



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

**ÁREA ADMINISTRATIVA**

**TITULACIÓN DE ECONOMISTA**

**Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador. Propuesta centrada en la gestión de las juntas parroquiales.**

**Estudio de caso: Parroquia Sabanilla, cantón Pedro Carbo, provincia del Guayas, año 2013.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

**AUTOR: Morrillo Araujo, José Luis**

**DIRECTOR: Vanegas Villa, Medardo Ángel, Ing.**

**CENTRO UNIVERSITARIO MANTA**

**2015**

## APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN

Ingeniero

Medardo Ángel Vanegas Villa

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de titulación: “Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador. Propuesta centrada en la gestión de las juntas parroquiales. Estudio de caso: Parroquia Sabanilla, cantón Pedro Carbo, provincia del Guayas. Año 2013” realizado por José Luis Morrillo Araujo, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Febrero del 2015

f).....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, José Luis Morrillo Araujo declaro ser autor del presente trabajo de titulación: “Políticas públicas y desarrollo rural en el Ecuador. Propuesta centrada en la gestión de las juntas parroquiales. Estudio de caso: Parroquia Sabanilla, cantón Pedro Carbo, provincia del Guayas. Año 2013” de la Titulación de Economía, siendo el Ing. Medardo Ángel Vanegas Villa director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

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 realizan a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f)

José Luis Morrillo Araujo

130866563-5

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo primero a Dios por darme la vida y la fortaleza necesaria para superar todos los obstáculos presentados en el camino; a mi esposa Verónica por ser parte fundamental en mi vida y porque su ejemplo ha sido mi principal motivación; y finalmente a mis hijos por ser la razón de mi esfuerzo día a día.

Va por ustedes.

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero agradecer profundamente a la Universidad Técnica Particular de Loja por haberme formado profesionalmente y darme el conocimiento necesario para ser un aporte a la sociedad; a mi familia por ser mi apoyo moral en todo momento; y a mis maestros por su paciencia y motivación para alcanzar la meta trazada. Un reconocimiento especial a mi tutor de tesis el Ing. Medardo Vanegas Villa por su apertura y sencillez de brindarme la directriz necesaria para la culminación exitosa de este trabajo de investigación.

Muchas gracias a todos.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Carátula.....	i
Certificación.....	ii
Declaración de Autoría y Cesión de Derechos .....	iii
Dedicatoria .....	iv
Agradecimiento.....	v
Índice de Contenidos.....	vi
Índice de Gráficos.....	viii
Índice de Cuadros.....	ix
Resumen Ejecutivo.....	1
Abstract.....	2
Introducción.....	3
Objetivo general, objetivos específicos e hipótesis.....	5

### **CAPÍTULO I: DEFINICIONES CLAVES Y NIVELES DE GOBIERNO.**

1.1 Conceptos básicos de: políticas públicas, desarrollo rural y territorial.....	7
1.2 Teorías del desarrollo desde la perspectiva rural. ....	10
1.3 Dimensiones del desarrollo y sus perspectivas rurales.....	11
1.4 Equidad, estabilidad y sustentabilidad.....	12
1.5 Los niveles de gobierno: gobierno central, GAD: provinciales, cantonales y parroquiales.....	14

### **CAPÍTULO II: GOBIERNO Y LAS JUNTAS PARROQUIALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL Y TERRITORIAL.**

2.1 Planificación gubernamental y políticas públicas.....	22
2.2 Rol de las Juntas Parroquiales como entes de planificación territorial.....	24
2.3 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural. ....	31
2.4 Análisis de los tres ejes estratégicos de desarrollo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. ....	34
2.5 Participación y ejecución de políticas por el Estado: Ministerios, GAD, SENPLADES, en el marco territorial de las Juntas Parroquiales.....	38

### **CAPÍTULO III: STAKEHOLDERS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL.**

3.1 Descripción del estudio de caso. ....	44
3.2 Realidad histórica de la parroquialización.....	45

3.3 Situación geográfica de la parroquia. ....	46
3.4 Aspectos demográficos. ....	47
3.5 Aspectos políticos. ....	48
3.6 Aspectos económicos. ....	49
3.7 Aspectos sociales y culturales. ....	51
3.8 Aspectos ambientales. ....	54
3.9 Resultados de los programas sociales promovidos por el Estado.....	55
3.9.1 Actores y gestores de los programas.....	58
3.9.2 Participación de entidades gubernamentales.. ....	59
3.9.3 Participación de entidades no gubernamentales. ....	59
3.9.4 Participación y organización de la sociedad civil. ....	59

**CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO RURAL.**

4.1 Competencias del Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PDOT). ....	61
4.2 Indicadores de gestión de las políticas públicas de desarrollo rural. ....	75
4.3 Indicadores de descentralización, participación ciudadana y desarrollo territorial.....	80
4.4 Articulación de las Políticas Públicas. ....	82
4.5 Competencias de los agentes estatales. ....	84

**CAPÍTULO V: EJES DE INTERVENCIÓN Y CRITERIOS OPERATIVOS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

5.1 Desarrollo rural y territorial con equidad y participación. ....	89
5.2 Organización económica, crecimiento rural y desarrollo local. ....	92
5.3 Diversificación y modernización de las actividades económicas. ....	94
5.4 Medio ambiente y desarrollo territorial ....	95
5.5 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural. ....	96
5.6 Juventud rural, género y desarrollo. ....	107

**CONCLUSIONES**

**RECOMENDACIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXOS**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico No. 2.1</b> Objetivos del PNBV 2013-2017 distribuido por eje de desarrollo.....	37
<b>Gráfico No. 3.1</b> Características de la población de la parroquia rural Sabanilla.....	51
<b>Gráfico No. 3.2</b> Nivel de instrucción de los habitantes de la parroquia rural Sabanilla.....	52
<b>Gráfico No. 4.1</b> Modelo de gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Sabanilla.....	62
<b>Gráfico No. 4.2</b> Género de la población de Sabanilla.....	77
<b>Gráfico No. 4.3</b> Edad de la población de Sabanilla.....	77
<b>Gráfico No. 4.4</b> Nivel de instrucción de los habitantes de la parroquia Sabanilla.....	78
<b>Gráfico No. 4.5</b> Actividad económica de los habitantes de la parroquia Sabanilla.....	79
<b>Gráfico No. 4.6</b> Sectores beneficiados de las políticas públicas.....	79
<b>Gráfico No. 4.7</b> Desarrollo de proyectos para atender las necesidades básicas de la parroquia Sabanilla.....	80
<b>Gráfico No. 4.8</b> Influencia de los ciudadanos en las decisiones del gobierno local.....	81
<b>Gráfico No. 4.9</b> Articulación de políticas públicas para el desarrollo rural.....	83
<b>Gráfico No. 5.1</b> Árbol del problema de la parroquia rural Sabanilla.....	91
<b>Gráfico No. 5.2</b> Población joven de la parroquia Sabanilla .....	107
<b>Gráfico No. 5.3</b> Actividades que realizan las mujeres de la parroquia Sabanilla.....	108



## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro No. 2.1</b> Etapas de formulación de políticas públicas.....	23
<b>Cuadro No. 2.2</b> Competencias de las Juntas Parroquiales de acuerdo a la Constitución de 1998 y 2008.....	32
<b>Cuadro No. 3.1</b> Actores y gestores de los programas sociales en la parroquia rural Sabanilla.....	58
<b>Cuadro No. 4.1</b> Programación general del Sistema Político Institucional del PDOT Sabanilla. ....	63
<b>Cuadro No. 4.2</b> Programación general del Sistema Socio Cultural del PDOT Sabanilla....	65
<b>Cuadro No. 4.3</b> Programación general del Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura del PDOT Sabanilla. ....	66
<b>Cuadro No. 4.4</b> Programación general del Sistema Económico del PDOT Sabanilla.....	68
<b>Cuadro No. 4.5</b> Programación general del Sistema Ambiental del PDOT Sabanilla.....	69
<b>Cuadro No. 5.1</b> Porcentaje del PEA por actividad en la parroquia Sabanilla.....	94
<b>Cuadro No. 5.2</b> Inventario de programas y proyectos de la parroquia rural Sabanilla.....	97
<b>Cuadro No. 5.3</b> Grado de participación relativa de las instituciones gubernamentales....	101
<b>Cuadro No. 5.4</b> Análisis de la Matriz Institucional Múltiple en la parroquia Sabanilla.....	103
<b>Cuadro No. 5.5</b> Valoración de los principales problemas de la parroquia Sabanilla .....	104
<b>Cuadro No. 5.6</b> Análisis de los proyectos obtenidos de las entrevistas frente al PDOT Sabanilla.....	106

## RESUMEN

El enfoque de las políticas públicas para el desarrollo rural debe estar orientado a la solución de los problemas sociales de la comunidad rural y al cumplimiento de sus necesidades básicas insatisfechas. La realización del presente trabajo busca evaluar justamente los resultados de su aplicación hacia el territorio de la parroquia rural Sabanilla en el cantón Pedro Carbo, provincia del Guayas. La manera en que las autoridades ordenan su planificación a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es fundamental y determinante a la hora de establecer el cumplimiento de lo ordenado en los cuerpos legales diseñados para impulsar el desarrollo social, económico, sustentable y sostenible de las parroquias rurales del país.

El estudio se focaliza en la opinión de los principales actores sociales de nivel público y privado, así como de la propia comunidad de la parroquia Sabanilla, la cual dirá si realmente el efecto de la creación de las políticas públicas, para el desarrollo del sector rural, son efectivas y cumplen con su función de disminuir las brechas de pobreza y exclusión social.

**Palabras Claves:** *Políticas públicas, desarrollo rural, necesidades básicas insatisfechas, actores sociales, programas, proyectos, comunidad, pobreza, exclusión social.*

## **ABSTRACT**

The focus of public policies for rural development should be oriented to solving the social problems of the rural community and meeting their basic needs. The completion of this work seeks to fairly evaluate the results of its application to the territory of the parish rural Sabanilla in the canton Pedro Carbo, Guayas Province. The way in which planning authorities ordered through the Development Plans and Zoning is fundamental and decisive in establishing compliance with the order in legal bodies designed to foster social, economic, sustainable and sustainable development rural parishes in the country.

The study focuses on the views of the main stakeholders in the public and private sectors , as well as the community of the parish Sabanilla, which will tell whether or not the effect of creating public policies for the development of the rural sector are effective and fulfill their role of reducing poverty gaps and social exclusion.

**Keywords:** *Public policies, rural development, unsatisfied basic needs, stakeholders, program, project, community, poverty, social exclusion.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo está dirigido a conocer si las políticas públicas para el desarrollo en el territorio de las juntas parroquiales rurales alcanzan su objetivo de promover el bienestar integral de sus pobladores, resolver los problemas prioritarios y fomentar el desarrollo local con participación ciudadana.

En el primer capítulo se indican conceptos básicos de distintos autores acerca de políticas públicas con enfoque al desarrollo rural y territorial; sus dimensiones, alcances y nociones teóricas del bienestar social. Se describen los niveles de gobierno y la composición de los denominados GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados) instituciones que tienen por objeto el manejo de competencias exclusivas recibidas por La Constitución de la República. En el capítulo dos se analiza el rol del Estado en la planificación del desarrollo rural, las etapas de formulación de las políticas públicas y el fortalecimiento de la institucionalidad que se realiza en beneficio de los sectores rurales mediante el análisis de las normas y cuerpos legales diseñados para este fin. Así mismo, se revisa la forma como se alinean los procesos de planificación de las juntas parroquiales con los ejes de desarrollo y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, el cual es considerando, la directriz del desarrollo en el país.

En el capítulo tres se hace una breve descripción del territorio objeto de nuestra investigación para conocer su historia, situación geográfica, política, economía, cultura, ambiente y demografía; se analizará los resultados de los programas sociales auspiciados por el Estado y su impacto en la población. Se establece además cuales son los principales actores gubernamentales y no gubernamentales del desarrollo y la forma como la comunidad parroquial se organiza para complementar ese desarrollo.

En el capítulo cuatro se analiza la gestión administrativa de la Junta Parroquial Sabanilla como ente planificador de la población, mediante una radiografía de su realidad a través de la revisión de su PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial) para conocer su organización y su modelo de gestión para alcanzar el desarrollo. El análisis se vale de información primaria recopilada de encuestas y entrevistas a los principales actores sociales de la parroquia para establecer indicadores de gestión, descentralización y participación ciudadana como resultado de la implementación de políticas públicas.

En el capítulo cinco se muestran los criterios operativos en la aplicación de políticas públicas mediante la construcción de las matrices de desempeño institucional, los cuales giran en relación a los proyectos enfocados al desarrollo de la matriz productiva, la disminución de brechas y la sustentabilidad rural.

La importancia de esta investigación radica en conocer el impacto que tienen las políticas públicas en el desarrollo de las parroquias rurales del Ecuador, resultados que servirán tanto a instituciones gubernamentales, organismos internacionales y al Estado mismo para evaluar su formulación y tomar las medidas pertinentes que mejoren sus aspectos deficientes. Para el caso concreto de la parroquia rural Sabanilla del cantón Pedro Carbo provincia del Guayas, se ha analizado su funcionamiento en base al criterio de los pobladores, de las principales autoridades y de los actores sociales que articulan las políticas públicas, contrastando los resultados con las normas, procedimientos y objetivos del Buen Vivir, dando así respuesta al problema planteado.

El alcance del objetivo general de la investigación, permitió profundizar el análisis para conocer de primera mano cuáles son las políticas públicas que favorecen al desarrollo rural desde la construcción del poder popular y el Estado; los derechos y libertades para el buen vivir; y la transformación económica y productiva, aspectos que configuran los tres ejes estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir. En los objetivos específicos, se pudo conocer la gestión que hace la Junta Parroquial Sabanilla para la implementación y aplicación de políticas públicas orientadas a promover el desarrollo de su comunidad, observando las potencialidades y ventajas territoriales gracias a la apertura de las autoridades locales y sus pobladores. Así también, se permitió evaluar el aporte de los actores sociales de la parroquia que intervienen en la articulación de las políticas públicas.

Finalmente, se efectúa la verificación de la hipótesis planteada a través de un análisis de los resultados obtenidos de la parroquia objeto de nuestro estudio. Cabe indicar que la metodología utilizada nos dio la oportunidad de acercarnos a la población para conocer sus principales necesidades; además, conocer su opinión respecto del trabajo de las autoridades en el planteamiento de soluciones efectivas para su comunidad con participación ciudadana.

## **Objetivo General**

Analizar las políticas públicas vigentes en el Ecuador, orientadas al desarrollo rural de alcance territorial, desde los tres ejes estratégicos: La construcción del poder popular y el Estado; derechos y libertades para el buen vivir; y, transformación económica y productiva.

## **Objetivos específicos**

- Identificar las políticas públicas cuyo fin es resolver problemas prioritarios y promover el desarrollo local con la participación ciudadana, observando las potencialidades territoriales, desde la matriz productiva y sustentabilidad natural y cultural.
- Identificar las políticas públicas que generan desarrollo rural con equidad.
- Analizar la gestión y administración de las Juntas Parroquiales, en la implementación y aplicación de las políticas públicas, orientadas a promover un desarrollo sostenible en las comunidades rurales.
- Reconocer y evaluar el aporte de los actores que intervienen en la aplicación de las políticas públicas en territorios rurales.

## **Hipótesis**

Los instrumentos de política pública de alcance territorial orientados al desarrollo rural, tienen la potencialidad de contribuir a la resolución de problemas con la participación de los líderes y población civil, corrigiendo las brechas y exclusión social.

## **CAPÍTULO I**

### **DEFINICIONES CLAVES Y NIVELES DE GOBIERNO**

En materia de desarrollo rural la intervención del Estado es fundamental, su rol principal tiene que ver con la planificación integral del desarrollo tanto desde la transformación productiva, institucional, social, cultural y económica de la población; como del ordenamiento territorial en donde la comunidad rural habita. El desarrollo integral con enfoque territorial busca lograr una articulación armoniosa entre la sociedad civil, las instituciones, el medio ambiente y los mercados.

En éste sentido, las políticas públicas pretenden incorporar dentro de su estructura los criterios de equidad social, participación, sostenibilidad y sustentabilidad; con el objetivo de lograr un desarrollo integral a largo plazo cuya visión sea sostenida en el tiempo para superar las inequidades, reducir los desequilibrios; y, principalmente, para disminuir las brechas de pobreza que históricamente han aquejado a la población rural.

### **1.1 Conceptos básicos de políticas públicas, desarrollo rural y territorial**

El análisis de las políticas públicas, como herramienta para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado, se inserta en una estructura compleja en donde se requiere una revisión de perspectivas y conceptos teóricos que incorporen propuestas de desarrollo sustentable para la población. La creación de políticas públicas no depende tan solo de la voluntad política, también se vale de una participación integral entre el Estado y la sociedad.

Para Graglia (2012), "Las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad".

El pensamiento define al Estado como el órgano planificador de las actividades que un país desarrolla para atender sus necesidades primordiales como por ejemplo: la salud, la educación, el empleo, la infraestructura, la vivienda, el desarrollo cultural, etc. mediante la creación de normativas que permiten la formulación de políticas públicas a través de la dirección de un gobierno sea este regional, provincial o parroquial. El autor establece dos puntos de vista de cómo se puede observar la política pública: el primero habla de una noción descriptiva y en el segundo observa la política pública desde una noción prescriptiva.

La noción descriptiva mira la política pública "desde el sujeto", es decir, desde el Estado, su gobierno y su administración pública; la creación de acuerdos, programas, políticas y planes que como Estado tiene obligación de crear en beneficio de la población y su entorno. No obstante, la noción prescriptiva la define "hacia el objeto", es decir, hacia la sociedad y sus integrantes, esto involucra observar la política desde una perspectiva más apegada a la realidad de la comunidad y sus problemas donde articulen la participación social y la aprobación ciudadana. Ambas posturas dependen de la filosofía política en que se



encuentre el gobierno de turno, sin embargo, el autor considera a la noción prescriptiva la que más se apega a la razón de ser de las políticas públicas porque se la mira desde una óptica que busca el beneficio común. Ante ello Aguilar y Lima (2009), mencionan que las políticas<sup>1</sup> son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que lo que se propone y quiere hacer. Cuando se habla de políticas se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver o entre diferentes perspectivas evaluadoras. Supone a las políticas públicas como el medio adecuado para atender los requerimientos de una sociedad a través de los planteamientos concretos de planes, proyectos y programas bien definidos para tomar medida de los problemas que afectan a la población. Casi todas las decisiones públicas de un Estado conllevan al encuentro de fuerzas políticas con distintos criterios de observación para la solución del problema planteado, sin embargo, lo importante es encontrar el equilibrio mediante los principios de igualdad y justicia.

