. Al encontrarse a los pies del volcán Imbabura, del cual fluye el agua que se descarga por la Cascada de Peguche, es un lugar de alta concentración turística (Ecured. www.ecured.cu/index.php/Laguna_San_Pablo)

Hidrografía

San Pablo recibe los afluentes de por lo menos ocho quebradas intermitentes y del río Itambí. Posee orillas y plataformas agradadas que se adentran decenas de metros hacia el centro del mismo. En los últimos años, sus aguas han sufrido un descenso de nivel en el orden de 1.0 m. En el área directa de influencia del Lago, se asientan las parroquias rurales de San Pablo, Eugenio Espejo, González Suárez y San Rafael, pertenecientes al cantón Otavalo, con una población total de 40.000 habitantes, cuya tasa de crecimiento demográfico se ha vuelto negativa en los últimos años, como consecuencia de la fuerte emigración causada por la saturación de los factores productivos. La zona cuenta con una altísima concentración de poblacional rural, probablemente de las más altas de la región interandina del país. (Ecured. www.ecured.cu/index.php/Laguna_San_Pablo)

Mapa de la división política

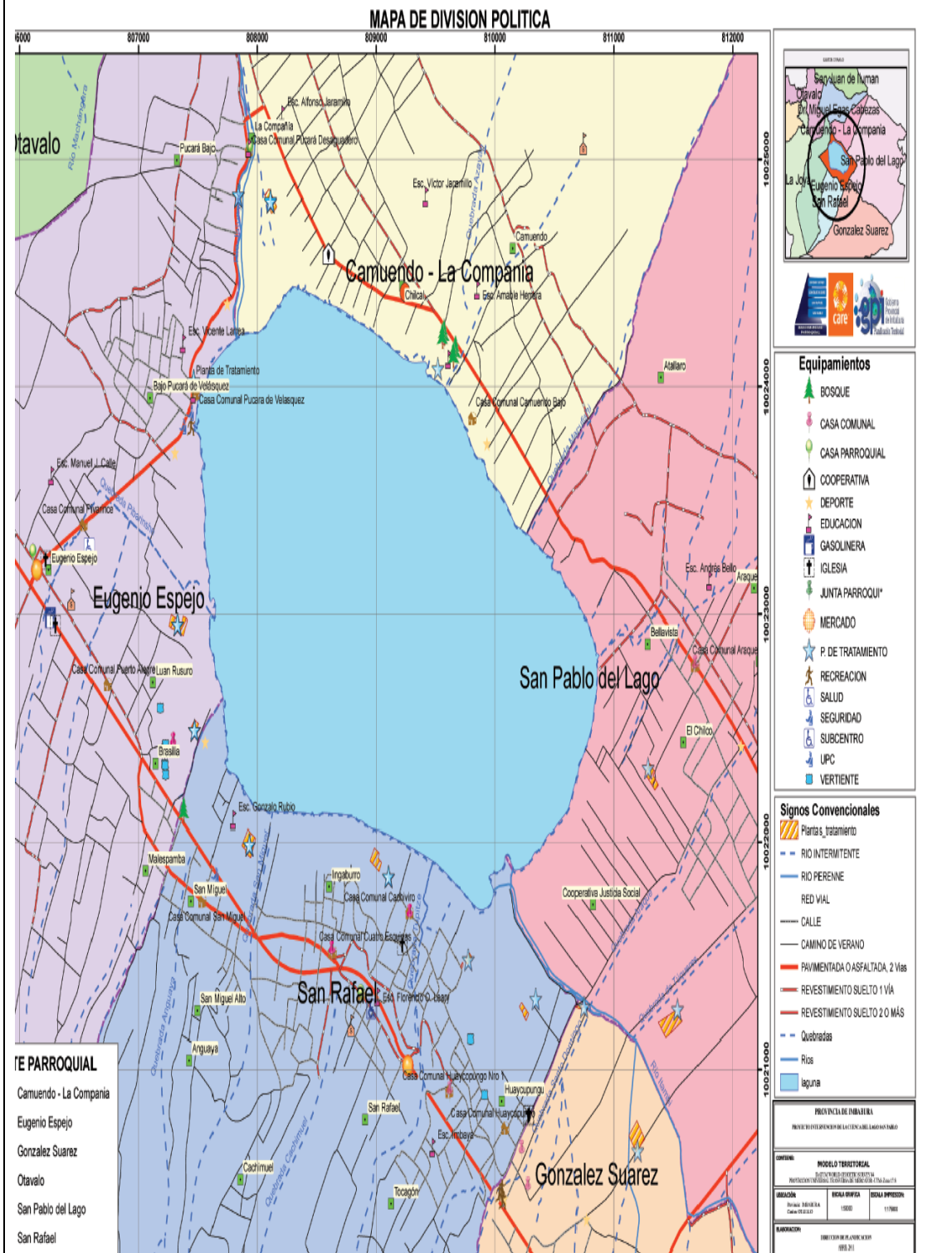


Figura 1. Gobierno Provincial de Imbabura. (2011). Intervención integral del Lago San Pablo y áreas colindantes. Mapas. Ibarra: Gobierno provincial de Imbabura.

organizativas de los pueblos que se ubicaron en los pucarás de la cuenca del Lago como sitio estratégico de defensa del territorio marcaron la fuerza y el carácter de lucha de los mismos, principalmente en la manifestación indígena de los noventa conocida como el Levantamiento Indígena del Inti Raymi, donde el pueblo kichwa de Otavalo tuvo gran influencia a nivel nacional. Definitivamente los noventa marcaron temas sustanciales, a través del reconocimiento del sector indígena como actor en la política nacional a través de la exigencia de la distribución de la tierra para el sector campesino, el reconocimiento del Estado plurinacional e intercultural, la negativa a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU., el rechazo a los paquetazos económicos de los gobiernos neoliberales, entre otros temas de exigencia a los que la sociedad en su conjunto apoyó.

Con las manifestaciones, llegó también la preocupación de las instancias gubernamentales por mantener una aparente estabilidad local y nacional. En la lógica neoliberal, las autoridades de turno instauraron políticas clientelares y paternalistas para tranquilizar y bajar tensiones. Muchas veces se escuchó en la palestra política decir a ciertos politiqueros: “A los indios dales trago y están quietos”. Era común en las campañas electorales de la época constatar cómo los candidatos llegaban a las comunidades con canecas de puntas para presentar y negociar sus “propuestas” de trabajo.

Por lo tanto, la mala práctica política de ciertos grupos de poder y la idiosincrasia de los pueblos hicieron que aquellas prácticas del paternalismo y el clientelismo ahonden el estado de pobreza en la ruralidad, ya que, en vez de satisfacer necesidades básicas como agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, entre otras necesidades inminentes, se dedicaron, autoridades de turno y comunidades, a hacer cerramientos de estadios, donar pintura para escuelas que se derrumbaban o hacer viseras para paradas de buses en lugares donde las vías estaban empolvadas. Haber convertido esta práctica en costumbre y en forma normal de relación entre comunidades, dirigentes y autoridades profundizó la problemática local, apaciguó la resistencia manifestada en los noventa e hizo de los territorios kichwas de Otavalo territorios aparentemente más gobernables.

La tarea de emprender una nueva forma de concebir el desarrollo local, la institucionalidad pública y su relación con la comunidad empezó a partir de un hecho

simbólico: la llegada a la Municipalidad del primer alcalde indígena de Otavalo, Mario Conejo Maldonado en el año 2000. En aquel año, empezó la elaboración participativa del plan de desarrollo local Plan de Vida de Otavalo y, con esta herramienta, la articulación de proyectos, programas y presupuestos con la zona rural del cantón. Estas acciones mejoraron visiblemente la situación local y eliminaron las prácticas patriarcales y clientelares. Se alcanzaron acuerdos y pactos sociales de cooperación con la población y cambió el patrón de relación entre institución municipal y comunidad.

En el período administrativo 2009-2014, las Juntas Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo, frente a la necesidad de hacer más efectivo su trabajo y dar respuesta a su población, decidieron la conformación de la Mancomunidad, como mecanismo para la optimización de recursos, y además acogieron la cooperación interinstitucional para que se fortalecieran sus instituciones parroquiales y mejorara la calidad de vida de sus habitantes.

Los protagonistas y gestores de la Mancomunidad desde las Juntas Parroquiales fueron:

Por la Junta Parroquial de San Pablo del Lago: Fausto Mariano Proaño, como Presidente de la Junta Parroquial, y Miguel Maldonado, Francisco Farinango, Jaime Cazar, Eduardo Pabón, Fausto Hinojosa, Hanz Mocer, Jorge Ruiz y José Miguel Maldonado como habitantes del lugar.

Por la Junta Parroquial de San Rafael de la Laguna: Susana Oyagata, en calidad de Presidenta de la Junta Parroquial, y José Criollo, Rosa María Cachimuel, José Jacinto Cachimuel, Luisa Vásquez, José Chalán, Juan Cachimuel, Ambrosio Otavalo, Elena Sánchez, Francisco Cabascango, Sergio Sánchez, Estela Aguilar, Juan Peña, Gaspar Peña, Rosa Aguilar, Mercedes Tocagón y Carmen Perugachi, vecinos del lugar.

Por la Junta Parroquial de Gonzáles Suárez: Isaías Quilumbaquí como, Presidente de la Junta Parroquial, y Silvia Quilunbaquín, Wilmer Perachimba, Galo Imbago, Alfonso Zarte, Imeldo Perachimba, Esperanza Farinango, Gonzalo Cabascango, Daniel Sánchez, Clemencio Fonte, Manuel Tocagón, Pedro de la Cruz y Alfredo Bonilla como habitantes de la localidad.

Por la Junta Parroquial de Eugenio Espejo: Pedro Burga, en calidad de Presidente de la Junta Parroquial, y Miguel Benítez, Eduardo Montesdeoca, Juan Sánchez, Martha Córdova, Segundo Cepeda, María Rosa Anrango, José Remache Anrango, Josefina Guanbrango, Luis Alberto Jaime, Luis Alberto Cepeda y Alberto Anrango como representantes de la población.

2.2 Aspectos culturales

La cultura juega un rol importante en el desarrollo organizativo de la sociedad. Se basa en una estructura que permite establecer un lazo armónico entre las múltiples características de los ciudadanos de la localidad y su contexto geográfico. Para intervenir en los territorios, es necesario conocer su forma de vida, sus tradiciones y los ritos que para los lugareños son sagrados.

En la cuenca del Lago San Pablo, habitan principalmente dos pueblos indígenas: el pueblo Kichwa Kayambi (en las parroquias de San Pablo y González Suárez) y el pueblo Kichwa Otavalo (en las parroquias San Rafael y Eugenio Espejo). Ambos comparten el idioma kichwa, pero poseen diferentes dialectos. La actividad económica del pueblo Kayambi está vinculada con la agricultura.

El Inty Raymi aparece como una fiesta predominante en ambos pueblos. Su forma de celebración varía notoriamente y esto se refleja en las prácticas rituales, los ritmos musicales, la organización del espacio para la celebración e incluso en la duración de la fiesta.

El pueblo Kayambi vive simultáneamente el Inty Raymi y la entrega de Rama de Gallos hasta el punto de concebirla como una sola fiesta que generalmente empieza el 24 de junio (para algunas comunidades empieza en mayo) y termina a mediados de agosto.

Los Kichwa Otavalos de la Cuenca del Lago San Pablo reproducen la fiesta del Pawkar Raymi, entre el período que va de diciembre a marzo. Esta celebración cobra mayor importancia, sobre todo en los últimos quince años, luego del esfuerzo que han realizado varias comunidades, principalmente las de la parroquia Miguel Egas Cabezas.

Esta celebración andina vinculada a la época del florecimiento, se caracteriza por varios aspectos:

- La comunidad elige un sacerdote que se encargará de la organización de la fiesta.
- La fiesta incluye una serie de eventos principalmente deportivos, culturales (conciertos) y religiosos.
- La fiesta debe coincidir con la temporada de retorno de los migrantes indígenas que hacen negocios en el extranjero a sus comunidades.
- Los eventos masivos organizados durante la celebración son oportunidades para fortalecer los lazos de amistad entre las familias y revitalizar las prácticas comunitarias y culturales.

