



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL**



Tema:

**Diseño de un plan estratégico de comunicación institucional para socializar la gestión local y el modelo de intervención social de la Junta Parroquial de Papallacta, del cantón Quijos de la provincia de Napo en el año 2011.**

Tesis de Grado previo la obtención del título  
de Magíster en Gestión y Desarrollo social

Autor: Simbaña Herrera, Marlon Macelo

Director: Jara Padilla, Carlos Ramiro, Mgs.

Centro Universitario: Quito

2011



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**



**MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL**

**Mgs.**

Ramiro Jara

**DIRECTOR(A) DE LA TESIS**

**CERTIFICA:**

Que el presente trabajo de investigación titulado **DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL PARA SOCIALIZAR LA GESTIÓN LOCAL Y EL MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL DE LA JUNTA PARROQUIAL DE PAPALLACTA, DEL CANTÓN QUIJOS DE LA PROVINCIA DE NAPO EN EL AÑO 2011**, realizado por el estudiante: **Marlon Marcelo Simbaña Herrera**, del Centro Universitario Quito, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja; por lo que apruebo y autorizo su presentación.

Loja, noviembre 15 de 2011

**f) .....**

**Ramiro Jara**

**DIRECTOR(A) DE TESIS**



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
La Universidad Católica de Loja

**Dirección de postgrados**

**AUTORÍA**

Yo, Marlon Macelo Simbaña Herrera, como autor del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

f).....  
AUTOR DE LA TESIS

C.I.: 1709206153



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
La Universidad Católica de Loja

**Dirección de postgrados**

**CESIÓN DE DERECHOS**

Yo, Marlon Macelo Simbaña Herrera, declaro ser el autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art.67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: "Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad".

Loja, noviembre 15 de 2011

-----  
AUTOR DE LA TESIS  
C.I.: 170920615-3



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
La Universidad Católica de Loja

**Dirección de postgrados**

**AGRADECIMIENTO**

Mi eterna gratitud a los amigos y compañeros de la Junta Parroquial de Papallacta, a mi familia, y a la comunidad educativa de la Universidad Técnica Particular de Loja.

**MARCELO SIMBAÑA HERRERA**



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
La Universidad Católica de Loja

**Dirección de postgrados**

**DEDICATORIA**

El presente informe, que representa todos los esfuerzos y sacrificios para cumplirlo, lo dedico a todas las personas del Valle del Quijos, en especial a la gente de la zona de Papallacta, que se sienten y actúan como corresponsables y protagonistas en la construcción de una sociedad justa, pacífica y solidaria.

**MARCELO SIMBAÑA HERRERA**

## **Índice de cuadros**

- Cuadro 1: División político administrativa de Napo
- Cuadro 2: Población total de Papallacta
- Cuadro 3: Centros poblados
- Cuadro 4: Actividades económicas
- Cuadro 5: Nivel educativo de Papallacta
- Cuadro 6: Enfermedades más frecuentes
- Cuadro 7: Lagunas de Papallacta
- Cuadro 8: Gobiernos Autónomos Descentralizados
- Cuadro 9: Características del desarrollo sustentable
- Cuadro 10: Diferencias entre plan y estrategia de comunicación
- Cuadro 11: Identificación de interlocutores y actores

## **Índice de gráficos**

- Gráfico 1: Mapa político de la provincia de Napo
- Gráfico 2: Mapa político del Cantón Quijos
- Gráfico 3: Mapa base de la Parroquia Papallacta

## Índice de contenidos

Certificación del Director	II
Autoría	III
Cesión de los Derechos	IV
Agradecimiento	V
Dedicatoria	VI
Índice de cuadros	
Índice de gráficos	
Resumen	
Introducción	
<b>Capítulo I</b>	<b>1</b>
1. Contexto de referencia	1
1.1 Introducción	1
1.2 Provincia de Napo	4
1.3 El Cantón Quijos	6
1.4 Parroquia Papallacta	7
1.4.1 Ubicación	7
1.4.2 Población	8
1.4.3 Centros Poblados	9
1.4.4 Actividades económicas	10
1.4.4.1 Personas económicamente activas	11
1.4.5 Educación y salud	11
1.4.6 Vialidad	12
1.4.7 Infraestructura	12
1.4.8 Organización administrativas	12
2. Áreas naturales y biodiversidad	13
2.1 Las áreas naturales	13
2.1.1 Reserva ecológica Antisana	14
2.1.2 Parque Nacional Cayambe – Coca	15
3. El turismo local	18
3.1 Importancia del turismo para el desarrollo local	19
4. Los gobiernos descentralizados autónomos	22
5. El rol de la Junta Parroquial	28
6. Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, PDOT	32
6.1 Qué son los PDOT	33
6.2 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Papallacta	36
<b>Capítulo II</b>	<b>39</b>
1. El Desarrollo sustentable	39
1.1 Concepto	39
2. El Desarrollo local	43
2.1 El desarrollo local impulsado por los gobiernos locales en el Napo	45
3. La gestión local	49
3.1 Enfoques de trabajo que han apoyado a la gestión local en el Napo	50
4. La participación ciudadana	54
5. La intervención social	59



<b>Capítulo III</b>	<b>64</b>
1. Comunicación	64
1.1 Definición	64
1.2 Proceso de la comunicación	65
1.3 Momentos del proceso de comunicación	66
2. Comunicación institucional	68
3. Plan de Comunicación	72
3.1 Planificación Estratégica	73
3.2 Estrategia de comunicación	73
4. Comunicación y desarrollo	76
<b>Capítulo IV</b>	<b>78</b>
1. El plan estratégico de comunicación institucional de la Junta Parroquial de Papallacta	78
2. Diseño metodológico para elaborar un plan estratégico de comunicación institucional para un gobierno autónomo descentralizado	79
2.1 Pasos	79
3. Elaboración del plan estratégico de comunicación institucional de la Junta Parroquial de Papallacta	85
3.1 Diagnóstico	85
3.1.1 Resultados de la encuesta de comunicación en Papallacta	85
3.1.2 Principales comentarios y sugerencias realizadas por la gente encuestada	95
3.2 Resultados de la aplicación de la matriz de diagnóstico de comunicación	96
3.3 Organización de los problemas e identificación de los componentes del proceso comunicacional	98
3.4 Definición de la estrategia para viabilizar el Plan de Comunicación	101
3.5 Definición del enfoque comunicacional	104
3.6 Identificación de interlocutores y actores	105
3.7 Componentes para trabajar el proceso comunicacional	106
3.8 Programación general	108
3.8.1 Objetivos de los componentes del Plan de comunicación	108
3.8.2 Determinación de actividades	109
3.9 Programación Operativa Anual, POA	114
Conclusiones	120
Recomendaciones	124
Bibliografía	125

## RESUMEN

La investigación se centró en demostrar y evidenciar la necesidad de contar con parámetros teóricos y prácticos para implementar procesos de comunicación desde un Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD, hacia sus mandantes o población local; mediante la elaboración participativa de un plan estratégico de comunicación institucional. El principal problema que se encaró fue el de dar alternativas a la debilidad detectada en el conocimiento de mecanismos de comunicación institucional y la ausencia de herramientas idóneas para socializar el modelo de gestión e intervención.

El trabajo se realizó en la Parroquia de Papallacta, perteneciente al cantón Quijos de la provincia de Napo, a través del apoyo y coordinación con el equipo técnico de la Junta Parroquial, la cual se encontraba en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT.

Se utilizó herramientas de diagnóstico participativo, aplicación de entrevistas y encuesta a actores claves representativos.

Como resultados de la investigación se obtuvieron un conjunto de argumentos teóricos actualizados y herramientas prácticas para trabajar y planificar la comunicación de un GAD, en el marco de los mandatos obligatorios frente a la nueva Constitución y a Leyes, que impulsan el fomento del desarrollo local de manera participativa, y bajo un modelo de desarrollo denominado “Buen Vivir”.

Se construyó el plan estratégico de comunicación para la Junta Parroquial, con la participación de actores representativos y fue aprobada por su directiva. De igual manera, se diseñó una metodología para la elaboración de un plan estratégico de comunicación institucional para un gobierno autónomo descentralizado.

## INTRODUCCIÓN

Planificar es un proceso que permite pensar, ordenar y organizar una serie de acciones, actividades, etapas o secuencias, para encaminarse a lograr aquello que se quiere. La planificación es necesaria y obligatoria en todas las organizaciones, si se quiere brindar un trabajo responsable. Debe ser entendida, comprendida y asimilada por quienes van a implementar lo planificado.

El Plan de Comunicación es la herramienta que contiene el conjunto de acciones y actividades, sobre la base de un proceso de planificación estratégica, concertado y socializado en la institución. Cuando los procesos comunicacionales están relacionados con la gestión interna y externa de un Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD, implica que se debe organizarla y planificarla para facilitar los mecanismos de diálogo y el trabajo con la población local y otras instituciones privadas y gubernamentales.

Desde esta perspectiva la Junta Parroquial de Papallacta, adolece de acciones planificadas, herramientas y conocimiento necesario para socializar la gestión local, y por ende, su modelo de intervención. Esta situación ha determinado que las necesidades de información y comunicación de la gente, no sean conocidas, y se confunda los mecanismos de acercamiento a la ciudadanía, al suponer que productos impresos puntuales como el tríptico, sean suficiente para encarar los procesos de comunicación institucional de un GAD.

Diseñar un plan estratégico de comunicación para una Junta Parroquial, implica diferenciar el trabajo comunicativo que se realiza en una organización empresarial u otra de apoyo social, con la de un gobierno autónomo descentralizado, por la complejidad existente en cuanto a los mandatos de la nueva Constitución, y de las Leyes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Experiencias de trabajar la comunicación institucional en los contextos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, no se ha observado aún, ya que el mandato de la SENPLADES, y la aprobación de las Leyes, es relativamente nuevo; por tal motivo, esta investigación aporta con una ventana para el diseño de planes de comunicación para GAD.

El modelo de gestión social de las Juntas Parroquial de Papallacta, tiene como principal característica la participación ciudadana, en el marco de un constante proceso de educación y comunicación; y el plan de comunicación pretende fortalecer ese sistema, mejorando los mecanismos para la socialización de la gestión local y el fomento de la participación social. La ausencia de experiencias y herramientas metodológicas para enfrentar este reto, constituye la mayor motivación para indagar e investigar el tema.

Los objetivos que se lograron fueron: Diseñar un plan estratégico de comunicación para socializar la gestión local y el modelo de intervención social de la Junta Parroquial de Papallacta, del cantón Quijos de la Provincia de Napo en el año 2011, el cual fue construido en varios eventos participativos, y mediante la implementación de herramientas de diagnóstico y participación.

Se diseñó una metodología para construir de manera participativa un plan estratégico de comunicación para un gobierno autónomo descentralizado, en donde se concretaron los pasos y momentos adecuados. Se identificaron herramientas de comunicación institucional para fortalecer el modelo de intervención social de la Junta Parroquial, y se seleccionaron de manera participativa elementos de la cultura local para la construcción de mensajes y contenidos educativos.

# CAPÍTULO I

## 1. CONTEXTO DE REFERENCIA

### 1.1 Introducción

La amazonía tiene un largo camino de hechos y circunstancias que marcan su historia y la mantienen relegada de manera permanente del resto del país. Vista casi siempre como una región peligrosa y llena de mitos por su exuberante biodiversidad y por la existencia de varias nacionalidades ancestrales.

Debido a las dificultades propias de su geografía y la dispersión de sus grupos sociales, no fue prioridad de conquista para los incas. Posteriormente fracasa la ocupación española del siglo XVI, y no se logra mantener una presencia fuerte en el siglo XVIII por la decadencia y dificultades de las misiones religiosas. En el siglo XIX el naciente Estado nacional no tiene capacidad para organizar su planificación.

Las crisis agrarias, en las décadas del sesenta y setenta, que significó un desplazamiento masivo de poblaciones rurales en busca de tierras disponibles, y el comienzo de las exportaciones petroleras en 1972, provocaron cambios importantes en la cotidianidad abandonada de la amazonía.

En este contexto el desarrollo de la provincia de Napo, no escapa a esos complejos sistemas de económicos, políticos y socio-culturales, desde su creación, modificación y consolidación territorial.

Napo forma parte de las seis grandes provincias que conforman la región amazónica ecuatoriana, y posee una gran riqueza natural y cultural; y en los últimos quince años

ha experimentado acciones de planificación participativa a través de la elaboración de los planes de desarrollo estratégico provincial, cantonal y parroquial.

La Parroquia de Papallacta ha participado en al menos dos oportunidades de planificación estratégica, como parte de los procesos que impulsaron en el año 2002 el Municipio de Quijos, y en el 2004 el Consejo Provincial de Napo con fondos de Petroecuador a través de una empresa consultora<sup>1</sup>.

Los resultados no fueron muy alentadores para la parroquia, ya que en el primer caso se puso énfasis en las cabeceras consolidadas y no en la integralidad del territorio, y en el segundo, se trabajó en la producción del documento técnico, sin la participación de los actores.

Con esta experiencia a cuestas la Parroquia de Papallacta, se encuentra en el proceso de elaboración de su propio Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, 2011-2016, y aspira a evidenciar las necesidades y soluciones reales con la participación de su gente.

El mandato de la Secretaría Nacional de Planificación del Estado, SENPLADES, es que todo Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD, culmine su PDOT hasta el mes de diciembre del año 2011.

Como parte de los aprendizajes en la planificación participativa, está el relacionado con el tema de planificar la comunicación, y el contar con un instrumento técnico que sirva para socializar lo planificado en el PDOT, y por ende, para mejorar los procesos comunicativos desde el modelo de gestión local.

---

<sup>1</sup> La consultora Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local, REGAL, participó en la elaboración de un plan de desarrollo local de varias parroquias de Napo.

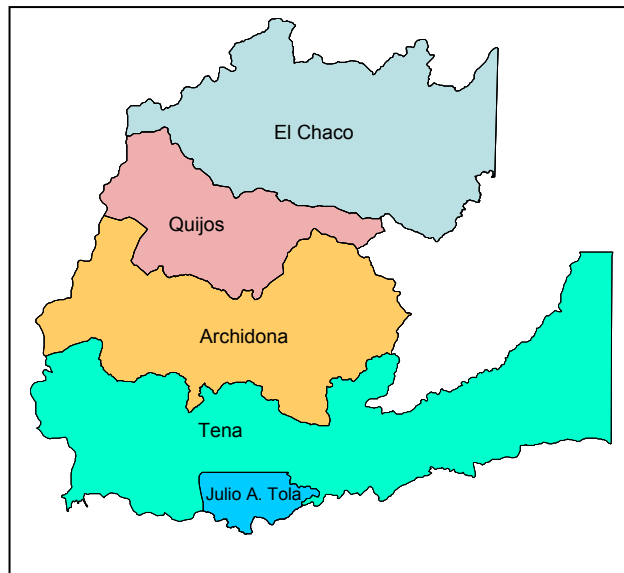
Este primer capítulo es una introducción a las características generales de la provincia y del cantón, para entender la dinámica específica de la parroquia en particular, y su interrelación con el medio y sus potencialidades; así como también, la importancia que tiene actualmente una Junta Parroquial en el contexto de las nuevas exigencias de la SENPLADES para la planificación participativa.

Se analiza el papel que cumple el turismo local como alternativa productiva para mejorar la economía de la población; y la existencia de las áreas naturales protegidas como Antisana y Cayambe-Coca, que le imprimen un sello distinto de otras parroquias de Napo.

Finalmente se trata el tema de los Gobiernos Descentralizados Autónomos, GAD, en este nuevo momento del país, en base al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, que definen diversos aspectos vinculados de contenido y orientación política; así como también la importancia y la obligatoriedad de la elaboración participativa de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT.

## 1.2 Provincia de Napo

Gráfico 1: Mapa político de la provincia de Napo



Fuente: FOASSCAN

La Provincia de Napo está ubicada en la parte central norte de la Región Amazónica del Ecuador. Fue creada el 15 de diciembre de 1920 con el nombre de Napo-Pastaza, pero como tal fue establecida el 22 de octubre de 1959, mediante Registro Oficial No. 969 del 10 de noviembre del mismo año, bajo la administración del Dr. Camilo Ponce Enríquez (ECORAE, 2002):

Considerada como la “provincia ecológica”, presenta los siguientes límites: por el Norte, Provincia de Sucumbíos; por el Sur, Provincias de Pastaza y Tungurahua; por el Este, Provincia de Orellana; y por el Oeste, las Provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua.

Tiene cinco cantones que son Tena (capital), Carlos J. Arosemena Tola, Archidona, Quijos, El Chaco. Tiene una superficie de 12.476 km<sup>2</sup> y una población de 104.043 habitantes (Censo, 2010). El clima varía entre templado, permanentemente húmedo y frío de las alturas serranas en las estribaciones de las cordilleras, a tropical lluvioso de



la zona plana o amazónica e intensa evaporación. Su temperatura entre 9°C y 28°C., y el promedio es de 25°C., con una precipitación media superior a los 3.000 mm.

Tiene las siguientes áreas protegidas:

- Reserva Ecológica Antisana.
- Parques Nacionales Sumaco-Napo-Galeras, Cotopaxi, Llanganates y Cayambe-Coca.
- Reserva de Biosfera Sumaco.

Cuadro 1: División político administrativa de Napo

<b>Cantones</b>	<b>Parroquias</b>	<b>Total</b>
<b>Tena</b>	<u>Tena</u> : Cabecera cantonal y capital provincial. Ahuano, Chontapunta, Pano, Puerto Misahuallí, Puerto Napo y Talag.	<b>7</b>
<b>Archidona</b>	<u>Archidona</u> : Cabecera cantonal. Cotundo y San Pablo de Ushpayacu.	<b>3</b>
<b>Quijos</b>	<u>Baeza</u> : Cabecera cantonal. Cosanga, Cuyuja, Papallacta, San Francisco de Borja y Sumaco.	<b>6</b>
<b>Carlos Julio Arosemena Tola</b>	<u>Carlos J. Arosemena Tola</u> : Cabecera cantonal. Zatza Yacu.	<b>2</b>
<b>El Chaco</b>	<u>El Chaco</u> : Cabecera cantonal. Gonzalo Díaz de Pineda, Linares, Oyacachi, Santa Rosa y Sardinias.	<b>6</b>
Total: 5	Urbanas: 5          Rurales: 19	<b>24</b>

Fuente: Diagnóstico Turístico de El Chaco 2007.

### 1.3 El Cantón Quijos

Gráfico 2: Mapa político del Cantón Quijos



Fuente: Junta Parroquial Papallacta

Es uno de los cinco cantones que tiene la provincia de Napo y es la entrada natural a la amazonía. Se sitúa al nororiente del territorio ecuatoriano, con una extensión de 1.682,00 Km<sup>2</sup>, y tiene 5.452 habitantes.

Políticamente se encuentra conformado por las siguientes parroquias: Baeza que es su cabecera cantonal, San Francisco de Borja; Cosanga, Cuyuja, Sumaco y Papallacta.

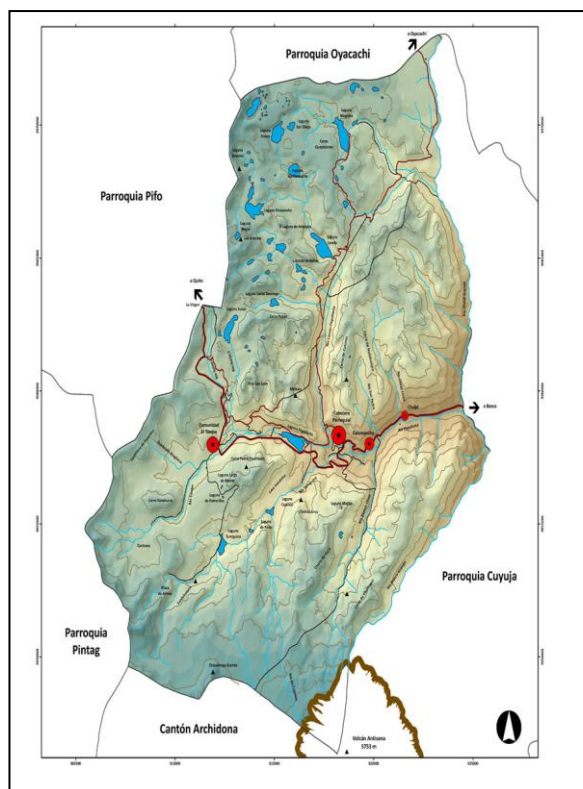
La temperatura media anual en la zona más fría alcanza a 9.4° C, en el resto del cantón aproximadamente el promedio es de 16.2° C. La humedad relativa del cantón es alta, con valores que superan el 85%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> GMQ-AME. *Plan de desarrollo estratégico*, Quijos, 2000.

En el territorio cantonal se localizan seis zonas de vida o pisos climáticos, convirtiéndola en una de las zonas con riqueza biodiversa incomparable.

## 1.4 Parroquia Papallacta

**Gráfico 3: Mapa base de la Parroquia Papallacta**



Fuente: CARE, 2011

### 1.4.1 Ubicación

La Parroquia de Papallacta, está ubicada en la cordillera oriental de los Andes a 3800 m.s.n.m., pertenece al cantón Quijos de la provincia de Napo.

Es el primer poblado vecino del Distrito Metropolitano de Quito, y por ende, la primera entrada a la amazonía ecuatoriana. Papallacta es conocida principalmente por su oferta

turística identificada en las aguas termales y medicinales, los paisajes de páramo y el sistema lacustre con más de 80 lagunas.

Su temperatura media es de 14°C aproximadamente. Posee fuentes de agua fría y caliente, que es de origen volcánico y altas temperaturas, entre los 35° y 64°.

La parroquia está dentro de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cayambe-Coca. La mayor parte de su territorio (80%) corresponde al ecosistema de páramo. Además, contiene el bosque más alto por el tipo de vegetación del ecosistema y se distinguen en su territorio las siguientes zonas de vida: bosque muy húmedo sub-alpino y el bosque muy húmedo alpino.

Es una zona rica en recursos minerales, como rocas volcánicas. En aves, tiene una riqueza aún no completamente conocida, solo en la zona alta se han identificado 169 especies, este valioso patrimonio natural ha determinado que Papallacta sea reconocida como un área de importancia de conservación de aves (AICA). Es muy importante su cercanía a la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y Reserva de Biosfera Sumaco Napo Galeras y a la Reserva Ecológica Antisana (Tituaña, 2006).

#### 1.4.2 Población

De acuerdo al censo de población realizado en la Parroquia en el mes de julio del año 2009<sup>3</sup>, el número total de la población es de 626 habitantes, dividido de la siguiente manera:

Cuadro 2: Población total de Papallacta

Género	Población	Porcentaje
Hombre	304	49%
Mujer	322	51%
Total	626	100,00%

Fuente: JPP, Censo 2009.

<sup>3</sup> En el mes de julio del año 2009, la Junta Parroquial realiza un censo de población para actualizar su línea base. Todavía no se cuenta con los datos del censo de población y vivienda, realizado en noviembre de 2010.

### 1.4.3 Centros poblados

Tiene nueve asentamientos entre barrios y comunidades que son: el barrio Central, Chalpi, El Cebollar, El Mirador, El Rosal, El Tambo (Jamanco), San Antonio, Santa Catalina y el Valle de Baños. La cabecera parroquial tiene construcciones de hormigón pequeñas, y se ha desarrollado sin planificación urbana.

Cuadro 3: Centros poblados

Barrio/Comunidad	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
Barrio Central	58	19,08%	57	17,70%	115	18,37
Chalpi	29	9,54%	33	10,25%	62	9,90%
El Cebollar	31	10,20%	32	9,94%	63	10,06%
El Mirador	27	8,88%	28	8,70%	55	8,79%
El Rosal	32	10,53%	30	9,32%	62	9,90%
El Tambo	58	19,08%	72	22,36%	130	20,77%
San Antonio	9	2,96%	10	3,11%	19	3,04%
Santa Catalina	35	11,51%	36	11,18%	71	11,34%
Valle de Baños	25	8,22%	24	7,45%	49	7,83%
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>100%</b>	<b>322</b>	<b>100%</b>	<b>626</b>	<b>100%</b>

Fuente: JPP, Censo 2009.

La mayor parte de la población se asienta en la comunidad del Tambo en un 20,77%, el Barrio Central con un 18,37%; les sigue Santa Catalina con el 11% de la población, el Cebollar con el 10%, entre las más importantes.

El 9.9% lo tienen Chalpi y el Rosal, siguiéndole con un 8,79% la comunidad del Mirador. El Valle de Baños cuenta con el 7,83%, 49 habitantes, y finalmente la comunidad de San Antonio con 19 habitantes que representan el 3.04% del total de la población registrada en el último censo poblacional del 2009.

El 96% correspondientes a 599 habitantes, del total de 626 pobladores de Papallacta reconocen pertenecer a la "raza mestiza". Veinte personas se consideran indígenas

correspondiendo a un 3% del total, y siete habitantes representantes de la raza negra (afro- ecuatoriana), corresponde al 1%.

#### 1.4.4 Actividades económicas

Cuadro 4: Actividades económicas

<b>Actividades Económicas</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	56	23,73, %
Explotación de minas y canteras	1	0,42, %
Industrias manufactureras	7	2,97, %
Suministros de agua, electricidad y gas	13	5,51, %
Construcción	11	4,66, %
Comercio. hoteles y restaurantes	77	<b>32,63, %</b>
Transporte, almacenamiento y comunicación	23	9,75, %
Servicios comunales, sociales y personales	48	20,34, %
<b>Total</b>	236	100,00%

Fuente: JPP, Censo 2009.