Para SENPLADES (2011), las políticas públicas son una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política de un gobierno para modificar una situación determinada. Funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política de mediano y largo plazo.

Es importante considerar el papel central que juega el Estado para llevar a cabo las políticas públicas enmarcándolas en los siguientes fines específicos:

- Lograr la integración y el equilibrio, en términos sociales y territoriales;
- Incidir en la conformación plural de la sociedad;
- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria para la consecución del Buen Vivir de la población; y
- Garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales, para su realización progresiva.

Entonces, todas las políticas públicas son proyectos y actividades que tienen al Estado como responsable principal, pero no todos ellos son políticas públicas, sino solamente aquellos que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana. A partir de esta noción

---

<sup>1</sup> Los autores se refieren al término “políticas” como las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos llámese políticas públicas, culturales, sociales, educativas, etc.

puede desarrollarse un modelo que trate de responder al *cómo*, es decir, a las cuestiones metodológicas: como analizar y diseñar (formular), como gestionar (ejecutar, comunicar y controlar) y evaluar políticas públicas que tengan al Estado como principal responsable y a la sociedad como primera destinataria (Graglia, 2012).

En cuanto al desarrollo rural y territorial Schejtman y Berdegue, 2003, citado en Hardy (2004), lo definen como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios.

Quiere decir que el desarrollo tiene influencia directa con el dinamismo económico y la transformación productiva de la región. La cita hace hincapié de la importancia que tiene la vinculación de la comunidad con los procesos productivos que les permiten combatir la pobreza y participar de los beneficios del desarrollo, el cual supone un cambio de las reglas formales que reproducen la exclusión social.

El mismo autor considera también que el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente; no puede haber una definición operacional genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior; y entre todos y el mundo externo, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen. Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio “objetivamente existente” y delimitante mediante un puro ejercicio técnico ex ante, en virtud de una y otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* del territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcance del proyecto que se proponen a los agentes de los procesos de desarrollo rural territorial.

Otro criterio piensa que el desarrollo rural territorial se vincula también con el desarrollo sustentable el cual pretende un mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Así mismo, considera de interés público el desarrollo rural

sustentable, puesto que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y también todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural.<sup>2</sup>

## **1.2 Teorías del desarrollo desde la perspectiva rural**

Las perspectivas de desarrollo rural aparecen en la literatura sociológica desde distintos ángulos en donde básicamente se enfoca en la participación activa de la sociedad y la planificación del Estado como herramientas fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Medina (1981), refiere al desarrollo rural como un proceso que enfrenta la problemática de las zonas rurales en un esfuerzo de cambio para producir transformaciones sustanciales en las condiciones de vida de la población que vive en el campo, en las estructuras económicas, políticas y sociales que faciliten y hagan posible la plena incorporación del hombre rural a las actividades de la vida nacional. Lo concibe como una estrategia del desarrollo global del cual es un componente importante. Su objetivo puede resumirse a lograr que los beneficios del desarrollo lleguen equitativa y oportunamente a la población rural.<sup>3</sup>

La reflexión que Medina establece es que para pensar en un desarrollo integral de la sociedad en general, se debe poner atención primero a los problemas prioritarios del sector rural como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad; es decir, empezar desde dentro, combatir el problema desde su raíz. Además considera necesario establecer, como política global estratégica, la provisión necesaria y suficiente de los beneficios del desarrollo a las comunidades rurales. Por otra parte Sevilla Guzmán (2005) menciona que el desarrollo puede ser definido como el crecimiento económico acompañado de un cambio social y cultural que tiene lugar en una determinada sociedad, generalmente un estado-nación, como consecuencia de las acciones realizadas; lo que significa la elaboración de una estrategia de planificación del cambio para mejorar la calidad de vida de su población.

Cuando el desarrollo no se refiere al conjunto de una sociedad sino que se centra en las áreas rurales o urbanas a las que pretende mejorar sus condiciones de vida a través de procesos de participación local mediante la potenciación de sus recursos propios, este se define como Desarrollo Rural o Urbano. El primer paso para analizar el desarrollo rural-urbano consiste en detectar el trasfondo teórico de los esquemas de desarrollo que se desea potenciar.

---

<sup>2</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México (2012).

<sup>3</sup> Medina G., 1981, citado en Terry J. (2007).

El autor expresa que es necesario formar una planificación estratégica que permita establecer cambios sociales y culturales que deriven del mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. Así también, considera que las acciones a tomarse deben ser focalizadas directamente al sector que se pretenda mejorar, sea este urbano o rural. Mantiene la postura que la primera tarea es establecer bien los preceptos formales (leyes, normas, reglamentos) para el tratamiento de un problema o para planificación del desarrollo de una comunidad. En resumen, estos conceptos apuntan que la perspectiva de desarrollo adecuada para una sociedad debe empezar primeramente con el fortalecimiento de su comunidad rural, de donde se obtiene la materia prima para el crecimiento industrial, los recursos naturales para el desarrollo, los alimentos que consumimos, etc. La significancia del sector rural es indudablemente importante para el crecimiento de un país, por ello, se concluye que sería consecuente incluir al desarrollo rural dentro de la planificación nacional como un objetivo de desarrollo global para los pueblos.

### **1.3 Dimensiones del desarrollo y sus perspectivas rurales**

Las dimensiones del desarrollo rural tienen que ver con el análisis del alcance de las políticas públicas que fueron creadas para apuntalar el crecimiento de una comunidad determinada, sirven para medir el cumplimiento de satisfacción social que dicha política provee a sus beneficiarios. El análisis de las dimensiones del desarrollo rural se lo debe realizar desde los ámbitos más importantes tales como: el político, el social, el ambiental, el económico y el cultural. A continuación mencionaremos una breve conceptualización de cada una:

#### **Dimensión Política**

El desarrollo rural de una región comprende desde una dimensión política el crecimiento de la gobernabilidad, su aplicación y el ejercicio de ésta. Esto deriva en un aumento de la capacidad organizativa y de gestión que conlleve al mejoramiento de sus condiciones de vida mediante la satisfacción de sus necesidades.

#### **Dimensión Social**

La dimensión social del desarrollo rural nos permite revisar aspectos concernientes al alcance que han tenido las políticas públicas en los elementos básicos para la sustentación humana como la salud, la educación, el mejoramiento de la vivienda y la alimentación entre las más relevantes. Hay que mencionar que la dimensión social del desarrollo es uno de los puntos que reciben mayor prioridad en la formulación de las políticas públicas del actual gobierno.

## **Dimensión Ambiental**

La dimensión ambiental de un desarrollo rural se refiere a las intervenciones relativas al manejo armónico de los recursos naturales, los ecosistemas, la diversidad biológica, el uso eficiente del suelo y el agua, situaciones que son elementales en el espacio rural puesto que dependen casi únicamente de las bondades que ofrece la naturaleza. Se destaca además la importancia de lograr un equilibrio para llevar un crecimiento sustentable al mismo nivel en que se cumple la satisfacción de las necesidades de la población.

Una propuesta para llegar a este objetivo es mediante un cambio cultural que permita educar a las comunidades y los diversos niveles de asociación acerca de la importancia de la naturaleza y los beneficios que nos provee en la actualidad con énfasis en la conservación para el goce de las futuras generaciones.

## **Dimensión Económica**

Tal como su nombre lo indica la dimensión económica del desarrollo rural se refiere a los procesos económicos-productivos que se desarrollan en el territorio y que permiten el manejo intrínseco de las actividades agropecuarias, turísticas, mineras y comerciales que dinamizan el mercado y permite la generación de empleos e ingresos para la población. El crecimiento desde una dimensión económica nos permite evaluar el crecimiento de la población en función del mejoramiento del ingreso en las familias rurales, incluso podemos medir la pobreza por medio del ingreso.

## **Dimensión Cultural**

La dimensión cultural del desarrollo comprende el fortalecimiento de las diversas formas de cohesión social de los habitantes; conjugar sus costumbres, sus valores, sus prácticas ancestrales, sus identidades (campesinos, indígenas, afrodescendientes, mestizos, blancos, etc.) dentro del territorio donde se desenvuelven. Fomenta el desarrollo recreativo, cultural, social y familiar bajo un ambiente armónico de solidaridad y apoyo mutuo.

### **1.4 Equidad, estabilidad y sustentabilidad**

El concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia. El reconocimiento relativamente universal de la bondad de estos tres valores permite que el concepto de “equidad”, por lo menos retóricamente, goce de cierta aceptación universal. Hay un amplio consenso con respecto a la prioridad que se debe asignar a la equidad como pauta o estándar para las políticas públicas. No obstante, esta

aceptación universal se sostiene en parte por la ambigüedad con que típicamente entendemos estos valores.<sup>4</sup>

El término tiene un sinónimo de igualdad en donde se interpreta que todos tenemos los mismos derechos y obligaciones en un determinado territorio. Este concepto tiene que ver también con la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y de la distribución del ingreso. Se lo puede entender también como un proceso mediante el cual se busca mejorar el bienestar de los pobladores corrigiendo los desequilibrios y disminuyendo las brechas de exclusión.

La actual Constitución de la República manifiesta como uno de los deberes primordiales del Estado en su Art. 3 numeral 1 “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”

El artículo constitucional versa sobre la obligación del Estado en garantizar los derechos de un tratamiento igualitario, equitativo y sin discriminación de género, raza, o edad al goce de los derechos establecidos en la Carta Magna para todos los ecuatorianos, esto afianza el concepto de equidad en el territorio y protege en especial aquellos sectores marginados de la sociedad donde tradicionalmente se encuentra el sector rural y sus habitantes; así lo menciona el numeral 6 del mismo Art.3 “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio.”

La estabilidad es aquella que hace referencia a la permanencia y constancia de los elementos que permiten un desarrollo equilibrado de las poblaciones rurales. En éste contexto tiene que ver mucho el Estado como organismo responsable de brindar las seguridades que permitan, a través de sus políticas públicas, mantener la estabilidad social, económica, política, etc. a través del tiempo con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Se toma de nuevo como referencia a la Constitución de la República la cual establece como deber primordial del Estado en su Art. 3 numeral 5 “Promover el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable, y redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buen Vivir.”

Esto quiere decir que el Estado es el encargado de fomentar el desarrollo tomando medidas un equilibrio en la distribución de recursos y riquezas del país para que generen su propio crecimiento, esto deriva en la generación de una estabilidad económica y social que permite

---

<sup>4</sup> Mokate, K (1999).

un mejor desarrollo a la sociedad y a las comunidades rurales que no se encuentran excluidas de estos derechos.

La sustentabilidad implica la satisfacción de las necesidades de la sociedad pero bajo un concepto que permita asegurar dichos beneficios para las generaciones futuras. El término de sustentabilidad versa generalmente en términos de sostenibilidad ambiental de los recursos naturales que son la fuente principal de la materia prima que permite el crecimiento productivo de la nación. Generalmente toda la materia prima para las industrias se concentra en los territorios rurales donde se tiene una inmensa capacidad natural. En este sentido el Estado también es el encargado de proteger los recursos ambientales y garantizar el desarrollo sustentable de las próximas generaciones. En el Art. 3 numeral 7 de la Constitución menciona como otro deber del Estado “proteger el patrimonio natural”, así también, el numeral 5 del mismo apartado indica “promover el desarrollo sustentable”. Esto hace ver que el Estado busca garantizar el crecimiento económico de la población pero con un equilibrio en el uso de los recursos naturales para su crecimiento; ese concepto es llamado “desarrollo sustentable” porque dicho equilibrio, entre naturaleza y producción, permitirá el goce del crecimiento para las futuras generaciones.

### **1.5 Los niveles de gobierno: gobierno central, GAD provinciales, cantonales y parroquiales**

Al hablar de los niveles de gobierno, es necesario previamente establecer algunas consideraciones de lo que es un gobierno como tal. Revisando la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 1 indica que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.” Este párrafo define claramente que el gobierno es quien administra el Estado y hace énfasis que su administración es de forma descentralizada, no obstante, en la misma Carta Magna se establece como responsable de la administración pública del país al Presidente o Presidenta de la República quien ejerce la función ejecutiva, así lo indica el Art. 141 de la Constitución que en el mismo párrafo indica:

“La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.”

El texto hace referencia a las autoridades que componen la función ejecutiva la misma que se encuentra encabezada por el Jefe de Estado o Presidente, menciona que son las encargadas de forma específica de la coordinación, planificación y ejecución de las políticas

públicas nacionales mediante los organismos que se crean para el efecto. Sin embargo, en cuanto a la administración descentralizada, el texto constitucional menciona por primera vez en la historia del país la creación de los gobiernos autónomos descentralizados que son instituciones que permiten la desconcentración del poder para un mejor manejo del territorio.

### **Gobiernos Autónomos Descentralizados**

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 238 define a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

La Constitución hace mención en un sentido especial a la autonomía como el elemento fundamental para regular la aplicación de los nuevos servicios y competencias de los GAD dentro de sus territorios.

La autonomía significa poder para aprobar leyes y, en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no solo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros (Ojeda, 2001).

Es una vertiente que ha tomado valor por ser un proceso en donde los GAD reciben competencias exclusivas y concurrentes de parte del Estado para atender las necesidades de la región de un modo más eficiente.

Según el Plan Nacional del Buen Vivir “El establecimiento de este modelo pretende favorecer una gestión pública eficiente y participativa que aporte a un nuevo equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad.”<sup>5</sup>

En cuanto a la descentralización, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD regula, de conformidad con la Constitución, un Sistema Nacional de Competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y se abre la posibilidad cierta de que se transfieran competencias desde el Gobierno Nacional a los GAD pero de manera general. Es decir, lo que se transfiere a un municipio se tendría que transferir a todos; igual sucedería con los Consejos Provinciales o parroquias. En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los gobiernos

---

<sup>5</sup> Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017).



autónomos descentralizados la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara a asumir sus roles. Para la aplicación de este esquema de descentralización, el COOTAD:

- Establece las características específicas de su carácter progresivo;
- Define los conceptos de sistema nacional de competencias, sistemas sectoriales, sectores privativos, estratégicos y generales;
- Precisa los conceptos de competencias exclusivas, adicionales, residuales, así como su concurrencia, tanto en la titularidad como en la gestión, según el caso; asimismo, se determinan los conceptos de facultades y actividades;
- Crea y define las funciones del Consejo Nacional de Competencias, organismo que estará a cargo de regular la transferencia obligatoria y progresiva de las competencias, la gestión de competencias concurrentes, la asignación de las competencias adicionales y de las residuales y la resolución de los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias;
- Especifica la normativa para las comisiones técnicas de costeo de competencias;
- Regula el ejercicio general de competencias;
- Detalla el ejercicio de las competencias exclusivas que la Constitución asigna a cada nivel de gobierno.
- Establece los procedimientos para la futura asignación de competencias adicionales y residuales;
- Regula el proceso de fortalecimiento institucional para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman sus competencias;
- Norma el procedimiento de transferencia de competencias; y
- Detalla el proceso de intervención en la gestión de competencias.

### **Principios de los GAD**

Según la ley COOTAD (2010), los gobiernos autónomos descentralizados se regirán en base a los siguientes principios a continuación los mencionaremos textualmente:

**Unidad.-** Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. La unidad jurídica se expresa

en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías. La unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional. La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.

**Solidaridad.-** Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

**Coordinación y corresponsabilidad.-** Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de recursos.

**Subsidiariedad.-** La subsidiariedad busca privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este código.

**Complementariedad.-** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del Buen Vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

**Equidad interterritorial.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

**Participación ciudadana.-** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

**Sustentabilidad del desarrollo.-** Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

### **Clasificación de los GAD**

Los gobiernos autónomos descentralizados se clasifican en:

- Regionales
- Provinciales
- Cantonales
- Parroquiales

Tal como sus nombres lo indica cada GAD atiende la región del territorio que le corresponde, todos los GAD guardan una naturaleza jurídica muy similar la cual se definen como personas jurídicas con derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Están integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en el COOTAD para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

Dentro de sus funciones casi todas tienen a cargo las mismas tareas, salvo algunas, que dependen de la región y jerarquía a la que pertenecen; entre ellas están:

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial.
- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión.
- Implementar un sistema de participación ciudadana.
- Elaborar y ejecutar el plan de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias.
- Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley.
- Fomentar actividades productivas y agropecuarias.

En cuanto a sus competencias estas se dividen en:

- Competencias exclusivas, y
- Competencias concurrentes.

A continuación mencionaremos los artículos del COOTAD donde citan lo correspondiente a las competencias:

**Artículo 114.- Competencias exclusivas.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

**Artículo 115.- Competencias concurrentes.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los

niveles de gobierno. Para el efecto se observara el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad. <sup>6</sup>

El párrafo deja en claro que las competencias exclusivas son responsabilidades que recaen a un solo nivel de gobierno el cual deberá asumirlas de forma individual. No obstante, las competencias concurrentes permiten que una responsabilidad pueda ser compartida con dos o varios niveles de gobierno con la intención de proveer el servicio público a la ciudadanía; previo a la suscripción de los convenios formales pertinentes y de la aceptación del Consejo Nacional de Competencias que regulan las mismas.

---

<sup>6</sup>Ley COOTAD (2010).

## **CAPÍTULO II**

### **GOBIERNO Y LAS JUNTAS PARROQUIALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL**

Las Juntas Parroquiales en el Ecuador históricamente han representado a la población rural como un ente jurídico de apoyo cuya labor es hacer conocer los problemas y necesidades que afectan a su territorio con el afán de mejorar sus condiciones de vida. El desarrollo rural territorial es una competencia que tiene como responsable principal al Estado, sin embargo, el nivel de armonía que alcancen estas dos instituciones, dependerá de que tan pronto se pueda lograr este objetivo. En este sentido, las instituciones gubernamentales juegan un papel muy importante en la consecución del desarrollo en el territorio rural ya que son las encargadas de elaborar, formular e implementar los proyectos necesarios para superar las brechas sociales que impiden a la población rural alcanzar un equilibrio sostenido de crecimiento y que de algún modo se pueda compensar los desequilibrios existentes en la sociedad para llegar proveer a toda la población lo que hoy llamamos el Buen Vivir.