Merecen un énfasis especial las festividades o manifestaciones culturales en honor del Señor de las Angustias, Pawkar Raimy, la celebración de los Corazas y Pendoneros.

En la actualidad han surgido organizadores espontáneos de estas celebraciones, especialmente en la parroquia de San Rafael de la Laguna.

2.2.1 Estrategias culturales mancomunadas

Las manifestaciones culturales de este territorio son ancestrales y fortalecen personajes míticos y festividades que han logrado mantener unida a la comunidad y que se han convertido en celebraciones únicas en el mundo. De este territorio sale “el coraza” y “los pendoneros”, personajes que representan el sincretismo entre lo ancestral de los pueblos andinos y los ritos religiosos, que han ido formando nuestros pueblos en la riqueza de su memoria y el fortalecimiento de sus identidades. Muchas de estas festividades y manifestaciones son compartidas tanto por habitantes indígenas como por mestizos que residen de forma armónica en el territorio, mucho más desde que Otavalo fue nombrado Capital Intercultural del Ecuador por el Congreso Nacional en el año 2003.

Además de la celebración permanente de las fiestas y fechas de la religión católica, que es predominante en este territorio, la celebración de las cuatro fiestas del calendario

andino, ancladas a los dos solsticios y equinoccios de invierno y verano, convocan a toda la población. En la época de carnaval podemos vivir el Pawkar Raimi y en junio, en el solsticio de verano, el Inti Raimy.

2.3 Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo

El Gobierno Provincial de Imbabura, con la voluntad política del prefecto Diego García Pozo, a través de la Viceprefectura de la provincia de Imbabura, generó un acercamiento con las autoridades de los Gobiernos Autónomos Parroquiales de la Cuenca del Lago para responder a la solicitud que realizaran los presidentes de las mismas en busca de apoyo y asesoría para avanzar en la conformación de la Mancomunidad.

Se planteó la necesidad de hacer uso de una de las herramientas constitucionales denominada mancomunidad, que permite que dos o más gobiernos autónomos puedan marcar una línea en conjunto, temas afines, necesidades insatisfechas, entre otras características que pudieran compartir en sus territorios, y la necesidad de tener una planificación colectiva en uno de los territorios con mayor deficiencia en servicios básicos y, a la vez, aprovechar la oportunidad de desarrollo que significa estar en la cuenca de una de las fuentes hídricas más importantes del norte del país.

El Lago San Pablo en las dos últimas décadas ha sufrido un deterioro acelerado, por ello existe la exigencia y la necesidad de tener una recuperación efectiva ante la agresividad de la contaminación, el deterioro provocado por el crecimiento poblacional, el crecimiento urbanístico desordenado, las actividades agrícolas propias del territorio, el mal manejo ambiental, la falta de sistemas adecuados de saneamiento, entre otros factores.

Muchas veces estas amenazas han sido consideradas culturales, lo que hace pensar a la población que este deterioro es normal. Pastar ganado y lavar la ropa con detergente en las riberas del lago, la ampliación de la frontera agrícola y las nuevas construcciones de vivienda en la misma cuenca. Varias instituciones y organizaciones no gubernamentales, durante décadas, han implementado programas de apoyo a la cuenca

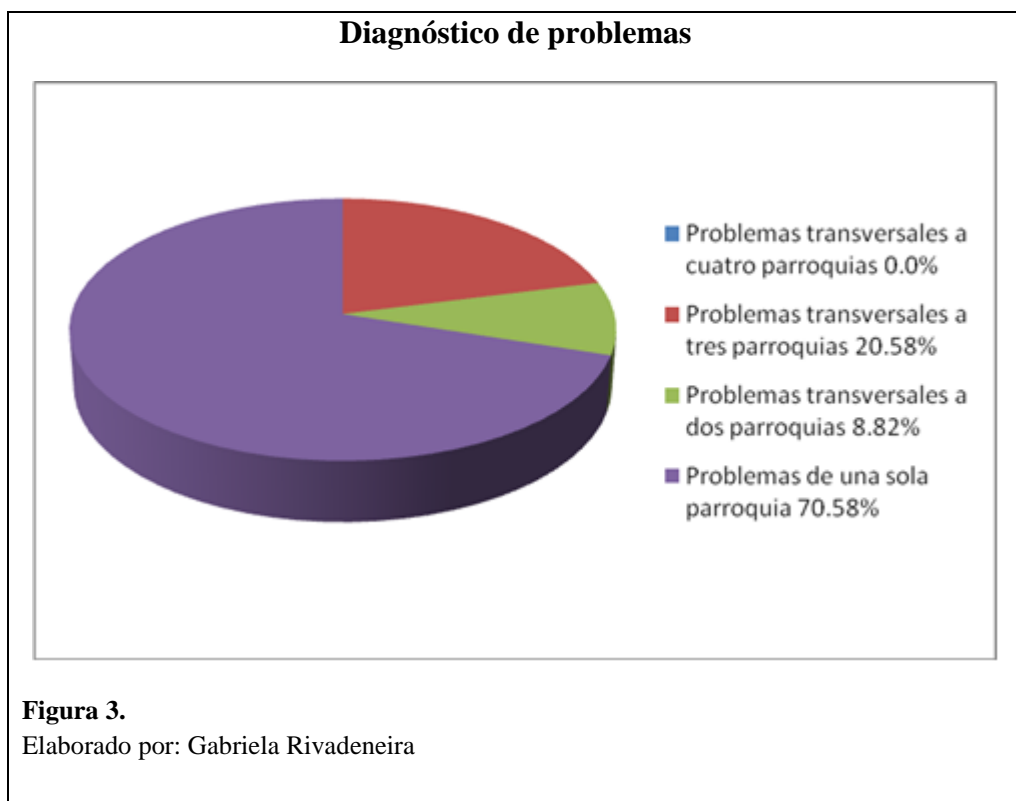
del lago San Pablo sin que los resultados hayan sido efectivos o resuelvan los problemas de contaminación y desarrollo urbano. Muchos de los recursos fueron sacrificados en proyectos permanentes de reforestación sin que estos hayan sido asumidos por la población, que luego utilizaba los mismos árboles forestados para leña o para venta.

Cuando el Gobierno Provincial decidió implementar, en cumplimiento de la normativa legal, herramientas de planificación territorial empezó un trabajo directo con quienes fueron electos presidentes de los GAD. Cada territorio tenía su especificidad, sin embargo, las cuatro juntas parroquiales que forman parte de la cuenca del lago San Pablo decidieron trabajar en conjunto, ahí empezó el proceso de participación y de decisión política para impulsar una propuesta colectiva que resuelva los problemas comunes de los aproximadamente 40.000 habitantes que actualmente viven alrededor del lago.

2.4 Diagnóstico de problemas, potencialidades y acciones en las Parroquias González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael y San Pablo del Lago

Como puede constatar del anexo 1 la mayor parte de problemas, potencialidades y acciones definidas en los talleres por los representantes y ciudadanos de estas cuatro comunidades son de carácter particular y específico de cada una de estas. Esta situación en un primer momento fue lógica, y cambió en el contexto de proceso de conformación de la Mancomunidad de San Pablo de Lago, pues más adelante, los mismos actores en talleres posteriores, al momento de identificar estrategias temáticas de política pública local, inician un cambio de esta tendencia particularista llegando a establecer estrategias políticas de carácter transversal entre sus comunidades (ver anexo 3) en miras a definir acciones políticas concretas.

A continuación se describen los problemas, potencialidades y acciones por el grado de particularidad y transversalidad en las cuatro parroquias citadas.



Problemas transversales a tres parroquias

- a. Pérdida de la identidad cultural (González Suárez, San Rafael y San Pablo).
- b. Las familias se desintegran debido al desempleo, lo cual produce migración. No hay fuente de trabajo para mano de obra no calificada (González Suárez, Eugenio Espejo y San Pablo).
- c. Inexistencia o deficiencia de alumbrado público (González Suárez, San Rafael y San Pablo).
- d. Caminos en mal estado (González Suárez, San Rafael y San Pablo).
- e. Falta de dispensarios médicos en las comunidades (González Suárez, Eugenio Espejo y San Pablo).
- f. Escasez o deterioro de espacios de distracción y entretenimiento (González Suárez, Eugenio Espejo y San Pablo).
- g. Presencia de desechos orgánicos humanos y falta de alcantarillado, infraestructura y tratamiento de agua entretenimiento (González Suárez, Eugenio Espejo y San Pablo).

Problemas transversales a dos parroquias

- a. Ausencia o deterioro de centros infantiles sin mantenimiento (González Suárez y Eugenio Espejo).
- b. Contaminación de aguas y vertientes (González Suárez y San Pablo).
- c. Ausencia de recolección de basura (González Suárez y San Rafael).

Problemas de una sola parroquia

- a. Debilidad organizativa por la ausencia temporal de los habitantes (González Suárez).
- b. Explotación laboral de la niñez en las plantaciones florícolas (González Suárez).
- c. Trata de personas (González Suárez).
- d. Debilidad institucional de la Junta Parroquial para asumir plenamente sus competencias (González Suárez).
- e. Administración no clara de justicia indígena (González Suárez).
- f. Inexistencia de telefonía fija (González Suárez).
- g. Carencia de un mercado parroquial. La feria se realiza en la calle (González Suárez).
- h. Quema de páramos (González Suárez).
- i. Deslizamientos de tierras o deslaves en Pijal (González Suárez).
- j. Falta de relaciones entre indígenas y mestizos (Eugenio Espejo).
- k. Falta de escuelas y alto porcentaje de analfabetismo (Eugenio Espejo).
- l. Conflictos religioso-políticos (Eugenio Espejo).
- m. Escaso servicio de internet en las comunidades y en la parroquia (Eugenio Espejo).
- n. Asociaciones agrícolas sin apoyo técnico ni económico para sus actividades productivas (San Rafael).
- o. Presencia de desechos sólidos en las quebradas (San Pablo).
- p. Contaminación del manto freático por parte de las florícolas y factorías (San Pablo).
- q. Pantano contaminado por el desarrollo de especies vegetales que obstruyen el espejo de la laguna (San Pablo).
- r. Presencia de monocultivos (San Pablo).
- s. Falta de programas de cadenas productivas y de comercialización (San Pablo).
- t. Escasa difusión y promoción de los sitios turísticos (San Pablo).
- u. Atención reducida con unidades de transporte para las diferentes comunidades (San Pablo).
- v. Incipiente fortalecimiento interinstitucional (San Pablo).
- w. Alcoholismo y drogadicción (San Pablo).
- x. Alto porcentaje de madres solteras (San Pablo).

Diagnóstico de potencialidades

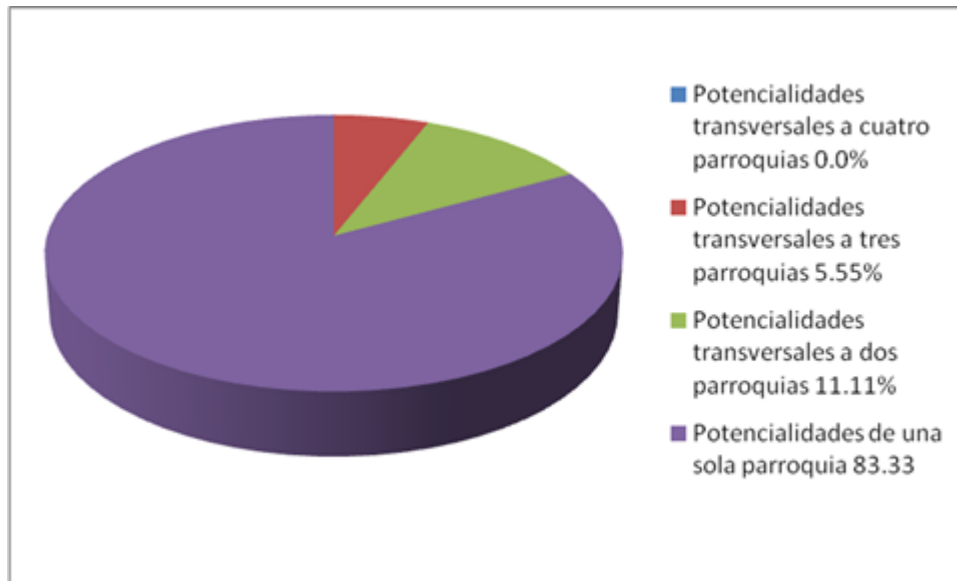


Figura 4.