La mayor parte de la población se dedica a actividades relacionadas con el turismo, 32,63%, pudiendo aumentar este porcentaje si se toma en cuenta que parte del sector del transporte, también está vinculado al turismo. Esta situación es normal si se considera que la principal fortaleza son sus atractivos turísticos.

La ganadería, agricultura, silvicultura y piscicultura son las actividades económicas que le siguen al turismo, con un 24%. El 20,34% se dedican a servicios comunales, sociales y personales, 23 parroquianos (9.75%) del total se dedican a actividades de transporte y comunicación, el 5,51% a suministros de agua, electricidad y gas, el 4,66% están establecidos en el área de la construcción y solo siete en industrias manufactureras que representan el 2,97% del total.

#### 1.4.4.1 Personas económicamente activas

Total: 310 personas. Afiliados a un seguro: 124 (40%).

#### 1.4.5 Educación y salud

Papallacta tiene la “Escuela Mixta General Quisquis” y el “Colegio Nacional Mixto Papallacta”, una escuela privada escuela primaria y un colegio secundario.

Cuadro 5: Nivel educativo de Papallacta

	Hombre	Mujer	Total	Porcentaje
<b>Educación Inicial</b>	10	4	14	6.1
<b>Pre básico</b>	43	48	91	39.4
<b>Básico</b>	33	27	60	26.0
<b>Bachillerato</b>	19	23	42	18.2
<b>Universitario</b>	8	14	22	9.5
<b>Postgrado</b>	1	1	2	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>117</b>	<b>231</b>	<b>100.0</b>

Papallacta actualmente tiene un sub centro de salud, en cual atienden un médico y dos enfermeras. Las enfermedades más frecuentes son:

Cuadro 6: Enfermedades más frecuentes

No	Enfermedad	Casos	Porcentaje
<b>1</b>	respiratorias	136	68.00
<b>2</b>	Digestivo	56	28.00
<b>3</b>	Nervioso	2	1.00
<b>4</b>	Artritis	4	2.00
<b>5</b>	Reumas	2	1.00
	<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>

#### **1.4.6 Vialidad**

La vía principal que conecta Papallacta con Quito y con el resto de poblados hacia el Valle del Quijos, es la Interoceánica, que se encuentra en buen estado, y es totalmente asfaltada. Desde el año 2007 la nueva variante desde la Laguna de Papallacta, se convirtió en la vía principal por el sureste de la parroquia en un recorrido de 4 Km aproximadamente; dejando el ingreso antiguo por el centro en dirección sur-norte, como vía secundaria. Las vías al interior de la parroquia y el acceso a los diferentes barrios, están deterioradas, y con un mantenimiento básico, ya que para su pavimentación se requiere de estudios de alcantarillado y agua potable.

#### **1.4.7 Infraestructura**

Su infraestructura social está compuesta por la Junta Parroquial, un Destacamento de Policía, un Sub centro de Salud, equipos de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, una “Escuela Mixta General Quisquis” y un “Colegio Nacional mixto Papallacta”, una escuela privada, un Coliseo deportivo, una cancha de Fútbol, el parque Central .

#### **1.4.8 Organización Administrativa**

El sistema administrativo de Junta la Parroquial para el periodo 2009 -2013 está conformada de la siguiente manera: Ing. Fausto Tituaña, Presidente; Sra. Luz Gonzales, Vicepresidenta; Sr. Cesar Hidalgo, Primer Vocal; Sr. Fabio Armas, Segundo Vocal; Sr. Pablo Cahuatijo, Tercer Vocal; Sra. Cintia Ortiz, Secretaria de la Junta; y Carlos Anasí, Contador.



## **2. ÁREAS NATURALES Y BIODIVERSIDAD**

Es sumamente importante hacer referencia al potencial biodiverso que tiene actualmente el territorio de la Parroquia Papallacta, para entender que todas las acciones a futuro, sean estas económicas, políticas, ambientales, socio-culturales, van a estar relacionadas con el control o manejo de sus recursos.

Actualmente existe un conflicto por el tema del agua para la ciudad de Quito, entre la provincia de Napo y Pichincha, y más concretamente, con la ex Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Quito, EMAPP-Q, hoy Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento. Dicha empresa ha construido una serie de obras de infraestructura en los últimos años, sin el consentimiento de los representantes de la provincia, municipios y parroquias de Napo. Lo más curioso es que la parroquia de Papallacta no tiene agua potable.

De igual manera, muchos estudios de carácter científico se han realizado por parte de universidades internacionales y proyectos de desarrollo y conservación, y sus resultados no se encuentran en el país, y nunca se devolvieron a las comunidades. Por estas razones es importante que la planificación estratégica como instrumento de delinear acciones concertadas, sea a la vez una herramienta de protección del patrimonio local y nacional.

### **2.1. Las áreas naturales**

Las áreas naturales o áreas silvestres, son las áreas que se encuentran en estado natural, donde no ha existido la acción de la mano del hombre o cuya intervención ha sido mínima. No se incluyen bajo esta categoría las áreas urbanas o rurales donde las alteraciones del hombre predominan (Rivera, 2006:6).

En cambio las áreas naturales protegidas, son una “superficie de tierra y/o mar especialmente dedicada o consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, y manejados a través de medios legales y otros medios efectivos” (UICN, 1994).

La Parroquia de Papallacta tiene una ubicación privilegiada al encontrarse compartiendo su territorio entre dos áreas naturales protegidas como lo son la Reserva Ecológica Antisana, REA, y el Parque Nacional Cayambe-Coca, PNCC.

### **2.1.1 Reserva Ecológica Antisana**

Se encuentra localizada a 50 Km al sureste de Quito, en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, en la provincia de Napo. Su nombre se debe al volcán Antisana de 5758 de altura. Rodeado de pantanos y una que otra laguna, el terreno desciende hacia la llanura amazónica. La reserva incluye varias zonas de vida en relación a su superficie; con una enorme biodiversidad.

La Reserva cubre en el occidente una gran parte de los páramos próximos al volcán Antisana, y en el norte se extiende desde la cuenca del río Tambo hasta la carretera Pifo–Papallacta. Por su ubicación geográfica, la REA es rica en recursos hídricos. Sus humedales, las lagunas de sus páramos, las lagunas de formación y de retención de agua como Micacocha, Papallacta y sus bosques montanos, abastecen de agua a la ciudad de Quito y a una gran parte del área metropolitana (Rivera, 2007:209).

El proyecto la Mica-Quito Sur está ubicado al interior de la REA, y abastece con agua a la capital para 600 mil personas y luz eléctrica para 100 mil.

Creada por resolución No. 018 del 21 de julio de 1.994, posee una extensión de 120.000 ha, comprendidas en las provincias de Pichincha y Napo.

Sus objetivos más importantes se orientan a proteger los ambientes naturales, promover la participación comunitaria en el manejo sustentable del área. Sus accesos terrestres se ubican adyacentes a Pintag que conducen a los páramos del Antisana, y por la vía Interoceánica o vía a la amazonía.

Desde hace varios años, habitantes de El Tambo, guían a los turistas por el sendero denominado “El paso del cóndor”, cuyo recorrido, sale precisamente desde esta comunidad hasta la reserva y nevado Antisana.

En la actualización cartográfica realizada en julio de 2011, se observa que parte del glaciar del volcán está en territorio de Papallacta.

Guardaparques comunitarios son oriundos de la Papallacta, Cuyuja y Baeza.

### **2.1.2 Parque Nacional Cayambe- Coca**

Tiene una extensión de 403.103 ha. Ubicada en las provincias de Pichincha, Imbabura, Napo y Sucumbíos. Desde el mes de junio de 2010 cambió su categoría de Reserva Ecológica a Parque Nacional.

Entre sus principales objetivos destacan el propósito de conservar ecosistemas, recursos genéticos, productividad hídrica y fomentar la educación ambiental, las actividades recreativas y el turismo científico.

Posee vías terrestres de acceso tanto en los cantones Quijos como El Chaco y Cayambe, así como una fluvial en el sector Olmedo.

Para su manejo se ha dividido en dos zonas: Zona Alta perteneciente al páramo, cubre toda la parte occidental de la reserva, desde las altas cumbres hasta Papallacta; políticamente está ubicada en las provincias de Pichincha e Imbabura, y la Zona Baja, ubicada en la provincia de Napo y Sucumbíos, desde las estribaciones de la cordillera oriental hacia la amazonía, e incluye al volcán Reventador; la cascada de San Rafael y la comunidad Cofán de Sinangué.

Actualmente se aprovechan los valiosos recursos hídricos a través de algunos proyectos de riego e hidroeléctricos, entre los cuales sobresale el Coca-Codo Sinclair; importante obra en el sector de la cascada de San Rafael, sobre el río Quijos con la cual se espera cubra el déficit de energía que sufre el país.

En la parte que corresponde al territorio de Papallacta se encuentran aproximadamente 60 lagunas, en un paisaje lacustre de características singulares a tal punto que “En el mes de junio de 2006 la Convención Ramsar aceptó la propuesta del Ecuador para declarar como sitio de importancia internacional al Complejo de Humedales Ñucanchi Turupamba de 12.300 ha ubicadas en la Reserva Ecológica Cayambe-Coca” (FER, 2008).

Tomando como base el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca, que identifica siete espacios “turísticos” o sitios de concentración de atractivos; gente de Papallacta organizados en la Fundación Ecológica Rumicocha, firma un acuerdo con la Jefatura de la Zona Alta de ese tiempo Reserva Ecológica, para implementar un sendero turístico en la zona Alto Andina Sur correspondiente al sector de Termas Papallacta-Lagunas Altas-Oyacachi en 7500 ha (RECA Y, 1998). En este proyecto participaron en calidad de guardaparques, guías, mano de obra, y técnicos en turismo, los pobladores de Papallacta.

Junto al complejo de humedales, existe una carretera construida por la ex Emaap-Q, para los trabajos y mantenimiento de la infraestructura, que atraviesa la zona núcleo del ahora Parque Nacional Cayambe-Coca.

### 3. EL TURISMO LOCAL

Las fuentes de aguas termales de la provincia de Napo, se encuentran en la jurisdicción de la Parroquia Papallacta, y constituye uno de los principales atractivos turísticos que en el corto tiempo va a consolidar a la parroquia como uno de los principales destinos para la realización de turismo de naturaleza a nivel nacional e internacional.

Cobijada por montañas y frío permanente, Papallacta esconde profundas fisuras geológicas por las que surgen las aguas calientes a las que se les atribuye poderes curativos. Desde tiempos prehispánicos las “aguas calientes” de Papallacta fueron utilizadas por la población indígena. Según algunos testimonios, para los Incas, Papallacta era un centro de sanación y de paso obligado para los guerreros fatigados o heridos. En la llamada conquista hispana la famosa “Ruta de los Canelos” pasaba por estas termas. Era el único camino para acceder a la zona del oriente, a territorio de los Quijos.

Recibir visitas en esta zona para disfrutar de sus aguas termales, es una actividad muy antigua; sin embargo, la práctica turística como tal, se ha fortalecido recién en los últimos quince años.

Papallacta cuenta con infraestructura que le permite acoger turistas en gran cantidad, pero que en ocasiones se duplica en número debido a días feriados y fechas de descanso obligatorio; de ahí que sus autoridades están preocupadas en desarrollar mecanismos para que la actividad turística sea sustentable y no dañe el recurso.

Los principales atractivos turísticos son:

La Virgen del Páramo, Laguna de Papallacta, las aguas termales y medicinales de Jamanco (complejo turístico), Santa Catalina (complejo turístico), Termas de Papallacta, y el sistema lacustre del sector, conformado por aproximadamente 60 lagunas ubicadas en el Parque Nacional Cayambe-Coca. Las lagunas abiertas para el turismo son cinco.

Cuadro 7: Lagunas de Papallacta

Nombre del sitio	Extensión (ha)	Altura (m.s.n.m.)
Laguna de Baños	6	3800
Laguna de Anteojos	4	4060
Laguna de Parcacocha	4.6	4060
Laguna de Loreto	46.8	3780
Laguna de Mogotes	35.9	3972

Fuente: Información RECA Y zona Alta

### 3.1 Importancia del turismo para el desarrollo local

Según datos de la Junta Parroquial, en el año 2010, llegaron al Complejo Santa Catalina, 87 000 personas, a Jamanco, 65 000, y a Termas Papallacta, 210 000; lo cual implica que Papallacta en poco tiempo se ha convertido en un sitio importante para visitarlo, y por lo tanto, debe ser apoyado y regulado en su accionar a través de la organización local y su gobierno autónomo.

Un punto importante para destacar respecto al turismo local, es que el 32,63 % de la población económicamente activa está vinculada a actividades de turismo; sin embargo esta cifra podría aumentar si se toma en cuenta que algunas personas que se dedican a la transportación, lo hacen directamente para el servicio de visitantes. De igual manera, los guías locales y los guardaparques de las dos reservas, que brindan este servicio en la zona de páramo y en las lagunas.

En el año de 1992 se crea la Fundación Ecológica Rumicocha, FER, que es una organización de la comunidad de Papallacta, cuyo papel ha sido el de educar y capacitar a sus pobladores en temas de educación ambiental y turismo.

En los últimos años se han dedicado a fortalecer el concepto turismo basado en la naturaleza o ecoturismo, y a brindar capacitación al sistema de guardaparques de las reservas naturales, en donde laboran habitantes de Papallacta desempeñando esta responsabilidad.

La FER desde el año 2001 hasta el 2010, implementó un proyecto exitoso en la Zona Alto Sur de la entonces Reserva Ecológica Cayambe-Coca, bajo la figura de un “Co-manejo” entre la Jefatura de Área de la Zona Alta y la Fundación. Los resultados fueron exitosos, ya que se logró normalizar la actividad turística en el páramo, con el diseño del sendero ecológico “El Agua y la Vida”<sup>4</sup>.

Otro de los logros de esa experiencia fue la firma de un acuerdo de cooperación en el año 2005 entre la Jefatura de Área de la Reserva, la Fundación, y la empresa Termas Papallacta; evidenciando un ejemplo de trabajo mancomunado para el desarrollo local entre el Estado, la organización comunitaria y la empresa privada<sup>5</sup>.

Se espera para el año 2011 renovar un nuevo acuerdo en el marco de la nueva Constitución del Estado, entre la organización local representada por la Fundación Ecológica Rumicocha, y el Ministerio del Ambiente del Ecuador, MAE, para un co-manejo del turismo en el área de las lagunas. “El ecoturismo sustentable está

---

<sup>4</sup> En la actualidad se está desarrollando un proceso de valuación del sitio para renovar nuevamente el acuerdo bajo la figura del Co-manejo. El sendero está en funcionamiento y se llama “El agua y la vida”, y tiene una duración de cuatro horas de recorrido por el páramo y las lagunas.

<sup>5</sup> El 18 de abril de 2005 se firma un acta de compromiso para la promoción turística en la RECA Y sector Papallacta, entre la empresa Termas Papallacta, MAE/RECA Y y FER. Esta situación es determinante para la consolidación del Proyecto ya que permite afianzar la buena vecindad entre los actores que comparten y conservan la biodiversidad del Área.



concebido como una herramienta para cuidar la biodiversidad, a través de mecanismos que impliquen la generación de un ingreso económico que debe revertirse para el beneficio (protección) del recurso natural, social y la distribución equitativa de sus ventajas” (Tituaña, 2006).

A nivel provincial, cantonal y parroquial, en el Napo, el norte estratégico apunta hacia el fortalecimiento de los procesos de planificación del turismo, visto de manera interconectada con otros sistemas como el productivo, político-institucional, educativo, ordenamiento territorial, salud, riesgos, entre otros; lo que determina que los gobiernos locales, superen la visión corta de las administraciones tradicionales, y utilicen herramientas técnicas de planificación para proyectar el futuro y sobre todo, para generar mejores procesos de comunicación.

## 4. LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS AUTÓNOMOS

La nueva Constitución del Ecuador aprobada en referéndum popular el 20 de octubre de 2008, marca una nueva etapa para el país en cuestión de planificación local y territorial sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo denominado “Buen Vivir” o “Sumak Cawsai”, que pretende diferenciarse del modelo de desarrollo llamado neoliberal.

Conforme avanza el proceso de elaboración de leyes en todos los sistemas del país, la SENPLADES, elabora los lineamientos generales que se debe seguir para una correcta articulación de la planificación del desarrollo y del territorio en las provincias, cantones y parroquias del Ecuador.

La construcción de este nuevo modelo de Estado, tiene un énfasis en la planificación territorial, y comprende cinco grandes desafíos asociados a:

“1) la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población; 2) la planificación y el ordenamiento territorial; 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir; 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y, 5) el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias” (SENPLADES, 2010:6).

Estos retos exigen aplicación de modelos territoriales de desarrollo endógeno que propendan al fortalecimiento de la planificación y la equitativa asignación territorial de la inversión pública; así como también, mecanismos de coordinación entre agencias centrales y las instancias descentralizadas, de manera que la gestión de los distintos niveles territoriales sea ampliamente concertada.

La SENPLADES plantea que es necesario atravesar un proceso de fortalecimiento de las capacidades de planificación y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, para que se facilite la articulación entre la nueva forma de planificar con la Estrategia Nacional de Desarrollo, y de igual manera, “el diseño e implementación de una estrategia consensuada entre el órgano de planificación nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que defina una hoja de ruta estratégica de las acciones técnicas y políticas que se requieren para transitar hacia el nuevo modelo de planificación” (Ibid, p. 8).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se convirtió en Ley de la República el 19 de octubre de 2010, y define diversos aspectos vinculados de contenido y orientación política, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, y desde luego, a los de la Constitución.

Los objetivos del COOTAD son:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;
- d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- g) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;
- h) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;

i) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios (Registro oficial, 2010:2).

Como se observa el Código pretende fundir en un solo cuerpo legal las normas que deben regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, permitiendo simplificar y unificar las distintas leyes que los regularon con la anterior Constitución. Incorpora un conjunto de disposiciones que simplifican los procedimientos administrativos, así como la estructura organizacional de los gobiernos.

En lo que se refiere a la gestión administrativa, funcionamiento y estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, el Código establece un conjunto de normas comunes que favorece la homologación e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad.

(...) es necesario transformar el sentido igualitario de los procesos de descentralización, en la perspectiva de construir un estado democrático en procura de la igualdad, así como un desarrollo equilibrado y solidario. Una autonomía y descentralización efectiva, que no está encaminada a desmantelar el Estado sino a recuperar sus roles de planificación, regulación y redistribución así como potenciar su capacidad de acción coordinada entre sus distintos niveles de gobierno, en busca de la solidaridad, la equidad territorial y la democracia. La descentralización y la autonomía tienen el desafío de democratizar la gestión de los gobiernos autónomos (MCPGD, 2011: 8).

Es de relevancia analizar este momento que vive el país, en relación a nuevas propuestas, leyes y mandatos a los que tienen que acogerse los gobiernos autónomos descentralizados, y la coherencia y articulación desde las juntas parroquiales hacia la planificación municipal, provincial y nacional. Esta situación modifica y obliga de alguna manera, el encontrar mecanismos de comunicación que acompañen estos procesos técnicos y a la vez participativos.

Según el Artículo 28 del COOTAD, cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD, para la promoción del desarrollo a través del ejercicio de sus competencias, y estará integrado por ciudadanos electos de manera

democrática<sup>6</sup>. Anteriormente, parroquias, municipios y provincias tenían la denominación de gobiernos locales, y cada cual podía planificar según sus necesidades, y sin la obligatoriedad de articularse con una visión estratégica de territorio.

En la actualidad constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

“En las parroquias rurales, cantones y provincias podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley. La provincia de Galápagos, de conformidad con la Constitución, contará con un consejo de gobierno de régimen especial” (Registro oficial, 2010:13).

Según el COOTAD los GAD son:

Cuadro 8: Gobiernos Autónomos Descentralizados

<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Regional</b>	<p>Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden.</p> <p>La administración del gobierno autónomo descentralizado regional aplicará, conforme a su estatuto de autonomía, mecanismos de desconcentración que faciliten su gestión.</p> <p>La sede del gobierno autónomo descentralizado regional será la prevista en el estatuto de autonomía. El gobernador o gobernadora regional es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado regional</p>	<p>Capítulo I Sección Primera Naturaleza Jurídica, Sede y Funciones Artículo 30.</p>
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial</b>	<p>Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva,</p>	<p>Capítulo II Gobierno Autónomo Descentralizado</p>

<sup>6</sup> Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constan en el Título III, artículo 28, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el registro oficial N.303 del 19 de octubre de 2010.

	<p>previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.</p> <p>La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.</p>	<p>Provincial Sección Primera Naturaleza jurídica, sede y funciones Artículo 40.</p>
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal</b>	<p>Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.</p> <p>La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.</p>	<p>Capítulo III Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Sección Primera Naturaleza Jurídica, Sede y Funciones Artículo 53.</p>
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural</b>	<p>Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden.</p> <p>La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.</p>	<p>Capítulo IV Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Sección Primera Naturaleza jurídica, sede y funciones Artículo 63.</p>

Fuente: Registro Oficial N° 303  
Elaboración propia

De acuerdo al Artículo 29, las Funciones de los GAD se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.

En el artículo 4 del COOTAD, menciona que uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales es “El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir” (Registro oficial, 2010:14); y una de sus competencias es la realización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, que tienen que cumplir en base los lineamientos de la SENPLADES.

En este contexto, las juntas parroquiales, son el inicio local en donde se debe aplicar la planificación participativa, con una visión de integración territorial, y por primera vez en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

## 5. EL ROL DE LA JUNTA PARROQUIAL

Una parroquia rural constituye una circunscripción territorial integrada a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano<sup>7</sup>. Un cantón puede tener varias parroquias, dependiendo de la dimensión del territorio, organización, y facilidades de planificación.

Una Junta Parroquial Rural, “es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural”<sup>8</sup>.

La nueva Constitución dispone una mayor descentralización, estableciendo que las instituciones territoriales tienen mayores competencias en el ámbito productivo. Las Juntas Parroquiales Rurales se consolidan como niveles de gobierno, profundizan su capacidad ejecutiva y aquella que les posibilita recibir delegación de otros niveles.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea la construcción de un nuevo ordenamiento territorial, y concibe el territorio como un espacio de concreción de políticas públicas que se articula con la planificación nacional, a través de las dinámicas y particularidades específicas a nivel local; hace referencia a la construcción permanente de una identidad cultural, en base a la articulación del gobierno central con los gobiernos seccionales y locales.

---

<sup>7</sup> Capítulo 5, artículo 24, COOTAD.

<sup>8</sup> Sección Segunda, De la Junta Parroquial Rural, Artículo 66, COOTAD.



Las nuevas responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados implican un esfuerzo para cambiar las condiciones tradicionales del funcionamiento territorial. La nueva estrategia que proponen las normas vigentes se basa en el establecimiento de competencias exclusivas para lograr que cada gobierno asuma roles específicos, y a su vez se establezca colaboración y corresponsabilidad de acciones en la ejecución de competencias que fueren transversales a varios niveles de gobierno.

La adaptación de las Juntas Parroquiales Rurales a las nuevas directrices constitucionales, implica entender el momento histórico y político, y sobre la marcha, implementar un modelo de gestión eficiente que proyecte el futuro de manera técnica. Las Juntas Parroquiales se convierten en actores activos del desarrollo productivo, responsables del establecimiento de políticas públicas parroquiales con características incluyentes, con coparticipación de la comunidad, y de generar en las localidades condiciones favorables para el desarrollo productivo; su función es ser promotoras, facilitadoras, gestoras y vigilantes de la integralidad del desarrollo.

La Constitución establece las siguientes competencias para las Juntas Parroquiales Rurales:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. 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.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

De acuerdo a estas nuevas competencias las Juntas Parroquiales Rurales en su concepción general, trascienden la definición como meras instancias de participación (organización y vigilancia) a ejecutores de varias atribuciones de las competencias subnacionales (planificación y gestión) por mandato constitucional y no solamente por delegación municipal.

Además se fortalece el papel de las Juntas Parroquiales Rurales en la vigilancia de la ejecución de servicios y obras, junto con la promoción de las organizaciones territoriales de base. “Las Juntas Parroquiales Rurales tienen la posibilidad de recibir la ‘delegación’ para el ejercicio de competencias por cualquier nivel de gobierno o recibir competencias que se descentralicen, siendo que, en este sentido, pueden vincularse directamente con el nivel correspondiente sin la intermediación de las Municipalidades” (CONAJUPARE, 2010).

La Constitución también identifica vínculos necesarios con determinados niveles subnacionales para el ejercicio de competencias determinadas, tales como relaciones con los Concejos Cantonales para la planificación del desarrollo y con los Consejos Provinciales; es decir, se pueden establecer lazos facultativos para el cumplimiento de otras competencias.

A las Juntas Parroquiales se les crea una relación política “especial” con un segmento de Concejales Cantonales, quienes tienen origen en el mismo electorado rural que las eligió y otorgó su mandato. A su vez, las Juntas Parroquiales Rurales tendrán una

pertenencia “destacada” en el Consejo Provincial, la que se incrementa conforme al volumen de la población definida como rural.

El consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Estará integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el viceprefecto o viceprefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales, que se designarán observando las reglas previstas en este Código<sup>9</sup>.