## **2.1 Planificación gubernamental y políticas públicas**

La relación entre la planificación y el Estado es fundamental para el desarrollo de la población, de ella nace la creación de las políticas públicas para atender las necesidades básicas que una sociedad requiere para su desarrollo tales como: salud, educación, seguridad, vivienda, infraestructura, etc. Sin embargo, para lograr articular esta situación en necesaria la realización de proyectos y planes que permitan dar conocer los problemas y la propuesta de soluciones coherentes para darles la solución.

En afirmación a este planteamiento Graglia (2012) expresa que “sin proyectos no hay políticas públicas” haciendo énfasis en la importancia de la presentación de planes y estrategias para la solución de determinado problema de una comunidad, así mismo, el autor continua añadiendo que “los proyectos sin actividades no son políticas públicas, son simples proyectos que muestran voluntarismo. Asimismo, las actividades sin proyectos tampoco son políticas públicas, son simples actividades que demuestran activismo.”

Esto quiere decir que para que un proyecto alcance la categoría de política pública, es necesario llevar a cabo un plan que conlleve diversas actividades fundamentales de la planificación tales como: la gestión, la ejecución, el control y la evaluación de resultados de dicho proyecto. Ante ello Aguilar Villanueva, 2011, citado en Graglia (2012), indica que “los proyectos (programas y planes) deben ser decididos por los *gobiernos* mientras que las actividades deben ser accionadas por las *administraciones públicas* (nacionales, subnacionales o locales).”

Las administraciones públicas en el ámbito local se refiere a los gobiernos seccionales como los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales Rurales, dicha teoría responsabiliza al Estado como el principal gestor de los planes y proyectos para el

desarrollo de la población; y a las entidades seccionales como los encargados de llevar a cabo las actividades que pongan en funcionamiento las políticas públicas a través de una gestión coordinada para la ejecución y control de los proyectos. En el caso ecuatoriano las políticas públicas son formuladas cumpliendo tres etapas:

- ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
- ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
- ETAPA DE APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA

En cada etapa de la formulación de políticas de deben cumplir necesariamente un numero de pasos que sirven para estructurar correctamente el planteamiento de la política. Vamos a representar en el siguiente cuadro las etapas de formulación de políticas públicas conjuntamente con los pasos a seguir los cuales, por su definición, se explican por sí solos:

**Cuadro No. 2.1 Etapas de Formulación de Políticas Públicas**

ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de equipos político y técnico.</li> <li>• Identificación de la necesidad de política pública.</li> <li>• Conformación de espacios de participación de actores sociales.</li> <li>• Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de la sociedad civil elaborados bajo el marco normativo de participación.</li> <li>• Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos.</li> <li>• Formulación de alternativas de acción.</li> <li>• Costeo de alternativas de acción.</li> <li>• Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción.</li> </ul>
ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de los lineamientos generales de la política pública.</li> <li>• Espacios de participación ciudadana que aseguren la incorporación y análisis de las políticas para la igualdad.</li> <li>• Incorporación y análisis de las políticas para la igualdad.</li> <li>• Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos.</li> <li>• Elaboración de documento de política.</li> <li>• Definición de programas y proyectos articulados a las políticas.</li> <li>• Costeo aproximado de programas y proyectos.</li> </ul>
APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo técnico.</li> <li>• Ajustes de los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana.</li> <li>• Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo político.</li> <li>• Presentación de la propuesta de política para revisión de la SENPLADES.</li> <li>• Presentación de la propuesta para revisión y aprobación del Consejo Sectorial respectivo.</li> <li>• Concreción en la planificación institucional correspondiente.</li> </ul>

Fuente: SENPLADES

Elaborado por: El Autor 2015



Para poner en marcha el proceso de formulación de políticas públicas se requieren los recursos técnicos, institucionales y metodológicos del Estado pero principalmente de una arraigada voluntad política que reúna sinergias para el desarrollo de los sectores que requieren mejores condiciones de vida. Luego de cumplidas con las tres etapas de la formulación el siguiente paso es la evaluación de las políticas públicas, lo cual consiste en el análisis de su éxito o fracaso de los efectos diferenciados sobre la población y sus repercusiones; y permite conocer si ellas han cumplido el objetivo con el cual fueron creadas para poder modificarlas o formular una nueva.

## **2.2 Rol de las juntas parroquiales como entes de planificación territorial**

Las Juntas Parroquiales desde sus inicios han sido entidades representativas del sector rural desde la época republicana misma; son organismos que ejercen el gobierno en las parroquias en donde tienen la responsabilidad del manejo integral del territorio para el desarrollo de su población. Según la Constitución de la República suscrita en el año 2008, las Juntas Parroquiales Rurales constituyen, además de los municipios y consejos provinciales, un GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado) que goza de autonomía política y financiera el cual regirá bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Regirán por la ley correspondiente que establecerá un sistema de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Quiere decir que el Estado dentro de su esquema de modernización y descentralización del poder ha dado nuevos roles a los gobiernos seccionales, dando énfasis especial al papel protagónico de las Juntas Parroquiales ya que éstas entidades desarrollan su gestión dentro los sectores rurales donde tradicionalmente se registran los mayores índices de pobreza y desigualdad del país. Su objetivo primordial es ser el propulsor del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, logrando que las fuerzas sociales asuman su responsabilidad en el desarrollo a través de la participación ciudadana para satisfacer sus necesidades. Para lograr éste fin la Constitución de la República en su Art. 267 asigna a las Juntas Parroquiales Rurales competencias exclusivas para llevar a cabo las actividades pertinentes a la planificación del territorio parroquial. A continuación las mencionamos:

**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.
- 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.<sup>7</sup>

Para llegar a un mejor entendimiento del alcance de las competencias exclusivas de las Juntas Parroquiales Rurales, se analizará el significado de cada una de ellas para determinar con claridad sus funciones:

1.- La planificación parroquial en cada Junta se elabora a través del Plan de Desarrollo Parroquial documento donde se definen los ejes de desarrollo de la comunidad y las acciones que permitan superar las condiciones de inequidad y exclusión social. El Plan se efectúa para un periodo de cinco años susceptible a cualquier cambio que determine la Asamblea Parroquial que suponga un mejoramiento del plan original. En el mismo se hace constar el cronograma de trabajos en función de las necesidades locales que debe realizar la parroquia en el periodo determinado, sean éstos para construcción de obras o contratación de servicios que beneficien al mejoramiento de la calidad de vida de la población; así también se deben incluir todas aquellas obras que dependan tanto en competencia exclusiva de la Junta Parroquial como en competencia concurrente con los demás niveles de gobierno tales como los municipios, consejos provinciales y Gobierno Nacional. Del Plan de Desarrollo Parroquial se desprende el Plan Operativo Anual (POA) que es el instrumento para facilitar la implementación de las propuestas contenidas en el Plan de Desarrollo y que se elabora año a año. También se realiza el Presupuesto que es el detalle de inversiones y gastos que demande la ejecución del Plan de Desarrollo.

---

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador (2008).

En cuanto al ordenamiento territorial, éste también debe ser incluido en el Plan de Desarrollo Parroquial, en él se establecerán las vías de comunicación, el acceso al territorio, los límites de la zona rural y las áreas de conservación ambiental con sus espacios de amortiguamiento para el adecuado control de las actividades económicas.

2.- Esta competencia le faculta a la Junta Parroquial a realizar inversión directa en obra pública para atender los cuidados y mantenimiento de toda infraestructura física perteneciente a la parroquia, así también los espacios públicos tales como: parques, aceras, calles, canchas deportivas, y demás gasto que se encuentren contemplado dentro del Plan de Desarrollo Parroquial; esto también incluye la adquisición y mantenimiento de equipos y herramientas que se utilizaran para la consecución de dichas obras.

En lo referente a las obras de competencia directa del Estado tales como salud y educación, la junta parroquial puede intervenir siempre y cuando se establezcan los convenios respectivos en donde se delegue dicha competencia al gobierno parroquial para que se le asignen los recursos necesarios que permitan la ejecución de obras como por ejemplo: arreglo de escuelas o subcentros de salud.

3.- La coordinación de la vialidad parroquial es también competencia exclusiva del Consejo Provincial; sin embargo, es obligación del gobierno parroquial hacer conocer las necesidades que la población rural requiere en lo referente a la construcción de carreteras, vías secundarias, lastrado o bacheo de calles, también: puentes, muelles y caminos vecinales entre otros. Dichos requerimientos naturalmente deben estar plasmados dentro del Plan de Desarrollo Parroquial en donde se definirán inclusive los porcentajes de participación para el cobro de ingresos tales como peajes o tasas de contribución.

4.- Motivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias a través de capacitación técnica en áreas de especialidad de la población rural tales como: la agricultura, la pesca, las artesanías, el turismo, etc. Así también, la construcción de infraestructura de apoyo como centros de acopio y bodegas que permitan desarrollar las potencialidades productivas de la zona junto con una coordinación en asesoría financiera y de crédito que le dé el impulso económico necesario para mejorar el estatus de vida de los pobladores.

Esta competencia también confiere responsabilidad en la creación de actividades relacionadas con la preservación de la biodiversidad y protección del medio ambiente. La Junta Parroquial debe establecer programas de educación ambiental, asesoría en manejo de áreas protegidas y recursos no renovables a la comunidad. Así también, puede establecer normas de sanción que condenen actividades extractivas o de contaminación al

entorno natural que caracteriza a la zona rural para garantizar un desarrollo sustentable de su territorio.

5.- A través de esta competencia la Junta Parroquial toma a su cargo la administración total de los espacios públicos tanto en lo que tiene que ver al territorio parroquial como el de otro nivel de gobierno, siempre y cuando se delegue su administración a través del proceso legal pertinente de acuerdo con las necesidades locales y que previamente sea aprobado por el Consejo Nacional de Competencias.

6.- Impulsar todo tipo de asociación, conformación o agremiación de comités que representen a diversos sectores como barrios, comunas, recintos que permitan una mayor vinculación entre el gobierno parroquial y su comunidad con el afán de incentivar la participación ciudadana que permitan hacer conocer sus verdaderos problemas y necesidades a fin crear el desarrollo de propuestas que atiendan sus requerimientos primordiales.

7.- La competencia implica que la Junta Parroquial tenga acercamientos con entidades internacionales de cooperación, fundaciones, ONG, u otra entidad similar que permitan la gestión de recursos para el desarrollo de las actividades productivas de la parroquia la cual se puede presentar como alternativa al incumplimiento de los presupuestos o compromisos del Estado.

8.- Es la facultad que se le otorga a los pobladores de la parroquia de controlar, vigilar y dar seguimiento a la ejecución de las obras conjuntamente con las autoridades de la Junta Parroquial, ésta competencia hace que se cumplan los cronogramas de trabajo que se encuentran dentro de la planificación así como estándares de calidad y eficiencia de los mismos.

Es importante aclarar que todas estas competencias exclusivas son de obligatorio cumplimiento para la Junta Parroquial Rural, además, con la finalidad de coordinar adecuadamente la prestación de servicios públicos, cualquier otro nivel de gobierno existente puede delegarle competencias exclusivas al gobierno parroquial para que ejecute trabajos que generalmente lo hacen éstos. Entre dichas actividades pueden estar: controles ambientales de residuos sólidos, seguridad ciudadana, fomento al turismo, cobro de impuestos, etc. siempre que se cumplan las formalidades legales para la transferencia de competencias conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias. Por otro lado, en cuanto a las competencias concurrentes, y como hemos dicho anteriormente, el gobierno parroquial no se encuentra excluido para tomar a cargo una competencia que le es exclusiva a otro nivel de gobierno, así lo determina la norma legal: El ejercicio de las competencias

exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.<sup>8</sup>

El párrafo menciona con claridad que un gobierno autónomo descentralizado, entre ellos la Junta Parroquial Rural, puede ejercer competencias concurrentes de una competencia exclusiva de otro nivel de gobierno para proveer de mejor forma servicios públicos que permitan un mayor disfrute de su población; lo cual es justamente la idea fundamental de este nuevo esquema descentralizado de poderes. A continuación se menciona aquellas competencias concurrentes en la que el gobierno parroquial rural puede ejecutar en su territorio las mismas que están contempladas en la Ley COOTAD:

**Art.129 Vialidad.-** Al gobierno autónomo descentralizado rural le corresponde la facultad de planificar y mantener, en coordinación con el GAD provincial, la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán por gestión directa, a través de empresas públicas, o cogestión comunitaria.

**Art. 131 Competencia de Gestión de Cuencas Hidrográficas.-** Las políticas, normativas, planificación y ordenamiento de las cuencas hidrográficas son de competencia exclusivas de los GAD regionales, sin embargo, es necesaria la coordinación con los demás niveles de gobierno, entre ellas las Juntas Parroquiales Rurales.

El Gobierno Autónomo Descentralizado regional propiciará la creación y liderará, una vez constituidos, los consejos de cuenca hidrográfica, en los cuales garantizará la participación de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y de las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión y uso de los recursos hídricos. Además, vía convenio, se garantizará un retorno económico fijado técnicamente en beneficio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las circunscripciones territoriales de donde provengan los recursos hídricos, con la finalidad de mantener, conservar y recuperar la cuenca hidrográfica.

---

<sup>8</sup> (Ley COOTAD, 2010, Art. 126).

**Art.133 Competencia de Riego.-** La competencia constitucional de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, está asignada constitucionalmente a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, éstos deberán elaborar y ejecutar el plan de riego de su circunscripción territorial de conformidad con las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora de esta materia y los lineamientos del plan nacional de riego y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en el cual participa también la junta parroquial rural.

**Art.134 Fomento de la Seguridad Alimentaria.-** La competencia exclusiva recae al Gobierno Autónomo Descentralizado regional concurrentemente con los GAD parroquiales rurales quienes deben proveer, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos.

Implementar la producción sostenible de alimentos provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, etc. garantizando la calidad y cantidad necesarias para la vida humana. Además, deben planificar y construir la infraestructura adecuada para fomentar la producción, conservación, intercambio, comercialización, control y consumo de alimentos preferentemente de la pequeña, micro y mediana producción campesina y de la pesca artesanal respetando y protegiendo la biodiversidad y el medio ambiente.

**Art.135 Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.-** La Constitución asigna a todos los GAD de manera coordinada y concurrente, la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias observando las políticas emanadas por la entidad rectora en materia productiva.

Entre dichas competencias se encuentran: la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

**Art.136 Competencias de Gestión Ambiental.-** La competencia exclusiva de la preservación ambiental del territorio la tiene el GAD provincial bajo los esquemas y políticas emanados por el gobierno central. La junta parroquial rural tiene a su cargo concurrentemente promover actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza. Estas actividades serán coordinadas con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

**Art.137 Prestación de Servicios Públicos.-** En esta competencia el GAD parroquial gestionará, coordinará y administrará los servicios públicos que le sean asignados por el GAD municipal de quien es competencia exclusiva. Estos tipos de servicios públicos tienen que ver con la prestación de servicios de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental.

**Art. 138 Competencia de infraestructura de Salud y Educación.-** Es de competencia exclusiva del gobierno central, sin embargo, cada nivel de gobierno es responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre. Es decir, que todos los GAD, entre ellos el gobierno parroquial, deben concurrentemente realizar la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física que su territorio necesite en materia de educación y salud.

En consecuencia se ha mencionado el rol que la Constitución de la República mediante la Ley COOTAD otorga a las Juntas Parroquiales Rurales en ejercicio de los derechos del Buen Vivir. Es importante aclarar que las competencias exclusivas y concurrentes que recibe el gobierno parroquial pueden ser incrementadas o modificadas en función de las necesidades que presenten sus pobladores siempre y cuando se los exponga mediante por los medios formales pertinentes que la Constitución ampara y bajo los preceptos de participación ciudadana que exige el proceso.

### **2.3 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural**

La institucionalidad es concebida en el contexto general como las normas, los acuerdos, las leyes, las organizaciones, el uso de las costumbres y prácticas que las comunidades han ido sistematizando junto con el desarrollo de la confianza entre los actores y la gobernabilidad.<sup>9</sup> El fortalecimiento de la institucionalidad versa sobre “la eficiencia y la eficacia de lo existente en lo público y lo privado, podría decirse, su modernización, la adecuación de instrumentos a los contextos y la aplicación de la lógica del costo-beneficio.”<sup>10</sup> Bajo este esquema un fortalecimiento institucional enfocado a la problemática del sector rural obliga al cambio de las bases para el desarrollo integral a través de la implementación de nuevas técnicas en la administración pública para ampliar el conocimiento científico de la naturaleza de los procesos, las actitudes de las personas, y sus vivencias dentro de sus comunidades. Así lo ratifica Monterroso (2009), “Las políticas de desarrollo rural serán más eficientes si se fundamentan en la institucionalidad”. Entonces, el fortalecimiento de la institucionalidad, se convierte en un desafío de modernización que exige actores públicos y privados más calificados y con mejor conocimiento de la realidad cuyos ámbitos se sitúan más allá del funcionamiento del mercado, pues implican nuevas redes de colaboración con estímulo a la participación ciudadana e iniciativa social que promuevan el Buen Vivir. Afortunadamente, el país se prepara para recuperar el desarrollo rural como política de Estado; al menos, así se percibe con la creación de la nueva estructura en materia de planificación y desarrollo que implementa el gobierno central y que toma como punto de partida la Constitución de la República del 2008 y que sigue con otros cuerpos legales que articulan este fin. El objetivo es revisar la institucionalidad formal derivada de los acuerdos, leyes y programas de este nuevo marco normativo, ello nos permitirá determinar la dimensión institucional que el Estado ha desarrollado con la premisa de mejorar la calidad de vida rural.

#### **Constitución de la República**

Como ya se mencionó, la Constitución de la República del 2008 es el punto de partida del cambio formulado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y de toda la población ecuatoriana en general, es el documento que abre el camino hacia una nueva revolución en donde se pone al ser humano como principal beneficiario de toda política pública que sea creada con el objetivo de disminuir la brecha de pobreza y desigualdad. A diferencia de la antigua Constitución de 1998, ésta presenta algunos cambios que son necesarios mencionar para apreciar la dimensión del giro que ha tomado, en materia de desarrollo rural, los roles asignados a las Juntas Parroquiales:

---

<sup>9-10</sup> Machado (2011).