Elaborado por: Gabriela Rivadeneira

Potencialidades transversales a tres parroquias

- Disponibilidad y desarrollo del turismo en la zona (González Suárez, Eugenio Espejo y San Rafael).

Potencialidades transversales a dos parroquias

- Identificación de la población con su patrimonio cultural, histórico e intangible (González Suárez y San Pablo).
- Diversificación de los productos propios de la actividad agrícola y/o pecuaria (González Suárez y San Pablo).

Potencialidades de una sola parroquia

- Recursos naturales, culturales y arqueológicos para generar alternativas productivas de desarrollo turístico (González Suárez).
- Capital humano para la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos (González Suárez).
- Espacios físicos para el intercambio de productos e integración (González Suárez).
- Actividad agropecuaria (González Suárez).
- Organizaciones religiosas, políticas, culturales, educativas, deportivas (Eugenio Espejo).

- f. Mingas comunitarias para resolver la falta de alcantarillado (Eugenio Espejo).
- g. Disponibilidad de áreas que no requieren de recursos económicos para que sean adecuadas y equipadas (locales educativos, deportivos y de salud) (Eugenio Espejo).
- h. Disponibilidad de locales comunitarios para el funcionamiento del servicio de internet (Eugenio Espejo).
- i. Disponibilidad de contar con la microempresa TOTORA SISA, la cual genera empleo a los pobladores de la zona (San Rafael).
- j. Recepción de la producción de las diferentes comunidades para su comercialización a través de la Asociación de Cachimuel (San Rafael).
- k. Positiva gestión de la Junta Parroquial, mejor aún con la creación de la mancomunidad (San Rafael).
- l. Existen centros educativos e institutos para la formación académica integral (San Pablo).
- m. Presencia de empresas florícolas y factorías que ofrecen empleo (San Pablo).
- n. Vías de comunicación en buen estado para la conexión a la vía principal (Panamericana) (San Pablo).
- o. Alto nivel de formación académica de los habitantes del sector urbano (San Pablo).

Diagnóstico de acciones

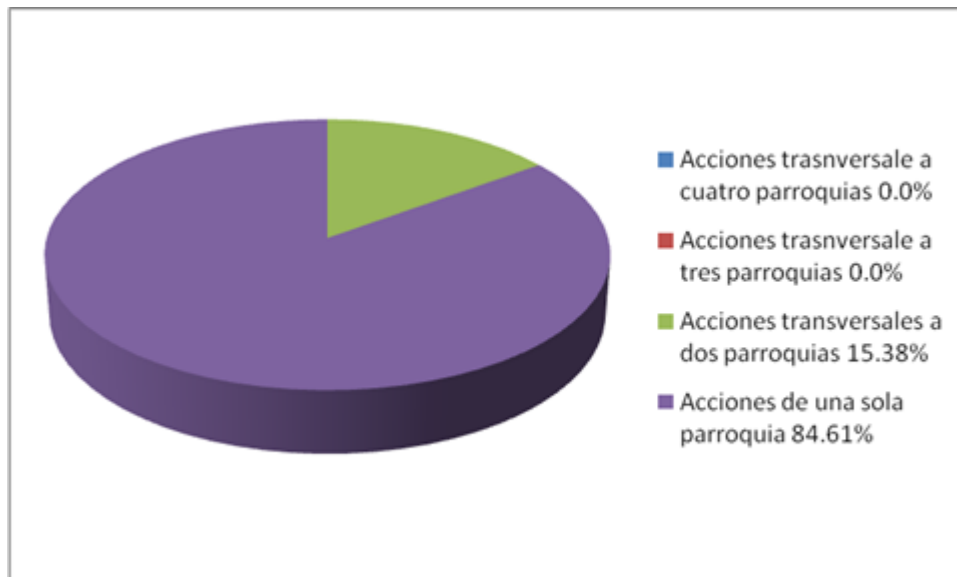


Figura 5.

Elaborado por: Gabriela Rivadeneira

Acciones transversales a dos parroquias

- a. Implementación del turismo comunitario (González Suárez y San Rafael).
- b. Posibilidad de proyectos de fortalecimiento cultural (González Suárez y San Rafael).

Acciones de una sola parroquia

- a. Talleres de capacitación de relaciones interculturales con participación religiosa, política, educativa social y deportiva (Eugenio Espejo).
- b. Mejoramiento de espacios públicos (Eugenio Espejo).
- c. Construcción y equipamiento de escuelas y centros infantiles (Eugenio Espejo).
- d. Construcción y equipamiento de subcentros de salud (Eugenio Espejo).
- e. Financiamiento gubernamental y mingas comunitarias como contraparte (Eugenio Espejo).
- f. Ampliación del campo de acción de la empresa comunitaria de agua potable (San Rafael).
- g. Gestión de proyectos de saneamiento (San Rafael).
- h. Oportunidad de proyectos de reforestación y educación ambiental (San Rafael).
- i. Realización de un convenio con la Dirección de Educación con el fin de lograr la inclusión de planes de estudio para la formación integral en educación ambiental y la formación de un instituto de estudios lacustres (San Pablo).
- j. Elaboración de un plan de desarrollo humano sustentable para el mejoramiento de la parroquia (San Pablo).
- k. Elaboración y coordinación de un plan de desarrollo de ordenamiento territorial (San Pablo).

CAPÍTULO 3

APRENDIZAJES QUE DEJA LA MANCOMUNIDAD

3.1 Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con la Mancomunidad

Con las experiencias mancomunadas, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura ha logrado avances significativos en su gestión. Lideró con notables iniciativas el desarrollo de los talleres que generaron el Plan Integral de la Cuenca del Lago San Pablo y no escatimó esfuerzos ni recursos en la capacitación de quienes participaron en ellos.

En ocasiones, la misma gente es la que se encarga de desvalorizar las acciones institucionales. Sin embargo, en este trabajo de investigación se intenta recuperar los esfuerzos sostenidos que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados en busca de su eficiente gestión administrativa.

Algo fundamental que se ha de rescatar es que el Gobierno Provincial de Imbabura rompió el paradigma de la división política fragmentada y lideró acciones que en el pasado celosamente le correspondían a un cantón.

Es necesario destacar que cuatro parroquias rurales del cantón Otavalo, compartieron sus angustias y debilidades, pero también sus fortalezas y así llegaron a la conclusión de que unidas pueden ser más fuertes. Estuvieron conscientes de que compartían las siguientes debilidades comunes:

- Necesidad de políticas y programas de saneamiento ambiental y sanitario.
- Carencia de infraestructura recreacional, deportiva y educativa idónea.
- Crecimiento desordenado, resultado de la misma política clientelar implementada en el territorio.
- Carencia de infraestructura para satisfacción de necesidades básicas.
- Contaminación del lago San Pablo.
- Ocupación de territorios de manera ilegal.
- Escasa participación directa de los ciudadanos.

Y las siguientes fortalezas:

- Disponibilidad de atractivos turísticos (lago, páramo, bosques, ritos culturales, otros).
- Predisposición de las Juntas Parroquiales para la creación de la Mancomunidad.
- Presencia de empresas florícolas y factorías que ofrecen empleo.
- Diversificación de la producción agrícola y pecuaria.
- Calendario cultural anual de fiestas y tradiciones.
- Vías de comunicación en buen estado para la conexión a la vía principal (Panamericana).

3.1.1 Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con la participación ciudadana

Indudablemente los talleres fueron la concreción del trabajo mancomunado. Se usaron herramientas como: trabajo de grupos, cartografía temática, técnica y temática participativa.

Por otro lado, la instalación de todas las herramientas necesarias de trabajo de gabinete para los facilitadores permitió el procesamiento de los datos que se generaron en los talleres. La complejidad, alcance y desarrollo de las actividades mencionadas requirió de la realización de un taller en cada cabecera parroquial rural de González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael de la Laguna y San Pablo del Lago.

Los talleres se iniciaron con una etapa de motivación con el fin de generar en el grupo participante las expectativas deseadas. Es necesario reconocer los significados individuales y colectivos sobre los lugares y sus relaciones. Se invitó a los actores participantes a mirarse con otros ojos ante su propia vida cotidiana, aquella que tiene lugar específico en la localidad, para aprehender la idea de transformación continua de los otros lugares.

Se esperaba que los participantes plasmaran en los mapas los lugares signados por ellos mismos de acuerdo con su vivencia cotidiana así como una aproximación a la idea de

futuro. El objetivo era que sobre el territorio, los participantes visualizaran frente a su propia idea interiorizada de cambio y participación en el presente, la construcción del territorio futuro deseado.

El profesional contratado para el inicio del taller conformó los grupos de trabajo, dio una breve explicación del ejercicio y presentó los productos cartográficos temáticos existentes en el área de estudio a modo de explicación de la dinámica actual del territorio.

Cada grupo estaba guiado por un equipo técnico representado por funcionarios del Gobierno Provincial de Imbabura (GPI) y del Gobierno Municipal de Otavalo (GMO), el cual entregó al grupo los materiales previstos para la actividad. El profesional contratado entregó al equipo técnico de apoyo del GPI y del GMO matrices para la sistematización de cada tema y precisó criterios para la identificación y definición de potencialidades, problemas, condicionantes y acciones.

Se conformaron cinco grupos temáticos según los ámbitos del desarrollo: ambiente y riesgos, económico-productivo, sociocultural, físico-territorial y gestión pública. Se identificaron y localizaron potencialidades, problemas, condicionantes y acciones a través de un análisis territorial, que sirvieron para construir escenarios territoriales deseados, a través de propuestas y soluciones transversales, con las que se elaboró un marco de referencia territorial o territorios de planificación.

Cada grupo de trabajo propuso alternativas de ejecución para los ejes estratégicos de desarrollo. Estas ideas se localizaron espacialmente. Cada uno de estos mapas reúne la expresión más visible de la aplicación de opciones estratégicas sobre el territorio en estudio y en su elaboración se orientó a los equipos de trabajo hacia la identificación de centros urbanos, ejes y conexiones cuya intervención sea prioritaria en el marco de las políticas postuladas así como la definición de áreas estratégicas de intervención que se derivan de la propuesta formulada.

En relación con las propuestas analizadas en los mapas de estrategias, se indagó acerca de decisiones y medidas estratégicas que debían ser adoptadas según el sistema de movilidad, transporte y comunicaciones, para asegurar el desarrollo de potenciales

productivos y una mayor competitividad, así como para fortalecer la integración de las parroquias o favorecer el acceso e integración de territorios aislados o de difícil comunicación, cuya población enfrenta dificultades en el acceso a servicios.

A modo de ejemplo, se tomaron decisiones estratégicas en torno a zonas específicas del territorio:

- Áreas de intervención estratégica con criterio económico, en función de los potenciales y vocación productiva de territorios específicos, así como de los sectores de actividad que se pretende impulsar o para la reconversión productiva de zonas atrasadas.
- Áreas de intervención con criterio social, en razón de las condiciones específicas de la dinámica poblacional o frente a situaciones de rezago, marginalidad o de índices críticos de desarrollo social.
- Áreas para “la preservación del medio natural y la regulación de usos en zonas de riesgo”, sobre las cuales se determinaron propósitos específicos que enfatizaron su carácter de áreas protegidas y el tipo de acción que se propone en cada caso.

Se entregó a cada grupo una cartografía base del área de estudio elaborada técnicamente, georreferenciada con proyección geodésica, así como el *datum* local. Se invitó a representar espacialmente los resultados a través de cartografías temáticas participativas. Se usaron símbolos y convenciones que representan gráficamente los elementos identificados como condicionantes: problema, potencialidad y acción.