Las Juntas parroquiales pueden impulsar el desarrollo local desde varias alternativas, siempre que cuenten con herramientas y mecanismos de planificación claros y concertados. El tema de ordenamiento territorial, le abre muchas puertas para proyectar acciones bajo esquemas de cadena de valor, comercialización de sus productos internos (turismo), alianzas estratégicas, mancomunidades, soberanía alimentaria, promoción de su gestión (planes de comunicación), y fortalecimiento de las capacidades locales de su organizaciones internas y de su propio gobierno autónomo descentralizado.

---

<sup>9</sup> Sección Segunda, del Consejo Provincial, artículo 43, COOTAD.

## **6. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PDOT**

El tema de la planificación estratégica no es nuevo en la zona de Papallacta, y concretamente en la provincia de Napo. Desde mediados de la década de los años 90, algunos cantones empiezan a experimentar sus primeros acercamientos al diseño de herramientas de planificación municipal, a través del apoyo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME.

En el año de 1995, el municipio del El Chaco, realizó su primer Plan Local de Desarrollo; en 1998, el municipio de Tena; en el 2000 Archidona y el Consejo Provincial; y en el 2002, el de Quijos, a cuyo cantón se pertenece Papallacta (AME, 2003). De igual manera, en el año 2004, se trabajó un Plan Estratégico en la parroquia, y en el año 2010, una tesis de de grado de la Universidad Central. También existen, al menos, diez investigaciones relacionados a temas ambientales y turísticos.

Conforme a la nueva Constitución del Ecuador, la planificación debe tener un marco técnico y político para proyectar a futuro un camino articulado y concertado entre el Estado, la sociedad civil, y el uso sustentable del territorio, y no quedarse en la elaboración de documentos, ni en el discurso de la “modernización”, como en años anteriores.

Una vez que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, entran en vigencia en octubre de 2010; se definen aspectos principales para el contenido de los PDOT, como también para el proceso de formulación participativa, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Según la nueva Constitución en sus artículos 262 a 267 establece las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, cantonales y distritales, y parroquiales. En todos los casos esas competencias están encabezadas por el siguiente enunciado: “Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial” (SENPLADES, 2011).

Este enunciado define la responsabilidad y competencia que tienen los GAD para formular los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial; y sobre todo, la correspondencia que debe darse entre los Planes de los distintos niveles de gobierno.

En el artículo 12 del COPFP se manifiesta lo siguiente: “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”<sup>10</sup>.

### **6.1 Qué son los PDOT**

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral. Conforma las experiencias de planificación y acorde al mandato constitucional, se articula el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial:

---

<sup>10</sup> Título I, De la planificación del desarrollo y la política pública, capítulo primero, de la planificación del desarrollo, Art. 12, planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, COPFP, 2011.

“Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”<sup>11</sup>.

Según el art. 43 del COPFP respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial, , manifiesta lo siguiente:

Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo (...) Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo<sup>12</sup>.

La **importancia** de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, es que son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los GAD, asignadas por la Constitución y las leyes (así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización); y, sobre todo, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

Los PDOT deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y definir las responsabilidades de los actores públicos, privados y sociales en los procesos de implementación. La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa

---

<sup>11</sup> COPFP, artículo 41.

<sup>12</sup> COPFP, artículo 43.

coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo en cada nivel territorial de gobierno: parroquia, cantón, provincia, gobierno.

Los presupuestos de los GAD se sujetarán a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía. La distribución de los recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial<sup>13</sup>.

Los PDOT deberán contener una estructura mínima de tres partes bien diferenciadas:

### **1. Diagnóstico**

En donde se investigue y se describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades del territorio, situación deficitaria, proyectos existentes, dinámicas de integración y reciprocidad con los vecinos, y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo.

### **2. Propuesta**

Para su elaboración se trabajará la construcción participativa de la Visión de mediano y largo plazos; los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, en base a un trabajo técnico, participativo y concertado; y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de los objetivos.

---

<sup>13</sup> La SENPLADES en su libro sobre Lineamientos para la planificación y ordenamiento territorial, manifiesta que los PDOT son instrumentos de planificación del desarrollo que garantizan el ejercicio de derechos constitucionales, al igual que la Política Pública, y el Plan Nacional de Desarrollo. SENPLADES , 2001:13

### **3. Modelo de gestión**

Para el diseño y elaboración del modelo de gestión del GAD, “se debe precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social”<sup>14</sup>.

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

### **6.2 El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Papallacta**

La actual directiva de la Junta Parroquial de Papallacta, presidida por el ingeniero Fausto Tituaña, el 19 de mayo de 2011, socializó en una asamblea general el inicio del proceso participativo de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia.

La Asamblea Parroquial, está constituida por 33 representantes de todas las organizaciones locales privadas y estatales radicadas en la zona, a los cuales se suman representantes del municipio de Quijos y del Consejo provincial de Napo.

Antes de la socialización a la ciudadanía, se conformó el equipo técnico responsable, el cual está liderando el señor Marco Tituaña, técnico de la localidad y especializado en proyectos de turismo. Como parte del equipo asesor de la parroquia, están profesionales de CARE, que trabajan en el área en temas de educación ambiental y georeferenciación, dos técnicos municipales y un facilitador-moderador con experiencia en metodología.

---

<sup>14</sup> COPFP, artículo 42.



Hasta el momento el proceso ha avanzado con la información de la línea base, cartografía temática, análisis financiero, realización de los diagnósticos participativos, y la elaboración de la Visión Territorial<sup>15</sup>. Adicionalmente, se trabajó en las mesas de diagnóstico el tema de la **comunicación** para complementar una encuesta realizada sobre esta temática, la cual es asunto de esta tesis. Todos los eventos fueron preparados y planificados en varias reuniones.

Lo que está por venir tiene que ver con la estructuración de la propuesta, y el modelo de gestión. Es importante destacar que cada evento ha sido validado, tanto por la comunidad, como por el Consejo Ciudadano de Participación, que es una instancia reconocida y exigida por el gobierno para validar los procesos de planificación.

Un hecho importante en torno a los PDOT, es que la SENPLADES, ha establecido directrices generales, pero no ha propuesto una metodología que aterrize el discurso técnico en el campo, dando como resultado muchas dificultades para arrancar o realizar los pasos adecuados a seguir para la elaboración de un PDOT.

Otra de las debilidades es la relacionada con el tema de comunicación. Nuevamente los documentos técnicos de planificación, encasillan como meros productos informativos a los procesos de comunicación, y no se dimensiona su real importancia para la implementación y sostenibilidad de lo planificado, y por ende, de la gestión de un GAD.

En relación a la “estrategia de promoción y difusión de los planes” la SENPLADES manifiesta lo siguiente:

Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el se logre un adecuado nivel de apropiación por parte de la ciudadanía. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del Plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta

---

<sup>15</sup> En talleres participativos realizados entre el 15 y el 17 de julio, la gente de Papallacta trabajó los diagnósticos y la estructuración de la visión parroquial.

en marcha. Esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, los objetivos, resultados y procedimientos a ser instaurados para así fomentar su plena identificación con el Plan<sup>16</sup>.

En los demás lugares del Ecuador en donde se está realizando la elaboración de los planes, el tema de la comunicación, se ha transformado en una pregunta sin una respuesta convincente. El camino más adecuado es seguir un proceso de planificación de la comunicación, ya que al igual de los otros componentes, se necesita transformarla en un instrumento y herramienta de planificación que ayuda a la consecución de los objetivos del GAD.

---

<sup>16</sup> Solamente este párrafo consta en la guía de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el capítulo correspondiente a los PDOT de las parroquias.

## **CAPÍTULO II**

### **1. EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

El desarrollo tradicional ha sido visto como depredador de los recursos naturales, despilfarrador de la economía y carente de políticas socio-culturales, y según algunos críticos, es la esencia del modelo neoliberal, que se fortaleció con un enfoque privatizador y excluyente, disfrazado de “modernización”.

El presente capítulo aborda el tema del desarrollo, como concepto y como modelo para implementar acciones a futuro más equitativas, rentables y de conservación para las nuevas generaciones; y como el marco filosófico para la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD. También se exponen algunas experiencias de proyectos que desarrollaron conceptos de trabajo para la provincia de Napo, y que coinciden con los lineamientos del desarrollo sustentable, y si se quiere, con el modelo del “Buen Vivir”; y que aportaron con mejorar la gestión local participativa de actividades concertadas.

Lo complementan las temáticas de la participación ciudadana y la intervención social, como conceptos que dan un marco teórico para entender la importancia de la planificación en los GAD.

#### **1.1 Concepto**

El concepto de Desarrollo Sustentable se fundamenta en la realidad que se vive actualmente en el mundo. Se ha llegado a una puerta sin salida en relación a que la actividad humana ya no puede seguir desarrollándose como en décadas anteriores. Si las actividades y políticas de relacionamiento con el ambiente y la gente no cambian, y se aplica un modelo de desarrollo que sólo prioriza la ganancia económica y se rinde culto al mercado; la brecha económica entre las naciones y al interior de las mismos

países continuará sin control; la situación de pobreza, hambre y las enfermedades empeorarán y los eco-sistemas, de los cuales depende la humanidad para su supervivencia sobre la Tierra, seguirán deteriorándose.

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) publicó su informe "Nuestro Futuro Común", dio a conocer el enunciado que hay "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades". Para esto era preciso tratar de manera conjunta la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el crecimiento económico (Núñez, 2006).

Desarrollo sustentable, significa desarrollar las actividades económicas de manera tal que la calidad de vida deseada esté asegurada –o es mejorada- mientras se reduce el uso de recursos naturales. De esta manera la base para la sobrevivencia de las futuras generaciones puede ser preservada mientras se implementan a nivel global nuevas formas de desarrollo (ICLEI, 2004).

El Desarrollo Sustentable constituye un área de encuentro entre el desarrollo económico, el desarrollo social (o comunitario) y la protección del medio ambiente (social-construido-natural). Su objetivo es alcanzar procesos que aseguren la calidad de vida de las personas, protejan los ecosistemas y el tejido comunitario. La experiencia ha demostrado que el desarrollo sustentable no implica estancamiento económico. Por el contrario, le otorga real viabilidad en el largo plazo (Núñez, op cit).

El desarrollo sustentable se base en el concepto sustentabilidad que hace referencia a la interrelación de tres elementos o dimensiones:

a. Ecológica

Esta dimensión procura establecer la importancia de mantener el funcionamiento de los ecosistemas. Reflexiona sobre el impacto que tiene el proceso de desarrollo, y la equivalencia de la capacidad de carga de los ecosistemas, para que no se destruya de manera irreversible la naturaleza y el planeta.

#### b. Socio-cultural

Se fundamenta en el fortalecimiento de un estilo de desarrollo que ayude a superar la pobreza y la desigualdad, es decir, la exclusión social y la injusticia social; fomenta la participación social en la toma de decisiones, para que las comunidades y la ciudadanía sean parte fundamental del proceso de desarrollo.

#### c. Económica

Esta dimensión alude a una correspondencia con los dos elementos anteriores, para desarrollar una economía equitativa, inclusiva, y que no afecte a la naturaleza para su crecimiento. Reconoce como importante el recurso económico, pero sin aislar a lo social y ecológico.

Para hablar de sustentabilidad o de desarrollo sustentable, es preciso ver la coherencia y el equilibrio entre estas tres dimensiones básicas. Si un proyecto, modelo de gestión, o el conjunto de actividades de una organización, trabaja con mayor énfasis en una sola dimensión, no se puede hablar de un proceso sustentable, porque se estaría afectando la esencia de otro elemento importante.

Las características básicas del desarrollo sustentable se relacionan con:

#### Cuadro 9: Características del desarrollo sustentable

	Cuando el desarrollo contribuye a un acceso y control más justo sobre los recursos. Busca una distribución igualitaria del trabajo, los ingresos y los beneficios sociales. Implica el deber de cuidar a los enfermos, los ancianos y los grupos étnicos, así como
--	--

Equidad social	la integración de los distintos grupos (etareos, sociales y étnicos).
Calidad de vida	El desarrollo social y económico ayuda a la sociedad a satisfacer sus necesidades humanas básicas de vivienda, empleo, educación, salud, recreación, agua y alimento y mejora los estándares de vida respetando el medio ambiente.
Protección del Medio Ambiente	Cuando el desarrollo asume los costos ambientales y de la salud humana, preserva los hábitats y la biodiversidad, protege los recursos hídricos y el suelo, reduce la contaminación y no agudiza el cambio climático.
Visión de Futuro	Cuando el desarrollo asegura que las decisiones tomadas hoy y las actuales actividades humanas no perjudican los intereses de futuras generaciones.
Participación y transparencia	Permite que toda la comunidad se involucre en el proceso de crear una visión de largo plazo para la sustentabilidad, formule objetivos y metas, y juegue un papel activo en su implementación y fiscalización.
Acciones locales/ impacto global	El desarrollo de la comunidad contribuye a la solución de problemas globales.

Fuente: Red AL21

## 2. EL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local es considerado un concepto que se construye desde diferentes ámbitos, y desde diferentes enfoques políticos e ideológicos; lo que conduce a distintas configuraciones teóricas y puntos de vista.

Las sociedades nacionales y locales, siguen conductas que no son lineales, y por tanto adquieren características propias que no necesariamente calzan con modelos o pautas generales para impulsar su desarrollo.

Algunas interpretaciones manifiestan que “Modernización y desarrollo son conceptos contruidos desde occidente y desde la perspectiva de dominación. Han servido y sirven ideológica y políticamente para legitimar diversas formas de colonización en el mundo no occidental” (Carpio, 2006:4).

Otro enfoque manifiesta que el desarrollo local es una propuesta que se basa en dimensionar únicamente el aspecto “económico”, y por lo tanto, impulsa la “participación” de los actores locales para aprovechar los recursos existentes con algún nivel de eficiencia que exige el mercado global y lograr insertarse a este<sup>17</sup>.

La perspectiva “local-global o sinérgica”, se refiere al desarrollo local como la posibilidad de buscar “transformaciones democráticas nacionales a través de la articulación de las políticas nacionales con las locales y de estas con las primeras en un marco de concertaciones sociales y de un Estado descentralizado” (Ibid). Este análisis se basa en un proceso que hay que construirlo con insumos políticos y teóricos a la vez, el cual se

---

<sup>17</sup> Este enfoque cuestiona el desarrollo local cuando prioriza el mercado global, ya que no analiza las particularidades históricas, culturales, inequidades y acceso a la riqueza en los contextos locales. Visto así, el desarrollo local facilita el posicionamiento del modelo neoliberal.

sustenta en relacionar las dimensiones del desarrollo sustentable, es decir, lo económico, socio-cultural, y ambiental (ecológico).

El desarrollo local visto desde el ejercicio de los gobiernos locales, se ha denominado según José Arocena (2002) como la “municipalización del desarrollo local”. En los últimos años los municipios han sido los actores que han impulsado prácticas participativas de desarrollo; sin embargo, se asume que este proceso es realizado por “un buen gobierno”, que en última instancia se convierte en una denominación de forma y nutrido de contenidos discursivos, ya que no cuestiona las estructuras sociales y económicas del modelo de desarrollo tradicional. “En la práctica reproduce en centralismo del Estado a nivel de sus jurisdicciones e instrumentaliza la participación ciudadana a fin de lograr gobernabilidad para sus proyectos políticos partidistas” (Ibid).

Para José de De Souza (2006) “el desarrollo no es universal sino contextual”. Los procesos de desarrollo deben ser entendidos en sus diferentes contextos y tratados o manejados de manera local, ya que la sociedad se maneja a través de procesos históricos con características singulares y diferentes.

Al desarrollo local también se lo entiende como una acción política concertada en un territorio determinado, la cual es orientada y gestionada por los diversos actores del estado y la sociedad civil, con el propósito de luchar contra exclusión social y así crear las condiciones de calidad vida de la población. Hay que remarcar la idea de que es un proceso político concertado, en la medida que la adopción de un modelo de desarrollo opuesto al tradicional, genera enfrentamiento y relaciones de intereses.

El desarrollo local (...) se centra en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida humana en el ámbito local. Se construye a partir del protagonismo real de las personas (familias, niños/as, productores, organizaciones e instituciones locales). Para que el desarrollo local sostenible sea una realidad, la comunidad debe fijar sus propios objetivos, metas, tener confianza en la fuerza de la misma comunidad, valorar y afirmar la cultura junto con el conocimiento tradicional propio y las formas autónomas de convivencia (Barreiro, 2000:23)



Cuando se habla de desarrollo local, se hace relación a un “espacio local” en donde se encuentran las necesidades de las personas en forma concreta que requieren ser atendidas para superar la pobreza y la exclusión social. En éste se da el accionar de los diversos niveles de gobiernos a través de sus programas y proyectos, así como el encuentro de las iniciativas de otros actores del desarrollo.

En general, se evidencia una diversa gama de enfoques en torno al desarrollo local, y por lo visto, se vuelve complejo explicar la diversidad de experiencias sociales, locales, culturales, y territoriales en torno a los procesos de desarrollo local en nuestros países latinoamericanos, y particularmente en el Ecuador. Sin embargo, los aprendizajes en torno al desarrollo local en el país relacionado a los procesos impulsados por los gobiernos locales son bastante enriquecedores y han aportado mucho a temas como la participación ciudadana o los modelos de gestión.

## **2.1 El desarrollo local impulsado por los gobiernos locales en el Napo**

El desarrollo local a partir de la década de los 90 y buena parte de los primeros seis años del nuevo siglo, es impulsado por los gobiernos locales debido a algunos factores, como la importancia que adquiere la planificación estratégica, la exigencia de organismos donantes para financiar proyectos, el fortalecimiento de organizaciones sociales que demandan participación, la expedición de la Ley Especial de Descentralización y Participación Social<sup>18</sup>, la Ley de Régimen Municipal, y finalmente, la Constitución del año 1998 que orienta la planificación a través de la elaboración de planes de desarrollo.

En este contexto algunos municipios de la amazonía, y concretamente de la provincia de Napo, realizan experiencias de planificación.

---

<sup>18</sup> Un elemento clave para el impulso de la planificación estratégica de los gobiernos locales es la expedición de la Ley Especial de Descentralización y Participación Social en octubre de 1997, y su reglamento se expide en junio de 2001.

El proyecto IULA/CELCADEL<sup>19</sup> y el programa del INFODEM/AME, a partir de 1993 organizó talleres y seminarios que abrieron el debate al interior del municipalismo nacional sobre el tema de la planificación local. En el año de 1994, se realizó la primera experiencia piloto de planificación local en el cantón Buena Fe, en la provincia de los Ríos. En abril de 1995, se llevó a cabo la segunda experiencia en el cantón Baños de Agua Santa.

En el mismo año 95, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, apoya la realización del primer “Plan Local” para el municipio del El Chaco<sup>20</sup> en la provincia de Napo. Esta experiencia le permitirá a la AME afinar su metodología de Planificación Local Participativa, PLP, y continuar con las peticiones de otros municipios en el país.

Para el año de 1997, el equipo técnico del proyecto IULA, trabaja una primera etapa de actualización de datos para encaminar al municipio de Tena (Alex Hurtado, Alcalde) a una planificación más amplia. En el mes de febrero de 1998 la AME retoma el proceso y de manera conjunta con los técnicos municipales elaboran el Plan de Desarrollo Estratégico de Tena, el cual es socializado en noviembre de ese año.

Entre los años 1999 y 2000 el Municipio de Archidona (Nelson Chimbo, Alcalde), también elabora el plan de desarrollo con el aporte técnico y financiero de la AME y de la UNICEF<sup>21</sup>. En el 2000, La Prefectura de Napo, en el año 2000, también elaboró el “Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Napo”, con el soporte de la Unidad Técnica para la Amazonía, UTEPA.

En los años 2001 y 2002, bajo la modalidad de un convenio interinstitucional (participó el Proyecto Gran Sumaco (PGS-GTZ/MAE), las Fundaciones Antisana (FUNAN),

---

<sup>19</sup> Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA). Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL).

<sup>20</sup> El alcalde de esta administración es Marcelo Fares.

<sup>21</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Rumicocha (FER), Centro Ecuatoriano de Participación Popular (CEPP), y la AME), el municipio de Quijos (Renán Balladares, Alcalde), elabora y socializa su plan de desarrollo.

El 7 de agosto de 1998 se publica en el Registro Oficial N.378 la cantonización de Carlos Julio Arosemena Tola, antigua parroquia del cantón Tena, con lo cual sube a cinco cantones la provincia de Napo. En este mismo año se aprueba la conformación de la nueva provincia de Orellana, utilizando territorio de la parte sur de Napo. “Esta provincia fue creada el 30 de julio de 1.998, con el Registro Oficial No. 372 durante la Presidencia Interina de Fabián Alarcón Rivera” (ECORAE, 2003).

En el cantón Archidona se implementó el presupuesto participativo con la ayuda de la UNICEF. En el municipio de Quijos también se realizó este mecanismo de participación en la primera administración de Renán Balladares (2000-2004) con algunos aprendizajes interesantes, pero abandonaría totalmente esta propuesta en su segunda administración. La parroquia de Papallacta participa activamente en los diálogos y mesas de trabajo. Solamente el municipio del El Chaco actualiza su plan de desarrollo en el año 2006.

El tema de la planificación del desarrollo local, ha sido impulsado mayoritariamente por los gobiernos locales, debido a la realidad en que se debatían en los años anteriores ameritaba poner en marcha herramientas que ayuden a la gestión, y a diseñar estrategias para viabilizar el reto de crecimiento y participación de las localidades.

Los aprendizajes de la ciudadanía y de los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Napo en estos años, han significado mejorar su capacidad crítica frente a las amenazas latentes a sus recursos<sup>22</sup>, y a nuevos desafíos de la planificación. En

---

<sup>22</sup> Obras de infraestructura del agua potable para Quito, ubicadas en sitios de reserva y de fragilidad extrema, los oleoductos de petróleo (SOTE, OCP), entre otros.

Tena y Archidona se consolidó el trabajo con niños, mujeres y tercera edad, y en El Chaco y Quijos, el turismo sustentable.

### 3. LA GESTIÓN LOCAL

La gestión local se la relaciona generalmente con el quehacer y el saber hacer de los gobiernos locales y sus organizaciones. Es un proceso dinámico en donde se articula la voluntad de todos los actores locales, públicos y privados por objetivos comunes. Tiene que ver con la facilitación de los procesos de desarrollo local.

Todos los mecanismos organizados de diálogo y concertación, participación ciudadana, involucramiento de actores políticos, sociales y económicos; es lo que se ha denominado como la Gestión Local, que en muchas ocasiones es utilizada como sinónimo del desarrollo local, pero que en realidad es el vehículo práctico.

La Gestión Local, es la acción estratégica y concertada de la sociedad civil y el Estado en el nivel local. La sociedad civil integrada por todas las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. El Estado al nivel local conformado por el gobierno municipal y por todo el resto de organizaciones estatales (...) asume intereses colectivos. Se materializa mediante mesas de concertación, gremiales o temáticas, mancomunidades, parlamentos cantonales, centros de gestión local o cualquier forma democrática que integren activamente la diversidad orgánica, tanto del Estado como de la sociedad (Valencia, 1998).

La Gestión Local puede asumir territorios más amplios que los de una provincia, cantón o parroquia, ya que obedece a lógicas comunes o complejos sistemas de intercambio, en especial económicos, ecológicos, culturales o políticos. En este sentido “lo local” significa que la gestión asciende desde lo más simple de la organización social, hacia otros más complejos, y desarrolla fuertes vínculos entre ellos y con sus ecosistemas correspondientes.

Como concepto y como práctica busca crear una cultura organizacional del Estado y de la sociedad civil caracterizada por la concertación y la interacción social e interinstitucional, micro macro (...) Fortalece a los gobiernos locales en procesos de planificación estratégica participativa (...) Uno de sus fines es construir en la práctica el concepto de desarrollo sustentable (Ibid).

La gestión local ejercida desde los GAD, necesita generar mucha participación ciudadana y dinamizar los procesos de comunicación social. La comunicación es un elemento determinante en el sostenimiento del impulso al trabajo participativo y para la sostenibilidad de la planificación estratégica. Una organización o un gobierno local, puede estar realizando un trabajo trascendental para la comunidad, pero sus estrategias de comunicación son limitadas y tradicionales, o simplemente no las tiene; esto trae como consecuencia que la socialización de estos procesos no sean conocidos ni valorados entre los propios actores, y peor aún, hacia lo externo de la experiencia.

Para facilitar la gestión local existen algunos mecanismos, pero el que más se ha socializado es el Plan de Desarrollo, cuya elaboración lo ha liderado el gobierno local, seccional, y hoy día gobierno autónomo descentralizado. “Como proceso el Plan es un conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores sociales, políticos y económicos en la definición de objetivos y acciones para impulsar el desarrollo local. Como instrumento constituye el marco conceptual que facilita la concertación para la toma de decisión” (Llona, 2001).

Algunos enfoques manifiestan que un GAD constituye el poder local, pero también se reflexiona sobre el territorio social como “un espacio donde confluyen una serie de poderes locales”, y por lo tanto, varias lecturas. El éxito de la gestión local está en encaminar a través de puntos y acuerdos en común, la suma de las voluntades para el adelanto y bienestar de la gente.