**Cuadro No. 2.2 Competencias de las Juntas Parroquiales de acuerdo a la Constitución de 1998 y 2008**

ROL	CONSTITUCIÓN DE 1998	CONSTITUCIÓN DEL 2008
Planificación	Actividades que van desde la ejecución de Políticas en diferentes sectores hasta la gestión de transferencia de recursos, pasando por la presentación de proyectos y ordenanzas.	Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.  Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia.  Planificar y mantener en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial.  Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente.  Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
Participación	Ejercer el control de los servicios públicos, los programas y proyectos que se ejecuten en su jurisdicción motivando la participación ciudadana.	Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales.
Control Social	Ejercer el control de los servicios públicos, los programas y proyectos que se ejecuten en su territorio.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.  Vigilar la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos.

Fuente: Constitución de la República 1998 - 2008  
Elaborado por: El Autor 2015

El cuadro No. 2.2 muestra las competencias que las Juntas Parroquiales Rurales mantenían con la Carta Magna de 1998 y las nuevas competencias que recibieron con la Constitución de Montecristi del 2008. Se puede apreciar el aumento de las facultades y competencias que reciben en materia de planificación, participación ciudadana y control social lo cual forma parte de un fortalecimiento institucional que el Estado otorga a éste organismo. El objetivo principal de estos cambios es darles un mayor protagonismo a las autoridades del gobierno parroquial y a la comunidad misma para que mediante su participación se formule el Plan de Desarrollo Parroquial en base a las reales necesidades de su gente, vinculándolo con el desarrollo productivo comunitario, el ordenamiento territorial, la preservación de la biodiversidad y protección del medio ambiente.

## **Plan Nacional del Buen Vivir**

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 es un programa desarrollado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, considerada como la principal guía que tiene el gobierno en materia de planificación y desarrollo que busca entre otras cosas el desarrollo integral de la población en relación al mejoramiento de las condiciones de vida, igualdad, equidad, armonía y solidaridad; es decir, alcanzar una forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental promoviendo un nuevo giro hacia el cambio de la Matriz Energética y Productiva. Más adelante analizaremos con mayor profundidad los contenidos del PNBV y sus objetivos.

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

Es un instrumento normativo en donde se establecen importantes consideraciones que facilitan el desempeño de cualquier programa de desarrollo rural. Tiene propuestas interesantes como el establecimiento de ciertos principios que rigen la organización territorial y los procesos de descentralización; el tratamiento en detalle del Sistema Nacional de Competencias; la determinación de una serie de definiciones claves; la propuesta de diferentes modalidades de gestión y otros temas importantes como la conformación de mancomunidades entre parroquias.

## **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**

Este código tiene como propósito articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno en materia de las finanzas públicas. Establece principios comunes con sujeción a la planificación, sostenibilidad fiscal, coordinación, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, descentralización y desconcentración. Norma el ejercicio de los presupuestos participativos y regula la formulación de las políticas públicas nacionales y locales.

## **Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.**

Este código ofrece también espacios para mejorar el desempeño de las iniciativas surgidas en el marco de los programas de desarrollo rural. Se destacan cuestiones como: la regulación del proceso productivo en las etapas de producción; la posibilidad de trabajar con toda la cadena productiva y fortalecer sus eslabones para transformarla en cadena de valor; regula cuestiones relacionadas con la inversión productiva y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa.

## **Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.**

En esta ley se destacan como objetivos: garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa; y promover la formación en deberes, derechos y ética de interés por lo público, que hagan sostenibles los procesos de participación y la consolidación de la democracia.

El análisis de la normatividad vigente ha permitido constatar muchos cambios interesantes en materia de desarrollo territorial rural, estas transformaciones han mejorado la institucionalidad del Estado y en consecuencia ha permitido cumplir a cabalidad su rol de disminuir las brechas de desigualdad y pobreza en el sector.

### **2.4 Análisis de los tres ejes estratégicos de desarrollo del plan nacional para el buen vivir 2013-2017**

En el presente apartado se analizan los tres ejes estratégicos de desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV); sin embargo, es necesario revisar algunas contextualizaciones de lo que significa el Buen Vivir y el propósito que tiene éste programa basándonos en el mismo documento.

El PNBV se expresa como “La forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.” Es la principal estructura de la ideología socialista que actualmente mantiene el Estado.

De principio se lo conocía con el nombre de Plan Nacional de Desarrollo pero posteriormente tomó el nombre de Plan Nacional del Buen Vivir como se lo conoce actualmente. Han sido realizadas tres ediciones del programa, la primera un primer plan diseñado para el periodo 2007 - 2010, el segundo plan del 2009 al 2013 y el tercero que va desde el 2013 al 2017. En ésta última edición del PNBV se busca poder concretar todos los objetivos y metas que en él se plantean y también dar continuidad y seguimiento a las actividades que se vienen desarrollando de los planes anteriores.

El PNBV pretende realizar un giro de la antigua postura neoliberal a la nueva política socialista, solidaria, con un esquema diferente que permita la integración con participación ciudadana con el objetivo de vivir en un ambiente sano y saludable para el desarrollo de la comunidad y bajo el criterio de igualdad y respeto a la naturaleza.

La aplicación del PNBV implica un proceso que gira en base a un “nuevo socialismo” el cual considera aspectos como: la equidad que reconoce la importancia del desarrollo integral para erradicar la pobreza; la revolución cultural como aquel que genera nuevos conceptos y valores ciudadanos para construir una sociedad crítica, emprendedora, creativa y solidaria; el territorio y la revolución urbana que están identificados con la cohesión social y el ordenamiento territorial, hacen énfasis importante al tema de la descentralización y autonomía; la revolución agraria que significa apoyo al agricultor mediante capacitación técnica, fomento al crédito y regulaciones para el comercio justo; la revolución del conocimiento que propone la innovación, la ciencia y la tecnología como base para la transformación de la matriz productiva; y por último la excelencia que es un principio del nuevo socialismo mediante el cual se espera lograr emprender procesos eficientes para alcanzar cambios en las estructuras de poder.

Entonces “el socialismo del buen vivir” que promueve el PNBV es un horizonte que ofrece alternativas para construir una sociedad más justa en donde se tiene al ser humano en el centro de toda acción pública, se une a una perspectiva global de países de la región que trabajan en función de un mejoramiento de sus condiciones de vida y de crecimiento con diversificación en sus economías.

Después que se ha revisado el propósito del PNBV, se menciona ahora sí los tres ejes de desarrollo:

- Cambio de las relaciones de poder para la construcción del poder popular.
- Derechos, libertades y capacidades para el buen vivir.
- Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.

El primer eje plantea una reestructuración de los niveles de poder en donde ya no sea el Estado el único ente planificador, sino más bien, lo haga conjuntamente con la ciudadanía para la toma de decisiones que beneficien a su comunidad partiendo de los principios de autonomía y descentralización con el objetivo de democratizar las relaciones entre Estado y sociedad. El plan está desarrollado con carácter estratégico y con metodología participativa en el que se definirán los ejes del desarrollo y las acciones que permitan superar las condiciones de inequidad y exclusión, así como el ejercicio de los derechos para el buen vivir; se pretende romper la estructura del centralismo para desconcentrar el poder y crear un Estado más eficiente.

En el segundo eje el plan pretende promover el desarrollo en base al respeto de los derechos humanos como el camino idóneo para promover la disminución de las desigualdades con el objetivo de erradicar la pobreza desde todos sus niveles a través de la

creación de políticas públicas que permitan una distribución más igualitaria de la riqueza. Para ello se implementará una estrategia a fin de generar políticas integrales para la prestación de servicios públicos, la seguridad social, la protección de derechos y participación; así mismo la inclusión económica, lo cual requiere apoyo a la democratización del acceso a los medios de producción, capacitación técnica y acceso al crédito fortaleciendo la economía popular.

El tercer eje por último trata acerca del cambio de la matriz productiva, que no es otra cosa que modificar el esquema productivo de la nación para dejar de ser un país exportador de bienes naturales (no renovables) para ser un país exportador de bienes elaborados de alta calidad como fuente principal de ingresos. Esto con el objetivo de asegurar de manera sostenible el ejercicio de los derechos y libertades y la generación de capacidades de la población, por ello, es indispensable contar con una base material adecuada que no sea solo el sustento económico, productivo y financiero del Buen Vivir, sino que también permita el florecimiento de los seres humanos, individual y colectivamente y se convierta en fuente de creatividad, iniciativa y realización grupal y personal. La base de esta transformación radical es la educación en todos sus niveles, lo cual permite construir una sociedad del conocimiento como recurso inagotable para el desarrollo. La transformación del sistema educativo, el acceso universal a la educación y su mejoramiento continuo son condiciones que el PNBV plantea para el logro de este propósito.

Es importante mencionar que el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se compone de 12 objetivos que fueron elaborados en función de cada eje de desarrollo como se muestra a continuación:

**Objetivo 1:** “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.”

**Objetivo 2:** “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.”

**Objetivo 3:** “Mejorar la calidad de vida de la población.”

**Objetivo 4:** “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.”

**Objetivo 5:** “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.”

**Objetivo 6:** “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.”

**Objetivo 7:** “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.”

**Objetivo 8:** “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.”

**Objetivo 9:** “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.”

**Objetivo 10:** “Impulsar la transformación de la matriz productiva.”

**Objetivo 11:** “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.”

**Objetivo 12:** “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.”

Para concluir con el apartado 2.4, se deja estructurada la distribución de los objetivos del Buen Vivir por eje estratégico de desarrollo mediante el siguiente gráfico:

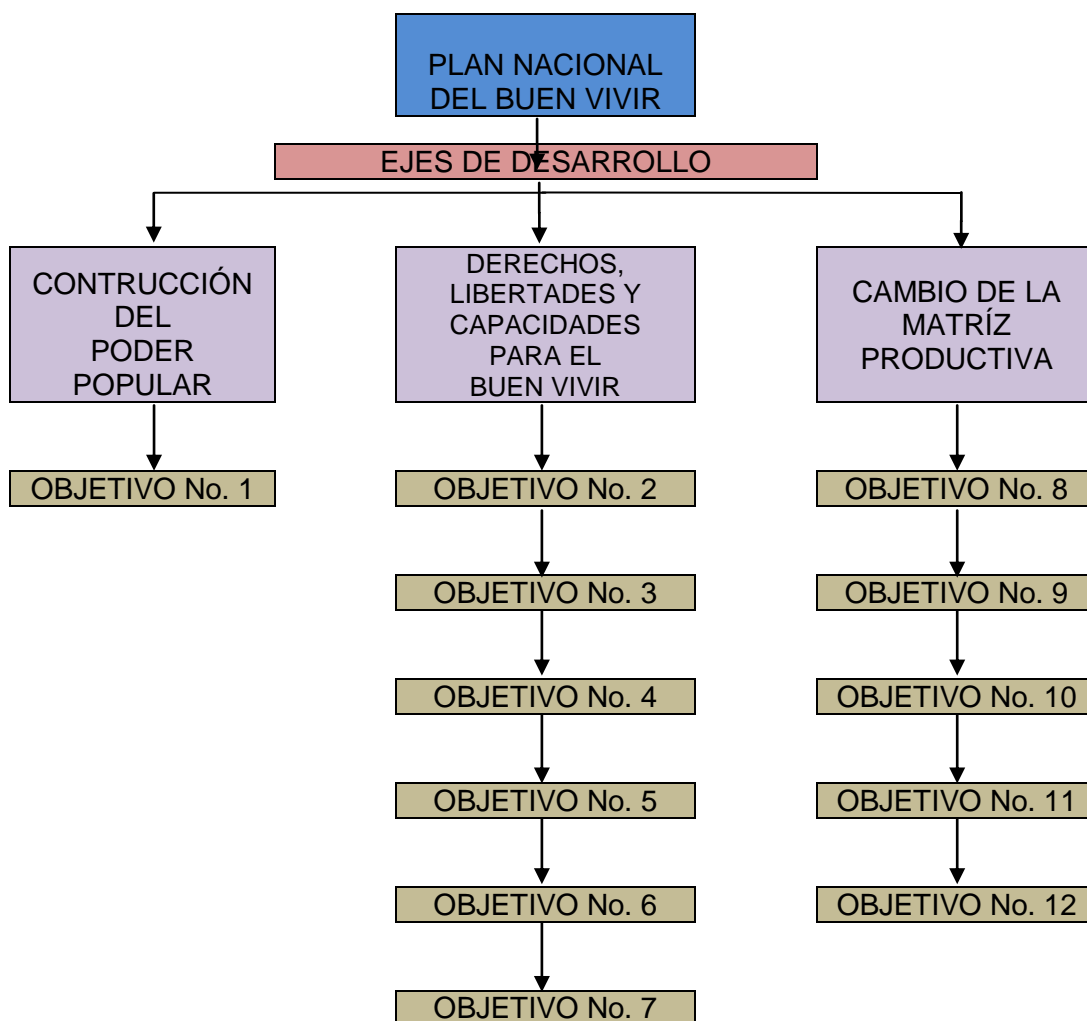


Gráfico No. 2.1 Objetivos del PNBV 2013-2017 distribuido por eje de desarrollo

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

Elaborado por: El Autor 2015

## **2.5 Participación y ejecución de políticas por el estado: Ministerios, GAD, Senplades, en el marco territorial de las juntas parroquiales**

Como se indicó en el apartado 2.3 el Estado ha realizado un trabajo de fortalecimiento de la institucionalidad bastante interesante con la formulación de una variada normativa legal que permite la aplicación de políticas públicas en beneficio del desarrollo integral de la población en general. En este contexto se incluyen también las políticas formuladas al desarrollo del sector rural a través de mayores potestades entregadas a las Juntas Parroquiales mediante una propuesta descentralizada y autónoma que tiene como objetivo reducir la pobreza y las desigualdades de esta población. En este apartado vamos a mencionar los proyectos y programas implementados por el Estado a través del análisis de sus Ministerios, GAD, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en el marco territorial de las Juntas Parroquiales Rurales. Se refuerza el análisis verificando los aportes que han dado otras normativas a favor del fortalecimiento de las políticas públicas en beneficio de la población rural.

### **Ministerios de Estado**

El Estado cuenta con Ministerios encargados de implementar políticas con incidencia en el desarrollo territorial rural, muchos de sus programas llevan aspectos vinculados con la producción, bienestar social, empleo y apoyo a la agricultura en base a una estructura de políticas sectoriales con enfoque a los derechos humanos y a la Constitución las cuales pretenden el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades. Las políticas sectoriales orientan el ejercicio de la facultad de la rectoría ministerial, definen las prioridades sectoriales y facilitan los procesos de la inversión pública.

Entre los programas más destacados que los Ministerios han aportado al desarrollo del sector rural se encuentran:

- Programa Promotores y Operadores del Desarrollo Económico Rural para la Provincia de Manabí (Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, 2013).
- Programa “Buen Vivir Rural” Provincia del Cañar (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, 2013).
- Programa Nacional de Vivienda Rural (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, 2013).
- Programa de Electrificación Rural y Urbano Marginal del Ecuador (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable MEER, 2012).

- Plan Nacional de Riego (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, 2012).
- Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (Ministerio del Ambiente, 2010)
- Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia o Infancia Plena (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS, 2011).
- Programa Nacional de Alimentación Escolar (Ministerio de Educación, 2009).

## **Gobierno Autónomos Descentralizados**

En cuanto a los GAD también hemos encontrado importantes aportes que han facilitado el desempeño de los planes de desarrollo rural en toda la región, hemos reunido diversos aspectos de mucha incidencia que se han formulado mediante la Ley COOTAD tales como:

- La profundización del proceso de autonomías, descentralización y ordenamiento territorial.
- La incorporación de competencias exclusivas a los Gobiernos Parroquiales
- La definición de procedimientos para la conformación de mancomunidades.
- La elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con participación de la comunidad.
- El reconocimiento a las parroquias como unidades de básicas de participación ciudadana en los GAD parroquiales.
- El reconocimiento de las entidades asociativas de los GAD y se propone la norma que regula sus estructuras administrativas, su administración financiera y los procedimientos de ejecución coactiva.
- La implementación de nuevas modalidades de gestión sean en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y a través de empresas de economía mixta que dinamizan la actividad productiva en el sector rural.
- La regulación del funcionamiento de los consejos de planificación rurales.
- La implementación del procedimiento para solicitar transferencia de competencias exclusivas o concurrentes para los gobiernos parroquiales.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ley COOTAD (2010).



## Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

La SENPLADES es un organismo del Estado encargada diseñar políticas públicas que articulen las perspectivas sectoriales y territoriales. Tiene como misión la administración y coordinación de toda la planificación a nivel nacional para fomentar el desarrollo.

Dentro de sus competencias la SENPLADES ha desempeñado diversos procesos que se han ejecutado en beneficio del sector rural para fomentar su desarrollo, entre ellos tenemos:

- La coordinación el proceso de formulación del Plan Nacional del Buen Vivir.
- La administración las herramientas tecnológicas de planificación con carácter nacional y desconcentrado.
- El diseño de estrategias de capacitación y asistencia técnica en entidades del sector público asociadas a la planificación institucional y a la articulación de la planificación con presupuesto.
- La aprobación de criterios técnicos que contribuyan a la priorización de proyectos de inversión relacionados con la utilización de tecnologías de información en el sector rural.
- El diseño de metodologías e instrumentos en los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales.
- La coordinación de los procesos de ordenamiento territorial.
- El diseño de metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD parroquiales.
- La planificación de la inversión pública para optimizar el uso de recursos del Estado.
- La programación de la inversión pública de forma anual y plurianual.
- La supervisión del diseño de estudios sectoriales, institucionales y territoriales sobre la evolución y perspectiva de la inversión pública en el sector rural.
- El seguimiento y evaluación del avance en la consecución de metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> SENPLADES, (2013). *Programas/Servicios*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/programas-y-servicios/>

## **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**

Es una normativa creada para regular el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, entre sus aportes al desarrollo rural del país se encuentra:

- La creación de objetivos que tienen que ver con normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos; articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y, definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.
- Aportes a la conformación y funcionamiento de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- La creación de principios comunes con sujeción a la planificación, sostenibilidad fiscal, coordinación, transparencia y acceso a la información.
- La implementación de normas para el ejercicio de la presupuestación participativa.