Los dibujos se realizaron sobre papel diamante para facilitar la superposición de capas y el posterior cruce de variables, con el uso de colores diferentes. Se presentó una buena posibilidad para establecer un significado específico para pocos colores básicos: negro para condicionantes, rojo para problemas (alerta), verde para potencialidades y azul para acciones. Junto con los mapas se debía elaborar un cuadro de las convenciones (simbología) utilizadas para facilitar su lectura.

Este ejercicio se convirtió en un análisis y valoración territorial de los elementos anteriormente identificados, se utilizó para ello técnicas de cartografía temática participativa.

La elaboración de mapas como un recurso para la participación contribuyó a integrar el análisis, a enriquecer la generación de conocimiento y facilitó el diálogo entre actores y sectores. Adicionalmente mejoró el análisis y la comprensión de la realidad territorial.

La introducción de un enfoque territorial en el proceso de construcción de modelos participativos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial del Lago San Pablo y sus áreas colindantes buscó valorar las condiciones y nivel de desarrollo particular de los diferentes contextos en el territorio y comprender los fenómenos que contribuyen a la configuración y dinámica del espacio regional. Este fue el punto de partida para avanzar en la definición de la expresión espacial de la propuesta estratégica y del significado de sus postulados en el territorio.

Se finalizó el ejercicio con una gran plenaria en la que cada grupo expuso los resultados y los hallazgos del ejercicio al resto de los participantes del taller, a través de un mapa sintético del conjunto de las decisiones estratégicas sobre el territorio y se recibieron los aportes de los demás participantes para complementar los resultados obtenidos. Se esperó que en ese momento cada grupo colectivizara los saberes que tenían sobre una zona específica de la localidad e identificara problemáticas y alternativas de cambio frente al desarrollo integral de los habitantes del Lago San Pablo y sus áreas colindantes. El equipo de apoyo técnico del Gobierno Provincial de Imbabura, en la etapa de sistematización y, con la orientación del técnico especialista, elaboró el mapa del marco referencial territorial o territorios de planificación.

En sí mismo, este ejercicio no constituyó un instrumento de ordenamiento territorial, pero su compendio en un solo documento permitió una aproximación integral a la formulación de políticas de desarrollo frente al territorio del Lago San Pablo. A la vez se pudo definir las pautas y lineamientos que constituyeron un marco de referencia para el desarrollo posterior de instrumentos de este carácter en el sistema de planificación de Lago San Pablo, como son: Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial provincial, cantonales y parroquiales; Planes reguladores, entre otros.

3.1.2. Aprendizajes públicos o comunitarios relacionados con el desarrollo local

En el desarrollo de este acápite se consideró el siguiente orden:

Fase de preparación

Se designó un equipo técnico interinstitucional, liderado por el Gobierno Provincial y con la participación decidida de la municipalidad de Otavalo, los miembros de las cuatro Juntas Parroquiales y la colaboración de los ministerios referidos a los temas de planificación, entre estos, SENPLADES, Ministerio de Vivienda, Secretaría Nacional del Agua, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio del Ambiente.

De inmediato, se determinó una hoja de ruta, a fin de establecer la socialización adecuada con los habitantes de la cuenca del lago San Pablo para que conocieran la idea mancomunada de trabajar por el desarrollo de las cuatro parroquias.

Fase de diagnóstico

Sobre la base de la información recopilada se consideraron las características de los cuatro grupos humanos, su diversidad cultural, el mapeo de actores para identificar las formas de relación, participación y comunicación.

Fase de propuesta

Se determinó una metodología participativa para que los habitantes de cada una de las parroquias pudieran participar de espacios colectivos, es decir, que los talleres no se desarrollarían solo con la población de la parroquia a la que estaba dedicada, sino con los habitantes de las cuatro parroquias.

Fase de gestión

En esta fase, los talleres se cumplieron de forma rotativa en cada una de las parroquias con el objeto de concienciar acerca de los problemas que eran compartidos por las cuatro juntas.

Se señalaron los problemas fundamentales de las comunidades:

- El crecimiento desordenado, resultado de la misma política clientelar implementada en el territorio.
- Carencia de infraestructura para satisfacción de necesidades básicas.
- La contaminación del lago San Pablo.
- La población no se apodera de su territorio.
- La necesidad de la participación directa de los ciudadanos, que antes no había sido visibilizada.

Se planteó también la oportunidad de que las cuatro parroquias contaran con la cuenca hídrica no solamente para satisfacer las necesidades de agua potable, sino como uno de los sitios emblemáticos y turísticos de todo el norte del país, situación que se complicaba cada vez más por el abandono que se mostraba en el territorio.

Antes del desarrollo de la metodología para la identificación de la problemática, todos los participantes fueron capacitados por técnicos del Gobierno Provincial de Imbabura en las diferentes competencias de cada uno de los niveles de gobierno y las responsabilidades de las entidades de Estado. Esto para garantizar que el trabajo desempeñado en las mesas tenga claridad y no cause, a corto y mediano plazo, aspiraciones o falsas expectativas de cumplimiento por parte de las instituciones participantes.

Una vez identificadas estas competencias y responsabilidades, los participantes mostraron su claridad jurídica, política, social y cultural para continuar con un trabajo de identificación responsable de los temas que les fueron planteados. Se establecieron mesas de trabajo que utilizaban mapas georreferenciados en los que los participantes ubicaban con tarjetas de diferentes colores las zonas donde estaban los problemas, las deficiencias, las oportunidades y las amenazas.

Mientras los participantes trabajaban en sus mapas, el equipo técnico sistematizaba cada uno de los aportes dados de forma oral por los pobladores y los llevaban a documentos que al final de la jornada eran presentados en plenaria a todos los participantes. Sobre la base de las plenarios se acordaba, entre todos, cuáles eran los puntos relevantes de prioridad y cuáles eran los secundarios para tenerlos identificados, con el fin de orientar el manejo presupuestario según las prioridades.

Paralelamente a los procesos de participación y de construcción ciudadana de este Plan Integral de la Cuenca del Lago San Pablo, las autoridades de todas las instituciones trabajaban en los mecanismos de presupuesto participativo y de gestión con otras instituciones y organizaciones que tienen incidencia en la zona.

La finalidad de hacer una planificación participativa fue generar espacios de igualdad de opinión y conciencia en la población de la cuenca del lago San Pablo sobre la importancia de empezar de forma responsable a trabajar por un desarrollo sostenible.

Al considerar que las poblaciones kichwa son orales, una de las partes que se privilegió fue justamente los conversatorios abiertos con los ciudadanos, con preguntas generadoras que permitieron una interconexión entre el equipo técnico y los participantes. Fue este el anclaje fundamental para que los habitantes se sintieran identificados y participaran de forma permanente, abierta, sin prejuicios, marcando una nueva relación de cercanía entre los representantes de los gobiernos autónomos y su población.

Al ejercer las mesas de diálogo y de trabajo en territorio, se facilitó la movilización de los participantes y se cambió la relación de construcción: no eran los técnicos quienes deciden qué hacer, los técnicos eran quienes facilitaban herramientas para que la población diga qué es lo que se tiene que hacer. Muchos de los actores que participaron en este proceso de planificación hoy son vocales o presidentes de las Juntas Parroquiales. Con ellos se pudo encontrar los problemas fundamentales de las comunidades.

Por estos hallazgos las actividades principales del proyecto fueron los talleres participativos, la identificación *in situ* de las problemáticas que estaban viviendo los habitantes del territorio, varias actividades lúdicas para la integración comunitaria, así como la capacitación a los ciudadanos y ciudadanas sobre la importancia de la participación y las competencias respectivas de los gobiernos.

Se anhela lograr el Plan Integral de Manejo de la Cuenca del Lago San Pablo, el compromiso de las instituciones públicas para el cumplimiento de este plan y las veedurías ciudadanas permanentes para que el Plan tenga sostenimiento. Además, tener un diagnóstico real de la situación de las cuatro juntas y de la cuenca del lago San Pablo para, a través de este diagnóstico, marcar las actividades que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Fase de evaluación

Como producto de este proceso de participación que se realizó durante cuatro semanas seguidas, se contó con un documento final que fue la hoja de ruta para el desarrollo territorial y de cumplimiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales.

Aparte de las instituciones y de los organismos públicos que participaron en el proceso, se fueron sumando nuevos actores territoriales como son organizaciones comunitarias que venían trabajando en proyectos de desarrollo agrícola, así como empresas de turismo comunitario. La que más participación tuvo fue la empresa de economía popular Totorá SISA, de la parroquia de San Rafael, que fomenta la protección del lago y de una variedad de totora que solamente es considerada como planta de producción en Ecuador, en el lago San Pablo, y en Bolivia. El interés de la organización fue siempre precautelar el interés productivo de más de 400 familias que cuidan y cosechan la totora para productos artesanales. También participaron organizaciones campesinas que generan productos como mermelada de surtida, considerando que la cuenca del lago San Pablo es una de las regiones donde existen estas plantaciones.

La construcción del Plan de Desarrollo Territorial se enfocó más en las experiencias de organizaciones comunitarias basadas en el Buen Vivir que en infraestructura física. Lógicamente, la armonía entre las dos es fundamental para el desarrollo y se convierta en integral con respeto a las identidades culturales, específicamente a las de los pueblos Kichwa, Otavalo y Cayambe, que integran este territorio y que en la última década han privilegiado sistemas de turismo comunitario como forma de vida.

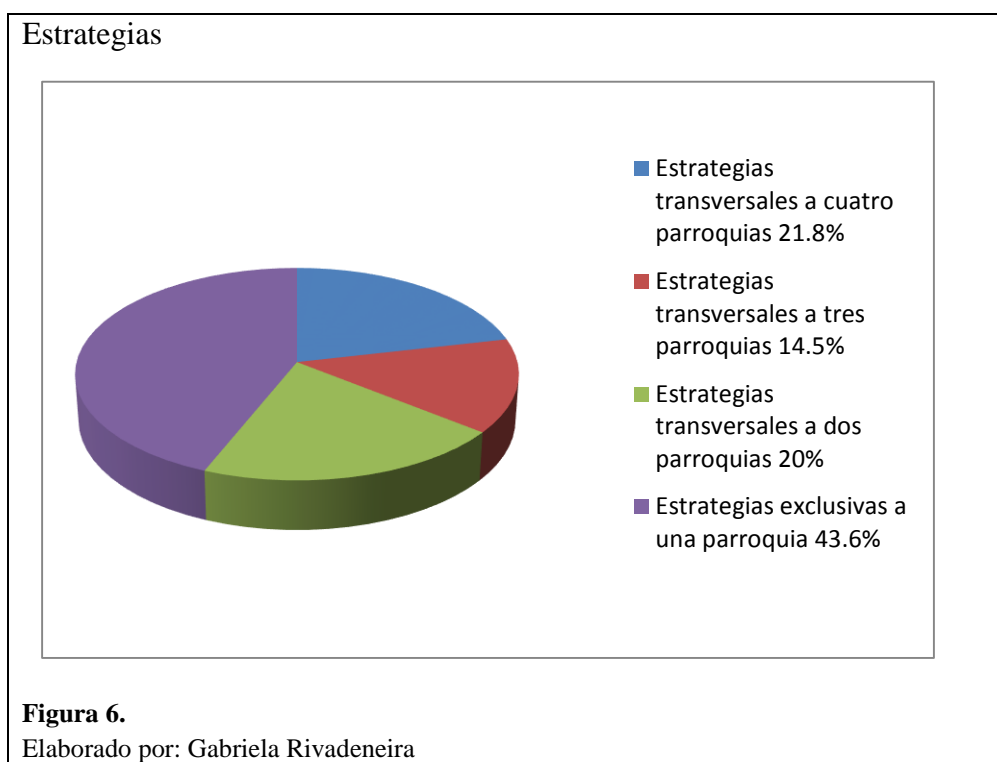
Las instituciones involucradas habían participado en el proceso de construcción del plan, además, otorgaron los presupuestos para la ejecución de los temas identificados como prioritarios. Las comunidades involucradas tenían la responsabilidad de participar activamente en la elaboración del plan y, en lo posterior, realizar un proceso de veeduría y control social tanto con sus juntas parroquiales como con las instituciones públicas que participaron en este proceso.