### **3.1 Enfoques de trabajo que han apoyado a la gestión local en el Napo**

Algunos proyectos y programas han aportado con su gestión y conceptos de trabajo, para que la gestión local pueda cristalizarse en base al diálogo, concertación y planificación.

## **a. Reserva de la Biosfera Sumaco (RBS) y el Desarrollo para la Conservación**

Desde el año 1997 la Cooperación Técnica Alemana, GTZ (hoy GIZ) y el gobierno ecuatoriano implementan el Proyecto Gran Sumaco, PGS, para trabajar en la conservación integral del Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras (creado en 1994), el cual ha tenido varias fases hasta el día de hoy.

En mayo del año 2000, la UNESCO declara al área del Sumaco dentro de la categoría internacional de Reserva de Biosfera en el año 2000<sup>23</sup>.

El área en torno al volcán Sumaco obtuvo la declaratoria de Reserva de Biosfera, por parte del programa MAB de la UNESCO el 10 de noviembre de 2000. Esta iniciativa fue promovida por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) a través del Proyecto Gran Sumaco, presentada por el Ministerio del Ambiente y gestionada por el comité UNESCO MAB Ecuador en un proceso participativo (PGS, 2004)

El concepto principal del Proyecto es el de un Desarrollo para la Conservación, reconociendo que no puede existir una protección de los recursos naturales sin un desarrollo equilibrado en lo social y económico.

El concepto Desarrollo para la Conservación se basa en la convicción de que la protección de los recursos naturales – dentro y fuera del Parque Nacional – se puede lograr únicamente a través de alternativas productivas que generen ingreso a los pobladores locales, y reduzcan su necesidad hacerlo con productos del bosque o con la tala del mismo. La búsqueda de un desarrollo sostenible se fundamenta también en un proceso de discusión y decisión participativa, acompañado por actividades de capacitación y sensibilización en los diferentes niveles sociales, administrativos y políticos (Ibid).

Este concepto de trabajo ayudó para que la gestión local de varios municipios involucrados, puedan tener un discurso similar, y apoyar iniciativas de conservación con varios actores de la provincia.

---

<sup>23</sup> Con una extensión de 996.435,89 ha, que incluye ocho cantones, cinco de la provincia de Napo, dos de Orellana y uno de Sucumbios. Es declarada como Reserva de Biosfera el 10 de noviembre de 2000.

## **b. El Programa Parques en Peligro (PEP) y la Biorreserva del Cóndor (BRC)**

El Programa Parques en Peligro (PEP) culminó su ejecución en el mes de junio de 2007, y fue una iniciativa del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), las Fundaciones Antisana, Rumicocha, Ecociencia, con el apoyo de The Nature Conservancy y USAID<sup>24</sup>. Durante su proceso de ejecución se sumaron como socios las Fundaciones Cofán, Páramo y el Fondo Nacional para la Protección del Agua (FONAG).

Esta iniciativa buscaba la implementación de un modelo de desarrollo donde la conservación de la biodiversidad sea parte integral del desarrollo humano.

“La Biorreserva del Cóndor (BRC), es un concepto de manejo integral de la diversidad biológica de los páramos y de los bosques de las estribaciones en el norte de la cordillera oriental del Ecuador. No se trata de un área protegida nueva reconocida por el Estado, es un modelo de desarrollo donde la conservación de la biodiversidad constituye un aspecto esencial de la calidad de vida de las poblaciones locales y de aquellas asociadas a la BRC (Ecociencia: 2006)”.

Como resultado de este proceso se tiene varios estudios y modelos prácticos de trabajo con los actores locales, a través del cual, se ha obtenido aprendizajes importantes, entre los que se destacan, el tema de turismo y el fortalecimiento a gobiernos locales.

La Parroquia de Papallacta, al igual de los municipios de Quijos y El Chaco, tuvieron convenios de trabajo y apoyo. Uno de las temáticas fue el de fortalecer la gestión local en el área.

## **c. Gestión democrática de los recursos naturales**

Implementado por la ONG Ecociencia con el apoyo financiero de la Fundación MacArthur en el año 2006, y con apoyo a este proceso con la campaña RARE, sobre el tema de agua en el año 2007, la cual se extendió a Papallacta.

---

<sup>24</sup> Para su desarrollo contó con el apoyo de la USAID y The Nature Conservancy (TNC), a través del Programa Parques en Peligro (PEP), desde el año 2001.



Este proyecto tuvo un programa de capacitación a técnicos municipales y ciudadanía vinculada a organizaciones o juntas parroquiales. Sin duda estas experiencias han gestado una historia sobre cómo facilitar procesos de gestión y desarrollo local.

## 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El término participación ha tenido un uso desde diversos significados y enfoques, y cuando se completa la frase con “participación ciudadana”, adquiere más connotaciones de tipo social y político. Cuando se habla desde lo más básico, “Participación implica ‘ser’ parte de algo, lo que le da al acto de participar una intencionalidad expresada en la voluntad de las personas de una comunidad que poseen un proyecto y que al proponerse un destino determinado, promueven y realizan una tarea aceptada colectivamente” (Ojeda, 1998).

Y cuando se avanza en la reflexión la participación ciudadana tiene que ver con la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones que toman sus representantes (gobierno nacional o local). En este sentido un gobierno debería estar dispuesto a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas “les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos. Eso es Participación Ciudadana: la imprescindible participación de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en los problemas que les afectan, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones” (Díaz, 2003).

La participación ciudadana es necesaria para construir la democracia. Fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

La participación es el proceso mediante el cual los ciudadanos asumen el compromiso de trabajar por la solución de problemas públicos y privados, utilizando los mecanismos de participación ciudadana existentes y ejerciendo los derechos reconocidos en la Ley, que contribuyen al desarrollo humano y ambiental sostenible. Este proceso se puede

hacer en coordinación con diferentes entidades públicas, el sector productivo, organizaciones no gubernamentales, comunidades y el sector académico.

Participar es la acción y voluntad de intervenir en un colectivo con el que se tiene un sentimiento de pertenencia. La participación es siempre dinámica y debe cumplir con las premisas de recibir información, para poder opinar y colaborar con una determinada actuación. La participación puede ser individual o colectiva y es un proceso, no simplemente una reunión de información.

La participación es una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos (González, 1995).

En el caso del Ecuador, la nueva Constitución tiene varios artículos que amparan a la participación ciudadana en los derechos, en las acciones y en la representatividad. En el artículo 95, sobre los Principios de la Participación<sup>25</sup> se manifiesta:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución del Ecuador).

---

<sup>25</sup> Título IV, Participación y Organización del Poder, Capítulo primero, Participación en democracia, Sección primera, Principios de la participación. Constitución del Ecuador 2008.

La nueva Constitución de Estado Ecuatoriano se somete a votación el 29 de septiembre de 2008, y el 20 de octubre del mismo año entra en vigencia. Se expresa que hay el plazo de un año para expedir las Leyes y Reglamentos que darán cuerpo y profundidad a la Constitución. Entre ellas la de Participación Ciudadana, expedida el 2 de febrero de 2010.

La Ley de Participación Ciudadana y Control Social fue aprobada, el martes 2 de febrero, en el plenario con 82 votos de los 109 presentes en el plenario al momento de la votación. (...) Esta ley es la primera en la materia en el país y marcará la participación ciudadana en el país (...). Ahora las autoridades electas no podrán actuar como muchas veces lo han hecho, divorciados de su electorado y de la ciudadanía (Vela, 2010).

El Proyecto de Ley Orgánica Del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fue discutido y aprobado en primer debate el 16 de junio del año 2009, y en segundo debate el 8 y 14 de julio del 2009, por la Comisión Legislativa y de Fiscalización. Se expidió y fue publicada en el Registro Oficial en Quito, el 2 de septiembre de 2009.

Entre los puntos principales se puede observar que la Ley tiene una aplicación para todas las personas en el ámbito ecuatoriano y también de los compatriotas que están en el exterior; de igual manera, las instituciones públicas y las privadas que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, “así como a los colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios y demás formas de organización lícita que pueden promover libremente las personas en el Ecuador y los residentes en el exterior” (García, 2009).

Una cuestión importante es que los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante

cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno.

Los electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular. “La solicitud de revocatoria del mandato solo podrá presentarse una vez cumplido el primer año del período para el cual fue electa la autoridad cuestionada y antes del último año. La recolección de firmas también se iniciará una vez cumplido el primer año de gestión. Durante el período de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato” (Consejo de Participación Ciudadana, 2011).

Los consejos nacionales para la igualdad serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, estarán presididas por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración se regulará por la ley correspondiente.

El cuerpo legal aprobado por la Asamblea contiene aspectos relacionados con los principios de participación, la interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, paridad de género, responsabilidad, información y transparencia, pluralismo, solidaridad; admisibilidad de la iniciativa popular, consulta popular vinculante, objeción presidencial, la revocatoria del mandato, la construcción del poder ciudadano, el rol de las organizaciones sociales, el voluntariado de acción social y desarrollo, la formación ciudadana, la participación ciudadana en las funciones del Estado (Ibid).

También, se refiere al Consejo de Planificación, las asambleas locales, la participación ciudadana a nivel local, los presupuestos participativos, mecanismo de participación en la gestión pública, las veedurías, observatorios y consejos consultivos, la consulta previa, libre e informada, la rendición de cuentas y acceso a la información.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, es obligatorio contar con un Consejo de Planificación, elegido de manera democrática, y una de sus funciones será el de aprobar la planificación estratégica y territorial.

Otro mecanismo de participación ciudadana es la “silla vacía”, que también tendrá voz y voto. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se traten, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.

Las formas de participar han experimentado muchos avances y han copado innumerables espacios de acuerdo a las realidades de los países; así se tiene por ejemplo, la elaboración de reglamentos de participación ciudadana; la creación de consejos ciudadanos; la defensoría del pueblo; el derecho de acceso a la información; la iniciativa popular; el referéndum; la consulta ciudadana de opinión; los comités de usuarios de servicios; la aplicación de un porcentaje determinado de los presupuestos a las finalidades determinadas por la ciudadanía mediante consulta; el presupuesto participativo; los comités de desarrollo local; y otras muchas.

Sin embargo, existen muchos límites que impiden una realización adecuada del fomento de la participación ciudadana, debido a “conductas y formas de la cultura local”, que reproducen los vicios de la politiquería desgastada.

## 5. LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Existen varios enfoques para encarar lo que se considera la “intervención social”. Desde la psicología<sup>26</sup> individual para jóvenes con problemas, pasando por el servicio social de las ONG, y el trabajo público que le compete al Estado a través de sus organizaciones. Todos con argumentos teóricos, reflexivos, y algunos con perspectiva política en el marco de entornos sistémicos.

(...) Por el trabajo y la interacción que he podido mantener en el ámbito europeo, diría que es un término de poco uso en habla inglesa y de utilización mayor (y emergente) en el contexto francés o italiano, similar en intensidad y contenido, podría decir, a la que tiene en el contexto español. Sea como fuere, a mi entender no contamos con una definición clara y consensuada de intervención social. Se utiliza la expresión y creo que, basándonos en su uso, podemos llegar a perfilar una definición aceptable y, sobre todo, útil pero también es cierto que no faltan la ambigüedad y la confusión en lo que escribimos y leemos sobre la intervención social (Fantova, 2007).

El concepto de intervención social es dinámico, complejo y si se quiere polémico para el lenguaje de apoyo social que se utiliza en nuestro país, ya que “intervención” se lo relaciona con controlar, disponer, dirigir, limitar, espiar, fiscalizar, y operar; sin embargo, también la palabra se refiere a interceder, mediar, concertar, coordinar, sobrevenir o acontecer.

Muchas ONG del país han modificado la expresión de “intervención social”, por el de “gestión social”, al igual que la frase “transferencia tecnológica”, por el de “compartir aprendizajes”, ya que la experiencia de las diferentes organizaciones sociales en cuanto a ser sujetos pasivos del apoyo, han cuestionado permanentemente los modelos y formas de la cooperación social (nacional o internacional); y hoy más que nunca

---

<sup>26</sup> Existen muchos modelos de intervención social que están relacionados a la psicología, entre los principales se tiene al modelo socioconductista, modelo sistémico y de redes, modelo de socialización, modelo funcional y psicodiagnóstico, modelo de provisión social, modelo psicosocial de la escuela de New York, modelo funcional de la escuela de Pensylvania, modelo de provisión social, modelo centrado en la tarea, modelo de intervención en crisis.

cuando está vigente una serie de leyes y normas que viabilizan la obligatoriedad de la participación, es cuando más atención se debe poner a las expresiones y contenidos discursivos.

No obstante se continúa utilizando la “intervención social” de manera variada y es entendida por profesionales y organizaciones a nivel nacional e internacional de acuerdo al plano temático con que se la encare.

Se advierte que el objetivo de la intervención o gestión social en última instancia es el mismo, en tanto sea tratado con un enfoque interconectado o sistémico de acuerdo a la realidad contextual política, económica, sociocultural y ambiental.

Ezequiel Ander Egg que manifiesta que “La intervención social se ha introducido en el campo las prácticas sociales, para designar el conjunto de las actividades realizadas de manera más o menos sistemática y organizada, para actuar en un aspecto de la realidad social con el propósito de producir un impacto determinado” (1990).

Vemos que la intervención es una acción que se inserta en el campo de los grupos sociales que están supeditados a la composición, tamaño, problemas, con los que se desarrollan sus procesos cotidianos en la búsqueda de lograr un mejor nivel de vida. La intervención social se desenvuelve conforme a aspectos prácticos, teóricos y filosóficos; en escenarios flexibles; en tiempos y cronogramas diversos.

Toda forma de intervención social se apoya en referentes técnicos, necesita de métodos y técnicas de acción y tiene una intencionalidad que viene dada por el marco ideológico, político o filosófico de quien realizar esas acciones. Desde un punto de vista técnico/operativo, se configura de acuerdo a un modelo cuadrimensional que comporta el sujeto de intervención, el objeto de la misma, aquello sobre lo que se interviene y la categoría o forma de realizarla (Ander Egg, 1990).



Existen otras definiciones de intervención social que se van complementando unas a otras, evidenciando el interés por su profundización o por su practicidad al confinarla en un asunto específicamente metodológico.

(...) hemos entendido por intervención social aquellas acciones que diversos sectores realizan sobre lo público, con el ánimo de resolver problemas de orden estructural, atendiendo a las causas que lo generan, más que a paliar sus efectos. Esto es, por supuesto, una decisión que deja por fuera otras acciones que pueden denominarse “intervenciones” pero que por su objeto, por ejemplo, asistencial o paliativo escapan al interés de este artículo (Rueda, 2009).

Indagar sobre las maneras en las que se intervienen los problemas sociales significa observar distintas dimensiones como los actores, los procesos, las prácticas, los anclajes con políticas institucionales y públicas entre otras.

Los principales actores a observar son los agentes de intervención y los beneficiarios. Entre los primeros se encuentran principalmente el Estado, el tercer sector y la academia. Los segundos se definen, por lo general, por su condición de exclusión social y pueden hacer referencia a sujetos, pero sobre todo a comunidades o sectores sociales.

Una de las definiciones que recoge la complejidad de entender las dimensiones de la intervención social, es la propuesta por Fernando Fantova, el cual manifiesta lo siguiente:

(...) denominamos intervención social a un tipo de actividad que reúne las siguientes características:

1. Se realiza de manera formal u organizada.
2. Pretende responder a necesidades sociales.
3. Tiene como propósito primario la autonomía e integración de las personas en su entorno social.

4. Aspira a una legitimación pública o social.

Este término nos sirve para referirnos a un amplio abanico de iniciativas que se realizan a escalas tan diferentes como pueden suponer, por poner dos ejemplos, la intervención comunitaria o la cooperación internacional (Fantova, 2009).

En cuanto al primer punto, la *manera formal u organizada*, diferencia el apoyo informal que sería de parte de la familia o de la comunidad, de la intervención social, ya que esta última implica un mayor número de posibilidades de intervenir, ya que puede incluir a través de un programa o acciones planificadas, y por lo tanto más efectivas, y en el modo informal no.

Cuando se habla de que la intervención social *pretende responder a necesidades sociales*, no a aquellas que impone el mercado, sino las más sentidas, las importantes para el bienestar de la gente. “Tomemos el ejemplo de la intervención educativa, que no entiende que hay un problema educativo (sino una necesidad educativa) cuando una niña o niño de tres años no sabe leer. El concepto de necesidad me parece más útil que el de problema para dar cobertura, especialmente, a las importantes actividades o dimensiones de prevención y promoción en el ámbito de la intervención social” (Fantova, 2007)

La *integración y autonomía*, está determinada por la realidad de una persona a relacionarse, por un lado con la sociedad, y por otro, a identificarse con estímulos familiares o comunitarios, de acuerdo a su realidad y contexto. Lo más importante es el ajuste entre autonomía personal e integración relacional en cada contexto y momento del ciclo y el proyecto vital de cada persona. A esto Fantova lo llama interacción, que es “el ajuste entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o sociales en general” (Ibid).

Finalmente la intervención social tiene una *legitimación pública o social*, en la medida en que las necesidades sociales a las que va dar respuesta, son consideradas como un asunto de responsabilidad pública.

Fantova plantea que en la combinación de los diferentes tipos de intervención social, aparecen orientaciones políticas, y esta situación lleva al terreno de la política social.

(...) en materia de la política social las orientaciones generales se refieren, fundamentalmente, al papel que se entiende que ha de tener en la respuesta a las necesidades sociales cada una de estas cuatro esferas o sectores:

- El sector público, estatal o institucional.
- El sector privado convencional o de mercado.
- El sector voluntario o tercer sector.
- El sector informal o de la familia y redes primarias.

Los gobiernos autónomos descentralizados estaría ubicados en el primer grupo, y su relación con otros sistemas públicos de servicios sociales, sería bajo el enfoque de pertenecer a los subsistemas estatales como el de la educación, salud, etcétera; y de igual manera, con otras intervenciones diversas como son los de tipo sociosanitario, socioeducativo, sociolaboral o sociocultural, que puede ser implementadas por el tercer sector.

En países como el Ecuador el tema comunitario, pluriculturalidad, pluralismo, biodiversidad, cambio climático, y los modelos de desarrollo, van incorporando nuevos elementos para entender y proponer modelos para el trabajo social. Es pertinente reflexionar sobre el uso de la expresión como se dijo al inicio, ya que para nuestra realidad en temas de desarrollo local, se prefiere el uso de palabras y frases más inclusivas y que denoten participación.

## CAPÍTULO III

### 1. LA COMUNICACIÓN

El propósito del tratamiento de la comunicación en este capítulo, es evidenciar que es un proceso complicado y que amerita detenerse a analizar sus momentos y condiciones, ya que de manera general, la comunicación es vista como una simple emisión y recepción de mensajes, sin contexto ni contenido social y político.

De la misma forma, el tema de la comunicación institucional es reflexionado como una propuesta válida para los tiempos actuales de un gobierno autónomo descentralizado, y el plan de comunicación, como una herramienta indispensable para la socialización de la gestión local. Se trata también dos temas importantes como son la planificación estratégica y la estrategia de comunicación, en el marco de la comunicación para el desarrollo.

#### 1.1 Definición

La palabra comunicación se deriva del latín *communis* que significa común. Cuando se comunica se está tratando de establecer una comunidad con alguien, se propone compartir una información, una idea o una actitud. “Comunicar es hacer común algo, lograr una comunión, tender al establecimiento de una comunidad” (Gil, 1978).

Teniendo en cuenta que la comunicación está inmersa en un contexto político, socio-cultural y económico de una sociedad, existen algunas definiciones que superan el aspecto físico de la comunicación y la relacionan con otros factores como el psicológico, sociológico y tecnológico; así se manifiesta que la “comunicación (...) es el uso deliberado, intencional directo o inmediato de signos simbólicos, físicos y mentales, con el propósito de transmitir información o valores lógicos de expresión en la mente de quienes la reciben” (Palacios, 1983).

La comunicación es considerada un proceso, entendido como el conjunto de operaciones mentales, actitudes y acciones que se presentan en forma progresiva, esto es, una a continuación de otra. Para el campo sociológico, la “comunicación es el proceso por medio del cual existen y se desarrollan relaciones humanas” (Fernández, 2007).

## **1.2 Proceso de la comunicación**

La comunicación permite expresar ideas, pero también enseña cómo frente a la recepción de un mensaje se puede cambiar de opinión, conducta, experiencias y costumbres, y deja a una persona indiferente cuando el Medio de Comunicación utilizado no da cabida a la respuesta de retorno. La comunicación para ser tal atraviesa un conjunto de momentos o mecanismos y tiene tres elementos básicos:

### **a. Comunicador**

Es aquella persona, grupo de personas o la organización informativa que emite una información. Un individuo puede comunicar mediante la palabra hablada, escrita, con dibujos, gestos o señales especiales. Un grupo puede comunicar a través de sus representantes, líderes y conductores o por medio de todos sus integrantes.

### **b. El mensaje**

Es la idea o conjunto de ideas, los sentimientos, acciones, acontecimientos y, en general, los contenidos que se transmiten para conocimiento de los demás. Un mensaje puede tomar la forma escrita, hablada, con imágenes, movimientos de cuerpo, o “cualquier señal cuyo significado pueda interpretarse (Giraud, 1979).

### **c. El Perceptor<sup>27</sup>**

Es la persona o grupo de personas el que recibe un mensaje. Están en capacidad de leer, escuchar, observar, operacionalizar y responder. Es sinónimo de Emisor, Interlocutor, o Comunicador en el proceso básico de comunicación.

### **1.3 Momentos del proceso de comunicación**

Los momentos principales o proceso de la comunicación, “es la manera como ésta se realiza, es decir, las fases por los que atraviesa el Mensaje desde el instante en que sus elementos se originan en la fuente hasta llega a su Destino” (CIESPAL, 1995). Este mecanismo es el siguiente:

1. La FUENTE proporciona datos o elementos que integran el MENSAJE. Estos elementos son recogidos por el COMUNICADOR-CIFRADOR.
2. El COMUNICADOR transforma estos datos en signos comprensibles, es decir, CODIFICA, CIFRA O REDACTA.
3. Las ideas transformadas en EXPRESIONES SIGNIFICATIVAS constituyen el MENSAJE O SEÑAL que se desea transmitir.
4. El MENSAJE O SEÑAL pasa luego a los CANALES O MEDIOS DE COMUNICACIÓN, que pueden ser las ondas sonoras, el papel (periódicos, revistas, libros), la radio, la televisión, el cine, el teléfono, el telégrafo, el satélite, etc.
5. El MENSAJE es captado por el PERCEPTOR el cual debe DESCIFRARLO, es decir, asignar a cada signo la idea correspondiente.
6. Una vez DESCIFRADO EL MENSAJE, éste llega a su DESTINO, que puede ser la mente o conciencia del individuo, el seno de un grupo político, de una sociedad literaria, deportiva o cultural, un curso escolar o un público cualquiera (Ibid).

En síntesis, este proceso manifiesta que el mensaje que el comunicador o perceptor recoge de la Fuente para comunicar, debe ser cifrado o codificado (ponerle en un nivel de entendimiento para otra persona) para su envío. Luego el mensaje es captado y descifrado. Es necesario que exista un “campo de experiencias similar” (lenguaje común) para poder descifrar el mensaje.

---

<sup>27</sup> El término “Perceptor” fue desarrollado por algunos teóricos de la comunicación para diferenciarlo del “Receptor”, que comúnmente se ha utilizado para referirse al aparato físico que recibía las señales: la radio.

Par que el proceso de comunicación pueda desarrollarse es necesario que exista “la comunicación de retorno”, que es la contestación de la persona que recibió el mensaje, y que confirma que entendió (independientemente si le gustó o no).

El “Feed-back” o la comunicación de retorno, pone de manifiesto la diferencia entre un proceso de comunicación y un “acto informativo”.

La diferencia fundamental entre Comunicación e Información reside en la respuesta del interlocutor o receptor. Esta acción se denomina feed-back o comunicación de retorno. Mientras que la información no precisa feed-back, la comunicación para poder seguir estableciéndose, sí. Por ejemplo, si una persona recibe mensajes sin oportunidad de responder o reaccionar, se encuentra en una acción informativa, y no en un proceso de comunicación. Se puede decir que la información complementa la comunicación, ya que lo que se comunica es información en los mensajes. La comunicación da un paso más en las relaciones entre las personas o grupos (Palacios, 1983).

## 2. COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

A pesar de los grandes adelantos de la tecnología de la comunicación y las nuevas propuestas de trabajo empresarial y organizacional, la comunicación institucional tiene la misma importancia para distintas clases de organizaciones e instituciones<sup>28</sup> de nuestra sociedad, y más aún, continúa profundizándose para adaptarse a los nuevos procesos y desafíos de los contextos latinoamericanos, y del Ecuador en particular, al contar con una Constitución reciente y con un modelo de desarrollo (sumak kawsai) que pretende marcar diferencia con el modelo tradicional que se implementó en el país en años anteriores.

La comunicación Institucional puede definirse como el tipo de comunicación realizada de modo organizado por una institución o sus representantes, y dirigida a las personas y grupos del entorno social en el que desarrolla su actividad. Tiene como objetivo establecer relaciones de calidad entre la institución y los públicos con quienes se relaciona, adquiriendo una notoriedad social e imagen pública adecuada a sus fines y actividades (Laporte, 2011).