## **Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.**

También comúnmente llamado COPCI, es una normativa que fue creada para regular el funcionamiento de los procesos productivos y desarrollo industrial del Ecuador, en él se encuentran importantes procesos para el beneficio de la población rural, entre ellos están:

- La Institucionalidad del Desarrollo Productivo, mediante la creación del Consejo Sectorial de la Producción.
- La creación de normas respecto a todo lo relacionado con el denominado Trabajo Productivo Digno: salario digno y sus componentes.
- El establecimiento del Sistema Integral de Innovación.
- La regulación de cuestiones relacionadas con la inversión productiva y sus instrumentos.
- La regulación de aspectos referentes al fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- La descripción de los Mecanismos de Desarrollo Productivo.
- La democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los factores de la producción.
- El acceso de todos los actores productivos al financiamiento de la banca pública.
- El establecimiento de prioridades de la inversión pública en el desarrollo productivo en las zonas económicamente deprimidas.

En resumen, se puede apreciar que el Estado ha realizado un trabajo bastante interesante en la creación de normativas, a través de sus diversos organismos, para la formulación de políticas públicas en beneficio del desarrollo rural de una manera sostenible y sustentable. Estos programas y proyectos implementados podría ser un importante aporte para la eliminación de los causales de la pobreza y desigualdad del sector rural.

### **CAPÍTULO III**

## **STAKEHOLDERS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL**

El análisis de los resultados es un proceso relevante y muy necesario a la hora de evaluar el impacto de la implementación de una política pública en los actores sociales de una población, sean estos resultados positivos o negativos. Esto crea un esquema de correcciones que permite superar aquellos obstáculos que impidieron que el objetivo no sea alcanzado en su primer intento, lo cual es muy recomendable para la formulación de futuros planes de desarrollo.

La ejecución de los programas estatales en los territorios rurales necesita del manejo efectivo de resultados para conocer su verdadero aporte, su grado de influencia, su participación con actores sociales públicos y privados, y sobre todo, su impacto en la disminución de líneas de pobreza y desigualdad en la comunidad rural. En el presente capítulo se analiza justamente aquellos lineamientos en los programas implementados por el Estado, focalizados en la población de la parroquia rural Sabanilla.

### **3.1 Descripción del estudio de caso**

El presente trabajo investigativo está dirigido a evaluar el desempeño de las políticas públicas en las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. La Junta Parroquial es el nivel de gobierno encargado de la administración y control de la parroquia está conformada por un Presidente, un Secretario-Tesorero y cinco Vocales elegidos por votación popular; los cuales se encargan de expedir resoluciones, acuerdos y normativas reglamentarias en lo concerniente a sus competencias delegadas por la Constitución de la República y Ley COOTAD. Así también, son los encargados de elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la parroquia conjuntamente con la participación ciudadana de sus habitantes.

El PDOT no es otra cosa que el instrumento de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en donde se detallan todas las actividades concernientes al desarrollo de sus comunidades. Así lo menciona el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en su artículo No. 41: 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 transfieren como resultado del proceso de descentralización.

El artículo No. 43 del mismo código también menciona que: 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.” Dentro de sus responsabilidades las autoridades de la parroquia también deben aprobar el Presupuesto y el Plan Operativo Anual (POA) conjuntamente con la participación de la ciudadanía en donde se integren las necesidades reales y los intereses colectivos de la parroquia y sus recintos. De acuerdo a los datos del último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el año 2010, en el Ecuador existen 816 Juntas Parroquiales Rurales distribuidas en 221 cantones de las 24 provincias del país. El caso de nuestro estudio se centra en la parroquia rural Sabanilla perteneciente al Cantón Pedro Carbo en la Provincia del Guayas.

### **3.2 Realidad histórica de la parroquialización**

Según Figueroa (2011), la historia de la población de la parroquia Sabanilla data desde hace muchas décadas atrás, allá por el siglo XVI, los primeros pobladores fueron personas que migraron de las grandes ciudades en busca de un lugar para desarrollar su principal habilidad que era la agricultura, la misma que a lo largo de su historia sigue siendo su principal medio de subsistencia. Entre las primeras familias que forjaron los cimientos del “caserío”<sup>13</sup> en aquel entonces estuvieron los: Holguín, Rodríguez, Salazar y Figueroa. Para el año 1893 cuando por decreto ejecutivo el Gobierno Nacional eleva a parroquia rural a Pedro Carbo, Sabanilla deja de ser un caserío para tomar la categoría de “Recinto” gracias al crecimiento de su población y del importante fruto de sus actividades productivas. Con el transcurso de los años estas actividades fueron fortaleciéndose extendiendo gran parte de su territorio a nuevos espacios para practicar la agricultura de la zona, entre sus principales productos de cultivo se encontraban el maíz, la yuca, el algodón, la higuerilla, el gandul, entre otros. Con el pasar del tiempo en la población ya se venían dando formas de organización propia para diversos actos sociales y culturales, es así que en una asamblea realizada el 08 de Mayo de 1987 el pueblo constituye un Comité Pro Parroquialización para solicitar al Municipio de Pedro Carbo (ya en aquel tiempo cantón) se les conceda la apertura para que el recinto Sabanilla sea elevada a categoría de Parroquia Rural. Dicho comité fue presidido por el Sr. Don Nery Salazar, el Sr. Teodoro Matute como Vicepresidente y la Sra. Nélide Salazar como Secretaria, además de varios vocales que integraban la directiva.

Luego del análisis respectivo por parte del Concejo del Municipio de Pedro Carbo, decidieron considerar la petición de este grupo de pobladores de Sabanilla para que empiece a reunir los requisitos necesarios para conformar la parroquia. Finalmente, después

---

<sup>13</sup> Conjunto de casas de campo que no llegan a constituir un pueblo.

de cinco años de gestión, el 21 de Julio de 1992 el Ilustre Concejo Cantonal de Pedro Carbo aprueba el traspaso de recinto a categoría de Parroquia Rural a la población de Sabanilla, posteriormente es publicado en el Registro Oficial No. 995 del 07 de Agosto del mismo año.

### **3.3 Situación geográfica de la parroquia**

La parroquia Sabanilla se encuentra situada a 3 kilómetros del cantón Pedro Carbo, provincia del Guayas, parte de la región Litoral ecuatoriana; se encuentra aproximadamente a 60 kilómetros de la ciudad de Guayaquil, capital de la provincia. Su territorio comprende un extensión de 318.68 kilómetros cuadrados, se encuentra delimitada de la siguiente forma:

**Al Norte.-** del punto N°1 ubicado en la confluencia de los ríos del Jebe y del Diablo, formadores del río Guabito, que posterior toma el nombre de Pedro Carbo, hasta el cruce de la nueva carretera periférica de la ciudad de Pedro Carbo. En el punto N°2, de este cruce un paralelo geográfico al Este, hasta interceptar la vía Pedro Carbo–Isidro Ayora en el punto N°3, ubicado en 900 metros del puente sobre el río Pedro Carbo. Desde el punto N°3, una alineación con rumbo 30° Este, hasta interceptar el curso del estero Río Seco en el punto N°4; de esta intersección del curso del estero Río Seco, aguas abajo hasta su afluencia en el río Pedro Carbo. En el punto N°5, de esta afluencia en el curso del río Pedro Carbo, aguas abajo hasta el punto No.6 en el camino Pueblo Nuevo (cantón Daule) - Barranco Alto (cantón Pedro Carbo).

**Al Este.-** del punto N°6 una alineación suroeste, hasta el empalme del sendero que conduce al recinto Zamora casa de teja en el camino pueblo Nuevo-Zamora; del punto N°7 de este empalme una alineación al sur-oeste hasta el punto N°8 ubicado en el empalme del sendero que va a la Ciénega Cabo de Lampa en el camino que conduce al recinto Rosa de Oro; de este empalme el último camino referido hasta su empalme camino Carrizal-Zamora nuevo en el punto N°9; de este punto camino referido en dirección al recinto carrizal, hasta el empalme del sendero que conduce al recinto La Chonta en el punto N°10; de este empalme el sendero referido en dirección al recinto La Chonta, hasta su cruce con el curso del Estero Hondo en el punto N°11; de este cruce el curso del Estero Hondo hasta su afluencia en el río Bachillero aguas arribas hasta la afluencia del estero Limón; en el punto N°13 de dicha afluencia, el estero Limón arriba hasta la afluencia del estero El Grital en el punto N°14 de este punto, el curso del estero El Grital aguas arribas hasta sus nacientes en el punto N°15, una alineación al sur-oeste, hasta el cruce del camino que conduce al recinto Las Piedras en el curso del río Bachillero en el punto N°16; de este cruce el curso del río Bachillero aguas arribas, hasta la afluencia del estero El Arenoso en el punto N°17; de esta afluencia en el curso del estero El Arenoso aguas arribas hasta sus orígenes punto N°18.

**Al Sur.-** Del punto N°18 la línea cumbre del ramal orográfico que separa las cuencas hidrográficas del río Balsas (al sur) y Bachillero (al norte), hasta las nacientes del Río Zamoreño en el punto N°19.

**Al Oeste.-** del punto N°19 el curso del río Zamoreño, que aguas abajo toma el nombre del río El Jebe, hasta su confluencia con el río el Diablo, formadores del río Guabito en el punto N°1.<sup>14</sup>

La superficie de su territorio es plana tipo sabana (de allí su nombre) se encuentra rodeada de vegetación, zonas de bosques y pastizales. Su región natural es la Costa, zona caracterizada por su clima caluroso y de fuertes lluvias especialmente en los meses de invierno comprendidos entre Diciembre hasta Abril. La zona montañosa es casi nula, sus pocas elevaciones se encuentran a kilómetros de distancia de la población las cuales provienen de la cordillera Chongon y Colonche que atraviesa prácticamente toda la costa ecuatoriana.

### **3.4 Aspectos demográficos**

La población de la parroquia rural de Sabanilla, según los datos del último Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC (2010), se conforma de 6,889 habitantes de las cuales 3,635 son hombres, que representan el 52.77 % de la población total; y 3,254 son mujeres las cuales representan el 47.23%. La mayor parte de la población se concentra en su cabecera parroquial (67%) el restante se encuentra distribuida en sus 12 recintos que forman parte subrural de la parroquia.

La población se dispersa en un área de territorio de 318.68 kilómetros cuadrados que comprende la superficie total de la parroquia. Su densidad poblacional es de 21.61, es decir, por cada kilómetro cuadrado de territorio viven aproximadamente 22 personas de la comunidad. Según fuentes del mismo censo la población de Sabanilla cuenta con un 51.70% de personas menores de 15 años lo que quiere decir que la comunidad en su mayoría son gente joven (pudiendo también interpretarse que las familias tienen un alto índice de fertilidad, de hecho, el número de hijos entre mujeres de 15 a 49 años es de 6 en promedio). Otro indicador que respalda estos datos es que la población en edad mayor de 55 años es del 13.60%, lo cual es bajo en consideración del total.

---

<sup>14</sup> Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial GAD Sabanilla (2012-2016).



### 3.5 Aspectos políticos

La parroquia rural de Sabanilla está conformada por la cabecera parroquial compuesta de 10 barrios denominados de la siguiente forma:

- María Auxiliadora
- Buena Fe
- 25 de Julio
- Matecito
- María de Lourdes
- María Inmaculada
- San Bartolo
- San Luis
- Cadecito
- Carolina del Norte

La cabecera parroquial se encuentra al pie de la carretera que conduce a Manabí y a la ciudad de Guayaquil siendo ésta la única vía principal de la parroquia. Sus calles al interior de la misma son solamente de lastre y tierra (con excepción de la que se encuentra frente a la iglesia que es de adoquines), algunas sin ningún tratamiento por cuanto se dificulta el acceso durante épocas de invierno.

Sabanilla cuenta también con un sector subrural que representa el 33% de la población total, se encuentra conformado por 12 recintos creados por sus habitantes como forma organizativa para la gestión de recursos y obras para sus comunidades, estos se llaman:

- Bachillero
- Rio Nuevo
- Botija
- La Chonta
- Las Pampas
- El Jebe
- La Esperanza
- Monserrate
- Las Piedras
- La Pepa de Oro
- Grital
- El Zamoreño

Estos recintos se encuentran de forma dispersada en el territorio parroquial, algunos se encuentran cercanos como en el caso de Rio Nuevo y otros como el caso del recinto La Esperanza se encuentra a varios kilómetros de la cabecera parroquial.

En cuanto a la organización política administrativa, la parroquia rural de Sabanilla y sus autoridades, se encuentran regidas a través de la Constitución de la República del 2008 y

del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD desde la fecha de su promulgación el 19 de Octubre del 2010. Esta última creó un nuevo marco jurídico para todos los gobiernos seccionales del país para que en adelante sean Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), figura con la cual reciben competencias exclusivas para el desarrollo de sus actividades. En el caso de las parroquias rurales la nueva norma marcó un hito importante en su historia, puesto que por primera vez reciben competencias exclusivas que les permiten recibir recursos directamente del Estado.

Según la nueva estructura, el GAD parroquial estará dirigido por cinco vocales elegidos popularmente mediante elecciones. El vocal de mayor votación será el Presidente, el segundo el Vicepresidente y los demás son vocales en el orden de los votos recibidos. En los actuales momentos las autoridades del GAD Parroquial de Sabanilla se encuentra conformado de la siguiente forma:

- Presidente Ing. Esther Holguín Baque
- Vicepresidente Sr. Modesto Moreira Moreira
- Vocal Sr. Mauricio Holguín Cruz
- Vocal Sra. Anabel Rodríguez Salazar
- Vocal Sr. Sebastián Chavarría Marcillo

### **3.6 Aspectos económicos**

El principal ingreso económico de los habitantes de la parroquia rural de Sabanilla es la agricultura, esta actividad la vienen desarrollando desde el principio cuando eran considerados aun como recinto. Tienen extensas áreas de cultivo dentro de los cuales siembran frejol de palo, higuera, maíz, frutas y otros varios productos de ciclo corto. La comercialización de estos productos generalmente se efectúa en el mercado del cantón Pedro Carbo debido a la buena demanda que existe y dada su cercanía con la parroquia Sabanilla la misma que queda a tan solo tres kilómetros.

El 63% de los habitantes se dedican a la agricultura como fuente de sustento económico, la mayor parte son personas que viven en los recintos aledaños a la parroquia, sin embargo, a pesar de su alta dependencia a la agricultura, muy pocos cultivos son realizados con tecnología que permita un mejor rendimiento de sus cosechas, la mayoría utilizan formas precarias de producción utilizando sistemas rudimentales de preparación de suelo, riego y fumigación, esto deriva en la baja calidad del su producto final. Además de aquello, los agricultores han enfrentado otros problemas como los abusos de los intermediarios puesto que al ser personas de bajos recursos económicos, no tienen los medios necesarios para movilizar sus cosechas al mercado (en muchos casos las distancias son considerables)

situación de la que se aprovechan los comerciantes al negociar sus productos a precios discriminantes con lo que no cubren en ocasiones los costos invertidos en la siembra.

Otra actividad que tradicionalmente se dedican los habitantes de la parroquia rural de Sabanilla es la ganadería. Esta actividad tuvo un gran auge en la década del setenta cuando existían varias haciendas con extensas zonas de pastizales heredados por los primeros comuneros de la parroquia. El principal destino de las reses era la ciudad de Guayaquil debido al gran consumo de su población y dada la facilidad que disponían los comerciantes para el transporte. Sin embargo, con el aumento de los costos de los insumos y la caída de los precios en el mercado, la actividad ha venido decayendo en los últimos años, sumando al incremento de robos de ganado y abigeos en la zona. La actividad decreció tanto que hoy por hoy la poca producción de algunos ganaderos es sólo para su autoconsumo y no para generar los ingresos que les permitan cubrir sus necesidades básicas.

En cuanto al comercio de Sabanilla su actividad es dinámicamente baja, su poco movimiento se concentra mayormente en pequeñas tiendas de víveres y farmacias de poco surtido que apenas cumple la demanda básica de sus habitantes. Esto se debe a la cercanía con Pedro Carbo donde la oferta es más amplia y variada lo cual hace que la comunidad acuda preferentemente a dicho cantón. Por el contrario, cuando se trata de consumo al por mayor, la población prefiere viajar a la ciudad de Guayaquil para amenorar precios y ampliar sus opciones de compra. En lo que respecta al turismo, es una actividad que no tiene ninguna influencia en la economía local ya que, a pesar que la parroquia Sabanilla posee atractivos naturales importantes como la diversidad de su flora y una amplia variedad de aves con lo cual podría generarse opciones de turismo ecológico, no cuenta con la infraestructura necesaria para explotarlo. Tan solo existe la intención, por parte de las autoridades de la parroquia, de promover la creación de un centro turístico para aprovechar los afluentes del río Bachillero que forman piscinas en el recinto Las Piedras y también la construcción de senderos ecológicos para aprovechar la naturaleza de la región. Estos son proyectos que se encuentran en estudio de parte de las autoridades de la parroquia. En síntesis la actividad económica de la parroquia rural Sabanilla es bastante deprimida, sus pobladores soportan muchas dificultades para desarrollarse y es evidente la falta de apoyo técnico y financiero de las autoridades parroquiales, cantonales y provinciales. Lo curioso del caso es que la zona si cuenta con recursos naturales que pueden ser aprovechados sustentablemente para impulsar actividades alternativas que permitan el desarrollo de su economía.

### 3.7 Aspectos sociales y culturales

Los datos que se ha investigado referente a los aspectos sociales y culturales de la población de la parroquia rural Sabanilla tienen que ver con las características de su población, su nivel de instrucción, infraestructura educativa, salud, celebraciones, costumbres, entre otros.