Los primeros beneficiarios fueron los cerca de cuarenta mil habitantes de la cuenca del lago San Pablo porque por fin podían contar con una herramienta para exigir de sus autoridades el cumplimiento del desarrollo integral del territorio en donde viven. A su vez, y gracias a este proceso participativo, las Juntas Parroquiales, la Municipalidad y el Gobierno Provincial cuentan con una herramienta legítima y validada por la población para la inversión efectiva de los recursos en la satisfacción de estas necesidades básicas. Con esto no solamente que se marcó una ruptura en la concepción de relación entre la población y sus mandatarios, sino que se rompió con uno de los viejos rezagos de la política tradicional, el clientelismo.

Además, como producto de esta planificación integral se realizó la inversión de más de cinco millones de dólares en catorce plantas de tratamiento de aguas servidas para el lago San Pablo, plantas de tratamiento de sistema anaerobio que protege el ambiente propio de la cuenca del lago San Pablo. Se instauró un mecanismo alternativo y ambiental para el tratamiento de aguas servidas, que, además, produjo el involucramiento comunitario.

3.2. Identificación de estrategias temáticas de política pública local por su grado de transversalidad

A partir del diagnóstico que permitió identificar las problemáticas, potencialidades y acciones a tomarse en las cuatro comunidades de la Mancomunidad se generaron e identificaron en talleres posteriores los tipos de estrategias de política pública local.



De acuerdo a la información sistematizada en los anexos 2 y 3 se registraron un total de 55 estrategias (100%) de política pública local (correspondientes las parroquias de González Suárez, Espejo, San –Rafael y San Pablo del Lago), relativas a los siguientes campos o sistemas: a) Social cultural; b) Económico productivo; c) Ambiente y riesgos; d) Físico territorial; y e) Gestión pública. De este total 12 (21.8%) son transversales a las cuatro parroquias antes citadas, se enumeran a continuación:

Estrategias socioculturales

- a. Fortalecimiento socio organizativo e institucional de todos los actores.
- b. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.
- c. Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.
- d. Implementación de infraestructura de riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.

Estrategias de ambiente y riesgos

- e. Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.
- f. Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.
- g. Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.

Estrategias físico territoriales

- h. Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.
- i. Dotación de infraestructura de salud y educación.

Estrategias de gestión pública

- j. Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- k. Implementación de un modelo de gestión de la Mancomunidad.
- l. Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.

Adicionalmente a partir de los anexos antes citados se identifican 8 estrategias temáticas de política pública local son compartidas por tres de las cuatro parroquias. Es decir, éstas corresponden al 14.5 % del universo total de estrategias (55) y lógicamente tiene un alto grado de transversalidad geográfica y política en la actual Mancomunidad del Lago San Pablo. A continuación identificamos a las mismas y las respectivas parroquias desde las que han sido generadas.

Estrategias socioculturales

- a. Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural, del patrimonio cultural y la inclusión social (Eugenio Espejo, San Rafael, San Pablo del Lago)
- b. Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil (Eugenio Espejo, San Rafael, San Pablo del Lago).

Estrategias económicas productivas

- a. Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal (Eugenio Espejo, San Rafael, San Pablo del Lago).
- b. Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres. (Eugenio Espejo, San Rafael, San Pablo del Lago)
- c. Fomento a la investigación en limnología (González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael)
- d. Gestión de ecosistemas lacustres de montaña (Eugenio Espejo, San Rafael, San Pablo del Lago).
- e. Construcción planificada de edificaciones (González Suárez, San Rafael, San Pablo del Lago).

Estrategias de Gestión Pública

- a. Incremento del capital humano a través de procesos de formación en gobernabilidad. (González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael)

A continuación se presentan un tercer grupo de 11 estrategias compartidas por dos de las cuatro parroquias que conforman la Mancomunidad:

Estrategias socioculturales

- a. Implementación de instrumentos legales de participación ciudadana y de planificación (González Suárez, Eugenio Espejo)
- b. Garantizar el acceso de la población a programas públicos de planificación familiar y de educación sexual (González Suárez, San Pablo del Lago)
- c. Implementación de escuelas de formación en producción, administración, gestión, desarrollo social y derechos dirigidas a organizaciones sociales (Eugenio Espejo, San Rafael)
- d. Gestión de servicios y productos turísticos que fortalezcan la identidad, interculturalidad, participación ciudadana y género (San Rafael, San Pablo del Lago)

Estrategias económicas productivas

- a. Incorporación del medio natural, cultural y arqueológico al mercado turístico (González Suárez, Eugenio Espejo).
- b. Incorporación de procesos de formación en prácticas agrosilvopastoriles sustentables (San Rafael, San Pablo del Lago).
- c. Fortalecimiento de cadenas productivas, eficiencia de flujos comerciales e incorporación de valor agregado. (San Rafael, San Pablo del Lago)

Estrategias físico territoriales

- a. Suministro de los servicios básicos, equipamientos, telefonía fija, móvil e internet (González Suárez, Eugenio Espejo).
- b. Habilitación de vías con enfoque turístico (San Rafael, San Pablo del Lago)
- c. Dotación de servicios de alcantarillado, agua potable, tratamiento de aguas servidas y desagüe de aguas lluvia (San Rafael, San Pablo del Lago)

Estrategias de gestión pública

- a. Implementación de escuelas de formación en administración pública, gestión territorial y desarrollo local dirigidas a autoridades de juntas parroquiales y de mancomunidad (San Rafael, San Pablo del Lago)

Por último, como se puede deducir del anexo 3 tenemos un grupo de 24 estrategias, correspondientes al 43,6% del total de 55 estrategias temáticas de política pública local de la Mancomunidad, las mismas que se identifican problemáticas exclusivas de cada parroquia.

Estrategias socioculturales

- a. Promoción de la protección del patrimonio cultural, histórico e intangible (González Suárez).
- b. Impulsar la articulación de las políticas públicas socioculturales respetando la especificidad territorial (González Suárez).

- c. Garantizar el acceso de la población a servicios básicos de calidad sin discriminación y con respeto a la interculturalidad. (González Suárez).
- d. Promoción de la legalización de tierras con enfoque de conservación de cobertura vegetal y reconocimiento de tierras ancestrales (Eugenio Espejo).
- e. Creación, promoción y fomento de MIPYMES (San Rafael)
- f. Promoción y fomento de la inclusión económica y social mediante la generación de oportunidades de educación y capacitación que superen situaciones de alcoholismo y drogadicción (San Pablo del Lago).

Estrategias económicas productivas

- g. Fomento del capital humano en la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos (González Suárez).
- h. Propiciar los espacios físicos para el intercambio de productos e integración. (González Suárez).
- i. Construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria y turística (Eugenio Espejo)

Estrategias de ambiente y riesgos

- a. Protección de cobertura vegetal y reforestación de áreas intervenidas (González Suárez).
- b. Gestión de desechos sólidos y tratamiento de residuos líquidos (San Pablo del Lago)

Estrategias físico territoriales

- a. Implementación de sistema de riego de acuerdo con requerimientos productivos agropecuarios (González Suárez).
- b. Gestión del transporte público y tránsito (Eugenio Espejo).
- c. Conformación de centros poblados como nodos de sustento local (Eugenio Espejo).

- d. Gestión de desechos sólidos (Eugenio Espejo).
- e. Rehabilitación del sistema ferroviario, tramo Ibarra-Quito (San Rafael).
- f. Dotación de infraestructura de apoyo al desarrollo turístico (San Pablo del Lago).

Estrategias de gestión pública

- a. Gestión de la inversión en función de la planificación articulada de los GAD (González Suárez).
- b. Conformación de consejos de planificación y consejos de participación ciudadana (González Suárez).
- c. Representación de pueblos y nacionalidades en conducción de mancomunidad (Eugenio Espejo).
- d. Incentivo a la incorporación generacional y de género en decisiones de desarrollo local (Eugenio Espejo).
- e. Incorporación de estudios limnológicos en la administración de la mancomunidad (San Rafael).
- f. Determinación de límites comunales y parroquiales privilegiando los acuerdos y relaciones históricas (San Pablo del Lago).
- g. Incorporación del Lago San Pablo en la categoría de protección pertinente. (San Pablo del Lago).

El objetivo del ejercicio de clasificar las estrategias temáticas de política pública local de acuerdo a su grado de transversalidad territorial y política tiene el objetivo de generar una visión sistémica de las mismas en el contexto del proceso de conformación de la Mancomunidad del Lago San Pablo, con una clara identificación y diferenciación entre estrategias compartidas y las que tienen impacto exclusivo en cada comunidad.

Por otro lado tal cual se deduce del cuadro ubicado al final del anexo 2 titulado “Estrategias temáticas de política pública local para el Lago San Pablo y áreas colindantes” que incluye todo el universo de las 55 estrategias descritas en líneas anteriores, y de acuerdo a una perspectiva sistémica planteada, todas las estrategias citadas en sus diversos grados de transversalidad o exclusividad son importantes en

cuanto están orientadas a lograr una integralidad en las acciones de política pública de la Mancomunidad.

3.3 Lecciones tomadas de la experiencia que fortalecen el proceso de conformación de la Mancomunidad de los GAD

Como lecciones aprendidas podemos citar entre las más relevantes y en primera instancia las siguientes:

- a. La participación ciudadana muchas veces es vista como una amenaza para quitar poder a los mandatarios, sin embargo, en realidad, es la forma más efectiva para mantener la confianza y una corresponsabilidad entre mandantes y mandatarios. Este proceso disímil hizo que se generaran temores por el lado de los técnicos y de los representantes de las instituciones públicas para transparentar la información. Esta situación al inicio del proceso fue evidente, pero, con la metodología aplicada, fue perdiéndose y fue ganando la posibilidad de una construcción colectiva para potenciar uno de los territorios con mayor riqueza del norte del país.
- b. El trabajo colectivo entre los cuatro gobiernos parroquiales posibilitó la optimización de recursos no solo económicos, sino de materiales y de talento humano, lo que sin duda alguna supone el desarrollo de destrezas de los actores locales que permitirán dar sostenibilidad y sustentabilidad a este Plan de Manejo Integral a mediano y largo plazo.

La diferencia de competencias por niveles de Estado posibilitó que cada institución pueda hacerse responsable de lo que le compete sin desviarse y sin interferir en otras instituciones que han empezado un proceso de reorganización interna para acoplarse a las nuevas exigencias constitucionales pero sobre todo a las exigencias de su población.

La construcción de la Mancomunidad dio vida a la minga, una forma de participación oculta y practicada solamente en comunidades, nombrada en el capítulo I, la cual posibilitó el acercamiento entre la base y la autoridad y legitimó el proceso. Se promovió la participación consensual gracias a la coyuntura social y política, cuyas

fuerzas sirvieron para dirigirse a un objetivo común, combinado con la participación emancipadora que buscó asumir colectivamente los instrumentos e iniciativas comunes para la satisfacción de necesidades de la gente.

Este tipo de intervención consiguió que las estrategias aplicadas, y en sí el plan, sean legitimados por la ciudadanía, ya que su diagnóstico nació de la colectividad, como es lógico en los procesos participativos, permitiendo así la formulación de estrategias comunes que son fácilmente desarrolladas por la corresponsabilidad que la comunidad tuvo desde sus inicios.

Como en todo proceso existió el temor a que sean afectados intereses colectivos. Esta idea nació desde organizaciones de base dedicadas a la agricultura y al turismo pero luego se evidenció que el trabajo está enfocado a fortalecer dichas actividades. Por ello se permitió la interacción con los actores institucionales que participaron en el proyecto.

Se evidenció, además, la apertura ciudadana y organizativa hacia este tipo de proceso antes mermados por el temor mencionado en el párrafo anterior. Tal apertura hizo que la participación creciera conforme el desarrollo del plan, permitiendo mayor consenso entre las parroquias.