La comunicación institucional es considerada como una herramienta fundamental que facilita y comprende el planeamiento estratégico de una organización o institución. Alude a las relaciones, los mensajes y la información que las instituciones establecen con sus diversos públicos (interno y externo), en forma integrada, coordinada y alineada en función de su visión y objetivos. Desde el punto de vista teórico y práctico, la gestión de la *comunicación institucional* se basa en el conocimiento y en la utilización de instrumentos estratégicos tales como un plan de comunicación que integre la cultura organizacional, la política de comunicación, a los objetivos y a la planificación global de la organización.

Las características de las organizaciones e instituciones son distintas y sus campos de acción son variados y con la posibilidad de comunicarse casi al instante con cualquier

---

<sup>28</sup> La UNESCO y otras organizaciones internacionales avalaron el concepto de comunicación institucional en el año de 1980. A partir de este impulso CIESPAL ha profundizado estudios y publicaciones en torno al tema, enmarcándole en un complejo sistema político, socio-cultural y económico, interdependiente.



parte del mundo, debido al desarrollo de las telecomunicaciones y los sistemas de redes sociales. Sin embargo, las diferencias entre una empresa privada con fines comerciales y económicos, y una institución u organización con fines de servicio social, definen a la comunicación institucional de la comunicación organizacional.

Mientras la comunicación institucional que desempeña una organización con propósitos de servicio social, tiene un enfoque integral con el entorno; se aleja del marketing y la publicidad para realizar su trabajo; en cambio, la comunicación organizacional de una empresa privada, hace uso de estas herramientas para ejecutar sus acciones, ya que su razón de ser es la rentabilidad económica.

Mientras la comunicación institucional presenta su trabajo a la opinión pública y al espacio público; la organizacional, vende su trabajo, y se acoge si hay voluntad de sus ejecutivos a generar formas de Responsabilidad Social Corporativa.

La comunicación dentro de una empresa privada adquiere un carácter jerárquico, basado en órdenes y mandatos, aceptación de políticas, etc. Es por ello que hay que destacar la importancia de la relación individual frente a las relaciones colectivas y la cooperación entre directivos o altos mandos y trabajadores. La efectividad y buen rendimiento de una empresa depende plenamente de una buena comunicación organizacional. Así pues, la comunicación organizacional estudia las formas más eficientes dentro de una organización para alcanzar los objetivos esperados y proyectar una buena imagen empresarial al público externo (Wikipedia, 2011).

La comunicación organizacional en la actualidad se ha nutrido de muchos enfoques y metodologías que apuntan a lograr los objetivos empresariales, facilitar una comunicación interna agradable y eficiente, e implementar una comunicación externa que mejore y promueva la imagen de la empresa. Algunos profesionales de la comunicación, manifiestan que “la comunicación organizacional, es el planteamiento que está ‘moda’, y guarda relación con los procesos de mercado (...) la oferta de servicios tiene que ser competitiva, y debe nutrirse de las herramientas que ayuden a

vender, y si se logra colocar la oferta con una buena comunicación organizacional, quiere decir que es exitosa” (Periña, 2010).

Hoy en día muchas organizaciones e instituciones trabajan con las herramientas de la comunicación organizacional, por cuanto uno de sus objetivos es el ser “sostenibles” económicamente en el tiempo, lo cual garantizaría el ingreso y la rentabilidad de la inversión, y la estabilidad de los empleados.

La comunicación organizacional es una herramienta de trabajo que permite el movimiento de la información en las organizaciones para relacionar las necesidades e intereses de ésta, con los de su personal y con la sociedad. La comunicación organizacional también nos permite conocer al recurso humano y evaluar su desempeño y productividad, a través de entrevistas y recorridos por las diversas áreas de trabajo. Asimismo, la comunicación en las organizaciones es fundamental para el cumplimiento eficaz de sus objetivos. Es un medio que, en conjunto, permite el desarrollo de sus integrantes para enfrentar los retos y necesidades de nuestra sociedad (Martínez, 2009).

A pesar que es muy similar la línea de trabajo, la comunicación organizacional se adapta fácilmente a estrategias cortas; mientras de que la *comunicación institucional*, se enmarca en la planificación de la comunicación a través de herramientas técnicas, en la elaboración de “planes de comunicación” en donde se visualiza la integridad de la organización, esto es: agradable clima laboral, buen trato personal y salarial, trabajo planificado en busca de conseguir objetivos comunes, relación exitosa con socios externos, socialización de la información hacia los públicos locales, y programas de capacitación y educación.

Se puede decir que depende de la decisión política y técnica de una organización o institución pública o privada, el trabajar con las herramientas y enfoque, de cualquiera de las dos alternativas. Lo más importante es que los procesos de comunicación sean tratados de manera participativa, acorde a los objetivos, visión y misión; es decir,

planificados de tal manera, que consten en un documento conocido y validado por la organización.

Para el presente estudio se ha analizado la pertinencia de utilizar los términos de **Comunicación Institucional**, por cuanto este puede contener metas y herramientas de la **Comunicación Organizacional**. Además, el proceso de elaboración de un **Plan de Comunicación Institucional**, toma en cuenta no sólo a públicos internos y externos en relación a la sostenibilidad empresarial, sino el modelo de desarrollo adoptado por el país.

En relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, la planificación de la comunicación debe ir de la mano con los procesos de la construcción colectiva de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT; ya que el criterio de implementar lo planificado de ir acompañado con un uso correcto de la aplicación de el uso de medios, estructura del discurso, socialización de la gestión, información adecuada y educativa, y acorde a la visión territorial que los actores locales hayan proyectado.

En la mayor parte de organizaciones no gubernamentales, el área de comunicación, ha pasado a denominarse simplemente “Comunicaciones”; de igual manera en las instituciones estatales y en los GAD, como el área de “comunicación institucional”. Es muy importante haber superado los departamentos o áreas de “relaciones públicas”, porque negaba la existencia de procesos de comunicación, y por ende, una proyección al cumplimiento de los objetivos de la planificación estratégica.

Con la nueva Constitución, y con las metodologías de la SENPLADES para la realización de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, un gobierno autónomo descentralizado, está obligado a planificar técnicamente la comunicación, como un elemento vital para posicionar el modelo de gestión de su gobierno.

### 3. EL PLAN DE COMUNICACIÓN

A nivel general planificar es un proceso que permite pensar, ordenar y organizar una serie de acciones, actividades, etapas o secuencias, para encaminarse a lograr aquello que se quiere.

Cuando se habla de proceso, el concepto de planificación se estructura con cuatro elementos necesarios que son: proceso, eficiencia, plazos y metas. “Desde esta perspectiva se entiende como planificación al proceso sistematizado, a través del cual es posible dar mayor eficiencia a una actividad a fin de alcanzar en un plazo mayor o menor el conjunto de metas establecidas” (Bordenave, 1978:107).

La planificación en la actualidad es necesaria y obligatoria en todas las organizaciones, si se quiere brindar un trabajo responsable. Debe ser entendida, comprendida y asimilada por quienes van a implementar lo planificado.

Cuando se habla de planificar la comunicación, significa nuevamente encarar esta temática como un proceso, ya que no puede ser ideada o ejecutada al azar, o sugerida por el directivo más lúcido de la institución. Debe ser elaborada por profesionales y conocedores de la materia.

El **Plan de Comunicación** es la herramienta que contiene el conjunto de acciones y actividades, sobre la base de un proceso de planificación estratégica, concertado y socializado en la institución. Está determinado por una estructura lógica con objetivos, programas y proyectos, relacionados a la socialización de información interna y externa, desarrollo de espacios educativos y formativos, en el marco de la planificación general de la organización. Puede contener una o más estrategias, dependiendo del objetivo, actores, recursos, y medios seleccionados.

El plan de comunicación, facilita el acercamiento a la comunidad, actores institucionales internos y externos (públicos y privados). Es el canal adecuado para implementar “acciones estratégicas” que redunden en la consecución de la Visión y Misión institucional, y sobre todo, evidencia el presupuesto necesario para desarrollar las actividades.

### **3.1 Planificación Estratégica**

La planificación estratégica consiste en la identificación de todos los elementos que dan cuenta del estado actual de la organización: el contexto político, histórico, socio-cultural, económico y ecológico. Entiende su realidad, propone mecanismos para superar problemas, fija un horizonte futuro acorde a un modelo desarrollo incluyente y participativo, y proyecta e identifica las acciones para implementar lo planificado.

La planificación estratégica es concertada y elaborada de manera técnica. Es un proceso de reflexión-acción que permite tomar decisiones en relación a las orientaciones FUTURAS de la organización. Traza el camino, evidencia los medios y recursos necesarios para lograr un objetivo o resultados. Toma en cuenta: los cambios del entorno, las capacidades de la organización, y los valores de los socios y líderes.

### **3.2 Estrategia de comunicación**

Es muy común confundir el ejercicio de la comunicación social directamente con la práctica periodística, y en muchos sitios se ha llegado a establecer erróneamente que sinónimo de comunicación es hacer boletines de prensa.

El sesgo profesional nace con algunas propuestas de universidades que sólo preparan “periodistas”; es decir, aquellos profesionales para implementar y desarrollar su trabajo mediante la aplicación de los “géneros periodísticos”<sup>29</sup> y el conocimiento de alguna

---

<sup>29</sup> Los géneros periodísticos son: la noticia, entrevista, artículo, reportajes y la crónica.

herramienta o alternativa tecnológica (periódico digital, sitios web, etc.). De manera general, este perfil es mano de obra para los medios de comunicación social, entre los que se destacan la prensa, radio, televisión, y medios electrónicos.

Muchas organizaciones privadas, estatales e incluso ONG, preparan el perfil para contratar profesionales “periodistas” para realizar trabajos en áreas y proyectos de desarrollo. Afortunadamente, esta situación está cambiando de acuerdo al peso de la realidad y exigencias de los procesos de desarrollo del país, y del nuevo marco jurídico; incluso la universidad oferta carreras en comunicación con un enfoque más amplio, y no dedicado a las empresas de comunicación, sino a los procesos comunicacionales.

La estrategia no es usar determinados medios como el afiche, el tríptico, la visita a la comunidad, el taller sorpresa o generarse una entrevista en la radio local. Estos son elementos que pueden ser parte de una estrategia de comunicación.

La estrategia no puede ser únicamente un producto comunicacional seleccionado, por ejemplo el tríptico; es ante todo, su concepción, enfoque, aquello que da sentido a todos los componentes que forman parte de éste y que acompaña y entiende la visión integral de lo que quiere lograr la organización o el proyecto. “La estrategia entonces es parte de un plan integral en el que cobra sentido todo lo que se comunica o se deja de comunicar” (Durán, 2001).

La estrategia de comunicación supone muchos elementos que trascienden la idea tradicional del “manejo de medios de comunicación”. Para construir una estrategia de comunicación es necesario que las personas que tienen poder de decisión, entiendan que la comunicación debe tener un enfoque político (no partidista) y técnico a la vez, y por sobre todas las cosas, debe basarse en el contenido y estructura del plan general de comunicación.

La estrategia es un conjunto de mecanismos planificados (la mejor vía) para concebir, utilizar y conducir medios (recursos naturales, espirituales y humanos) en un **tiempo** y en un **espacio** determinado para alcanzar los objetivos establecidos, así como también, para mantenerlos. No es una acción fortuita distanciada de un contexto determinado o que existe en el aire. La estrategia es pensada y analizada, lleva implícita la voluntad de avanzar y lograr los objetivos trazados en el marco de una visión orientadora que posee el Plan de Comunicación (Heibert, 2010).

Existen algunas diferencias entre lo que es un plan de comunicación y una estrategia de comunicación:

Cuadro 10: Diferencias entre plan y estrategia de comunicación

<b>Plan de comunicación</b>	<b>Estrategia de comunicación</b>
Es a largo plazo de acuerdo a la planificación estratégica de la organización. A cinco o más años.	Puede ser a corto, mediano y largo tiempo. Su preocupación fundamental es mejorar y viabilizar lo actual.
Puede contener varias estrategias para implementar lo planificado.	Está dentro de un plan, y por lo general es específico para un tema.
Estructura coherentemente lo que se debe realizar.	Facilita la vía para avanzar en lo planificado.
Necesita aplicar herramientas de planificación para su elaboración: diagnóstico, FODA, mapeo de actores, etc.	Analiza y reflexiona los criterios para su diseño. Se nutre del proceso de la planificación.
Contiene presupuestos y plan operativo.	No necesariamente contiene presupuestos. Una estrategia puede ser “gestión” o “cambio de actitud”.

## 4. COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

Uno de los temas más importantes para el óptimo desenvolvimiento de los procesos de desarrollo, es el de la comunicación y su correspondiente planificación.

De manera reiterativa se ha trabajado desde las organizaciones y proyectos el tema de la comunicación, relacionado al de medios de información o entendida como flujo de información que obligatoriamente se tiene que enviar para socializar lo que se está realizando. De igual manera, se ha creído que es suficiente con elaborar productos comunicacionales como trípticos, plegables, afiches, cuñas radiales, entre otros, para justificar que la organización está trabajando la línea de la comunicación.

Esta situación ha determinado que se asuma como verdadera la premisa que la comunicación sea tomada como un insumo auxiliar que se agrega a algún producto o que se la utilice de manera improvisada o superficial.

La comunicación, desde hace mucho tiempo, se alejó de los enfoques que la reducían al simple intercambio y recepción de mensajes. “Los procesos y experiencias de desarrollo han contribuido para configurar los contenidos de la comunicación actual, catalogándola como una herramienta fundamental para el trabajo del desarrollo llegando a considerarla como el eje para el desarrollo sustentable” (Contreras, 2000).

Una propuesta comunicacional debe ser vista como un eje transversal que atraviesa de principio a fin la planificación, implementación, monitoreo y evaluación.



La comunicación para el desarrollo, basada en la experiencia de procesos de gestión del conocimiento y de otros similares, ha alcanzado un nivel en el que puede tener efectos notables y positivos sobre muchos programas de desarrollo.

Es necesario puntualizar que el discurso y las propuestas de comunicación para el desarrollo se han ido configurando a partir del aporte vivencial de los actores sociales, con el apoyo de los organismos de cooperación público y privado, de la experiencia de fracasos y éxitos en las realidades rurales y urbanas a lo largo de estos últimos años.

Como se menciona en el capítulo anterior el desarrollo para ser considerado como tal, tiene que ser sustentable; es decir, debe ser un proceso de cambio que permita la satisfacción de las necesidades humanas sin comprometer la base misma del desarrollo, es decir, los recursos naturales. El objetivo general de este proceso es lograr desarrollo equitativo en lo económico, justo y participativo en lo social, que reoriente y sea eficiente en lo tecnológico y, finalmente, que use, conserve y mejore el ambiente.

En este sentido no existe comunicación ligada al desarrollo sin procesos sociales. La comunicación para el desarrollo no es una proclamación de principios ni un conjunto de teorías, sino un espacio de construcción de formas de desarrollo con participación ciudadana.

Las propuestas y enfoques de la comunicación tienen que aportar a la construcción de alternativas viables para implementar un tipo de desarrollo y de organización mucho más humana y respetuosa.

La comunicación articulada al desarrollo es un proceso de participación ciudadana en el ejercicio y construcción de su palabra. Parte de la sociedad, del dinamismo, sinergia y tensiones sociales que marcan rupturas, acuerdos, evoluciones, crisis. Parte de la realidad en movimiento, de las sociedades en relación, de los sujetos haciendo cultura, sociedad e historia (Contreras, op.cit).

## **CAPITULO IV**

### **1. EL PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA PARROQUIAL DE PAPALLACTA**

La elaboración de un plan estratégico de comunicación aplicado a un Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD, y bajo las nuevas condiciones que presenta la nueva Constitución del Estado, rebasa las metodologías tradicionales de elaboración de planes y estrategias de comunicación empresarial, en los niveles interno y externo, y sus objetivos orientados a proyectar imagen y no a construir procesos.

Amerita entender el momento político, el modelo de desarrollo, y el complejo sistema de planificación, que va desde lo local, hasta empatarse con el nacional; con un profundo análisis de las dinámicas territoriales, y con la obligación de socializar e informar permanentemente a la población.

La SENPLADES ha facilitado las directrices de planificación, pero no los pasos metodológicos para su arranque, desarrollo y culminación; de igual manera, en el tema de comunicación que es un elemento calve en el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, no existe ninguna sugerencia metodológica, ni herramientas para el diseño de un plan de comunicación participativo.

En este último capítulo se detallan dos productos importantes en el marco del desarrollo de la tesis: una “propuesta metodológica” para la elaboración de un plan estratégico de comunicación participativa para un GAD, y el Plan Estratégico de Comunicación Institucional de la Junta Parroquial de Papallacta.

## **2. Diseño metodológico para elaborar un plan estratégico de comunicación institucional para un gobierno autónomo descentralizado**

### **2.1 Pasos**

#### **Paso 1: Voluntad del GAD**

- Es fundamental partir de la voluntad de las autoridades, y consecuentemente de la autorización para realizar este trabajo.
- Implica que el GAD ha detectado e interiorizado la necesidad de elaborar su Plan Estratégico de Comunicación Institucional.
- Las autoridades del GAD nombrarán una comisión o responsable/es para sacar adelante este proceso.
- Debe haber una resolución del directorio o de la asamblea.

#### **Paso 2: Preparación**

La comisión o el responsable deben preparar el camino para arrancar con pie firme la planificación. Esto significa varias actividades:

##### **a. Realizar una propuesta sencilla para el directorio**

###### **Aspectos metodológicos**

Cómo se va a realizar el trabajo: herramientas participativas, talleres, trabajo de grupo técnico, entre otros.

###### **Logística y material**

Qué es lo que se va a necesitar para el proceso de elaboración del plan: copias, tarjetas de visualización, papel, computadora, desplazamiento (transporte), alimentación, etcétera.

###### **Tiempos**

En cuánto tiempo podrá estar listo el Plan de Comunicación. Una planificación de las características que requiere un GAD, no puede hacerse en una semana; por lo

tanto, hay que dimensionar los tiempos no sólo del equipo técnico, sino de toda gente necesaria que va a participar, y las etapas metodológicas.

### **Costos**

Tener un cálculo referencial de cuánto va a costar el proceso de elaboración.

Con una propuesta sencilla que señale el cómo se va a enfrentar el trabajo, es más fácil gestionar o buscar los fondos requeridos en alguna organización de apoyo, en caso que el GAD no disponga del rubro total.

### **b. Conformar el equipo técnico que facilite el proceso**

Generalmente en los GAD hay personas responsables del proceso de comunicación, y por tanto, deben liderar el trabajo. Si no existe la actividad y puesto de comunicación, como pasa en muchas juntas parroquiales, se designará una persona responsable.

Si amerita el caso, se puede ubicar a personas claves de organizaciones amigas que puedan ayudar y asesorar.

### **c. Capacitar al equipo técnico**

- Conceptos y definiciones sobre comunicación y planificación.
- Metodología a utilizarse.
- Herramientas a aplicarse.

### **Paso 3: Diagnóstico**

- Diseño y aplicación de encuesta de comunicación enfocada a indagar problemas, ubicar medios, y seleccionar temas.

- Taller participativo para el diagnóstico de comunicación. Se aplica cualquier herramienta. En este caso se sugiere la matriz básica de problemas: problema, causa solución.
- Se obtienen los resultados, se analiza.

#### **Paso 4: Organización de los problemas e identificación de los componentes del proceso comunicacional**

Una vez analizados los resultados de la encuesta de comunicación e identificados los problemas comunicacionales mediante la aplicación de un taller participativo, se procede a ordenarlos y clasificarlos de acuerdo a las características que presentan y conforme a un análisis de problema-causa-solución.

Se determinan los componentes que permiten organizar los resultados del diagnóstico, los cuales van a guiar la estructura del Plan de Comunicación; estos son pueden ser varios, dependiendo de la complejidad del GAD.

Un componente puede denominarse “programa”, cuya función es ordenar los temas según su condición temática; por ejemplo, los problemas de conocimiento, cuya solución debe ser la capacitación, deberán ser ubicados en un componente o programa de “Formación y capacitación”. La idea de este paso es la ubicación y organización de los problemas en los programas o componentes adecuados.

#### **Paso 5: Definición de la estrategia para viabilizar el Plan de Comunicación**

Significa que hay que encontrar una estrategia para poder arrancar con las actividades del plan. Se buscan aquellos elementos que se consideran como claves que han salido de los análisis del taller de diagnóstico y de los resultados de la encuesta.

Estos caminos vienen a ser una estrategia concreta para alcanzar los objetivos de la planificación de la comunicación; en este caso, socializar la gestión de la Junta Parroquial, y ésta sea entendida y asimilada por su gente. Un ejemplo pueden ser el

trabajar más con una organización local, antes que con otro GAD; o poner más énfasis en unos temas que en otros; respondiendo a los resultados del diagnóstico.

### **Paso 6: Definición del enfoque comunicacional**

A pesar que el enfoque del plan debe ser integral, en muchas ocasiones un GAD puede definir su enfoque de comunicación únicamente hacia la información de la gestión, ya que para los procesos educativos, tiene otra estrategia.

Lo más recomendable es que el plan deba tener un enfoque de construcción de procesos comunicativos, educativos, y de coordinación.

### **Paso 7: Identificación de interlocutores y actores**

Se dividen en interlocutores directos e indirectos o de apoyo estratégico. Los primeros, son los actores locales que van a participar en todo el proceso de implementación, tanto en la coordinación de acciones, como los procesos de capacitación y formación. Son los grupos pertenecientes a comunidades y personal de los GAD.

Los interlocutores indirectos o de apoyo, son los actores institucionales que trabajan en la zona, cuya característica principal es el brindar apoyo técnico y financiero; en este caso, las ONG, y los programas y proyectos que se desarrollan en la zona.

### **Paso 8: Descripción de los componentes para trabajar el proceso comunicacional**

Se debe explicar y ponerle contenido a los componentes escogidos para trabajar el plan. Su número se determinará de acuerdo a la amplitud del Plan de Comunicación.

### **Paso 9: Programación general**

Este paso tiene dos actividades concretas:

## 1. Objetivos de los componentes del Plan de comunicación

Para cada uno de los componentes identificados para viabilizar las actividades del Plan de Comunicación, se determinan objetivos. Ejemplo:

<b>Componente 1: Coordinación y gestión institucional</b>	<b>Componente 2: Información y productos comunicacionales</b>	<b>Componente 3: Formación y capacitación</b>
<b>Objetivo</b> Facilitar los procesos de diálogo y coordinación sobre temas de interés entre los actores locales nacionales e internacionales.	<b>Objetivo</b> Generar contenidos, material y productos comunicacionales para mejorar el conocimiento de las personas y de la gestión de la Junta Parroquial.	<b>Objetivo</b> Fortalecer las capacidades de los actores locales mediante la dotación de herramientas y programas de aprendizaje para aportar en el conocimiento sobre temas de importancia para la gente.

## 2. Determinación de actividades

Una vez que se han identificado los componentes y objetivos que estructuran el Plan Estratégico de Comunicación Institucional, se retoma el trabajo del análisis de los resultados del diagnóstico participativo y de la encuesta, y se proceso a determinar las actividades necesarias para implementar el plan. Ejemplo:

<b>Componente1: Coordinación y gestión institucional</b>	
<b>Objetivo</b> Facilitar los procesos de diálogo y coordinación sobre temas de interés entre los actores locales nacionales e internacionales.	
<b>Propuesta de solución</b>	<b>Actividades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes ante la entidad adecuada para mejorar la cobertura y la señal de canales de TV y emisoras de radio.</li> </ul>	Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura de canales de TV y de emisoras para la Parroquia Papallacta.
<ul style="list-style-type: none"> <li>La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes ante la entidad adecuada para dotar del servicio de internet a toda la parroquia.</li> </ul>	Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura del servicio de internet.

### Paso 10: Programación Operativa Anual, POA

Se trabaja de manera participativa en un taller, y se utiliza una herramienta adecuada para fijar fechas, montos, responsables y aportes. Existen varios formatos de matrices que pueden ayudar a la programación operativa.

Los GAD en el país elaboran el presupuesto anual los meses de octubre de cada año. Según el Artículo 216, referente al Período, manifiesta: “El ejercicio financiero de los gobiernos autónomos descentralizados se iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior” (COOTAD, 2011).

### **Paso 11: Difusión**

Una vez culminado el POA es necesario socializar el trabajo a la gente de la Junta Parroquial.

### **Paso 12: Monitoreo y Evaluación**

**El monitoreo**, es una herramienta que ayuda a medir el estado de ejecución de las actividades y metas propuestas en la planificación, con el fin de determinar si se está avanzando y en qué medida, hacia el cumplimiento de los resultados y objetivos trazados.

**La Evaluación** es la herramienta que apoya en la acción de “valorar” y “calificar”, en cualquier momento del ciclo de vida del POA, si se ha alcanzado (y en qué proporción con respecto a lo planificado) o no nuestras metas y objetivos trazados.

Se recomienda realizar las acciones de monitoreo y evaluación del POA de forma continua o periódica.