#### Aspectos Sociales

Según los datos del último censo del INEC efectuado en el año 2010 en la parroquia rural Sabanilla, tiene una población total de 6.889 habitantes las mismas que se componen de varios grupos étnicos. La diversidad y sus porcentajes lo vamos a mostrar en el siguiente gráfico:

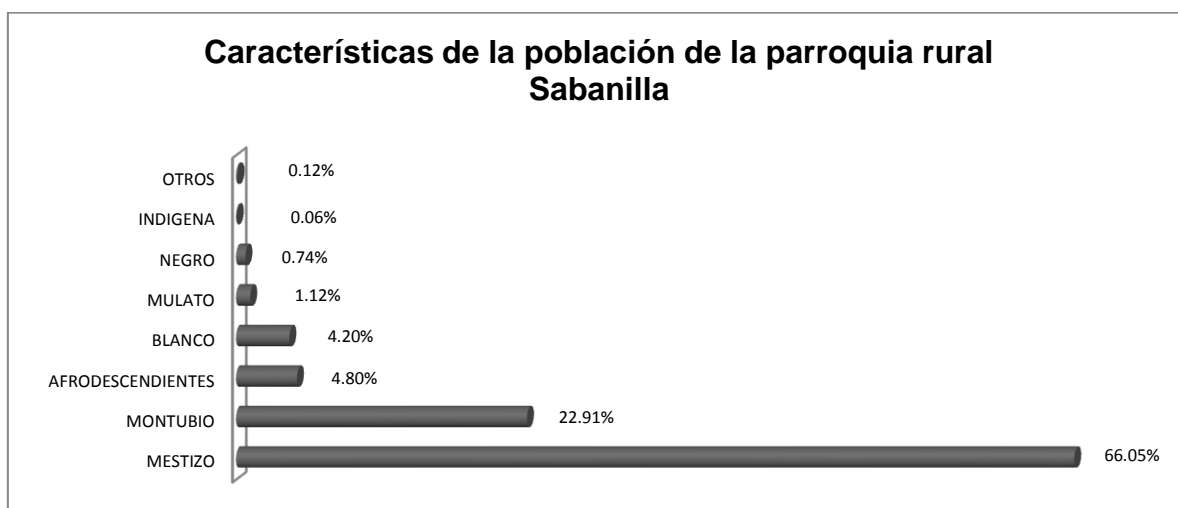


Gráfico No. 3.1 Características de la población de la parroquia rural Sabanilla

Fuente: INEC 2010

Elaborado por: El Autor 2015

En el gráfico No. 1 se puede apreciar que en la parroquia rural de Sabanilla predominan los mestizos con un 66.05% de la población total, seguido están con el 22.91% los montubios, 4.8% personas de origen afrodescendientes, 4.20% blancos, 1.12% mulatos, 0.74% de raza negra, 0.06% indígenas y 0.12% de otras razas. Cabe destacar que el mayor porcentaje de la población se encuentra dentro de la cabecera parroquial mientras que el porcentaje menor se encuentra en los recintos, considerado como la zona subrural de la parroquia.

La mayoría de los habitantes de la comunidad han cursado o culminado su nivel de primaria por lo que el 82.43% de la población sabe leer y escribir, por el contrario el 17.57% es analfabeta. De aquel porcentaje de personas que saben leer y escribir el 16.26% han culminado la secundaria y el 1.92% el nivel superior. A continuación mostramos el siguiente gráfico con más datos referente al nivel de instrucción de la población:

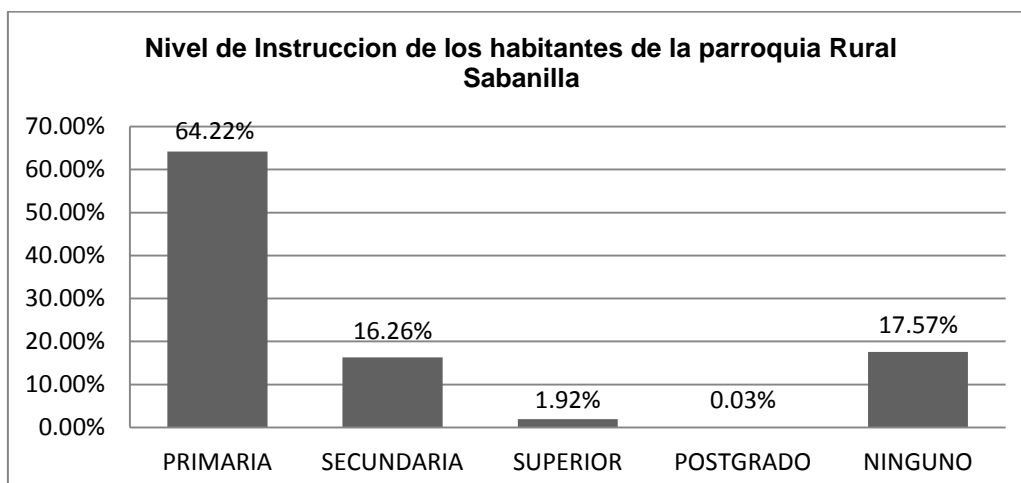


Grafico No. 3.2 Nivel de Instrucción de los habitantes de la parroquia rural Sabanilla  
Fuente: INEC 2010  
Elaborado por: El Autor 2015

Como se puede apreciar en el grafico No. 2 el 64.22% de la población tiene al menos aprobado el nivel de primaria, el 16.26% la secundaria, el 1.92% el nivel superior y el 17.57% no tiene instrucción educativa alguna. En cuanto a la infraestructura educativa en la parroquia existen nueve escuelas, dos de las cuales, se encuentran dentro de la cabecera parroquial y las otras siete distribuidas en distintos recintos del sector, los nombres de las escuelas son:

- |                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| • Ismael Pérez Pazmiño  | Parroquia Sabanilla   |
| • Buena Fe              | Parroquia Sabanilla   |
| • Jaime Roldós Aguilera | Recinto Bachillero    |
| • Nuevo Horizonte       | Recinto Rio Nuevo     |
| • Cristo del Consuelo   | Recinto Botija        |
| • Diez de Agosto        | Recinto El Jebe       |
| • Luz de Esperanza      | Recinto La Esperanza  |
| • La Monserrate         | Recinto La Monserrate |
| • Luis Burgassi         | Recinto La Chonta     |

La principal escuela de la zona es la Ismael Pérez Pazmiño la misma que alberga aproximadamente 700 alumnos y está ubicada en la cabecera parroquial. De allí, todas las escuelas, en especial las que se ubican dentro de los recintos, cuentan con bajo nivel de infraestructura; algunas no cuentan con sanitarios, trabajan con letrinas y usan agua de pozo para el aseo. En cuanto a los materiales, refiriéndonos a libros y cuadernos para los estudiantes, la ayuda gubernamental no llega hasta el sector.

En educación secundaria existe el Colegio Fiscal República de Canadá, registrado mediante acuerdo ministerial No. 1687, está compuesto por 9 aulas en donde se instruyen aproximadamente a 300 alumnos en especialidades de Ciencias e Informática con sus

respectivos laboratorios, sin embargo, su infraestructura física es escasa; no cuentan con cerramiento completo y le faltan más áreas deportivas como canchas y coliseo.

Por otra parte, referente a los sistemas de salud, la parroquia rural Sabanilla cuenta con tres subcentros para la atención primaria de los habitantes. Uno se encuentra en la cabecera parroquial; otro en el recinto El Jebe y el último en el recinto Río Nuevo. Su equipamiento es básico, cuentan con un consultorio para atención médica y camillas para la atención de emergencias, no tienen asignados profesionales de especialidad sino solamente médicos generales (rurales) y auxiliares de enfermería. Según lo manifestado por los pobladores los subcentros no cuentan con medicinas para curar sus enfermedades y en algunas ocasiones tampoco encuentran personal que los atiendan. La mayor parte de las causas de enfermedades son de origen gastrointestinales que tiene relación directa con la falta de tratamiento del agua para consumo humano, la ausencia de alcantarillado sanitario y el escaso servicio de recolección y tratamiento de la basura; así también, la falta de pavimentación de las calles de la parroquia deriva en el alto número de enfermedades respiratorias y de garganta por la gran cantidad de polvo que se respira en el ambiente. Los planes gubernamentales del Estado no llegan al sector por falta de gestión de las autoridades, los subcentros no están dotados completamente de medicina y materiales de primeros auxilios, en caso de emergencia los habitantes de la parroquia suelen buscar atención médica en el cantón Pedro Carbo o en su defecto, quienes tienen posibilidades, viajan hasta la ciudad de Guayaquil.

### **Aspectos Culturales**

La parroquia rural Sabanilla tiene como fecha de celebración de sus fiestas el 07 de Agosto donde conmemoran el aniversario de la creación de la parroquia, así mismo, el 22 de Agosto son las festividades de la “Virgen María Auxiliadora” celebración que data de muchos años atrás por la profunda Fe católica que predomina en la mayoría de sus habitantes. En dichas fiestas la costumbre de las familias es asistir a la misa de la capilla parroquial para venerar a la Virgen, así como organizar eventos de integración social como campeonatos deportivos, elección y proclamación de su reina, bailes folklóricos y presentaciones artísticas por parte de los estudiantes de las escuelas, entre otras actividades. Cada recinto de la parroquia también tienen sus propias festividades en donde proclaman a sus patronos en diferentes fechas del año, por ejemplo en el recinto Bachillero el patrono es el “Señor de los Milagros” cuya fecha de festejo es el 14 de Septiembre; en el recinto Río Nuevo es el “Señor de las Aguas” el 29 de Mayo; en el recinto La Chonta el patrono es el “Hermano Miguel” el 29 de Septiembre, entre otros más recintos.

### **3.8 Aspectos ambientales**

Dentro de los aspectos ambientales de la parroquia rural Sabanilla hablaremos de acerca de los recursos naturales que posee, tanto su flora y fauna, así como también características de su entorno natural.

El territorio que comprende Sabanilla está rodeado básicamente de extensas áreas de vegetación natural, entre ellas bosque seco y húmedo, la topografía del suelo en su mayoría es plana con muy pocas pendientes, la característica del suelo tiene textura arcillosa de color pardo oscuro.

#### **Flora**

La parroquia rural Sabanilla tiene una extensa variedad de árboles y plantas nativos de la zona, entre ellas están algarrobo, beldaco, guayacán, tutumbe, entre otros, sirven para la producción de madera destinada a la construcción de viviendas y mobiliario de hogar. También posee una diversa variedad de arbustos naturales tales como: el muyuyo, la chala, el piñón y el cerezo, los cuales producen frutos que sirven de alimento para distintas aves que se reproducen en la zona.

Con el pasar de los años y la extracción discriminada de árboles para uso comercial, algunas áreas han sido deforestadas sin llevar un plan adecuado de reforestación del lugar para reemplazar la flora talada. Esto ha causado diversos problemas empezando por la erosión del suelo que impide que la tierra pueda ser cultivada nuevamente; pérdida de vegetación endémica, cambios climáticos en el ciclo de la lluvia, etc. Además de la extracción de la madera, el incremento de la actividad agrícola ha contribuido también con la desaparición gradual de la flora por la utilización de químicos en las plantaciones y los métodos empíricos de cultivo.

#### **Fauna**

La fauna en esta zona también es muy variada, la población de aves es muy diversa, entre las especies de aves sobresalen distintas clases de: loros, palomas y tórtolas; aves rapaces como gavilanes, halcones y búhos de anteojos, entre otros. También animales de tierra como la iguana, el oso hormiguero, el venado de cola blanca, el jaguar y el mapache son especies que viven en la zona y que dicho sea de paso, son animales en peligro de extinción. Existen reptiles como la serpiente mataballo, falsa coral, boa constructoras y diferentes clases de lagartijas.

Debido a su cercanía con afluentes de diversos ríos que rodean la parroquia, existen muchas especies de peces omnívoros y crustáceos como el barbudo, vieja azul, guanchiche, tilapia, pequeños camarones, cangrejos de río y la huaija, algunas de ellas se comercializan para el consumo de la población.

## **Clima**

El clima en la parroquia rural Sabanilla es generalmente caluroso, típico de la región Costa; las temperaturas oscilan entre 28 a 34 grados con lluvias frecuentes en invierno (Diciembre – Abril) y sequía en el tiempo de verano (Mayo – Noviembre).

## **Agua**

El agua que usan para el consumo humano proviene mayormente de pozos profundos que construyen los comuneros de la parroquia los cuales son abastecidos por las corrientes subterráneas de los ríos y afluentes que circulan alrededor del territorio. Generalmente esta agua es ligeramente limpia requiere de un proceso de potabilización para que sea apta para el consumo de la población.

En resumen, los recursos naturales de la parroquia rural de Sabanilla son amplios, lamentablemente existen diversos problemas que dificultan su conservación y sustentabilidad. Se ha visualizado el aumento de los desechos sólidos producto de una mala gestión de reciclaje y procesamiento de la basura; la actividad ganadera no es controlada de forma adecuada puesto que generalmente los animales son liberados para que se alimenten de plantas endémicas de la zona, provocando serios desequilibrios ecológicos; el uso de los fungicidas en los cultivos están eliminando los insectos que polinizan las flores evitando el crecimiento de la flora.

### **3.9 Resultado de los programas: Bono de Desarrollo Humano; Aliméntate Ecuador; Ecuador sin Barrera; Juventud, Empleo y Migración; Ecuador Saludable: Buen Vivir Rural; entre otros programas observables en la población sujeta de estudio.**

En la visita realizada a la parroquia rural Sabanilla pudimos constatar la implementación de varios planes auspiciados por el Estado a través de sus ministerios, los cuales atienden a diversos sectores sociales de la comunidad. Entre estos programas se encontraron los siguientes:



## **Bono de Desarrollo Humano**

El programa del Bono de Desarrollo Humano es un programa del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES que asigna la cantidad de \$50 dólares a personas de bajos segmentados entre madres, adultos mayores, personas y niños con discapacidad. Según datos del INEC (2010) en la parroquia Sabanilla el programa viene atendiendo a 1.838 personas de escasos recursos económicos que representan el 26.68% de la población total de la parroquia, de aquello el 67.6% son madres (1.243); el 25% son adultos mayores (461); el 5.4% son personas con capacidades especiales (100) y el 2% son menores de edad con discapacidades (34).

Como se observa en la estadística la mayor parte de los beneficiados del Bono de Desarrollo Humano en Sabanilla son madres, dentro de las cuales se clasifican entre madres solteras y mujeres cabeza de familia. Este grupo se presenta como el de mayor vulnerabilidad debido al alto índice de fertilidad de mujeres en edad temprana tal como se vio analizado en el apartado 3.4, la intención principal del programa es que los hogares beneficiados puedan atender sus necesidades prioritarias para que logren disminuir sus niveles de pobreza; así también, como condición del beneficio, se debe insertar a los niños de los hogares beneficiados a la educación y atención médica gratuita que el gobierno ha establecido para reducir los niveles de inequidad social.

## **Programa de Erradicación del Trabajo Infantil**

Este es un programa que se encuentra desarrollado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES el cual tiene como objetivo disminuir los índices de infantes inmersos en actividades productivas. El proyecto consiste en la realización de charlas a las familias de la parroquia Sabanilla para hacerles conocer los perjuicios que provocan a los niños y niñas enviarlos a trabajar de forma temprana mediante talleres de integración familiar que permitan un mejor convivir dentro del hogar.

De acuerdo a lo consultado en la coordinación del proyecto en Sabanilla un alto porcentaje de niños en edad de 6 a 15 años están obligados a realizar trabajos en el campo (agricultura), en comercios informales, en labores de reciclaje, en labores domésticas, en la construcción e incluso en la mendicidad.

Desde Abril del 2014 cuando se inició este proyecto en la parroquia se han detectado 180 casos de niños entre la cabecera parroquial y los recintos que estaban siendo explotados laboralmente. Actualmente mediante el trabajo del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES se ha erradicado el trabajo infantil en el 40% de los casos mediante ayuda

económica a las familias, alimentación e inserción de los niños a la escolaridad gratuita por medio del Ministerio de Educación. El objetivo del proyecto a mediano plazo es erradicar completamente los casos identificados en la parroquia rural Sabanilla.

### **Kit Agrícola**

Este es un programa impulsado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) que consiste en la entrega de un conjunto de elementos e insumos al agricultor para fomentar la producción de las zonas rurales del país. El kit comprende la entrega de semillas certificadas para cultivos característicos de la zona como: maíz, arroz, mango, higuera, maní entre otras; así también reciben fertilizantes y fungicidas para la eliminación de las plagas que dañan los sembríos.

De acuerdo a los datos recolectados de la población al menos 220 agricultores se vieron beneficiados de los kit agrícolas en el año 2013 los cuales fueron entregados previo a la realización de un censo agrícola realizado por el MAGAP para establecer la cantidad necesaria que se distribuyó entre los agricultores de la parroquia rural Sabanilla. Este beneficio también fue otorgado a los agricultores que perdieron sus cosechas producto del fuerte invierno del año 2012 que afectó a gran parte de la zona agrícola de la Provincia del Guayas.

El programa también incluye la capacitación a los agricultores en lo referente a técnicas de cultivo, técnicas de riego con ahorro de agua y control de plagas en los sembríos con el objetivo de mejorar la calidad y cantidad de los productos cosechados en la parroquia para que tengan una mejor demanda en los mercados.

### **Centro de Atención Integral del Adulto Mayor**

Este es un programa que auspicia también el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES en conjunto con el Municipio de Pedro Carbo para la parroquia rural Sabanilla, el proyecto consiste en la creación de un espacio en donde se reciben a personas en edad avanzada de bajos recursos económicos para proveerles alimentación, rehabilitación física, atención médica, psicológica, manualidades y actividades recreacionales para la distracción del adulto mayor.

El objetivo del programa es ayudar al adulto mayor a fortalecer sus habilidades para que sean reinsertados en la sociedad como personas productivas y útiles, además permite mejorar la calidad de vida por medio de una atención integral que deriva en el goce del

bienestar físico, social y mental del adulto mayor en la última etapa de su vida para que su envejecimiento sea positivo.

En Sabanilla este programa se inició en el año 2013, han atendiendo a más de 200 adultos mayores de la parroquia principalmente con casos de atención especial (médica y rehabilitación) y otros por abandono y descuido de sus familiares. Los resultados indican que el 25% de los adultos mayores atendidos han presentado un aumento de sus capacidades motrices y físicas; mejoras en su salud y alimentación, logros que han permitido mejorar su calidad de vida.

Se dictan también charlas educativas y de capacitación a sus familiares para el mejoramiento en el cuidado de los adultos mayores y desarrollar un proceso conjunto e integral para alcanzar los objetivos del proyecto.