Hay que tomar en cuenta que jamás se podría llegar al consenso en todos los aspectos, por eso fue necesario apropiarse de la legitimidad del proceso participativo para llegar a acuerdos que la mayoría viera como óptimos y beneficiosos.

3.4 ¿Por qué es importante compartir las lecciones aprendidas?

La Mancomunidad es muy importante porque apuesta al trabajo colectivo, a la optimización de recursos, a una nueva forma de hacer política, a un nuevo mecanismo de participación y de involucramiento de sectores que marcan el desarrollo de los territorios. Además, es una herramienta con la que los GAD pueden gestionar mayores y mejores recursos para la optimización de sus obras y de sus planes de desarrollo.

Para lograr reproducir este tipo de prácticas sociales para generar mancomunidades en todo el país se debe tomar en cuenta algunas recomendaciones:

En primera instancia hay que despojarse de prejuicios, comprender que estar en un cargo de elección popular representa la voluntad de un cúmulo de personas por cambiar su situación de vida y que esto va más allá de aspiraciones o cálculos personales. Que tener esta responsabilidad requiere también que los tapujos o los mitos creados por la institucionalidad se dejen a un lado para generar nuevas relaciones de poder en el territorio, relaciones basadas en la confianza, en el ceder la toma de decisiones a espacios colectivos y que estos generen un empoderamiento ciudadano que eleve, entre otras cosas, el autoestima de la población para poder optimizar las capacidades ciudadanas para el desarrollo.

El desarrollo, concebido como un concepto impuesto con una visión capitalista, en los últimos años ha entrado en cuestionamiento, desde el sentir de qué concebimos como desarrollo y, qué tipo de desarrollo queremos implementar en gobiernos que marcan nuevos modelos y nuevos sistemas. La mancomunidad puede permitir la construcción de una nueva visión para el mejoramiento permanente y continuo de la calidad de vida de los seres humanos.

CONCLUSIONES

- Al ser la Mancomunidad una nueva figura de organización y de gestión, causa desconfianza en quienes están al frente de los GAD. Esta nueva forma de gestión exige que los GAD cedan poder de decisión a las comunidades, hecho que requiere, de un alto grado de madurez política de los mandatarios.
- Esta desconfianza ha impedido que territorios que tienen la misma problemática, similares complejidades y realidades, puedan trabajar de manera conjunta y optimizar sus recursos, para generar una nueva forma de práctica política en el país: no es más el que alardea una adecuada política pública, sino el que posibilita que esta se construya colectivamente desde las necesidades de la población.
- La Mancomunidad se constituyó en instrumento de fortaleza en la gestión de los Gobiernos Parroquiales, posicionándolos de mejor manera en la gestión con las instituciones.
- Mediante el proceso de la mancomunidad se logró ejecutar varios proyectos en distintos ámbitos como por ejemplo el ambiental por medio de proyectos de forestación y reforestación para conservar los páramos relacionados con la cuenca del lago San Pablo. Según la doctora Susana Oyagata, expresidenta de la Junta Parroquial de San Rafael de la Laguna, los logros conseguidos fueron “el reconocimiento legal”, porque fue la primera Mancomunidad de las Parroquias Rurales legalmente constituida y reconocida por el Estado. De acuerdo con la información, anteriormente había algunas mancomunidades, pero aún no se legalizaban y consultaban, como ya se lo hizo en el desarrollo de esta propuesta
- El proceso de participación interinstitucional y comunitaria permitió construir un modelo de gestión territorial diferente, permitió un empoderamiento en las comunidades y generó un sistema de relaciones con las instituciones y autoridades provinciales, cantonales y nacionales para canalizar las demandas de las comunidades involucradas.
- Por medio de la conformación de la Mancomunidad se logró diseñar un plan de ordenamiento territorial con una visión integral. Este plan puede servir como referencia para que otras zonas de mayor o menor complejidad puedan trabajar en pos de alcanzar la satisfacción de sus necesidades. De igual manera las

metodologías desarrolladas y utilizadas en este proceso, pueden ser de gran ayuda en la organización del trabajo para alcanzar el Buen Vivir en otras zonas.

- A través de la experiencia de la planificación estratégica de la Mancomunidad del Lago San Pablo, se ha logrado desarrollar un método de construcción colectiva y sistémica de las líneas de acción de las políticas públicas locales. En este método utilizado fue importante la identificación de problemáticas y temas de carácter transversal en cada comunidad.

RECOMENDACIONES

- Las diferentes instancias del Estado como Ministerios, Asamblea Nacional, organismos de planificación y financiamiento deben apoyar a las instituciones vinculadas con el COOTAD para desarrollar procesos de capacitación que permitan a las autoridades el desarrollo de competencias mancomunarias.
- Es indispensable que el Estado socialice entre los GAD experiencias de Mancomunidades que sean reconocidas y que eliminen la desconfianza.
- Cada uno de los GAD parroquiales puede proponer experiencias de Mancomunidad que de alguna manera racionalizarían su aplicación presupuestaria.
- Se puede compartir esta experiencia comunitaria a través de procesos comunicativos transmediales impulsados desde las diferentes instancias del Estado, aprovechando los documentos ya publicados o generando información sobre experiencias que aún no han sido socializadas.
- Sería conveniente diseñar una guía metodológica para la construcción colectiva y mancomunada de futuros planes de desarrollo integral.

LISTA DE REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: En Registro Oficial Suplemento 175.
- Bedón, G. (2011). *La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD*. Quito: Corporación Mashí, Terranueva, Eco Ciencia.
- Carpio Benalcazar, P. (2006). *La perspectiva latinoamericana de desarrollo local*. Quito: Abya Yala. ILDIS-FES.
- Chacón, C. (2010). *Las sociedades de economía mixta en Bolivia*. Lima: IFEA-PIEB.
- CODENPE. (2007). *Las Mancomunidades en el Ecuador*. Quito: CODENPE: AECI: FELCODE.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: En Registro Oficial Suplemento 303.
- COOTAD (2012). *Mancomunidades*. Recuperado el 8 de enero de 2014, de Mancomunidades: <http://www.redgob.org/index.php/areas-de-trabajo/111-mancomunidades>
- Davila Morillo, I. (2012). *Fronteras y mancomunidades*. Lima: Caballero Bustamante.
- Ecured. (s.f.). Ecured. Conocimiento con todos para todos. Recuperado el 18 de 10 de 2015, de Laguna San Pablo: http://www.ecured.cu/index.php/Laguna_San_Pablo
- Enríquez Villacorta, A. (2010). *Microrregiones y mancomunidades municipales*. México, D.F: Universidad Autónoma: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Escobar, A. (2010). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Santiago de Chile: Revista austral.
- Fundación Esquel (2006). *Retos del Desarrollo Local*. Quito: Abya - Yala: ILDIS - FES: Fundación Esquel. Consorcio para el Desarrollo Local: OFIS.
- GAD de González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael de la Laguna y San Pablo del Lago. (2011). *Informe final plan de actuaciones lago san pablo*. Otavalo: s/e.

- GAD de San Pablo de Lago, González Suárez, San Rafael y Eugenio Espejo. (s.f.). *Convenio de la Mancomunidad de los Gobiernos autónomos descentralizados de la cuenca del Lago San Pablo*.
- Gallicchio, E., & Carrizo, L. (2006). *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*. Montevideo: CLAEH.
- Gobierno Provincial de Imbabura. (2011). *Intervención integral del Lago San Pablo y áreas colindantes Planes de actuación*. Ibarra: Gobierno provincial de Imbabura
- Gobierno Provincial de Imbabura. (2011). *Intervención integral del Lago San Pablo y áreas colindantes. Mapas*. Ibarra: Gobierno provincial de Imbabura.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fonde de Cultura Económica.
- Lahore, H. (2004). *De viajes, experiencias y sentidos. Educación Social Acto Político y Ejercicio Profesional*.
- Larrea Maldonado, C. (2006). *Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador*. Institutos de estudios ecuatorianos : CLACSO.
- Ospina Peralta, P. (2006). *En las fisuras del poder: movimiento indígena, cambio social y movimientos sociales*. Quito: CLACSO.
- Otavalo, G. A. (s.f.). *Gobierno Autónomo de Otavalo*. Recuperado el 10 de 01 de 2014, de <http://www.otavalo.gob.ec/alcalde/itemlist/user/172-gadotavalo.html>
- Planificación participativa para el Buen Vivir*. (s.f.). Obtenido de <http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/el-proceso-pparticipativo>
- Quintana Díaz, M. (2000). *Programa de intervención social en el área rural de servicios sociales de la comunidad de Madrid. Las mancomunidades de servicios sociales*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rivera, R. et al. (3003). *Descentralización y Desarrollo Local*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.
- Rondinelli, D. (2001). *Desarrollo regional y local en una era de integración global*. Washinton: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*, Quito: Editorial Senplades.
- Torres, V. H. (2010). *La acción pública intercultural*. Quito: Abya Yala - gtz.
- Walsh, C. (2010). *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*. Ponencia presentada en el Seminario Pluralismo Jurídico, Procuradora del Estado/Ministerio de Justicia, Brasilia, Brasil.

ANEXOS

Anexo No. 1

Diagnóstico de problemas, potencialidades y acciones en las parroquias González Suárez, Eugenio Espejo, San Rafael y San Pablo del Lago

Codificación de las parroquias

González Suárez: **1**

Eugenio Espejo: **2**

San Rafael: **3**

San Pablo del Lago: **4**

Estado de situación	Parroquias			
	1	2	3	4
Problemas				
1. Pérdida de la identidad cultural.	X		X	X
2. Las familias se desintegran debido al desempleo, lo cual produce migración. No hay fuente de trabajo para mano de obra no calificada	X	X		X
3. Debilidad organizativa por la ausencia temporal de los habitantes	X			
4. Explotación laboral de la niñez en las plantaciones florícolas	X			
5. Trata de personas	X			
6. Debilidad institucional de la Junta Parroquial para asumir plenamente sus competencias.	X			
7. Administración no clara de justicia indígena	X			
8. Inexistencia o deficiencia de alumbrado público.	X		X	X
9. Inexistencia de telefonía fija	X			
10. Caminos en mal estado.	X		X	X
11. Falta de dispensarios médicos en las comunidades.	X	X		X
12. Carencia de un mercado parroquial. La feria se realiza en la calle.	X			
13. Escasez o deterioro de espacios de distracción y entretenimiento.	X	X		X
14. Ausencia o deterioro de centros infantiles sin mantenimiento.	X	X		
15. Contaminación de aguas y vertientes	X			X
16. Ausencia de recolección de basura.	X		X	
17. Presencia de desechos orgánicos humanos y falta de alcantarillado, infraestructura y tratamiento de agua.	X	X		X