### 3. ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA PARROQUIAL DE PAPALLACTA

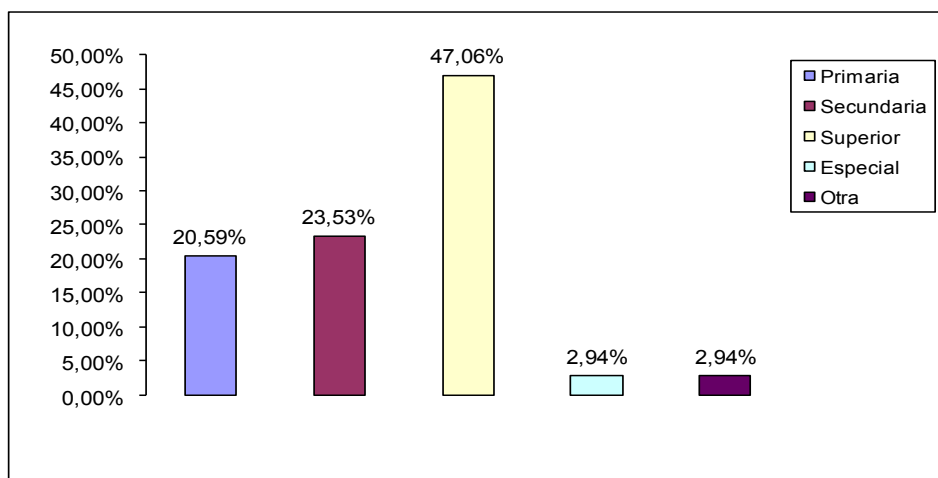
#### 3.1 Diagnóstico

##### 3.1.1 Resultados de la encuesta de comunicación en Papallacta

La encuesta se realizó el día 17 de agosto de 2011 a las treinta y cuatro personas que conforman la Asamblea Parroquial de Papallacta. Se aprovechó que los días 16 y 17 de agosto se llevó a cabo los talleres de diagnóstico participativo para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, en donde se trabajó el componente de comunicación.

El cuestionario tiene ocho preguntas de carácter semi estructuradas para facilitar la respuesta y la tabulación de los datos. A continuación se presentan los resultados y la correspondiente interpretación por cada una de las ocho preguntas realizadas, así como también, las sugerencias que se presentaron; éstas son:

#### 1. Nivel de instrucción de los encuestados



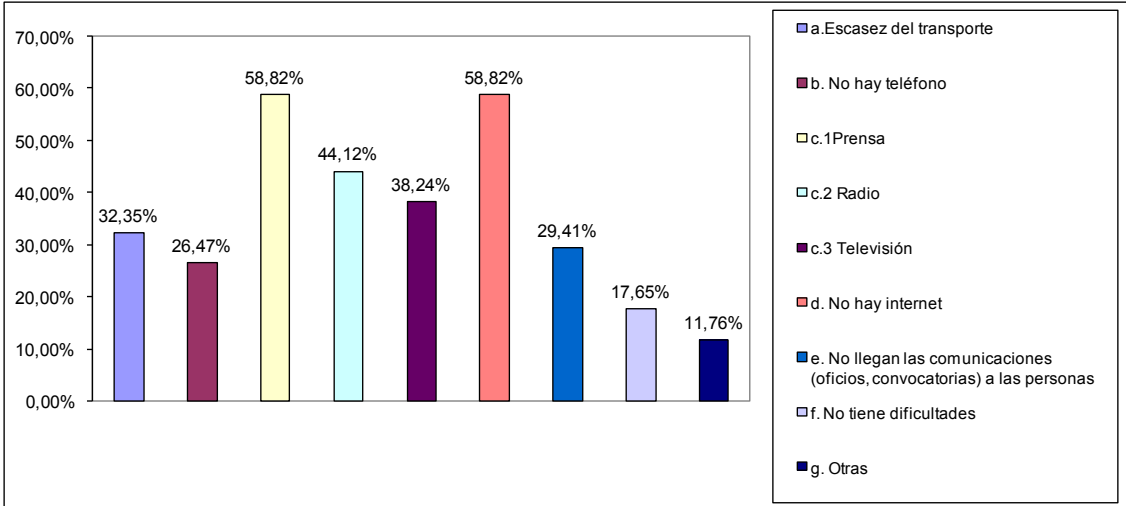
Un dato importante es que el 47,06% tiene instrucción superior. Muchas personas que conforman la Junta Parroquial y la representación ciudadana han sido parte de

procesos de fortalecimiento y preparación profesional mediante el aporte de algunos proyectos implementados en la zona desde hace varios años. El presidente y el equipo técnico tienen formación profesional, y son parte del apoyo de proyectos de conservación desde el año 1992, con financiamiento de la USAID, CARE, The Nature Conservancy (TNC), Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), Municipio de Quijos, Consejo Provincial, entre otros.

El 23,53% de personas que llenaron la encuesta tienen formación secundaria, y un 20,59% primaria. Estos datos demuestran que más del 90% de gente que conforma la Asamblea Parroquial, tiene niveles de formación en el sistema educativo formal. El 2.94% manifiesta que su formación pertenece a procesos formativos especiales como zapatería, panadería y trabajos de vulcanizadora.

Como conclusión general se puede manifestar que el 100% de personas encuestadas sabe leer y escribir, y esto garantizaría que la circulación de cualquier producto comunicacional diseñado desde la Junta Parroquial, no tendría dificultad en su lectura.

**2. ¿Qué dificultades tiene para comunicarse en Papallacta?**



Se puede observar que a nivel general el mayor porcentaje de respuestas se inclina por encontrar las dificultades de información y de comunicación en la ausencia de medios de comunicación como periódicos (58,82%), servicio de internet (58,82%), emisoras de radio (44,12%) y canales de televisión (38,24%).

Según la encuesta y ratificada en el taller de diagnóstico, no existen periódicos que circulen en la parroquia. El envío de periódicos como el Comercio, el Hoy o la Hora, que podrían aparecer por su cercanía a la ciudad de Quito, se lo hace directamente a la cabecera cantonal, a una hora de distancia; lo cual determina que la ciudadanía no tenga acceso a noticias actualizadas del país; así como también, de noticias de la misma Junta Parroquial, al no contar con un periódico local.

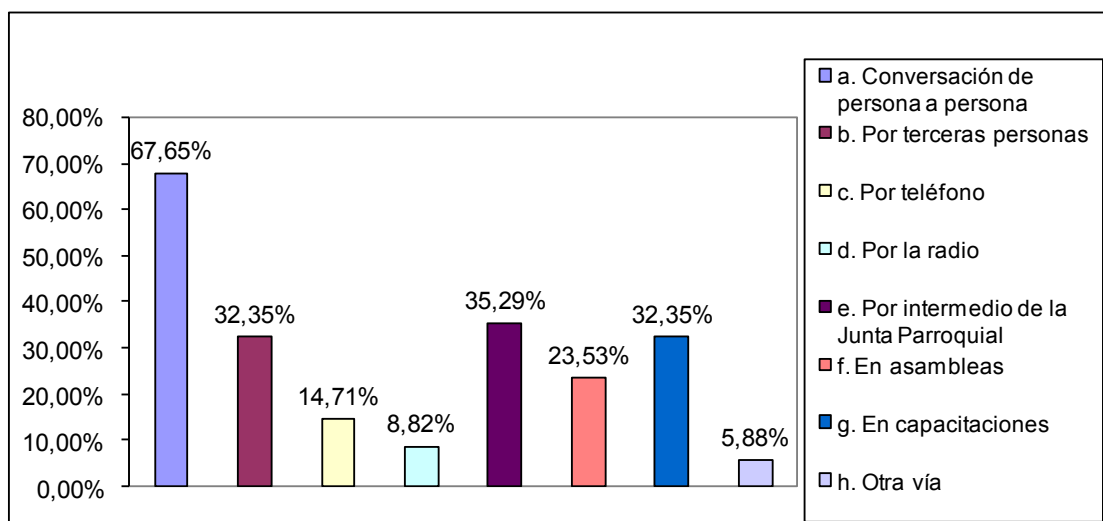
Al mismo nivel que la prensa, otro de los problemas tiene que ver con el acceso a las tecnologías de comunicación y al internet. A pesar que algunos establecimientos locales de servicios turísticos cuentan con este servicio, la mayor parte de la población no. Este alto porcentaje da cuenta que en la parroquia existe una necesidad de tener acceso a esta forma de moderna de comunicación, que tiene una cobertura nacional e internacional, y que implica el uso de la tecnología.

Debido a su ubicación, en la parroquia no hay emisoras de radio comercial que tengan cobertura, tan sólo la radio HCJB, desde hace varias décadas. De igual manera, no ingresa la señal de la televisión nacional.

Se debe tomar en cuenta a la escasez de transporte (32,35%), ya que la gente de Papallacta utiliza únicamente los buses interprovinciales para trasladarse internamente dentro del cantón. Un 29,41% de las personas encuestadas estima que las dificultades para la comunicación en la parroquia, están relacionadas a la eficiencia y adecuada manera de entregar los oficios de invitación y convocatoria por parte de la Junta Parroquial.

El 26,47% ubica al teléfono fijo como clave en la comunicación. Existen cobertura de telefonía celular en la zona, pero la gente sigue reflexionando sobre la importancia de la telefonía tradicional. En las respuestas consignadas en “Otras” en la hoja de encuesta algunas personas manifiestan que hace falta unir más a la población con información actualizada.

**3. ¿De qué manera usted se entera de lo que sucede en Papallacta (barrios, comunidades, comunas, empresas turísticas)?**



La mejor forma de enterarse de lo que sucede en la parroquia es a través de la conversación entre personas (67,65%), lo cual determina que los procesos de diálogo cara a cara, constituyen una vía importante para informarse de noticias relacionadas a la vida cotidiana de los barrios y comunidades de la parroquia.

El 35,29% manifiesta que es la Junta Parroquial la que provee información a la población; lo que evidencia que hay un reconocimiento social como fuente informativa y como canal principal para la generación de mensajes después de los procesos de diálogo.

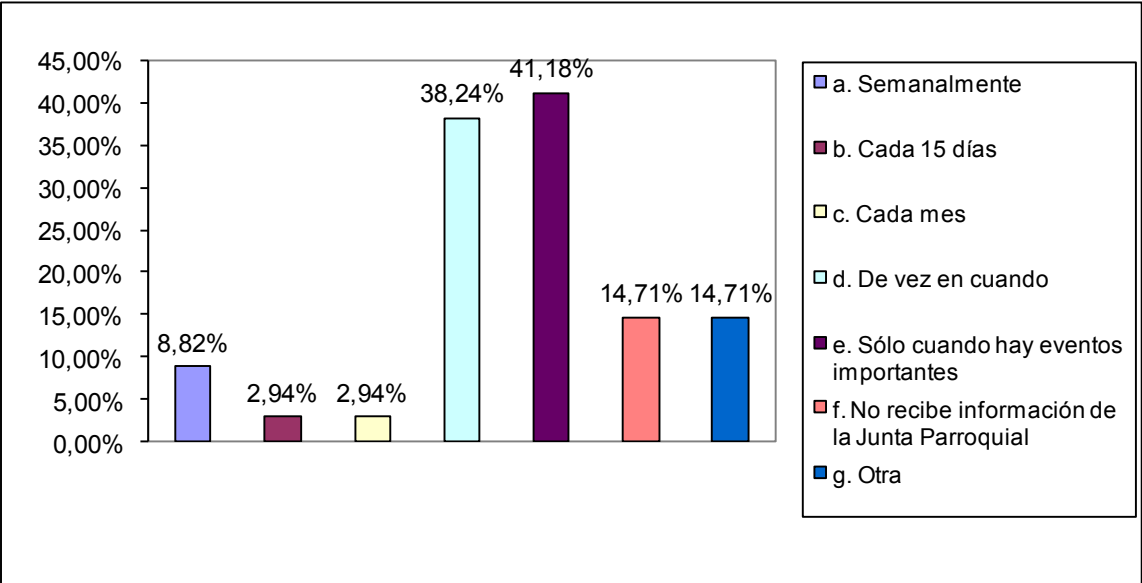
El 32,35% se informa a través de terceras personas, y también en talleres de capacitación, ya que en la zona se implementan proyectos que incluyen programas de

aprendizaje sobre temas productivos y ambientales. Se puede advertir que estos espacios pueden ser una vía excelente para implementar procesos informativos y comunicativos desde la Junta Parroquial.

Algo parecido ocurre con las asambleas (23,53%) como canal de comunicación. Como un mecanismo formal, obligatorio y participativo, se puede generar herramientas para mejorar la forma de informar a la comunidad. El 14,71% por teléfono, y el 8,82% por la radio, como otras formas de enterarse de la que pasa en la parroquia. Las otras maneras manifestadas por la gente encuestada se relacionan a las “reuniones de trabajo”.

Como conclusión se puede manifestar que la Junta Parroquial al tener una presencia como interlocutor directo, debe organizar y buscar alternativas relacionadas con la generación de espacios de diálogo y/o capacitación para aprovechar estos canales de comunicación, que son donde la gente se entera de manera más efectiva de lo que sucede en la parroquia.

**4. ¿Cada qué tiempo recibe información de la Junta Parroquial de Papallacta?**

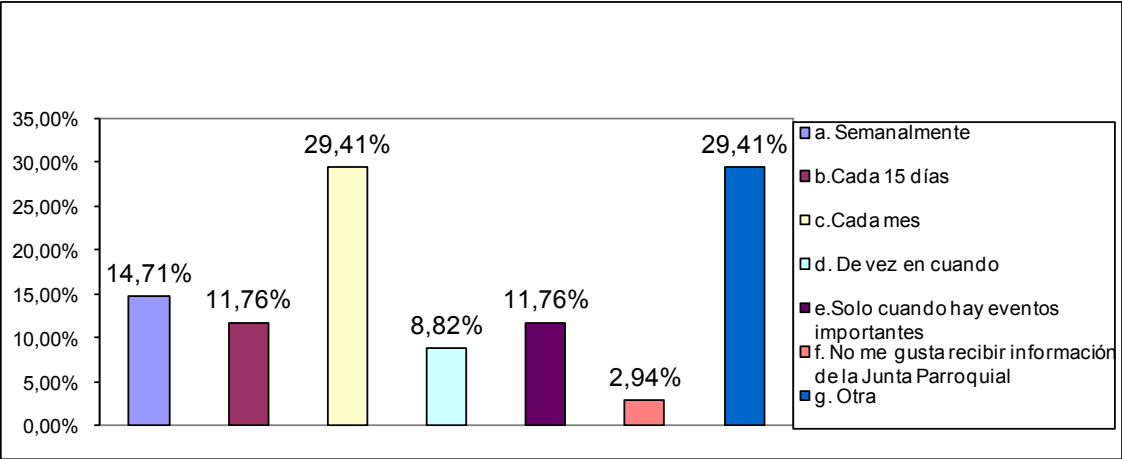


El 41,18% de personas encuestadas señala que únicamente recibe información de la Junta Parroquial de Papallacta “Sólo cuando hay eventos importantes”; es decir, sin un tiempo o fecha establecida. El 38,24% manifiesta que “De vez en cuando”. Estas dos respuestas evidencian en primer lugar, que la Junta Parroquial no cuenta con medios ni estrategias de comunicación, y en segundo término, que la ciudadanía percibe a su GAD como un actor que emite información sólo cuando cree que es conveniente.

El tercer porcentaje más alto, el 14,71%, que manifiesta que no recibe ningún tipo de información por parte de la Junta Parroquial. El mismo 14,71% señala varias respuestas entre las que se destacan las siguientes respuestas: semestral, y cuando necesita de acuerdo con los convenios.

Se puede decir que hace falta ordenar la entrega de información de acuerdo a una planificación, donde se evidencia fechas establecidas, formatos adecuados y contenidos seleccionados.

**5. ¿Cada qué tiempo le gustaría recibir información de la Junta Parroquial de Papallacta?**



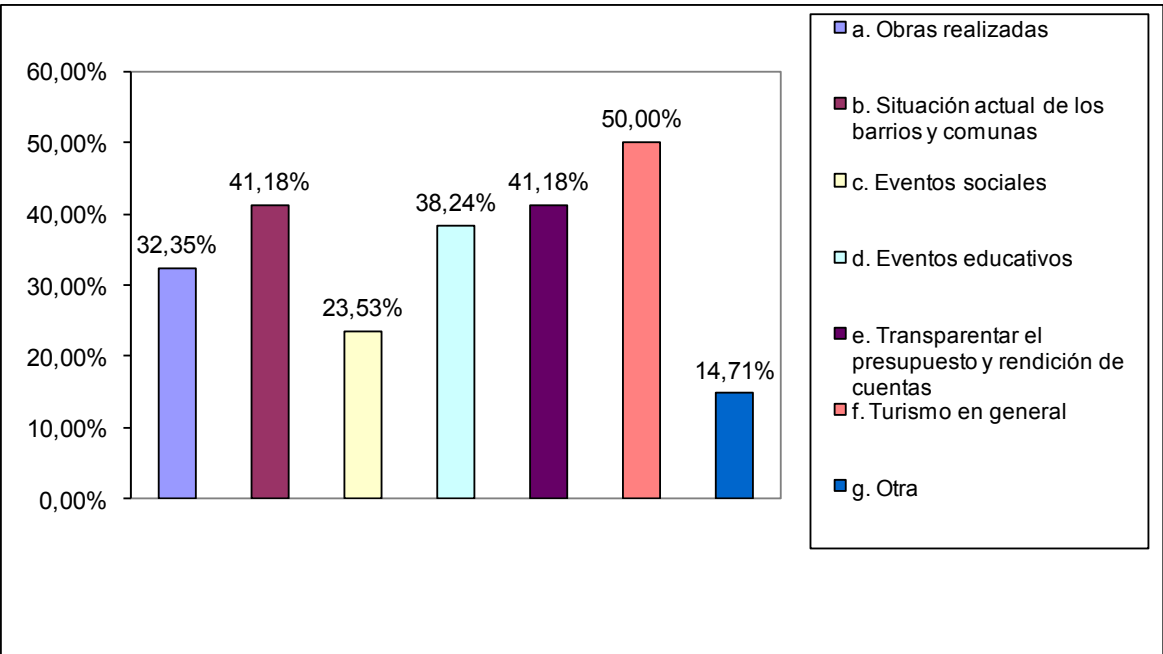
Se puede observar que existe un empate entre las opciones “Cada mes” y “Otra”, con el 29,41%. En relación a la primera, la gente se pronuncia con el deseo de recibir

información de la Junta Parroquial mensualmente; lo cual da a entender que sí hay una necesidad de la ciudadanía por acoger y compartir noticias y comunicados de una manera más estable.

Las respuestas contenidas en la opción “Otra”, hay sugerencias para que la recepción de la información sea semestralmente, y cada trimestre. Hay personas que manifiestan que semanalmente (14,71%), y un porcentaje que se debe destacar que dice que “Cada quince días” y “De vez en cuando”.

Es importante tomar en cuenta la predisposición y necesidad de la gente por recibir mensajes, y que estos tengan una fecha establecida de circulación en la parroquia. La temporalidad deberá estar analizada en el marco de los recursos, deseo de la gente, y los formatos preferidos.

**6. ¿Qué clase de información le gustaría recibir de la Junta Parroquial?**



El 50% señala que el tipo de información que le agradecería recibir está relacionado con temas de turismo. Esta inclinación está marcando una línea de especialización en la elaboración de mensajes y contenidos informativos desde la junta Parroquial. En estos momentos la principal actividad productiva en Papallacta es el turismo, y por lo mismo, la actualidad informativa debe girar en torno a estos temas.

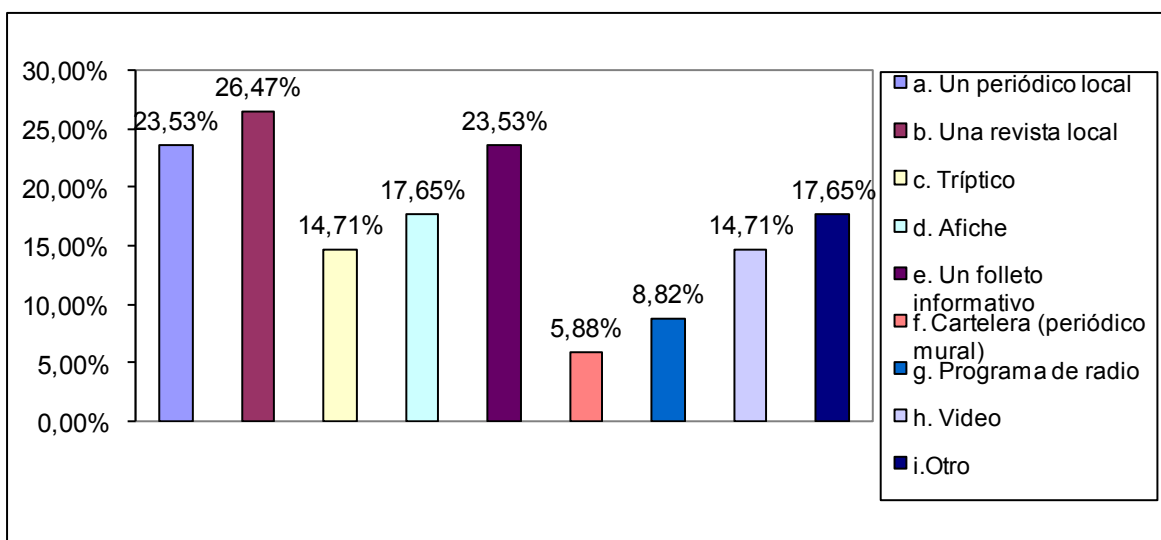
El 41,18% dice que la información debería versar también sobre “La situación actual de los barrios y comunas” y “Transparentar el presupuesto y rendición de cuentas”. Para la gente es fundamental que los dirigentes de la Junta Parroquial puedan justificar el gasto con argumentos creíbles y comprobables ante la asamblea.

El 38,24% cree que son importantes los temas de carácter educativo. En la zona se realizan actividades de capacitación por parte de algunos proyectos, así como también, eventos organizados por la Junta Parroquial y el Municipio de Quijos. Es fundamental socializar estos eventos para que la gente tenga oportunidad de participar y aprovecharlos. Se ha comprobado que la gente valora mucho los certificados de capacitación que avalan su participación y aprendizaje.

El 32,35% se refiere a la necesidad de informarse sobre las obras que realiza el GAD de Papallacta. El 23,53% juzga interesante la información sobre acontecimientos sociales, y un 14,71% señala varias sugerencias de carácter conciliador y concertador.



## 7. ¿A través de qué medio/os le gustaría recibir información de la Junta Parroquial de Papallacta?



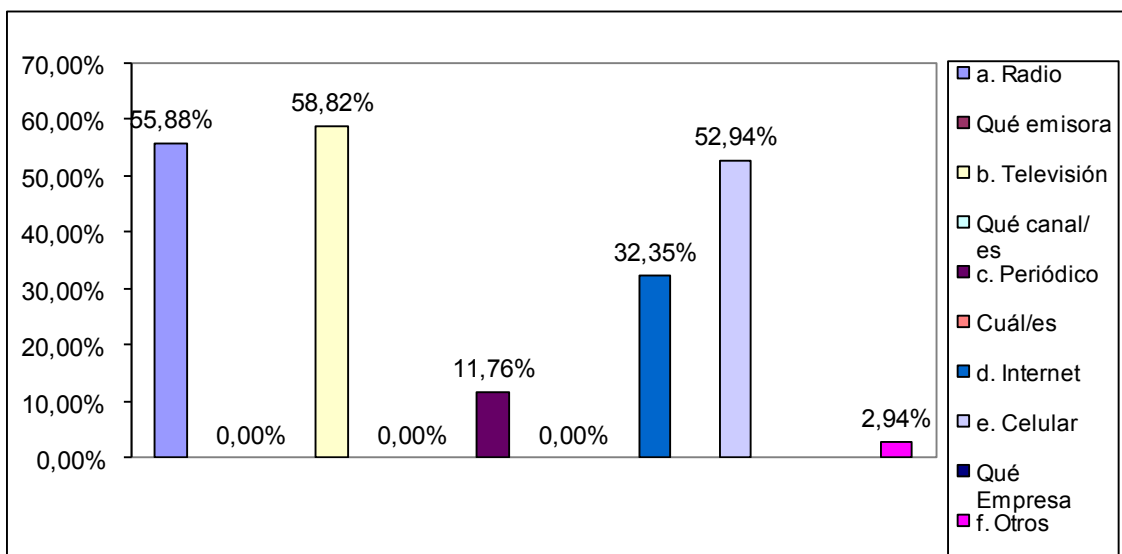
Al 26,47% le gustaría que la Junta Parroquial cuente con una “revista local” para informar a la ciudadanía. El “periódico local” es también muy importante (23,53%) para la gente encuestada; así como también el “folleto informativo” (23,53%).

El 17,65% lo comparte entre el “afiche” y la opción “Otro” que se refiere a: reuniones, asamblea, y la mayor parte de respuestas se inclinó por el internet (correo electrónico, página web).

No se descartan el video y el tríptico como medios de comunicación que debe tomar en cuenta la Junta Parroquial (14,71%). En menor opción se coloca al programa de radio (8,82%), debido a que sólo ingresa con dificultad una sola emisora desde Baeza, y algunos sitios de la zona se capta señal de otras radios de Quito, y por lo tanto, no existe expectativas de que se incrementen frecuencias o señales de otras radios nacionales. Por último de tiene a la cartelera comunitaria o periódico mural (5,88%).

Se puede analizar que el formato o producto comunicacional por el que la gente se inclina es la revista, el periódico local, y el folleto informativo; lo cual advierte, por donde caminar y trabajar para contar con medios de comunicación preferidos.