### 3.9.1 Actores y gestores de los programas

Para distinguir de mejor forma los programas sociales implementados en la parroquia rural Sabanilla con sus debidos actores y gestores de los mismos, se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 3.1 Actores y gestores de los programas sociales en la parroquia rural Sabanilla.**

PROGRAMA	ACTORES	GESTORES
BONO DE DESARROLLO HUMANO	MADRES SOLTERAS/ CABEZAS DE HOGAR ADULTOS MAYORES PERSONAS DISCAPACITADAS	MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES
PROGRAMA E.T.I. (ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL)	MENORES DE EDAD ENTRE 6 A 15 AÑOS QUE VIVEN EN FAMILIAS DE BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS QUE SON OBLIGADOS A DEJAR DE ESTUDIAR PARA QUE TRABAJEN.	MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES
KIT AGRÍCOLA	AGRICULTORES DE LA CABECERA PARROQUIAL Y RECINTOS DE SABANILLA QUE PERDIERON SUS COSECHAS POR AFECTACIONES DEL INVIERNO.	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA MAGAP
CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR	PERSONAS DE LA TERCERA EDAD QUE CURSAN LA ÚLTIMA ETAPA DE VIDA QUE REQUIEREN ATENCIÓN ESPECIAL O SE ENCUENTRAN EN ESTADO DE ABANDONO DE SUS FAMILIARES.	MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES / MUNICIPIO DE PEDRO CARBO

Fuente: INEC, MIES, MAGAP e Investigación de Campo.  
Elaborado por: El Autor 2015

### **3.9.2 Participación de entidades gubernamentales**

La participación del Gobierno en los diferentes programas sociales para la parroquia rural Sabanilla ha sido evidente, todos los proyectos investigados son realizados mediante gestión entre las autoridades parroquiales y cantonales (como por ejemplo el Municipio de Pedro Carbo quien tiene competencia también con el desarrollo de la parroquia Sabanilla) y los distintos Ministerios de Estado tales como: MIES y el MAGAP que son los que al momento han recurrido al llamado de la población para atender las necesidades de mayor urgencia de la parroquia como son la pobreza, la inequidad y la productividad de la zona.

### **3.9.3 Participación de entidades no gubernamentales**

La participación de entidades no gubernamentales es prácticamente nula en la parroquia rural Sabanilla, lamentablemente no existe ninguna empresa privada, fundaciones, ONGs, o entidades que promuevan acciones sociales para los habitantes de la parroquia.

### **3.9.4 Participación y organización de la sociedad civil**

La parroquia Sabanilla cuenta con varias organizaciones formada por personas civiles residentes de la zona que organizan eventos sociales para la integración familiar y la unidad territorial entre los pobladores, entre dichas organizaciones se encuentran:

- Club Social Deportivo América
- Club Sabanilla
- Asociación de Discapacitados de Sabanilla
- Asociación Agrícola La Pepa de Oro
- Asociaciones de Trabajadores Agrícolas y Forestales ATAGUAFO

Entre las actividades que organizan se encuentran: eventos deportivos, eventos culturales, organización de talleres de actividades prácticas, asesorías técnicas para cultivos, rifas solidarias, actividades navideñas y de fin de año, bailes, etc.

Las actividades sirven muchas veces para atender a un determinado sector o para dar auxilio a determinadas familias que requieren de apoyo económico por calamidades domesticas o intrafamiliares; cabe indicar que los grupos organizados en la parroquia son entidades que no llevan fines de lucro.

## **CAPÍTULO IV**

### **EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO RURAL**

Para adentrarse a la estructura y modelo de gestión que la junta parroquial rural Sabanilla implementa, en el presente capítulo se da un vistazo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), dicho documento proporcionará información de la forma como la autoridades de la parroquia planifican el desarrollo de su territorio, las alternativas que escogen para solucionar los principales problemas de la comunidad y si las mismas se encuentran alineadas con las competencias asignadas en la Constitución de la República y sus leyes derivadas. También se dará la oportunidad para evaluar la opinión de los habitantes de la parroquia por medio de un cuestionario de preguntas que van a dilucidar los sectores beneficiados de las políticas públicas y el desempeño de la junta parroquial rural como ente articulador de las mismas.

#### **4.1 Competencias del desarrollo de ordenamiento territorial (PDOT)**

Como ya se abordó en el apartado 3.1, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) no es otra cosa que el instrumento de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en donde se detallan todas las actividades concernientes al desarrollo de sus comunidades. Así lo menciona el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 41 “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>15</sup>

Como se dijo, en esta parte de la investigación se analiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la Parroquia Rural de Sabanilla el mismo que se encuentra desarrollado por la administración saliente y fue proporcionado por la directiva actual de la junta.

##### **Misión**

Aumentar las capacidades de la gestión pública con calidad y calidez, que permita equiparar y mejorar los servicios públicos de la comunidad, con especial atención a los grupos prioritarios, las economías populares y solidarias en un medio ambiente sano y saludable.

##### **Visión**

Ser un Gobierno Parroquial responsable e incluyente, con un talento humano comprometido con la institución que desarrolle y establezca una gestión pública transparente y eficiente, con la capacidad de asumir los roles que se establecen en la Constitución y las demás Leyes, para garantizar en su territorio el buen vivir rural.

---

<sup>15</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

## Modelo de Gestión

El modelo de gestión para el periodo 2012-2016 del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Rural Sabanilla contempla la planificación, el presupuesto participativo, la contratación pública, participación y control social y la rendición de cuentas a la ciudadanía, todo esto articulado por la Comisión de Implementación del PDOT.



Grafico 4.1 Modelo de Gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Sabanilla.

Fuente: PDOT 2012-2016

Elaborado por: GAD Sabanilla

## Estructura del Plan

El PDOT de la Parroquia Rural Sabanilla se encuentra estructurado por cinco sistemas fundamentales:

- Sistema Político Institucional
- Sistema Socio Cultural
- Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura
- Sistema Económico
- Sistema Ambiental

Dentro de la programación general del PDOT cada sistema se encuentra estructurado de tal forma que se mencionan los diversos problemas y necesidades de la población junto con la alternativa planteada que permita dar solución a dicho problema. A continuación se indica en detalle las características de cada uno de los sistemas mencionados en el Plan de Desarrollo de la parroquia Sabanilla:

## Sistema Político Institucional

Este sistema está diseñado para fortalecer la institucionalidad pública de la parroquia Sabanilla. Su objetivo principal es construir una plataforma que permita articular y coordinar los esfuerzos públicos sobre el territorio rural dándose un cambio integral con la puesta en marcha de la Ley COOTAD.

**Cuadro No. 4.1 Programación General del Sistema Político Institucional del PDOT Sabanilla**

Problemas	Alternativas	Nivel	Compt <sup>20</sup>	PERIDOS							
		Gobierno <sup>21</sup>	G. P.	2012	2013	2014	2015	2016			
1	Existe un grupo de actores sociales e instituciones trabajando y gestionando de forma aislada sin vínculos o alianzas estratégicas	1	Proyecto de Asesoramiento Legal para la legalización de los espacios organizativos ciudadano (Comités Barriales y Organizaciones)	GP	6		2.500				
2	Existe la necesidad de capacitar a los líderes del sector para potenciar la gestión y desarrollo comunitario	2	Proyecto de capacitación sostenida (120h) en gestión y desarrollo comunitario dirigido a miembros de la Junta Parroquial, Consejo de Planificación y Líderes Comunitarios	GP	6	9.000					
3	Existe una dependencia al Estado como única fuente de financiamiento para la gestión y desarrollo comunitario	3	Asistencia técnica para gestionar la "Cooperación Técnica" en la identificación de donantes (nacionales e internacionales) para los proyectos de desarrollo de la localidad.	GP	6	4.200					
		4	Asistencia Técnica para construir un "Banco de Proyectos", diseñados a nivel de detalle listo para ser presentados para su financiamiento.	GP	6	4.500					
4	La mayoría de los moradores desconocen las nuevas responsabilidades (competencias) de los diferentes niveles de gobierno.	5	Proyecto de capacitación (Un taller de 4h en cada Recinto) dirigido a los moradores de los Recintos sobre los niveles de gobierno.	GP	6	300					
		6	Conformar "Comisiones Especiales" de atención a grupos vulnerables: niños ancianos, mujeres, discapacitados, etc.	GP	6	1.500	x	x	x	x	
		7	Crear una base de datos actualizada (cada 2 meses) de líderes y referentes de los Recintos y localidades de la Parroquia.	GP	6	273	x	x	x	x	
5	Existe desconocimiento por la ciudadanía sobre los procesos internos de financiamiento de la Junta	8	Asistencia Técnica para diseñar Plan de Difusión y Rendición de Cuentas	GP	6	2.500	x	x	x	x	

Fuente: PDOT Sabanilla 2012-2016

Elaborado por: GAD Sabanilla

El contenido del cuadro No. 4.1, y en general de todos los sistemas del PDOT, describe por un lado los problemas actuales de la parroquia; y por otro, el planteamiento de alternativas de solución a dichos problemas, indicando debidamente la competencia exclusiva que está cumpliendo dentro del COOTAD y cuál es la institución gubernamental que la ejecuta. Así también, muestra el valor en recursos económicos que las autoridades asignan del presupuesto parroquial y el periodo de cumplimiento. Por ejemplo, dentro de los problemas del sistema político institucional, se observa que existen actores sociales e institucionales



trabajando y gestionando de forma aislada sin vínculos o alianzas estratégicas; para ello, la solución que se plantea, es un proyecto de asesoramiento legal para la legislación de los espacios organizativos ciudadanos (comités barriales y organizaciones), el nivel de gobierno que ejecuta el plan es el gobierno provincial del Guayas, la competencia exclusiva que dan cumplimiento con esta solución es la competencia No. 6.; el presupuesto es de \$ 2.500 y fue ejecutado en el año 2013.

En resumen, el sistema político institucional de la parroquia Sabanilla, apunta a fortalecer la conformación de asociaciones comunitarias para la gestión más efectiva de obras y recursos para la satisfacción de sus necesidades.

### Sistema Socio Cultural

El sistema socio cultural es aquel donde se establecen los esfuerzos para mejorar la convivencia entre los habitantes de la parroquia y fortalecer los vínculos familiares a través de planes y proyectos destinados a solucionar los principales problemas sociales, especialmente de la población adolescente de Sabanilla. Así también, se preocupa por mantener los aspectos culturales propio de la parroquia como son: sus festividades, sus costumbres, su forma de identificarse, etc.

**Cuadro No.4.2 Programación General del Sistema Socio Cultural del PDOT Sabanilla**

Problemas	Alternativas	Nivel	Compt	PERIODOS				
		Gobierno	G. P.	2012	2013	2014	2015	2016
1 Deserción escolar (colegios)	1 Gestionar la creación de programas educativos técnicos (matutinos y vespertinos) de duración media (convenios de capacitación)	GN y G Cantonal		x	x	x	x	x
	2 Campaña de concienciación en las familias y en la juventud (importancia de la educación)	G Cantonal y GP			x			
	3 Conformar una comisión en el interior de la Junta Parroquial de "Veedurías Escolar" para velar el abastecimiento de los textos y materiales educativos entregados a los estudiantes	GP	8	350	x	x	x	x
	4 Gestionar una campaña de educación nutricional en las madres embarazadas	GN			x			
2 Conflictos de identidad territorial (Recintos, Caseríos) y limítrofe con otras Parroquias.	5 Asistencia Técnica para la identificación territorial y jurídica de los Recintos, así como la delimitación limítrofe de la Parroquia	G Cantonal y GP	4	2.500				
3 Los habitantes de la Parroquia tienen pocas prácticas en el cuidado ambiental	6 Proyecto de capacitación en el tratamiento de desechos sólidos y líquidos dirigido a los habitantes de la Parroquia	GP	4	1.700	x	x		
4 Escaso control policial	7 Gestionar el incremento de recorridos con la presencia y control policial en los recintos	GN		x	x	x	x	x

5	Familias afectadas por la migración interna (Rural _ Urbano)	8	Proyecto de capacitación sobre micro emprendimientos enfocado desde las potencialidades autóctonas	GP	4		x			
6	Consumo elevado de alcohol en los adolescentes y jóvenes	9	Proyectos de desarrollo personal dirigido a adolescentes y jóvenes, mediante actividades recreativas, formativas, de desarrollo de habilidades laborales, deportivas, etc.)	GP	6	15.000	x			
		10	Gestionar la atención especializada a grupos focalizados en consumo de drogas y alcohol	GN		x	x			
7	Desconocimiento de los requisitos y beneficios de los programas sociales del gobierno	11	Campaña de difusión de los programas del gobierno ' Diseño y reproducción de informativo o periódico de la localidad	GP	6		3.000	x	x	x
8	Insuficiente servicio de atención médica	12	Gestionar ampliación del servicio médico en los centros de atención( personal médico, horarios de atención, equipamiento)	GN		x	x	x		
		13	Proyecto de "Educación para la Salud", dirigido a todos los Recintos de la Parroquia	GN y GP	6	4.500	x			
		14	Gestionar el uso de servicios privados de salud para el uso público (Casa del Buen Samaritano)	GN		x				

Fuente: PDOT Sabanilla 2012-2016  
Elaborado por: GAD Sabanilla

El cuadro No. 4.2 correspondiente a sistema socio cultural del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla, muestra alternativas que van dirigidas a la atención de programas sociales para combatir la deserción escolar en los jóvenes, el alto consumo de alcohol en los adolescentes y del abandono de familias provocado por la migración.

Así mismo, se atiende problemas de índole territorial, como son conflictos internos de distribución de territorios entre recintos y caseríos de la zona. Las autoridades proponen una asistencia técnica para la identificación territorial y jurídica de los recintos, así como la delimitación limítrofe de la parroquia. Se coordina también el incremento de efectivos de la Policía Nacional para un mayor control de la violencia del sector, sobre todo en zonas lejanas a la cabecera parroquial como son los recintos rurales y caseríos del sector.

Se puede visualizar que gran parte de las alternativas son planteadas en convenio de con otros niveles de gobierno como son: el gobierno cantonal de Pedro Carbo y el gobierno provincial del Guayas, los cuales mantienen dentro de sus competencias exclusivas la atención de las necesidades de la parroquia Sabanilla.

## Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura

El sistema de asentamientos humanos e infraestructura se encarga de formular los proyectos que atiendan las necesidades de salubridad, abastecimiento de agua, pavimentación de calles, vías de acceso a los recintos, entre otros, en base a la identificación de problemas en los distintos sectores de la parroquia.

**Cuadro 4.3 Programación General del Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura del PDOT Sabanilla**

Problemas		Alternativas		Nivel Gobierno	Compt G. P.	PERIDOS				
						2012	2013	2014	2015	2016
1	Recintos no participan en los programas del Miduvi por falta de escrituras	1	Gestionar la legalización de terrenos y obtención de escrituras (Creación de Comisión en el interior de la Junta Parroquial)	G Cantonal		x	x	x	x	x
2	Casas en mal estado (madera y caña)	2	Gestionar el rescate de viviendas antiguas como patrimonio cultural y arquitectónico en la cabecera parroquial.	G Cantonal		x				
		3	Gestionar el beneficio de Programas de Mejoramiento de Vivienda del MIDUVI.	GN		x	x	x	x	x
3	Insuficiente sistema sanitario	4	Gestionar la letrización para las viviendas	G Cantonal		x	x	x	x	x
		5	Gestionar los estudios de alcantarillado en la cabecera parroquial.	G Cantonal		x	x	x	x	x
		6	Gestionar la construcción de ductos de drenaje de aguas lluvias en la cabecera parroquial.	G Cantonal		x	x	x	x	x
4	Poco acceso al servicio de agua potabilizada	7	Gestionar el mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua: bombas, pozos, cisternas comunitarias, conexiones, etc.	G Cantonal		x	x	x	x	x
5	Limitado acceso alumbrado público y servicio de energía segura	8	Gestionar la ampliación del servicio de energía eléctrica en alumbrado público y medidores de viviendas.	GN		x	x	x	x	x
6	Limitados espacios de uso público para la recreación y deporte	9	Proyecto de mantenimiento y/o construcción de canchas deportivas.	G Cantonal y GP	2	25.000	x	x	x	x
7	Vías intransitables en época invernal	10	Co-gestión del mejoramiento de vías carrozables, acceso a los recintos. (Co-gestión)	G Prov; G. parroquial	2	22.000	x	x	x	x
		11	Gestionar la construcción de puentes vehicular entre: las piedras – la esperanza, río nuevo –la chonta, río nuevo1-río nuevo2, Monserrate-la esperanza, matecito-las cabuyas	G Prov		x	x	x	x	x
8	Limitadas y en mal estado letrinas de los centros educativos de la Parroquia	12	Gestionar construcción de letrinas en las escuelas existentes.	G Cantonal		x	x	x	x	x
9	Infraestructura y servicios básicos de los centros educativos están en mal estado	13	Gestionar la construcción canchas de uso múltiple y áreas con juegos infantiles en el interior de los Centros Educativos primarios	G Cantonal		x	x	x	x	x
		14	Gestionar la construcción de cerramiento en las escuelas y colegios	G Cantonal		x	x	x	x	x
		15	Gestionar la construcción de nuevas aulas en escuelas de: Río Nuevo, Buena Fe, Ismael Pérez Pazmiño.	G Cantonal		x	x	x	x	x
		16	Gestionar la construcción de escuelas en terreno donado del Recinto Grital.	G Cantonal		x	x	x	x	x
10	Equipamiento comunitario escaso	17	Asistencia técnica para la construcción de Plan de Desarrollo Proyecto de turismo en la playa del Recinto Las Piedras.	GP	4	3.500				
		18	Gestionar la construcción de un mercado de víveres poli funcional.	G Cantonal		x	x	x	x	x

		19	Proyecto de construcción de sala de velación y/o cuerpo bóveda como servicio anexo al cementerio.	GP	5		x				
		20	Gestionará la administración del Cementerio ante las autoridades competentes	G Cantonal		x					
		21	Arreglo de infraestructura del anfiteatro	G Cantonal		x					
	Calles de la Cabecera Parroquial gestión	22	Gestionar el arreglo y mantenimiento de las calles de la Cabecera Parroquial	G Cantonal		x	x	x	x	x	
	Limitada infraestructura e inadecuada funcionalidad de la edificación de la Junta Parroquial		Estudio y ampliación de la infraestructura de la Junta Parroquial	G. Parroquial		25.000					

Fuente: PDOT Sabanilla 2012-2016

Elaborado por: GAD Sabanilla

El cuadro 4.3 muestra las principales necesidades de la parroquia en lo concerniente al sistema sanitario y obras de infraestructura general, se nota claramente la deficiencia de aspectos básicos como: agua potable, pavimentación de calles de la cabecera cantonal y alcantarillado público, obras consideradas fundamentales para el desarrollo humano.