18. Quema de páramos.	X			
19. Deslizamientos de tierras o deslaves en Pijal.	X			
20. Falta de relaciones entre indígenas y mestizos.		X		
21. Falta de escuelas y alto porcentaje de analfabetismo.		X		
22. Conflictos religioso-políticos.		X		
23. Escaso servicio de internet en las comunidades y en la parroquia.		X		
24. Asociaciones agrícolas sin apoyo técnico ni económico para sus actividades productivas.			X	
25. Presencia de desechos sólidos en las quebradas.				X
26. Contaminación del manto freático por parte de las florícolas y factorías.				X
27. Pantano contaminado por el desarrollo de especies vegetales que obstruyen el espejo de la laguna.				X
28. Presencia de monocultivos.				X
29. Falta de programas de cadenas productivas y de comercialización				X
30. Escasa difusión y promoción de los sitios turísticos.				X
31. Atención reducida con unidades de transporte para las diferentes comunidades.				X
32. Incipiente fortalecimiento interinstitucional.				X
33. Alcoholismo y drogadicción.				X
34. Alto porcentaje de madres solteras.				X
Potencialidades				
1. Recursos naturales, culturales y arqueológicos para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.	X			
2. Capital humano para la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos.	X			
3. Identificación de la población con su patrimonio cultural, histórico e intangible.	X			X
4. Espacios físicos para el intercambio de productos e integración.	X			
5. Actividad agropecuaria.	X			
6. Diversificación de los productos propios de la actividad agrícola y/o pecuaria.	X			X
7. Organizaciones religiosas, políticas, culturales, educativas, deportivas.		X		
8. Disponibilidad y desarrollo del turismo en la zona.	X	X	X	
9. Mingas comunitarias para resolver la falta		X		

de alcantarillado.				
10. Disponibilidad de áreas que no requieren de recursos económicos para que sean adecuadas y equipadas (locales educativos, deportivos y de salud).		X		
11. Disponibilidad de locales comunitarios para el funcionamiento del servicio de internet.		X		
12. Disponibilidad de contar con la microempresa TOTORA SISA, la cual genera empleo a los pobladores de la zona.			X	
13. Recepción de la producción de las diferentes comunidades para su comercialización a través de la Asociación de Cachimuel.			X	
14. Positiva gestión de la Junta Parroquial, mejor aún con la creación de la mancomunidad.			X	
15. Existen centros educativos e institutos para la formación académica integral.				X
16. Presencia de empresas florícolas y factorías que ofrecen empleo.				X
17. Vías de comunicación en buen estado para la conexión a la vía principal (Panamericana).				X
18. Alto nivel de formación académica de los habitantes del sector urbano.				X
Acciones				
1. Implementación del turismo comunitario.	X		X	
2. Posibilidad de proyectos de fortalecimiento cultural.	X		X	
3. Talleres de capacitación de relaciones interculturales con participación religiosa, política, educativa social y deportiva.		X		
4. Mejoramiento de espacios públicos.		X		
5. Construcción y equipamiento de escuelas y centros infantiles.		X		
6. Construcción y equipamiento de subcentros de salud.		X		
7. Financiamiento gubernamental y mingas comunitarias como contraparte.		X		
8. Ampliación del campo de acción de la empresa comunitaria de agua potable.			X	
9. Gestión de proyectos de saneamiento.			X	
10. Oportunidad de proyectos de reforestación y educación ambiental.			X	
11. Realización de un convenio con la Dirección de Educación con el fin de lograr				X

la inclusión de planes de estudio para la formación integral en educación ambiental y la formación de un instituto de estudios lacustres.				
12. Elaboración de un plan de desarrollo humano sustentable para el mejoramiento de la parroquia.				X
13. Elaboración y coordinación de un plan de desarrollo de ordenamiento territorial.				X

Fuente: Cuadro elaborado por Gabriela Rivadeneira en base de la información del Gobierno Provincial de Imbabura.

Anexo 2

Estrategias temáticas de política pública local por sistemas

PARROQUIA	SOCIAL CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVA	AMBIENTE Y RIESGOS	FÍSICO TERRITORIAL	GESTIÓN PÚBLICA
GONZÁLEZ SUÁREZ	Fortalecimiento socioorganizativo e institucional de todos los actores.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas.	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	Construcción planificada de edificaciones.	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Promoción de la protección del patrimonio cultural, histórico e intangible.	Fomento del capital humano en la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos.	Protección de cobertura vegetal y reforestación de áreas intervenidas.	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.
	Implementación de instrumentos legales de participación ciudadana y de planificación.	Propiciar los espacios físicos para el intercambio de productos e integración sociocultural de la población.	Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.	Suministro de los servicios básicos y equipamientos necesarios con pertinencia territorial.	Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.
	Impulsar la articulación de las políticas públicas socioculturales respetando la especificidad territorial.	Incorporación del medio natural, cultural y arqueológico al mercado turístico.	Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres.	Implementación de sistema de riesgo de acuerdo con requerimientos productivos agropecuarios.	Gestión de la inversión en función de la planificación articulada de los GAD.
	Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural y el patrimonio cultural.	Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.	Fomento a la investigación en limnología.	Dotación de infraestructura de salud y educación.	Incremento del capital humano a través de procesos de formación en gobernabilidad.
	Garantizar el acceso de la población a servicios básicos de calidad sin	Implementación de infraestructura de riesgo como mecanismo de apoyo a la	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.		Conformación de consejos de planificación y consejos de participación

	discriminación y con respeto a la interculturalidad.	producción agropecuaria.			ciudadana.
	Garantizar el acceso de la población a programas públicos de planificación familiar y de educación sexual.				

Fuente: (Gobierno Provincial de Imbabura, 2011) Elaborado por Unidad de Planificación y Desarrollo Territorial GPI

PARROQUIA	SOCIAL CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVA	AMBIENTE Y RIESGOS	FÍSICO TERRITORIAL	GESTIÓN PÚBLICA
EUGENIO ESPEJO	Fortalecimiento socioorganizativo e institucional de todos los actores.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas.	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	Gestión del transporte público y tránsito.	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Promoción de la legalización de tierras con enfoque de conservación de cobertura vegetal y reconocimiento de tierras ancestrales.	Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal.	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.	Conformación de centro poblado como nodo de sustento local.	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.
	Implementación de instrumentos legales de participación y ciudadanía y de planificación.	Construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria y turística.	Gestión de ecosistemas lacustres de montaña.	Suministro de los servicios básicos, equipamientos, telefonía fija, móvil e internet.	Representación de pueblos y nacionalidades en conducción de Mancomunidad.
	Impulso y fortalecimiento de identidad intercultural y el patrimonio cultural.	Incorporación del medio natural, cultural y arqueológico al mercado turístico.	Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres.	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.	Incentivo a la incorporación generacional y de género en decisiones de desarrollo local.
	Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil.	Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.	Fomento a la investigación en limnología.	Gestión de desechos sólidos.	Incremento del capital humano a través de procesos de formación en gobernabilidad.
	Implementación de escuelas de	Implementación de infraestructura de	Gestión de riesgos naturales y	Dotación de infraestructura de	Implementación de un sistema de

	formación en producción, administración, gestión, desarrollo social y derechos dirigidas a organizaciones sociales.	riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.	antrópicos y prevención de desastres naturales.	salud y educación.	articulación entre los GAD.
--	---	---	---	--------------------	-----------------------------

Fuente: (Gobierno Provincial de Imbabura, 2011) Elaborado por Unidad de Planificación y Desarrollo Territorial GPI

PARROQUIA	SOCIAL CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVA	AMBIENTE Y RIESGOS	FÍSICO TERRITORIAL	GESTIÓN PÚBLICA
SAN RAFAEL	Fortalecimiento socio organizativo e institucional de todos los actores.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	Rehabilitación del sistema ferroviario, tramo Ibarra-Quito.	Implementación de escuelas de formación en administración pública, gestión territorial y desarrollo local, dirigidas a autoridades de juntas parroquiales y de la Mancomunidad.
	Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural, del patrimonio cultural y la inclusión social.	Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal.	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.	Construcción planificada de edificaciones.	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.
	Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil.	Incorporación de procesos de formación en prácticas agrosilvopastoriles sustentables.	Gestión de ecosistemas lacustres de montaña.	Habilitación de vías con enfoque turístico.	Incorporación de estudios limnológicos en la administración de la Mancomunidad.
	Gestión de servicios y productos turísticos que fortalezcan la identidad, interculturalidad, participación ciudadana y género.	Fortalecimiento de cadenas productivas, eficiencia de flujos comerciales e incorporación de valor agregado.	Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres.	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Creación, promoción y fomento de	Implementación de instrumentos crediticios y de	Fomento a la investigación en limnología.	Dotación de servicios de alcantarillado,	Incremento del capital humano a través de

	MIPYMES.	fomento a la productividad turística y agropecuaria.		agua potable y tratamiento de aguas servidas.	procesos de formación en gobernabilidad.
	Implementación de escuelas de formación en producción, administración, gestión, desarrollo social y derechos dirigidas a organizaciones sociales.	Implementación de infraestructura de riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.	Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.	Dotación de infraestructura de salud y educación.	Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.

Fuente: (Gobierno Provincial de Imbabura, 2011) Elaborado por Unidad de Planificación y Desarrollo Territorial GPI

PARROQUIA	SOCIAL CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVO	AMBIENTE Y RIESGOS	FÍSICO TERRITORIAL	GESTIÓN PÚBLICA
SAN PABLO	Fortalecimiento socioorganizativo e institucional de todos los actores.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	Dotación de infraestructura de apoyo al desarrollo turístico.	Implementación de escuelas de formación en administración pública, gestión territorial y desarrollo local dirigidas a autoridades de juntas parroquiales y de la Mancomunidad.
	Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural, del patrimonio cultural y la inclusión social.	Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal.	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.	Construcción planificada de edificaciones.	Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.
	Garantizar el acceso de la población a programas públicos de planificación familiar y de educación sexual.	Incorporación de procesos de formación en prácticas agrosilvopastoriles sustentables.	Gestión de ecosistemas lacustres de montaña.	Habilitación de vías con enfoque turístico.	Determinación de límites comunales y parroquiales privilegiando los acuerdos y relaciones históricas.
	Gestión de servicios y productos turísticos que fortalezcan la identidad, interculturalidad,	Fortalecimiento de cadenas productivas, eficiencia de flujos comerciales e incorporación de valor agregado.	Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

	participación ciudadana y género.		gestión de ecosistemas lacustres.	urbano-rural.	
	Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil.	Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.	Gestión de desechos sólidos y tratamiento de residuos líquidos.	Dotación de servicios de alcantarillado, agua potable, tratamiento de aguas servidas y desagüe de aguas lluvia.	Incorporación del Lago San Pablo en la categoría de protección pertinente.
	Promoción y fomento de la inclusión económica y social mediante la generación de oportunidades de educación y capacitación que superen situaciones de alcoholismo y drogadicción.	Implementación de infraestructura de riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.	Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.	Dotación de infraestructura de salud y educación.	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.

Fuente: (Gobierno Provincial de Imbabura, 2011) Elaborado por Unidad de Planificación y Desarrollo Territorial GPI

Estrategias temáticas por sistemas para el Lago San Pablo y áreas colindantes

SOCIAL CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVA	AMBIENTE Y RIESGOS	FÍSICO TERRITORIAL	GESTIÓN PÚBLICA
Fortalecimiento socioorganizativo e institucional de todos los actores.	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	Construcción planificada de edificaciones.	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Promoción de la protección del patrimonio cultural, histórico e intangible.	Fomento del capital humano en la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos.	Protección de cobertura vegetal y reforestación de áreas intervenidas.	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.
Implementación de instrumentos legales de participación ciudadana y de planificación.	Propiciar los espacios físicos para el intercambio de productos e integración.	Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.	Suministro de los servicios básicos, equipamientos, telefonía fija, móvil e internet.	Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.
Impulsar la articulación de las	Incorporación del medio natural,	Conservación y aprovechamiento	Implementación de sistema de	Gestión de la inversión en

políticas públicas socioculturales respetando la especificidad territorial.	cultural y arqueológico al mercado turístico.	de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres.	riego de acuerdo con requerimientos productivos agropecuarios.	función de la planificación articulada de los GAD.
Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural, del patrimonio cultural y la inclusión social.	Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.	Fomento a la investigación en limnología.	Dotación de infraestructura de salud y educación.	Incremento del capital humano a través de procesos de formación en gobernabilidad.
Garantizar el acceso de la población a servicios básicos de calidad sin discriminación y con respeto a la interculturalidad.	Implementación de infraestructura de riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.	Gestión del transporte público y tránsito.	Conformación de consejos de planificación y consejos de participación ciudadana.
Garantizar el acceso de la población a programas públicos de planificación familiar y de educación sexual.	Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal.	Gestión de ecosistemas lacustres de montaña.	Conformación de centros poblados como nodos de sustento local.	Representación de pueblos y nacionalidades en conducción de mancomunidad.
Promoción de la legalización de tierras con enfoque de conservación de cobertura vegetal y reconocimiento de tierras ancestrales.	Construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria y turística.	Gestión de desechos sólidos y tratamiento de residuos líquidos.	Gestión de desechos sólidos.	Incentivo a la incorporación generacional y de género en decisiones de desarrollo local.
Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil.	Incorporación de procesos de formación en prácticas agrosilvopastoriles sustentables.		Rehabilitación del sistema ferroviario, tramo Ibarra-Quito.	Implementación de escuelas de formación en administración pública, gestión territorial y desarrollo local dirigidas a autoridades de juntas parroquiales y de la Mancomunidad.
Implementación de escuelas de formación en producción, administración, gestión, desarrollo social y derechos dirigidas a organizaciones sociales.	Fortalecimiento de cadenas productivas, eficiencia de flujos comerciales e incorporación de valor agregado.		Habilitación de vías con enfoque turístico.	Incorporación de estudios limnológicos en la administración de la Mancomunidad.
Gestión de servicios y productos turísticos que			Dotación de servicios de alcantarillado,	Determinación de límites comunales y parroquiales

fortalezcan la identidad, interculturalidad, participación ciudadana y género.			agua potable, tratamiento de aguas servidas y desagüe de aguas lluvia.	privilegiando los acuerdos y relaciones históricas.
Creación, promoción y fomento de MIPYMES.			Dotación de infraestructura de apoyo al desarrollo turístico.	Incorporación del Lago San Pablo en la categoría de protección pertinente.
Promoción y fomento de la inclusión económica y social mediante la generación de oportunidades de educación y capacitación que superen situaciones de alcoholismo y drogadicción.				