## 8. ¿A qué medios de comunicación tiene acceso?



Según la mayoría de personas encuestadas tienen acceso a la televisión (58,82%), sobre todo nacional. En orden importancia y de una mejor señal están: Gama TV, luego Teleamazonas, RTS, Ecuador TV, y Ecuavisa. Se debe aclarar que no en todos los sitios de la zona la señal es buena, por lo que en 90% de la parroquia se sintoniza únicamente Gama TV.

El 55,88% tiene acceso a tres radios, y estas son: Radio Selva (Baeza), HCJB, y Radio Pública; y en algunos sitios de la zona una que otra radio de Quito (Canela).

El 52,94% tiene acceso a la telefonía celular, y están presentes las dos principales compañías como lo son: Movistar y Claro. El 32,35% de gente encuestada dice tener acceso al servicio de internet. Esta respuesta hay que analizarla a la luz de las facilidades que tienen los representantes que conforman la asamblea de Papallacta, ya que muchos de ellos trabajan en sitio donde sí se tiene acceso a este servicio, pero a nivel general, uno de los requerimientos y problemas que consideran como problema en la comunicación, está relacionado a la falta de internet.

En relación a los periódicos se tiene al El Comercio, debiendo aclarar que su obtención y acceso se debe a que algunas empresas turísticas lo traen de manera directa de Quito, y luego se comparte entre pocas personas, por eso apenas representa el 11,76%.

### **3.1.2 Principales comentarios y sugerencias realizadas por la gente encuestada**

- Tener como forma de comunicarse los impresos y volantes con noticias claves.
- Que este trabajo si sea productivo y no sea como años anteriores que se archivan los trabajos y se pisan las ilusiones que aparecen como producto de las reuniones.
- Sería factible que por favor se digne en arreglar la carretera interna del pueblo ya que tenemos muchos inconvenientes para nuestra gente de la tercera edad.
- Trabajar sobre la unión de las personas, tomar fuerza en mejorar la presentación de nuestro pueblo a los turistas.
- Sería bueno tener la integridad de todos los actores de la parroquia y ser un pueblo unido.
- Buscar los auspicios de empresas y personas que les interese salir en una revista, folleto, etcétera de Papallacta.
- Se debería promover medios de comunicación comunitarios como radio de corto alcance o pizarras comunitarias donde se informe todo lo que sucede.
- Que no se centre los recursos económicos a una sola actividad, y que exista una distribución equitativa en los diferentes barrios que conforman Papallacta.
- Tratar de enviar con mayor anticipación la invitación a estos talleres que son de suma importancia para el desarrollo de la parroquia.
- El trabajo en el Complejo Termal de Santa Catalina debe ser rotativo.
- Sería muy recomendable tener acceso a más canales de televisión sin que resulte muy costoso.
- Me gustaría que se planifique un proyecto integral dirigido a niños y jóvenes de la parroquia. El proyecto debe ser deportivo y cultural.
- El curso para mi es excelente, las cosas y obras que van a cumplir.

- Felicitar a la junta parroquial de Papallacta por realizar estos talleres ya que es muy importante para la comunidad.
- Debemos seguir apoyando a cada uno de los sectores.
- Felicitando a la organización del gobierno parroquial por tomar esta metodología de participación ciudadana. Espero que puedan culminar con éxito nuestro plan de desarrollo en bien de nuestra población de Papallacta y que lo poco que hemos podido aportar sirva para mejorar el desarrollo de nuestro pueblo.

### 3.2 Resultados de la aplicación de la matriz de diagnóstico de comunicación

Problema	Causas
No hay acceso a información actualizada por falta de canales de TV y emisoras de radio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación geográfica no permite una señal óptima.</li> <li>• Falta de gestión</li> </ul>
No hay servicio de internet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de gestión y presupuesto.</li> </ul>
La cobertura de servicio fijo de telefonía no está completa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay interés de inversión ni el apoyo correspondiente.</li> </ul>
Ausencia de boletines, revistas en la localidad para informarse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay liderazgo para asumir esa responsabilidad.</li> <li>• Escaso presupuesto de la Junta Parroquial.</li> </ul>
No circulan ni llegan los periódicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay distribuidores.</li> <li>• Papallacta no es buen mercado.</li> <li>• No hay gestión para traer los periódicos.</li> </ul>
Dificultad de movilidad interna impide comunicarse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transporte para Tambo y Chalpi.</li> </ul>
No hay información disponible sobre los barrios y comunidades de Papallacta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay medios de comunicación locales.</li> </ul>
Las invitaciones y comunicados de la Junta Parroquial no llegan con	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay una persona responsable.</li> <li>• No hay planificación ordenada.</li> </ul>

Problema	Causas
anticipación.	
No hay información disponible y accesible sobre temas de turismo y áreas protegidas que esté circulando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No circula información actualizada. Los materiales informativos impresos de algunos proyectos se agotaron. En los actuales momentos no se desarrolla ninguna propuesta de comunicación o campaña de difusión sobre temas de turismo, conservación o sensibilización que lidere algún proyecto u organización.</li> </ul>
No hay una estrategia amplia para informar sobre los procesos de planificación parroquial, cantonal y provincial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se han elaborado productos comunicacionales como boletines, tríptico, entre otros.</li> </ul>
El Ministerio de Ambiente del Ecuador, MAE, no aporta en los procesos de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El MAE tiene un personal limitado y en la actualidad es un organismo que no aporta.</li> <li>• El MAE no tiene material de educación ambiental, ni programas de comunicación ambiental, que pueda compartir.</li> </ul>
No existen programas participativos relacionados a la educación y comunicación ambiental, y turismo en la parroquia y el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conoce cómo realizarlos.</li> <li>• No hay apoyo para desarrollar.</li> </ul>
Las discusiones y reflexiones que salen de las reuniones y asambleas no se recogen de manera adecuada y se pierden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conoce metodología para organizar la información.</li> </ul>
No todas las personas conocen los	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay programas de capacitación.</li> </ul>

<b>Problema</b>	<b>Causas</b>
conceptos de turismo.	
La historia de Papallacta no se conoce, y se debe informar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay documentos disponibles.</li> </ul>
Las empresas de turismo de Papallacta no están unidas para la promoción de la zona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cuenta con una estrategia de comunicación turística.</li> </ul>
El equipo técnico y la directiva de la Junta Parroquial no socializan adecuadamente su gestión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocen cómo trabajar el tema comunicacional.</li> </ul>

### **3.3 Organización de los problemas e identificación de los componentes del proceso comunicacional**

Una vez analizados los resultados de la encuesta de comunicación e identificados los problemas comunicacionales en la Parroquia de Papallacta, mediante la aplicación de un taller participativo, se procede a ordenarlos y clasificarlos de acuerdo a las características que presentan y conforme a un análisis de problema-causa-solución.

Se determinan tres componentes que permiten organizar los resultados del diagnóstico, los cuales van a guiar la estructura del Plan de Comunicación; estos son: coordinación y gestión institucional; información y productos comunicacionales; y formación y capacitación.

A continuación se organizan los problemas de acuerdo al componente identificado.

<b>A. Coordinación y Gestión Institucional</b>		
<b>Problema</b>	<b>Causa</b>	<b>Propuesta de solución</b>
No hay acceso a información actualizada por falta de canales de TV y	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación geográfica no permite una señal óptima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes</li> </ul>

emisoras de radio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de gestión.</li> </ul>	ante la entidad adecuada para mejorar la cobertura y la señal de canales de TV y emisoras de radio.
No hay servicio de internet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de gestión y presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes ante la entidad adecuada para dotar de este servicio a toda la parroquia.</li> </ul>
La cobertura de servicio fijo de telefonía no está completa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay interés de inversión ni el apoyo correspondiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los datos del Censo 2010 justificar la importancia de la telefonía fija para la gente, a través de un proyecto argumentado.</li> </ul>
No circulan ni llegan los periódicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay distribuidores.</li> <li>• Papallacta no es buen mercado.</li> <li>• No hay gestión para traer los periódicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar ante las empresas de periódicos nacionales la posibilidad de realizar una distribución en Papallacta.</li> <li>• Diseñar y elaborar medios de comunicación escritos locales: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Revista</li> <li>-Periódico</li> <li>-Folleto</li> </ul> </li> </ul>
Dificultad de movilidad interna impide comunicarse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transporte para Tambo, Chalpi, y la zona de Termas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar ante las empresas grandes que están ubicadas en Papallacta la donación de al menos dos buses para la movilidad de las personas.</li> </ul>
El Ministerio de Ambiente del Ecuador, MAE, no aporta en los procesos de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El MAE tiene un personal limitado y en la actualidad es un organismo que no aporta.</li> <li>• El MAE no tiene material de educación ambiental, ni programas de comunicación ambiental, que pueda compartir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar entre la JP y el MAE, un proyecto participativo sobre educación y comunicación ambiental para las áreas protegidas de Antisana y Cayambe-Coca.</li> </ul>

Las empresas de turismo de Papallacta no están unidas para la promoción de la zona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se cuenta con una estrategia de comunicación turística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar una estrategia de promoción.</li> </ul>
---	--	--

<b>B. Información y productos comunicacionales</b>		
<b>Problema</b>	<b>Causa</b>	<b>Propuesta de solución</b>
Ausencia de boletines, revistas en la localidad para informarse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay liderazgo para asumir esa responsabilidad.</li> <li>Escaso presupuesto de la Junta Parroquial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar medios de comunicación local: <ul style="list-style-type: none"> <li>Revista</li> <li>Periódico</li> <li>Folleto</li> </ul> </li> </ul>
No hay información disponible sobre los barrios y comunidades de Papallacta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay medios de comunicación locales.</li> </ul>	
Las invitaciones y comunicados de la Junta Parroquial no llegan con anticipación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay una persona responsable.</li> <li>No hay planificación ordenada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Homologar los formatos, tiempos y crear una ruta para socializar los comunicados.</li> </ul>
No hay información disponible y accesible sobre temas de turismo y áreas protegidas que esté circulando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No circula información actualizada. Los materiales informativos impresos de algunos proyectos se agotaron. En los actuales momentos no se desarrolla ninguna propuesta de comunicación o campaña de difusión sobre temas de turismo, conservación o sensibilización que lidere algún proyecto u organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar productos comunicacionales con contenidos de turismo y biodiversidad.</li> </ul> <p>Elaborar campañas internas de corta duración de varios temas, entre los que se puede destacar la educación ambiental, turismo y biodiversidad.</p>
No hay una estrategia amplia para informar sobre los procesos de planificación parroquial, cantonal y provincial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se han elaborado productos comunicacionales como boletines, tríptico, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar boletines informativos sobre el proceso de planificación del PDOT y al culminarlo, se distribuyan impresos del plan para la gente.</li> </ul>
La historia de Papallacta no se conoce, y se debe informar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay documentos disponibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestionar la elaboración de estudios históricos, y la impresión y distribución.</li> </ul>



<b>C. Formación y capacitación</b>		
<b>Problema</b>	<b>Causa</b>	<b>Propuesta de solución</b>
No existen programas participativos relacionados a la educación y comunicación ambiental, y turismo en la parroquia y el municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conoce cómo realizarlos.</li> <li>• No hay apoyo para desarrollar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de brigada de educación ambiental, turismo y periodismo.</li> <li>• Capacitación a maestros y maestras de escuelas y colegios en técnicos de educación y comunicación ambiental.</li> <li>• Buscar elementos simbólicos para campañas educativas.</li> </ul>
Las discusiones y reflexiones que salen de las reuniones y asambleas no se recogen de manera adecuada y se pierden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conoce metodología para organizar la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo elaborar una agenda de trabajo.</li> <li>- Cómo elaborar una ayuda memoria.</li> <li>- Cómo trabajar en equipo.</li> <li>- Sistematización de experiencias.</li> </ul> </li> </ul>
No todas las personas conocen los conceptos de turismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay programas de capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologar conceptos y definiciones en programas de capacitación para actores locales, empresas e instituciones públicas y privadas.</li> <li>•</li> </ul>
El equipo técnico y la directiva de la Junta Parroquial no socializan adecuadamente su gestión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocen cómo trabajar el tema comunicacional.</li> </ul>	Programa de fortalecimiento para la directiva y equipo técnico de la JP, entre los que conste una capacitación en temas de comunicación.

### **3.4 Definición de la estrategia para viabilizar el Plan de Comunicación**

Los elementos que se consideran como claves para viabilizar las actividades del Plan de comunicación, han salido de los análisis del taller de diagnóstico y de los resultados de la encuesta. En el caso de los tres elementos de la cultura local para la construcción

de mensajes y contenidos educativos, se discutió y analizó de manera participativa, hasta llegar a su selección.

El camino más idóneo para aterrizar el plan de comunicación se lo construye con los siguientes mecanismos:

**a. Relación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT de Papallacta**

El Plan Estratégico de Comunicación Institucional de Papallacta socializa la gestión de la Junta Parroquial de acuerdo a los ejes del PDOT, y de los sistemas establecidos por la SENPLADES.

Para una mejor familiarización de los temas, conocimiento de la gente, y facilidad para la realización de los diagnósticos, se mantuvo los seis sistemas sugeridos por la SENPLADES, pero se modificaron los nombres, y se trabajó con siete mesas distribuidas en los seis sistemas; y como ejes transversales se tiene a la gestión de riesgos, cambio climático y comunicación.

<b>Ejes del PDOT y de la SENPLADES</b>					
<b>Ambiental</b>	<b>Económico</b>	<b>Socio cultural</b>	<b>Asentamientos humanos</b>	<b>Político Institucional</b>	<b>Movilidad, energía y conectividad</b>
Mesa 1: Naturaleza y Conservación	Mesa 2: Turismo	Mesa 4: Educación y cultura	Mesa 6: Acceso a servicios básicos e infraestructura	Mesa 7: Político Institucional	Mesa: Consta en la Mesa 6
	Mesa 3: Agropecuario	Mesa 5: Salud y seguridad ciudadana			
En todas las mesas se trabajara en forma transversal el tema de gestión de riesgos, cambio climático y comunicación.					

Elaboración propia

## **b. Relación con los PDOT cantonales y provinciales**

- Trabajar de cerca con los cantones, parroquias vecinas y Consejo Provincial, ya que el mandato gubernamental es que la planificación parroquial sea parte del sistema cantonal, provincial y nacional; y el tema comunicacional debe tomar en cuenta esta característica.
- Analizar y concertar actividades en común de los correspondientes PDOT.
- Vincularse con las unidades y/o direcciones de turismo, gestión ambiental, planificación, educación y cultura, y el patronato; así como también con el/la concejal responsable o delegado de la Junta para esos temas.

## **c. Poner énfasis en los temas de educación ambiental y turismo**

- Trabajar o crear un programa de educación ambiental para ser coordinado con el personal docente de escuelas y colegios, con el apoyo del MAE y ONG.
- Incentivar o fortalecer la organización de grupos de jóvenes: brigadas ambientales, grupos juveniles, club de periodismo, guianza, entre otros.
- Trabajar en procesos formativos sobre conservación de la biodiversidad, desarrollo sostenible, identidad, entre otros.
- Implementar los talleres de capacitación mediante mecanismos de integración lúdicos sobre acciones de educación y comunicación (información) ambiental, que promuevan la apropiación y sensibilización por parte de los actores locales (audiencias) de los contenidos de desarrollo sostenible, conservación de la biodiversidad, turismo, y el diseño de políticas ambientales.

#### **d. Elementos de la cultura local para la construcción de mensajes y contenidos**

- Utilizar los siguientes elementos simbólicos de la gente: 1. El oso de anteojos; 2. La danta de páramo; 3. Las lagunas y el agua; 4. Las aguas termales; y 5. El páramo.
- Mensajes equilibrados: económico, sociocultural y ecológico.
- Construir mensajes y contenidos sobre la importancia de la conservación de la biodiversidad, áreas protegidas, integración socio-cultural, y socializarlos a través de material informativo, módulos de capacitación o guiones para radio y títeres.
- Implementar campañas de salud, identidad, turismo, educación ambiental, entre otros; con grupos locales ya formados o que se puedan formar, de acuerdo al tema o problema que escoja la gente.

Con estos cuatro elementos se tiene posibilidades factibles para implementar y viabilizar el Plan de Comunicación. Estos puntos vienen a ser una estrategia concreta para alcanzar los objetivos de la planificación de la comunicación; en este caso, socializar la gestión de la Junta Parroquial, y ésta sea entendida y asimilada por su gente.

### **3.5 Definición del enfoque comunicacional**

#### **a. Comunicar/Informar**

A nivel parroquial, cantonal y provincial. Compartir información con la población local, socios estratégicos, y la opinión pública; el concepto, enfoque, objetivos, avances y logros sobre la gestión de la Junta Parroquial de Papallacta.

## **b. Sensibilizar/Educar**

Enfocados en distintas audiencias y con metodologías adecuadas, posicionar los temas más importantes para la gente de Papallacta para generar espacios de discusión y reflexión.

## **c. Conectar/ Coordinar**

Conectar las actividades contenidas en el Plan Estratégico de Comunicación Institucional, con otras iniciativas enfocadas a socializar modelos de gestión de otros GAD, temas estratégicos que dinamicen la región, y procesos de capacitación, para coordinar, intercambiar y apoyarse mutuamente.

### **3.6 Identificación de interlocutores y actores**

Se dividen en interlocutores directos e indirectos o de apoyo estratégico. Los primeros, son los actores locales que van a participar en todo el proceso de implementación, tanto en la coordinación de acciones, como los procesos de capacitación y formación. Son los grupos pertenecientes a comunidades y personal de la Junta Parroquial.

Los interlocutores indirectos o de apoyo, son los actores institucionales que trabajan en la zona, cuya característica principal es el brindar apoyo técnico y financiero; en este caso, las ONG, y los programas y proyectos que se desarrollan en la zona.

Cuadro 11: Identificación de interlocutores y actores

<b>Interlocutores directos</b>	
<b>Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD de Napo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gobierno Provincial de Napo.</li><li>• Municipios de Quijos, El Chaco.</li><li>• Juntas Parroquiales de Cuyuja, Borja y Cosanga.</li><li>• Consejo de Planificación de Papallacta.</li></ul>
<b>Escuela y Colegio:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Docentes de establecimientos educativos primarios y secundarios.</li><li>• Grupos de jóvenes.</li></ul>
<b>Ministerio del Ambiente del Ecuador, MAE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guardaparques de las áreas protegidas de Antisana y Cayambe-Coca.</li></ul>

<b>Ministerio de Turismo del Ecuador, MINTUR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección provincial y cantonal.</li> </ul>
<b>Empresas turísticas de Papallacta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoteles y restaurantes.</li> </ul>
<b>Barrios y comunidades de Papallacta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueve barrios y comunidades</li> </ul>
<b>Organizaciones locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativa de camionetas.</li> <li>• Huertos familiares</li> <li>• Piscicultores: Truchas Iris</li> <li>• Liga Deportiva de Papallacta</li> </ul>
<b>Comunicadores y medios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodistas que trabajan en la Radio Selva de Baeza.</li> <li>• Personal que ejerce actividades de comunicación en los GAD.</li> </ul>
<b>Interlocutores de apoyo estratégico</b>	
CARE/PRAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto PRAA</li> </ul>
Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex EMAP-Q. Apoyo en programas de infraestructura y capacitación.</li> </ul>
Oleoducto de Crudos Pesados, OCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en programas de capacitación.</li> </ul>
Sistema Oleoducto Transecuatoriano, SOTE	
ECOLUZ	

### 3.7 Componentes para trabajar el proceso comunicacional

#### A. Coordinación y gestión institucional

Muy importante el tema de la coordinación y la gestión en toda la provincia. Existen numerosos actores implementando acciones de apoyo a la elaboración de los PDOT, así como también organizaciones que desarrollan proyectos de diferente índole; y por tanto, el consenso para la planificación de actividades es fundamental para evitar la duplicidad de esfuerzos.

La Junta Parroquial de Papallacta, es invitada frecuentemente a las reuniones técnicas organizadas por la SENPLADES, AME, Consejo Provincial, y Municipio de Quijos, en donde se están definiendo enfoques y apoyo a las planificaciones estratégicas.

A nivel nacional e internacional, la Parroquia de Papallacta se ha convertido en un sitio de atracción por sus recursos naturales, y es el deseo de generar procesos de gestión a nivel externo para consolidarle en el corto tiempo como un destino turístico para nacionales y extranjeros.

Esta situación evidencia la necesidad de contar con un componente de “coordinación y gestión institucional” para facilitar la implementación de actividades del Plan de Comunicación.

## **B. Información y elaboración de productos comunicacionales**

La ausencia de contenidos y mensajes educativos en torno a la biodiversidad, turismo, situación de los barrios, y contexto nacional e internacional en la zona, es muy profunda, no sólo a nivel de producción de materiales impresos, sino a través de las dos emisoras locales (Selva y HCJB).

El análisis apunta a superar esta situación a través de la generación de procesos de información; elaboración de material impreso y audiovisual; desarrollo de campañas de comunicación y educación ambiental, turismo; entre otras, con el objetivo de mejorar el conocimiento local sobre la importancia de estas temáticas.

Los productos comunicacionales deben satisfacer la ausencia de información; y en este sentido, se convierten en documentos didácticos que apoyan el aprendizaje de la población desde los diferentes niveles: escuela, colegio, o asociación.

### **C. Formación y capacitación**

De acuerdo a la realidad de la zona y de los actores, este componente debe ser visto como un proceso de fortalecimiento de conocimientos y capacidades, para encarar los problemas ambientales, sociales y económicos que ha establecido la gente en su PDOT.

La propuesta de impulsar espacios de formación y capacitación en el Plan Estratégico de Comunicación, va aliada al tema de sostenibilidad y permanencia de aprendizajes; es decir, poner en práctica lo aprendido, y no emitir mensajes a través de medios de comunicación que son difíciles de monitorear.

Este componente se centra en compartir herramientas prácticas relacionadas a la comunicación a nivel interno de la Junta Parroquial; para la población y organizaciones locales, los temas alrededor de la conservación de la biodiversidad, turismo, negocios sostenibles, entre otros. La formación y la capacitación promueven la integración de los grupos locales alrededor de los temas en común identificados.

La metodología de formación y capacitación en procesos de educación y comunicación, se basa en un modelo de aprendizaje basado en la experiencia vivencial de las personas; es decir, que toda actividad, concepto o definición, debe atravesar un camino sencillo y emotivo que parte de una experiencia (juego), se reflexiona, se comparte teoría básica, y se aplica este aprendizaje con acciones consensuadas o individuales. A este proceso se le denomina “vivencial” o “experiencial”: el modelo holístico. Los grupos escolares y comunitarios son los que se van a fortalecer y quienes van a dar sostenibilidad a la oferta de capacitación de la Junta Parroquial.

### **3.8 Programación general**

#### **3.8.1 Objetivos de los componentes del Plan de comunicación**



Para cada uno de los componentes identificados para viabilizar las actividades del Plan de Comunicación, se ha determinado un objetivo.

<b>1. Coordinación y gestión institucional</b>	<b>2. Información y productos comunicacionales</b>	<b>3. Formación y capacitación</b>
<p><b>Objetivo</b></p> <p>Facilitar los procesos de diálogo y coordinación sobre temas de interés entre los actores locales nacionales e internacionales.</p>	<p><b>Objetivo</b></p> <p>Generar contenidos, material y productos comunicacionales para mejorar el conocimiento de las personas y de la gestión de la Junta Parroquial.</p>	<p><b>Objetivo</b></p> <p>Fortalecer las capacidades de los actores locales mediante la dotación de herramientas y programas de aprendizaje para aportar en el conocimiento sobre temas de importancia para la gente.</p>

### 3.8.2 Determinación de actividades

Una vez que se han identificado los componentes y objetivos del Plan Estratégico de Comunicación Institucional, se retoma el trabajo del análisis de los resultados del diagnóstico participativo y de la encuesta, y se proceso a determinar las actividades necesarias para implementar el plan.

<b>Componente1: Coordinación y gestión institucional</b>	
<p><b>Objetivo</b></p> <p>Facilitar los procesos de diálogo y coordinación sobre temas de interés entre los actores locales nacionales e internacionales.</p>	
<b>Propuesta de solución</b>	<b>Actividades</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes ante la entidad adecuada para mejorar la cobertura y la señal de canales de TV y emisoras de radio.</li> </ul>	<p>Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura de canales de TV y de emisoras para la Parroquia Papallacta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Junta Parroquial de Papallacta realice gestiones permanentes ante la entidad adecuada para dotar del servicio de internet a toda la parroquia.</li> </ul>	<p>Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura del servicio de internet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los datos del Censo 2010 justificar la importancia de la telefonía fija para la gente, a través de un proyecto argumentado.</li> </ul>	<p>Elaboración de una propuesta para ser presentada al municipio y a la entidad correspondiente para la dotación de telefonía fija.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar ante las empresas de periódicos nacionales la posibilidad de realizar una distribución en Papallacta.</li> <li>• Diseñar y elaborar medios de comunicación escritos locales: -Revista -Periódico -Folleto</li> </ul>	<p>Elaboración de una propuesta para ser presentada a los periódicos para que distribuyan en Papallacta.</p> <p>Propuesta para el estudio de costos para la elaboración de tres productos comunicacionales: revista, periódico y folleto informativo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar ante las empresas grandes que están ubicadas en Papallacta la donación de al menos dos buses para la movilidad de las personas.</li> </ul>	<p>Elaborar propuesta y designar una comisión para gestionar la donación de buses ante OCP, SOTE, Petroecuador, Ecoluz, y Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar entre la JP y el MAE, un proyecto participativo sobre educación y comunicación ambiental para las áreas protegidas de Antisana y Cayambe-Coca.</li> </ul>	<p>Planificar reuniones con Jefes de Área para establecer montos, recursos y conceptos de un programa de capacitación con fondos de las dos áreas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar una estrategia de promoción.</li> </ul>	<p>Planificar una ruta metodológica para organizar las acciones de apoyo de las empresas turísticas en el marco del PDOT en el componente de turismo.</p>

<b>Componente 2: Información y productos comunicacionales</b>	
<p><b>Objetivo</b>  Generar contenidos, material y productos comunicacionales para mejorar el conocimiento de las personas y de la gestión de la Junta Parroquial.</p>	
<b>Propuesta de solución</b>	<b>Actividades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar medios de comunicación local: revista, periódico, folleto informativo.</li> </ul>	<p>Propuesta para mejorar el área de comunicación de la Junta Parroquial.</p> <p>Desarrollar una propuesta para la elaboración y diseño de una revista, periódico y folleto informativo de la Junta Parroquial de Papallacta, en donde conste: formato, estructura, contenidos, fecha y forma de circulación, número de páginas, y calidad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Homologar los formatos, tiempos y crear una ruta para socializar los comunicados.</li> </ul>	<p>Diseñar la hoja de ruta y los responsables. Debe contener: formato, maneras de entrega, seguimiento, y devolución de información</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar productos comunicacionales con contenidos de turismo y biodiversidad.</li> </ul> <p>Elaborar campañas internas de corta duración de varios temas, entre los que se puede destacar la educación ambiental, turismo y biodiversidad.</p>	<p>Diseñar dos folletos informativos: 1. La Parroquia de Papallacta y su relación con el Parque Nacional Cayambe-Coca, y la Reserva Ecológica Antisana, y 2. Atractivos turísticos de Papallacta y su oferta de servicios.</p> <p>Diseño y propuesta de una campaña de una campaña de educación ambiental sobre el tema de la basura.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar boletines informativos sobre el proceso de planificación del PDOT y al culminarlo, se distribuyan impresos del PDOT para la gente.</li> </ul>	<p>Elaboración de un boletín informativo de seis páginas, con contenidos explicativos sobre el proceso de planificación local, cantonal, provincial y nacional.</p> <p>Diseñar un documento que sirva como</p>

	fuelle de consulta y herramienta de planificación, una vez que culmine todo el proceso de elaboración del PDOT, para socializar con la gente.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar la elaboración de estudios históricos, la impresión y distribución.</li> </ul>	Elaborar términos de referencia para la contratación de la elaboración de la historia de Papallacta: prehispánica, colonia, y etapa republicana.

<b>Componente 3: Formación y capacitación</b>	
<b>Objetivo</b>	
Fortalecer las capacidades de los actores locales mediante la dotación de herramientas y programas de aprendizaje para aportar en el conocimiento sobre temas de importancia para la gente.	
<b>Propuesta de solución</b>	<b>Actividades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de brigada de educación ambiental, turismo y periodismo.</li> <li>• Capacitación a maestros y maestras de escuelas y colegios en técnicos de educación y comunicación ambiental.</li> <li>• Buscar elementos simbólicos para campañas educativas.</li> </ul>	<p>Elaborar una propuesta integral para fortalecer un grupo local (jóvenes, adultos), que se capacite y realice réplicas de contenidos de turismo, conservación de la biodiversidad, y cambio climático.</p> <p>Conformación de la brigada de educación ambiental y el club de periodismo de Papallacta.</p> <p>Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para desarrollar los siguientes talleres de capacitación: comunicación y periodismo comunitario, desarrollo sustentable y áreas protegidas, cambio climático y gestión de riesgos.</p> <p>Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia desarrollar taller participativo para buscar elementos simbólicos y de comunicación para utilizarlos en campañas educativas e informativas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo elaborar una agenda de trabajo.</li> <li>- Cómo elaborar una ayuda memoria.</li> <li>- Cómo trabajar en equipo.</li> <li>- Sistematización de experiencias.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para desarrollar los siguientes talleres de capacitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo elaborar una agenda de trabajo.</li> <li>- Cómo elaborar una ayuda memoria.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo trabajar en equipo.</li> <li>- Sistematización de experiencias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologar conceptos y definiciones en programas de capacitación para actores locales, empresas e instituciones públicas y privadas.</li> </ul>	Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para taller de la cadena de valor del turismo en Papallacta.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de fortalecimiento para la directiva y equipo técnico de la JP, entre los que conste una capacitación en temas de comunicación.</li> </ul>	Establecer fecha para taller de revisión de procesos administrativos y propuesta de cambio. Taller de capacitación en herramientas de comunicación para el equipo técnico.

### 3.9 Programación Operativa Anual, POA

#### Plan de Comunicación de Papallacta – Programación Operativa 2012

Actividad	Fecha	Meta	Producto	Costo USD	Responsable	Aportes	Cumplimiento %
<b>Componente1: Coordinación y gestión institucional</b>							
Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura de canales de TV y de emisoras para la Parroquia Papallacta.	Febrero 2012	Hasta enero se tiene un borrador	Propuesta presentada y gestión realizada	500	Presidente y Comisión designada	Municipio de Quijos	
Diseño de propuesta para gestionar la amplitud y cobertura del servicio de internet.	Febrero 2012	Hasta enero se tiene un borrador	Propuesta presentada y gestión realizada	500	Presidente		
Elaboración de una propuesta para ser presentada al municipio y a la entidad correspondiente para la dotación de telefonía fija.	Marzo 2012	Revisión del borrador febrero	Propuesta presentada y gestión realizada	500	Presidente		
Elaboración de una propuesta para ser presentada a los periódicos para que distribuyan en Papallacta.	Marzo 2012	Revisión del borrador febrero	Propuesta presentada y gestión realizada	500	Presidente	Empresas turísticas	
Propuesta para el estudio de costos para la elaboración de tres productos comunicacionales: revista, periódico y folleto	Mayo	Hasta abril elaborados y	Documento del estudio	1500	Comisión		

<b>Actividad</b>	<b>Fecha</b>	<b>Meta</b>	<b>Producto</b>	<b>Costo USD</b>	<b>Responsable</b>	<b>Aportes</b>	<b>Cumplimiento %</b>
informativo.	2012	socializados los términos de referencia	con resultados				
Elaborar propuesta y designar una comisión para gestionar la donación de buses ante OCP, SOTE, Petroecuador, Ecoluz, y Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.	Mayo 2012	Revisión del borrador 1ra semana de mayo	Propuesta presentada y gestión realizada	500	Presidente y comisión		
Planificar reuniones con Jefes de Área para establecer montos, recursos y conceptos de un programa de capacitación con fondos de las dos áreas.	Junio 2012	Tener al menos 3 reuniones concretas	Tener un concepto y un plan de trabajo	100	Presidente y comisión	MAE, MINTUR, Municipio	
Planificar una ruta metodológica para organizar las acciones de apoyo de las empresas turísticas en el marco del PDOT en el componente de turismo.	Julio-noviembre 2012	Tener una herramienta de trabajo	Herramienta de trabajo validada	500	Junta Parroquial	Empresas Turísticas, Municipio, MINTUR	
<b>Componente 2: Información y productos comunicacionales</b>							
Propuesta para mejorar el área de comunicación de la Junta Parroquial.	Febrero-abril 2012	En enero tener los términos de referencia	Fortalecimiento del área de comunicación de la JP	3000	Presidente y Comisión	Empresa de Agua Potable-Quito	

Actividad	Fecha	Meta	Producto	Costo USD	Responsable	Aportes	Cumplimiento %
Desarrollar una propuesta para la elaboración y diseño de una revista, periódico y folleto informativo de la Junta Parroquial de Papallacta, en donde conste: formato, estructura, contenidos, fecha y forma de circulación, número de páginas, y calidad.	Enero-octubre 2012	En enero tener los términos de referencia	Mayo: periódico Agosto: Revista Noviembre: 2do número periódico  Impresos y distribuidos	6500	Técnico del Plan Desarrollo	Colegio y escuela, empresas , área de cultura del municipio de Quijos	
Diseñar la hoja de ruta y los responsables para entrega de comunicaciones. Debe contener: formato, maneras de entrega, seguimiento, y devolución de información	Enero 2012		Hoja de ruta culminada		Comisión		
Diseñar dos folletos informativos: 1. La Parroquia de Papallacta y su relación con el Parque Nacional Cayambe-Coca, y la Reserva Ecológica Antisana, y 2. Atractivos turísticos de Papallacta y su oferta de servicios.	Agosto-diciembre 2012  (folleto 2: 2013)	Tener un borrador hasta sep. 2012.  Contratación de diagramación e impresión en octubre de 2012	1 folleto sobre las áreas protegidas de Papallacta	1500	Técnico del Plan Desarrollo	MAE, MINTUR, Empresas turísticas	
Diseño y propuesta de una campaña de una campaña de educación ambiental sobre el tema de la basura.	Abril-junio	Borrador de propuesta en	Está implementada una campaña	2500	Técnico del Plan	escuela, empresas , área de cultura	



<b>Actividad</b>	<b>Fecha</b>	<b>Meta</b>	<b>Producto</b>	<b>Costo USD</b>	<b>Responsable</b>	<b>Aportes</b>	<b>Cumplimiento %</b>
		abril. Desarrollo entre abril-junio	de educación ambiental sobre la basura		Desarrollo	del municipio de Quijos	
Elaboración de un boletín informativo de seis páginas, con contenidos explicativos sobre el proceso de planificación local, cantonal, provincial y nacional.	Enero 2012	Borrador diciembre 2011.	Boletín impreso y distribuido	600	Técnico del Plan Desarrollo	Municipio de Quijos, AME, Conajupare, SENPLADES, CPN	
Diseñar un documento que sirva como fuente de consulta y herramienta de planificación, una vez que culmine todo el proceso de elaboración del PDOT, para socializar con la gente.	Abril 2012	Borrador en marzo.  Términos de referencia marzo	Documento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial impreso y distribuido	6000	Presidente y Comisión	AME Zona 2, Conajupare, SENPLADES,	
Elaborar términos de referencia para la contratación de la elaboración de la historia de Papallacta: prehispánica, colonia, y etapa							

Actividad	Fecha	Meta	Producto	Costo USD	Responsable	Aportes	Cumplimiento %
republicana.	(2013)						
<b>Componente 3: Formación y capacitación</b>							
Conformación de la brigada de educación ambiental y el club de periodismo de Papallacta.	Marzo 2012	Esté compuesto por hombres y mujeres		200	Técnico de PDOT	Empresas, CARE, Rumicocha	
Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para desarrollar los siguientes talleres de capacitación: comunicación y periodismo comunitario, desarrollo sustentable y áreas protegidas, cambio climático y gestión de riesgos, para la brigada y para otra gente.	Abril-sep. 2012	Implementar el taller de comunicación y periodismo en abril, antes que salga el periódico	Talleres y contenidos definidos: cada 2 meses	1800	Técnico de PDOT	Empresas, CARE, Rumicocha	
Taller participativo para buscar elementos simbólicos y de comunicación para utilizarlos en campañas educativas e informativas.	Abril 2012	Marzo tener la propuesta	Contenidos y metodología del taller	400	Técnico de PDOT	Empresas, CARE, Rumicocha	
Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para desarrollar los siguientes talleres de capacitación: - Cómo elaborar una agenda	Febrero 2012	1 tema: Cómo elaborar una agenda de	Taller efectuado y evaluado	400	Residente y Comisión	CARE, Rumicocha	

<b>Actividad</b>	<b>Fecha</b>	<b>Meta</b>	<b>Producto</b>	<b>Costo USD</b>	<b>Responsable</b>	<b>Aportes</b>	<b>Cumplimiento %</b>
de trabajo. - Cómo elaborar una ayuda memoria. - Cómo trabajar en equipo. - Sistematización de experiencias.	(3 temas 2013)	trabajo.					
Elaborar cronograma, presupuesto, y términos de referencia para taller de la cadena de valor del turismo en Papallacta.	2013						
Establecer fecha para taller de revisión de procesos administrativos y propuesta de cambio. Taller de capacitación en herramientas de comunicación para el equipo técnico de la Junta.	Julio 2012		Propuesta de cambio, y taller efectuado	800	Residente y Comisión	AME, CONAJU PARE, CARE	

## CONCLUSIONES

En base al análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de investigación sobre el tema “Diseño de un plan estratégico de comunicación institucional para socializar la gestión local y el modelo de intervención social de la Junta Parroquial de Papallacta, del cantón Quijos de la Provincia de Napo en el año 2011”, se puede concluir con los siguientes enunciados:

Hay que tener un marco teórico muy claro para poder desarrollar una planificación de la comunicación en un Gobierno Autónomo Descentralizado, GAD; es decir, no se puede trabajar un proceso de comunicación institucional sin haber entendido la dinámica política, sociocultural y ecológica en el que está inmerso un GAD; así como también, los mandatos obligatorios frente a la nueva Constitución y a Leyes, para fomentar el desarrollo local de manera participativa.

Los procesos de la comunicación institucional deben basarse en los principios y características del desarrollo sustentable o del modelo de desarrollo que tome en cuenta los aspectos necesarios para la reproducción de la vida y la cultura, sin comprometer la naturaleza. En este sentido, es fundamental entender que la comunicación es una herramienta para facilitar acciones de desarrollo y gestión local. No es la alternativa para crear, fortalecer o limpiar imagen, de la institución o de los individuos que están en la lid política cotidiana.

La comunicación institucional relacionada a los GAD, es diferente de la modalidad con la que se puede encarar en otro tipo de organizaciones, ya sea de corte empresarial o social como las ONG, ya que se nutre de una serie de condicionamientos, como el de facilitar el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, y también los que constan en el plan de comunicación; obligatoriedad de planificar, consultar, y aprobar con los correspondientes “Consejos de Planificación”

creados por cada GAD; implementar acciones educativas y formativas; y rendir cuentas a la ciudadanía.

Otra conclusión significativa que arroja los resultados del análisis, tiene que ver con el tema del diagnóstico comunicacional, y nuevamente, se marca la diferencia entre hacer y planificar la comunicación para un GAD, que para cualquier otra organización; ya que al hablar de arrancar un plan con un diagnóstico comunicacional, implica tomar en cuenta la problemática global de los actores locales, y no solo las necesidades de los equipos municipales, parroquiales o provinciales.

El diagnóstico de comunicación para la elaboración de un plan para un GAD debe indagar no sólo la falta o dificultades de información hacia la población, sino aquellos problemas que se manifiestan de manera negativa en lo educativo y acceso a contenidos formativos, como por ejemplo, el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, y no únicamente en el comunicado de actividades del alcalde, presidente de la Junta, o el prefecto.

Un plan de comunicación institucional para un GAD debe ser elaborado también de manera participativa, y validado por los actores adecuados. El plan tipo consultoría sin participación, es visto como ajeno al personal.

Un punto clave que hay que conocer se relaciona con el conocimiento de la metodología de un PDOT, ya que el plan de comunicación va a socializar la gestión local y el modelo de intervención del GAD, de acuerdo a los ejes y programas estratégicos, y si la persona o el equipo responsable no conoce en qué etapa del PDOT se encuentra, puede darse una dispersión de las actividades que se planifiquen.

Existen varias metodologías para realizar o construir planes de comunicación organizacional o empresarial, pero hasta el momento no existe una guía que tome en cuenta las obligaciones y desafíos que tienen los GAD, ya que la aprobación de las leyes es nueva, y la disposición de la SENPLADES, conlleva un período de entendimiento en sus sistemas.

Se han diseñado 12 pasos para guiar la elaboración de un plan estratégico de comunicación institucional para un GAD, en base al proceso seguido desde que se empezó la elaboración de la tesis. Es una propuesta metodológica que puede utilizarse, y que tiene que ser fortalecida de acuerdo a las especificidades que se presenten.

Con respecto al Plan Estratégico de Comunicación Institucional para Socializar la Gestión Local y el Modelo de Intervención Social de la Junta Parroquial de Papallacta, la primera conclusión tiene que ver con la importancia de la validación del plan, y esta lo da el proceso participativo en todas sus etapas: diagnóstico, propuesta y programación; y en segundo lugar, debe haber una voluntad política para implementarlo.

El plan de comunicación de Papallacta, contiene en su mayor parte acciones de formación y capacitación, consolidando la idea de que los procesos “educacionales” en contextos con abundante biodiversidad, son los más efectivos y reales.

Se comprobó que ubicar simbología local para utilizarla en mensajes, información y capacitación va a dar resultado. La gente que participó en la selección rápidamente se apropió de posibles personajes. Se ubicaron los siguientes elementos simbólicos de la gente: 1. El oso de anteojos; 2. La danta de páramo; 3. Las lagunas y el agua; 4. Las aguas termales; y 5. El páramo. Obviamente, estos elementos se emplearán a corto plazo, en tanto se empiece a implementar el plan.

La metodología propuesta sugiere una serie de herramientas que van a fortalecer el modelo de intervención y por ende, la gestión local de la Junta Parroquial.

La presente investigación partía de la siguiente hipótesis: “El modelo de intervención social de la Junta Parroquial de Papallacta no es entendido ni asimilado por la población y las diferentes organizaciones locales, ya que no cuenta con herramientas comunicacionales y educativas acordes a la realidad de la zona”. Se logró comprobar que la manera de socializar su gestión estaba totalmente equivocada, ya que se confundía los problemas de comunicación de la gente, con la impresión de trípticos; y se creía que promocionar la imagen de la Junta era hacer comunicación.

De alguna manera, el desconocimiento de mecanismos de planificación de la comunicación, también influía en la lectura de la realidad en comunicación y educación. En este momento se ha recogido el sentir de la gente en relación a lo que desea en los procesos de comunicación desde la Junta Parroquial.

En definitiva se pudo cumplir con los objetivos y resultados planteados al principio de la investigación; se tiene lo siguiente:

1. Metodología para construir de manera participativa un plan estratégico de comunicación para un gobierno autónomo descentralizado.
2. Herramientas de comunicación institucional para fortalecer el modelo de intervención social de la Junta Parroquial.
3. Esta elaborado un Plan de Comunicación Institucional para ser utilizado por la Junta Parroquial de Papallacta.

## RECOMENDACIONES

Para iniciar un proceso de elaboración de un plan estratégico de comunicación en un GAD, debe haber un consenso mayoritario entre las autoridades, ya que eso significa que se ha visto la necesidad de trabajar de manera más ordenada y técnica la comunicación. Si no hay acuerdo entre autoridades, se vuelve más difícil empezar un plan.

Se recomienda estudiar las leyes del COOTAD y el COPFP, ya que ahí se encuentran las directrices que orientan la planificación de los GAD; así como también las disposiciones de la SENPLADES.

Es necesario que la persona o equipo que vaya a diseñar el plan de comunicación, conozca de metodología de facilitación de grupos y organización de eventos participativos; por cuanto, el proceso se trabaja en espacios de participación como talleres y reuniones.

Es preferible que la persona responsable tenga formación en comunicación, y no solamente se haya especializado en actividades periodísticas. Es muy común confundir al periodismo que es una actividad puntual, con la comunicación social que es mucho más amplia e integral. La acción periodística es limitada. La comunicación como proceso y herramienta, aporta con el fomento de la gestión local.

Con la experiencia del Plan de Comunicación de Papallacta, y para la sugerencia de otros planes, en la etapa de la programación operativa, es pertinente planificar actividades puntuales, y que se puedan financiar. Un plan permite pasar actividades para el siguiente año.



## BIBLIOGRAFÍA

AME, (2003). *Informe del plan de desarrollo de Tena*, Tena.

ANDER EGG, E. (2003). *Repensando la investigación participativa*, Colección política, servicios y trabajo social, 4ta edición, Argentina.

AROCENA, J. (2002). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Taurus-UC, Montevideo.

BORDENAVE, C. (1978). *Planificación y comunicación*. CIESPAL, Quito.

BRC, (2005). Boletín, N.1, Quito, marzo, 2005.

CARE, (2011). Mapa base Papallacta, Papallacta.

CARPIO, P. (2006). *La perspectiva latinoamericana de desarrollo local, en retos de desarrollo local*, OFIS/ILDIS/Abya-Yala, Quito.

CONAJUPARE, (2010). *Estrategia de desarrollo rural, documento Síntesis*, Quito.

CONRADO, D, OÑA, A. (2010). *Plan de desarrollo local participativo de la parroquia Papallacta, cantón Quijos, provincia del Napo*, tesis, U. Central, Quito.

CONTRERAS, A. (2000). *Imágenes e imaginarios de la comunicación – desarrollo*, ed. CIESPAL, Quito.

DE SOUZA, J. (2006). El poder de las redes y las redes del poder en el contexto del cambio de época. En: *Retos del desarrollo local*, 2006. Abya-Yala, Quito.

DURAN, J. (2001). *Estrategias de comunicación política*. En: *Estrategias de comunicación para gobiernos*, de IZURIETA, Roberto, et al UPD, GSPM, Quito, 2001.

ECOCIENCIA, (2006). *Biorreserva del Cóndor*, tríptico informativo, Quito.

ECORAE, (2003). *Zonificación económica ecológica de la amazonía*, Quito.

FANTOVA, F. (2007). *Repensando la intervención social*, artículo publicado en la revista *Documentación Social*, núm. 147, 2007, pp. 183-198)

FANTOVA, F. (2009): Manual para la gestión de la intervención social, Madrid, CCS.  
SENPLADES, et al (2010). *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*, Estrategias para el fortalecimiento Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, Quito, Ecuador.

FER, (2008). *Proceso de sendero el agua y la vida*, Quito.

FOASSCAN, (2007). *Documento de trabajo de la filial de Napo*, Tena.

GARCÍA, J. (2009). *Por qué una Ley de Participación*, FER, 2009.

GIL, F. (1978). *Iniciación a la comunicación social, periodismo, relaciones públicas*. Ed. Paulinas, Bogotá.

GOBIERNO PROVINCIAL DE NAPO, (2011), *Datos preliminares del censo 2010*, boletín N. 43, Tena, 17 de febrero de 2011.

HEIBERT, W. (2010). *La estrategia de comunicación*, Madrid.

ICLEI, GTZ, COMAGA, (2003). *Módulo introductorio, unidad A, desarrollo sustentable y agenda local 21*, Costa Rica.

MAE, (1998). *Plan de Manejo de la RECA Y*, Quito.

MARTÍNEZ, E. (2009). *Comunicación organizacional*, sl.

MOSQUERA, C. (1998). *Planificación local y decisiones ciudadanas*, Quito.

MURIEL, L. GILDA, R. (1980). *La comunicación institucional*, CIESPAL, Intiyán, Quito.

NÚÑEZ, C. (2006). *El Desarrollo Sustentable*, FER, Quito.

PALACIOS, L. (1983). *La comunicación Humana*, ediciones Paulinas, Bogotá.

PERIÑA, J. (2010). *La comunicación organizacional y el mercado*, Costa Rica.

PGS, (2004). *La reserva de biosfera sumaco*, Boletín, Tena.

RIVERA, E. (2006). *El desarrollo sustentable y las áreas protegidas*, FER, Quito.

RIVERA, J (2007). *Reserva Ecológica Antisana*, En: ECOLAP y MAE. 2007. *Guía del patrimonio de áreas protegidas del Ecuador*. ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM. Quito-Ecuador.

SENPLADES (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*, Quito.

SENPLADES, (2011). *COOTAD, Primera edición*, Quito, Ecuador  
SIMBAÑA, M. (2007). *Diagnóstico turístico de El Chaco*, FER, Quito.

SIMBAÑA, Marcelo (2006). *Información RECA Y, zona alta*, FER, Quito.

TITUAÑA, Marco. (2006). *Reserva Ecológica Cayambe-Coca, información general*, FER, Quito.

UICN, (1994). *Áreas protegidas y su categorización*, Costa Rica.

UNICEF, (2001). *Programa sub-regional amazónico*, Tena.

VALENCIA, H. (1998). *La gestión local*, AME, Quito.

### **Páginas web consultadas:**

José María La Porte Facoltà di Comunicazione Istituzionale Pontificia Università della Santa Croce Comunicación Institucional. Disponible en:

<http://www.slideshare.net/quillermonanni/que-es-la-comunicacin-organizacional>

(consulta 2011, 12 septiembre).

PAPALLACTA, Disponible en: <http://www.ecuadortv.ec/ecutopnw.php?c=3257> (consulta 2011, agosto 2).

PAPALLACTA, Disponible en: <http://www.ecuale.com/napo/papallacta.php> (consulta 2011, agosto 2).

Participación ciudadana, en:

<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/historia-institucional>, (consulta: 2011, 25 julio)

SENPLADES. Código orgánico de planificación y fianzas públicas, Quito, 2011. Disponible en: (<http://www.senplades.gob.ec/web/18607/839>) (consulta 2011, 21 agosto).

VELA, S. (2010). Asamblea nacional, (en línea). Disponible en:

[http://asambleanacional.gov.ec/blogs/soledad\\_vela/2010/02/04/ley-de-participacion-ciudadana-y-control-social-es-aprobada-en-la-asamblea/](http://asambleanacional.gov.ec/blogs/soledad_vela/2010/02/04/ley-de-participacion-ciudadana-y-control-social-es-aprobada-en-la-asamblea/) (consulta 2011, 25 julio).