Fuente: (Gobierno Provincial de Imbabura, 2011) Elaborado por Unidad de Planificación y Desarrollo Territorial GPI

Anexo 3

Estrategias temáticas de política pública local por su grado de transversalidad

Codificación de las parroquias

González Suárez: **1**

Eugenio Espejo: **2**

San Rafael: **3**

San Pablo del Lago: **4**

Estrategias	Parroquias			
	1	2	3	4
Estrategias socioculturales				
a) Fortalecimiento socio organizativo e institucional de todos los actores.	X	X	X	X
b) Promoción de la protección del patrimonio cultural, histórico e intangible.	X			
c) Implementación de instrumentos legales de participación ciudadana y de planificación.	X	X		
d) Impulsar la articulación de las políticas públicas socioculturales respetando la especificidad territorial.	X			
e) Impulso y fortalecimiento de la identidad intercultural, del patrimonio cultural y la inclusión social.		X	X	X
f) Garantizar el acceso de la población a servicios básicos de calidad sin discriminación y con respeto a la interculturalidad.	X			
g) Garantizar el acceso de la población a programas públicos de planificación familiar y de educación sexual.	X			X
h) Promoción de la legalización de tierras con enfoque de conservación de cobertura vegetal y reconocimiento de tierras ancestrales.		X		
i) Fomento al emprendimiento para emigrantes retornados e impulso de la empleabilidad juvenil.		X	X	X
j) Implementación de escuelas de formación en producción, administración, gestión, desarrollo social y derechos dirigidas a organizaciones sociales.		X	X	
k) Gestión de servicios y productos turísticos que fortalezcan la identidad, interculturalidad, participación ciudadana y género.			X	X
l) Creación, promoción y fomento de MIPYMES.			X	
m) Promoción y fomento de la inclusión económica y social mediante la generación de oportunidades de educación y capacitación que superen situaciones de alcoholismo y drogadicción.				X
Estrategias económico productivas				
a) Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para generar alternativas productivas de desarrollo turístico.	X	X	X	X
b) Fomento del capital humano en la identificación, formulación y ejecución de proyectos turísticos.	X			
c) Propiciar los espacios físicos para el intercambio de productos e integración.	X			
d) Incorporación del medio natural, cultural y arqueológico al mercado turístico.	X	X		

e)	Implementación de instrumentos crediticios y de fomento a la productividad turística y agropecuaria.	X	X	X	X
f)	Implementación de infraestructura de riego como mecanismo de apoyo a la producción agropecuaria.	X	X	X	X
g)	Fomento para la creación de MIPYMES en el sector turístico, agroindustrial y artesanal.		X	X	X
h)	Construcción y mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria y turística.		X		
i)	Incorporación de procesos de formación en prácticas agrosilvopastoriles sustentables.			X	X
j)	Fortalecimiento de cadenas productivas, eficiencia de flujos comerciales e incorporación de valor agregado.			X	X
Estrategias de ambiente y riesgos					
a)	Promoción de educación ambiental y conciencia ecológica a través de prácticas agroecológicas.	X	X	X	X
b)	Protección de cobertura vegetal y reforestación de áreas intervenidas.	X			
c)	Gestión de riesgos naturales y antrópicos y prevención de desastres naturales.	X	X	X	X
d)	Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y el recurso hídrico con enfoque de gestión de ecosistemas lacustres.		X	X	X
e)	Fomento a la investigación en limnología.	X	X	X	
f)	Prevención, control y mitigación de impactos ambientales.	X	X	X	X
g)	Gestión de ecosistemas lacustres de montaña.		X	X	X
h)	Gestión de desechos sólidos y tratamiento de residuos líquidos.				X
Estrategias físico territoriales					
a)	Construcción planificada de edificaciones.	X		X	X
b)	Dotación de infraestructura vial acorde con los requerimientos productivos, turísticos y de conectividad urbano-rural.	X	X	X	X
c)	Suministro de los servicios básicos, equipamientos, telefonía fija, móvil e internet.	X	X		
d)	Implementación de sistema de riego de acuerdo con requerimientos productivos agropecuarios.	X			
e)	Dotación de infraestructura de salud y educación.	X	X	X	X
f)	Gestión del transporte público y tránsito.		X		
g)	Conformación de centros poblados como nodos de sustento local.		X		
h)	Gestión de desechos sólidos.		X		
i)	Rehabilitación del sistema ferroviario, tramo Ibarra-Quito.			X	
j)	Habilitación de vías con enfoque turístico.			X	X
k)	Dotación de servicios de alcantarillado, agua potable, tratamiento de aguas servidas y desagüe de aguas lluvia.			X	X
l)	Dotación de infraestructura de apoyo al desarrollo turístico.				X
Estrategias de gestión pública					
a)	Aplicación eficiente de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	X	X	X	X
b)	Implementación de un Modelo de Gestión de la Mancomunidad.	X	X	X	X

c)	Implementación de un sistema de articulación entre los GAD.	X	X	X	X
d)	Gestión de la inversión en función de la planificación articulada de los GAD.	X			
e)	Incremento del capital humano a través de procesos de formación en gobernabilidad.	X	X	X	
f)	Conformación de consejos de planificación y consejos de participación ciudadana.	X			
g)	Representación de pueblos y nacionalidades en conducción de mancomunidad.		X		
h)	Incentivo a la incorporación generacional y de género en decisiones de desarrollo local.		X		
i)	Implementación de escuelas de formación en administración pública, gestión territorial y desarrollo local dirigidas a autoridades de juntas parroquiales y de mancomunidad.			X	X
j)	Incorporación de estudios limnológicos en la administración de la mancomunidad.			X	
k)	Determinación de límites comunales y parroquiales privilegiando los acuerdos y relaciones históricas.				X
l)	Incorporación del Lago San Pablo en la categoría de protección pertinente.				X

Elaborado por Gabriela Rivadeneira en base a información del Gobierno Provincial de Imbabura, 2011.

Anexo 4

Encuestas

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA SEDE QUITO

CARRERA: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Encuesta aplicada a presidentes y vocales de las Juntas Parroquiales de las cuatro parroquias: San Rafael del Lago, San Pablo del Lago, González Suárez y Eugenio Espejo.

Objetivo: identificar el grado de conocimiento que tienen las autoridades parroquiales, cantonales y provinciales sobre el trabajo de las mancomunidades rurales.

Instrucciones: estimadas autoridades, se les solicita seleccionar una alternativa pertinente, marcarla con una cruz y una sola respuesta a la vez, según los siguientes códigos:

SÍ: AFIRMATIVA NO: NEGATIVA

CUESTIONARIO

N°	PREGUNTAS	RESPUESTAS	
		SÍ	NO
1.	¿Conoce usted qué es una mancomunidad parroquial?		
2.	¿Aparte de la Constitución, otras bases legales permiten el desarrollo de las mancomunidades parroquiales?		
3.	¿Conoce cuáles son las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales?		
4.	¿Los problemas comunes de las cuatro parroquias son sanitarios, educativos, recreacionales y viales?		
5.	¿Alguna vez se ha realizado un proyecto de mancomunidad en la Cuenca del Lago San Pablo?		

GRACIAS POR SU ATENCIÓN

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA SEDE QUITO

CARRERA: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Encuesta dirigida a los habitantes de las Juntas Parroquiales de las cuatro parroquias: San Rafael del Lago, San Pablo del Lago, González Suárez y Eugenio Espejo.

Objetivo: identificar el grado de conocimiento que tienen los habitantes sobre el trabajo de las mancomunidades rurales.

Instrucciones: por favor, se le solicita seleccionar una alternativa pertinente, marcarla con una cruz y una sola respuesta a la vez, según los siguientes códigos:

SÍ: AFIRMATIVA NO: NEGATIVA

CUESTIONARIO

N°	PREGUNTAS	RESPUESTAS	
		SÍ	NO
1.	¿Conoce usted qué son las mancomunidades entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales?		
2.	¿Para trabajar en mancomunidad hace falta un respaldo legal?		
3.	¿El turismo, la artesanía y la industria de los tejidos podrían permitirles a los pobladores de estas parroquias un trabajo mancomunado?		
4.	¿Conoce usted cuáles son las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales?		
5.	¿El proceso de trabajo en mancomunidades será beneficioso para las cuatro parroquias?		

GRACIAS POR SU ATENCIÓN

Anexo 5

Manifestaciones culturales en la cuenca del Lago San Pablo

Parroquia	Nombre de la comunidad	Nombre de festividad o manifestación cultural	Tipo de organizador			Fechas	
			Iglesia	Cabildo	Espon-táneo (*) Prioste		
GONZÁLEZ SUÁREZ	Pijal, Caluqui, San Agustín, Eugenio Espejo de Cajas.	Inty Raymi			x	24 de junio-29 junio	
	Pijal, Caluqui, San Agustín, Eugenio Espejo de Cajas.	Rama de Gallos		X		30 de junio-15 de agosto	
	González Suárez, Cabecera Parroquial	Fiestas de la Virgen del Quinche	X			marzo	
	Comunidad en general	Día de difuntos	X			noviembre	
SAN PABLO	Pusaco (lugar concentración de comunidades)	Inty Raymi		X	x	24 de junio	
	Calluma	Inty Raymi		X	x	25 de junio	
	Abatag	Inty Raymi		X	x	26 de junio	
	El Carretero, a orillas del Lago San Pablo	Inty Raymi		X	x	27 de junio	
	El Chilco	Inty Raymi		X	x	28 de junio	
	Abatag	Rama de Gallos		X		x	29 y 30 de junio
	San Pablo, Cabecera Parroquial	Fiesta de la Parroquia		X			mayo

	San Pablo, Cabecera Parroquial Comunidad en general	FIESTAS PATRONALES Día de difuntos	X	X	octubre noviembre
EUGENIO ESPEJO	Cabecera Parroquial	FIESTAS PARROQUIALES	X	X	26 de abril
	Pucará Alto, Ariaspamba, Guaraburo, Mojandita de Auchino Dávila, Pucará Desaguadero	Inty Raymi Fiestas del Niño		x	24-30 de junio
	Parroquia en general Comunidad en general	Jesús Día de difuntos	X	X	24 de diciembre noviembre
SAN RAFAEL DE LA LAGUNA	Cabecera Parroquial	Fiestas señor de las Angustias	x	X	3 de mayo
	Cabecera Parroquial	Fundación de la Parroquia		COMITÉ	9 de junio
	Comunidades de la Parroquia	Inty Raymi		x	15 al 29 de junio
	Comunidad en general	Corazas		X	Semana Santa
	Comunidad en general	Corazas de San Luis		X	19 de agosto
	Comunidad en general	Pendoneros		X	24 de octubre.
	Comunidad en general	Día de difuntos	X		noviembre
	Huaycopungo, Cachiviro, Tocagón, San Miguel Bajo	Pawkar Raimy		X	enero
San Miguel Bajo	Pawkar Raimy		X	diciembre	
San Miguel Alto	Pawkar Raimy		X	diciembre	