El cuadro manifiesta también otras necesidades que involucran sectores específicos de la población pero que no dejan de ser importantes, tales como: el arreglo de luminarias en las calles, el mantenimiento de las vías de acceso a los recintos, la falta de letrinas en viviendas lejanas y el daño parcial de algunas casas de la parroquia producto del invierno. La mayor parte de las actividades de este sistema son de competencia exclusiva del gobierno cantonal de Pedro Carbo; sin embargo, en el orden de las competencias del gobierno parroquial, la Ley COOTAD exige que deben: “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.”

### Sistema Económico

El sistema económico identifica los problemas de la población referente a sus principales actividades productivas como son: la agricultura y la ganadería. Analiza las alternativas para fomentar la producción y la actividad comercial de la parroquia Sabanilla, realiza propuestas para incrementar el empleo, disminuir la pobreza a través de un mejoramiento del ingreso de los habitantes y diversificar las actividades productivas que permitan desconcentrar las fuentes de recursos.

**Cuadro No. 4.4 Programación General del Sistema Económico del PDOT Sabanilla**

Problemas		Alternativas		Nivel	Compt	PERIODOS				
				Gobierno	G. P.	2012	2013	2014	2015	2016
1	La población experimenta largos periodos de desocupación ya que su actividad laboral es solo agrícola.	1	Proyecto de Estudio de factibilidad producción agrícola, rentable y ecológica. (Identificar las actividades potenciales de la zona)	GP	4					
2	La introducción de especies ajenas amenaza la producción agrícola									
3	Práctica de producción agrícola tradicional y no tecnificada						15.000			
4	La producción por sistemas de riego tradicionales (Desconocen SR alternativos)									
5	Desconocimiento de nuevas formas de producción y de potenciales de producción									
6	La comercialización de sus productos es empírica y de limitado alcance	2	Asistencia Técnica para captar nuevos mercados con fortalecimiento de las organizaciones (pos-cosecha comercialización)	GP	4		5.800			
7	Las acciones de los agricultores es individual y no asociada, lo que hace que pierdan capacidad de negociación	3	Asistencia Técnica para el fortalecimiento de la comercialización de la producción mediante las organizaciones campesinas existentes.	GP	4	5.800				
8	Dependencia de los intermediarios	5	Proyecto de capacitación para desarrollar otras formas de ganadería según la zona	GP	4					
9	Ganadería poco desarrollada						x	x	x	
10	Los animales evidencian mal estado físico (posibles grados de desnutrición)									
11	Producción de carbón vegetal, pone en riesgo el medio ambiente de la zona	6	Gestionar ante las autoridades competentes el controlar la deforestación	GN	8	x	x	x	x	x
		7	Campaña anual de reforestación	GN, G Prov Y GP	4		x	x	x	x
12	Desconocen los costos de inversión y ganancias de su producción	8	Proyecto de capacitación en control de costos de producción dirigidos a los productos.	GP	4	3.800	x	x	x	x
13	Preferencia por el sistema de préstamos informal (chulco). Banco exige tierras legalizadas	9	Capacitación sobre los procesos para acceder a préstamos en BNF	GC Y GP	4		x	x	x	x
		10	Asistencia Técnica para la Constitución de "Cooperativa de Ahorro o Caja de Ahorro o Banco Comunal"	GP	4		x			

Fuente: PDOT Sabanilla 2012-2016

Elaborado por: GAD Sabanilla

El cuadro 4.4 indica las necesidades que experimenta la parroquia Sabanilla dentro de su sistema económico, se denotan varios problemas que afronta sobre todo el sector agropecuario tales como: la falta de apoyo técnico y financiero para sus cultivos; la ausencia de capacitación en comercialización; dependencia de intermediarios; la falta de asesoría en sistemas de riego, desconocimiento de manejo de costos y ganancias de producción, etc.

Para aplacar estos problemas el sistema económico plantea la implementación de proyectos de capacitación en técnicas de comercialización, asesoría en costos de producción, capacitación sobre los requisitos para la aplicación de créditos agrarios con el BNF y asistencia técnica para captar nuevos mercados para sus cosechas. Así también, se realiza un estudio de factibilidad de producción agrícola y ecológica identificando las potencialidades territoriales de la zona.

## Sistema Ambiental

Finalmente, el sistema ambiental, incorporado al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla, tiene el trabajo de identificar los principales problemas relacionados con la afectación al ecosistema natural de la parroquia por diversas actividades humanas de la zona, para tomar las medidas necesarias y evitar la presencia de desequilibrios en su flora y fauna.

**Cuadro No. 4.5 Programación General del Sistema Ambiental del PDOT Sabanilla**

Problemas	Alternativas	Nivel Gobierno	Compt G. P.	PERIODOS				
				2012	2013	2014	2015	2016
1 Su territorio está altamente deforestado	1 Asistencia Técnica de capacitación y construcción de Viveros forestales con especies nativas.	GN, G Prov y GP	4		7.600	x		
2 Escases de agua (temporada seca)	2 Asistencia Técnica para la construcción y producción acuícola - Albarradas-Criadero de peces (aumenta el número de cosechas en el año y se puede criar peces) Estudio de Factibilidad por terrenos.	GN, G Prov y GP	4		9.001			
3 Desconocimiento del uso de albarradas y sistemas de riego actual	3							
4 Poseen prácticas agrícolas convencionales (agroquímicos) sin tecnificación de sus procesos. Desconocimiento de alternativas	4 Capacitación en producción ecológica asociada (pero que rote) haciendo uso de recursos locales	GP	4	7.500	x	x	x	x
5 Los insectos polinizadores son eliminados por los pesticidas	5 Capacitación para reconocer los insectos benéficos y los perjudiciales (Entomología).	GP	4		6.040	x	x	x
6 El agua para consumo humano no está potabilizada	6 Capacitar en métodos para potabilizar y desalinizar el agua dirigido a la población más afectado.	GP	4	2.500	x			
	7 Gestionar ante las autoridades competentes el suministro de agua potable.	G Cantonal	8	x	x	x	x	x
7 Desconocen sistemas de riego actuales alternativos ante los tradicionales.	8 Capacitación en el manejo, costos y beneficios del Sistema de Riego por goteo para la producción agrícola. Gestionar ante las autoridades	G Prov y GP	4		4.480			
8 Su flora y fauna esta desplazada	9 Capacitación en cultivos en sistemas agroforestal (madera, c. ciclo corto, c. anual, aves, bovinos, caprinos, otros)	G Prov y GP	4		x			
9 Desconocimiento en uso de desechos	10 Capacitación en la elaboración de abono orgánico	GP	4	4.780	x			

Fuente: PDOT Sabanilla 2012-2016

Elaborado por: GAD Sabanilla

El cuadro 4.5 identifica principalmente los problemas ambientales relacionados con la explotación de la agricultura, deforestación provocada por la producción ilegal de carbón y el mal manejo de los desechos sólidos de la comunidad. Para ello, se han implementado programas para la capacitación en producción ecológica con insumos naturales como por ejemplo: la elaboración de abono orgánico; se capacita a los agricultores en métodos de riego que ahorran el uso de agua; se efectúan planes de reforestación de árboles a través de la construcción de viveros naturales, entre otras alternativas. La implementación de estos programas están planificadas básicamente con la participación de todos los niveles de gobierno como son: el GAD parroquial, el gobierno provincial y municipio de Pedro Carbo.

## **Análisis general del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla.**

El PDOT de la parroquia rural Sabanilla 2012-2016 tiene una estructura sencilla en donde se pone de manifiesto los principales problemas que aquejan a la comunidad con las respectivas alternativas de solución en el orden de los sistemas institucionales, culturales, de asentamientos humanos, económicos y ambientales como ya lo hemos explicado individualmente. En un primer análisis, determinamos que las alternativas planteadas a los problemas de la parroquia concuerdan parcialmente con los objetivos planteados en base al diagnóstico preliminar para la elaboración del plan. En cada acción se identifica qué nivel gobierno se encontrará a cargo de la puesta en marcha de la solución y menciona a que competencia de la Ley COOTAD está cumpliendo al ejecutar dicho trabajo; así también, se determina el año de ejecución y monto de la inversión dentro del cronograma establecido. Sin embargo, se debe mencionar que hace falta poner mayor énfasis en los proyectos más determinantes para el desarrollo comunal, como son el agua potable, la pavimentación de calles y el alcantarillado público.

Para evaluar el alcance del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla, haremos un análisis comparativo con las 8 competencias exclusivas que reciben de la Ley COOTAD para verificar si cumple con lo manifestado en esta norma.

### **PDOT Sabanilla VS. Ley COOTAD**

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización comúnmente conocido como Ley COOTAD, es el marco normativo que rige a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD dentro de los cuales se encuentra la Junta Parroquial Rural Sabanilla. En ella se establecen los deberes y obligaciones del gobierno parroquial a través del cumplimiento de competencias exclusivas y concurrentes para atender las necesidades de su población.

Para establecer un contraste y determinar un nivel de cumplimiento entre el PDOT de Sabanilla 2012-2016 y la Ley COOTAD, se analiza una a una las competencias exclusivas que esta Ley indica acerca de las Juntas Parroquiales:

**1.- Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.**

Esta competencia obliga la creación de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia en los que se definirán los ejes estratégicos de desarrollo y las acciones que permitan mejorar las condiciones de inequidad y exclusión de la comunidad. En este sentido, las autoridades que elaboraron el PDOT 2012-2016 de la parroquia rural Sabanilla, consideraron que los ejes que determinan el desarrollo de su población se enmarcan en forma amplia y suficiente dentro de los sistemas: Político Institucional, Socio Cultural, de Asentamientos Humanos e Infraestructura, Económico y Ambiental que forman parte de la estructura del plan.

Como ya se observó, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla se encuentra diseñado de forma simple con una estructura lógica que apunta a la solución de las necesidades insatisfechas de su comunidad. Sin embargo, el planteamiento de las alternativas no aplica completamente a solucionar los problemas de infraestructura básica que son importantes para el desarrollo de su comunidad, así mismo, su contenido habla muy poco del ordenamiento territorial a seguir en lo referente al establecimiento de vías de comunicación e infraestructura básica de la parroquia, establecimiento de espacios de conservación, zonas de amortiguamiento, áreas de expansión y zonas de desarrollo.

## **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.**

Para el cumplimiento de esta competencia el PDOT parroquial debe considerar los trabajos a efectuar en lo referente al mantenimiento, adecuaciones, ampliaciones y construcciones de infraestructura física para la parroquia tales como: veredas, plazas, parques, canchas, etc. que no sean obligación de otros niveles de gobierno (cantionales o provinciales).

En este sentido se ha visualizado que el PDOT de Sabanilla planifica algunos proyectos dirigidos al cumplimiento de esta competencia por ejemplo entre los más importantes: El proyecto de mantenimiento y construcción de canchas deportivas; la construcción de un mercado de víveres poli funcional dentro de la parroquia y la ampliación de la infraestructura donde funciona las oficinas de la junta parroquial. Esto se encuentra detallado en la programación general del Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura del PDOT. Algunas de estas obras son en coordinación entre el Gobierno Cantonal de Pedro Carbo, el Gobierno Provincial y el GAD parroquial para ejecutarse en el año 2015.



### **3.- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.**

Esta competencia le permite al gobierno parroquial rural gestionar y planificar conjuntamente con el gobierno provincial la construcción y el mantenimiento de las vías, carreteras y caminos vecinales que permitan la movilidad y acceso a la parroquia que fomente el desarrollo de sus habitantes.

De acuerdo a lo verificado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla se planifica el mejoramiento de las vías carrozables a los recintos debido al problema de acceso en la época invernal por el mal estado de las vías a causa de las lluvias. Esto se encuentra detallado en el Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura (Ver Cuadro 4.3). También el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial menciona una gestión destinada a la construcción de varios puentes vehiculares entre los recintos Las Piedras - La Esperanza, Río Nuevo - La Chonta, Río Nuevo 1 - Río Nuevo 2, Monserrate – La Esperanza y Matecito - Las Cabuyas. Esta obra será gestionada concurrentemente entre el Gobierno Parroquial y el Gobierno Provincial para ejecutarse en el año 2015.

### **4.- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.**

Esta es una competencia en donde el GAD parroquial debe fomentar el desarrollo de la productividad a través de la implementación de diversos sistemas que permitan dinamizar la economía de su comunidad. Existen muchas alternativas para apuntalar la productividad como son la capacitación en técnicas de comercialización, desarrollo de cadenas productivas, construcción de infraestructuras de apoyo, desarrollo del turismo, artesanías, etc. bajo un concepto de conservación del medio ambiente que permita alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable del ser humano con la naturaleza.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla, en el orden de cumplimiento de esta competencia, presenta dentro de sus proyectos del Sistema Económico (Ver Cuadro 4.4) la asistencia técnica para el fortalecimiento de la comercialización de la producción agrícola mediante las organizaciones campesinas existentes para eliminar el problema del abuso de los intermediarios que establecen precios discriminatorios a la producción agrícola de los recintos. Así también, ofrece capacitación a los agricultores para hacer conocer las distintas formas de financiamiento para sus cosechas a través de los beneficios que otorga el Banco Nacional de Fomento para eliminar los

diversos problemas de préstamos informales provenientes de terceros (chulco) que configura el delito de usura y que acosa a los campesinos y gente pobre del sector. Como parte de la solución el plan motiva también la creación de Cajas de Ahorro o Bancos Comunales para ayuda financiera de sus integrantes.

En cuanto a la preservación de la biodiversidad y protección del medio ambiente, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla considera dentro de los proyectos del Sistema Ambiental (Ver Cuadro 4.5) diversas capacitaciones a los agricultores acerca de técnicas de producción ecológica haciendo uso de recursos naturales para el control de plagas, tratamiento del agua y preparación de suelo; nuevas técnicas de riego, ahorro de recursos, capacitación de cultivos de ciclo corto, elaboración de abono orgánico, entre otros.

Es importante mencionar que el plan desarrolla también la construcción de viveros forestales con especies nativas de la zona con el objetivo de preservar la flora endémica de la región. Así también, planifica un programa de reforestación general para recuperar los campos afectados por la expansión de la agricultura y la actividad clandestina de elaboración de carbón vegetal lo cual ha derivado en la extinción de muchas especies de animales que habitan en los árboles.

La mayor parte de los planes son de gestión directa del gobierno parroquial utilizando sus propios recursos para este fin. De acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla se invirtieron cerca de \$ 38.000 en el desarrollo de estas actividades que fueron realizadas en el año 2012 y 2013.

#### **5.- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.**

La competencia comprende claramente la obligación del gobierno parroquial de administrar los servicios que le fueren delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, sea éste cantonal, provincial o nacional a través de su gestión y coordinación en función de las necesidades de la población de la parroquia. Lógicamente para el traslado de las nuevas competencias el gobierno parroquial debe demostrar que cuenta con el recurso humano, técnico y financiero para ejercerlas, trabajo que recae en el Consejo Nacional de Competencias encargado de evaluar estos elementos.

En el Sistema de Asentamientos Humanos e Infraestructura del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Ver Cuadro 4.3) aparece la gestión del Gobierno Nacional en programas de

mejoramiento de vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI dentro del territorio parroquial, así como una ampliación del servicio médico en los centros de salud. Sin embargo, no se especifica si existen los respectivos convenios que formalicen el traslado de estas competencias a las autoridades del GAD parroquial ni tampoco se determina presupuesto y plazo de ejecución alguno.

#### **6.- Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.**

El cumplimiento de esta competencia es básicamente la estructura que presenta el Sistema Político Institucional del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla (Ver Cuadro 4.1) puesto que todas las alternativas presentadas son en función del fortalecimiento del desarrollo comunitario de la población.

Entre lo más destacable existe el proyecto de capacitación sostenida (120 horas) en gestión y desarrollo comunitario dirigido a miembros de la Junta Parroquial, Consejo de Planificación y líderes comunitario para darle apoyo a las gestiones de desarrollo que efectúan y mejorar los vínculos o alianzas estratégicas entre ellos. También se plantea la conformación de “Comisiones Especiales” de atención a grupos vulnerables como niños, ancianos, mujeres y personas con capacidades especiales con el fin de mejorar la calidad de vida de este segmento de personas creando una base de datos actualizada de líderes y referentes de los recintos y localidades de la parroquia.

También se pudo observar que dentro del Sistema Socio Cultural (Ver Cuadro 4.2) reflejan dos importantes proyectos, uno es la implementación de programas de desarrollo personal dirigidos a jóvenes y adolescentes mediante actividades recreativas, formativas, de desarrollo de habilidades, etc. El otro es la atención especializada a grupos focalizados en consumo de drogas y alcohol en los jóvenes mediante charlas informativas por personal calificado.

#### **7.- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.**

De acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla existe una alta dependencia de los recursos del Estado para formular los proyectos de desarrollo de la parroquia. Esta competencia permite que el gobierno parroquial rural pueda gestionar directamente recursos para el financiamiento de sus proyectos que les permitan satisfacer sus necesidades.

Durante la revisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Sabanilla no se encontró ninguna alternativa que mencione acerca de algún proyecto que se pretenda financiar con recursos extranjeros, no obstante, se visualiza dentro de la programación general del Sistema Político Institucional (Ver Cuadro 4.1) un alternativa que consiste en una asistencia técnica para gestionar la “cooperación técnica” en la identificación de donantes para los proyectos de desarrollo de la comunidad.

## **8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.**

Esta competencia exige a las autoridades parroquiales realizar la supervisión de las obras, proyectos y planes que se encuentren ejecutando en su territorio con el objetivo de que se cumplan los plazos, contratos y especificaciones técnicas de los proyectos sean estos provenientes del sector público o privado. Esta vigilancia puede contar con el apoyo y participación de la población.

Se encontró en el contexto del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia rural Sabanilla específicamente en el Sistema Socio Cultural (Ver Cuadro 4.2) un planteamiento para conformar una comisión en el interior de la Junta Parroquial de “veeduría escolar” para velar por el abastecimiento de los textos y materiales educativos entregados a los estudiantes de los planteles de primaria y secundaria.

### **4.2 Indicadores de gestión de las políticas públicas de desarrollo rural**

Para la realización de este apartado se utilizarán los resultados de la encuesta realizada en la parroquia rural Sabanilla de acuerdo a la plantilla diseñada para este fin (Anexo No. 1).

La parroquia cuenta con 6.889 habitantes según el último censo realizado por el INEC en el año 2010, de los cuales el 52.77% son hombres y el 47.23% mujeres, cuenta con una densidad poblacional de 22 personas por kilómetro cuadrado y aproximadamente el 67% de la población se encuentra dentro de la cabecera parroquial, el restante se distribuyen entre los recintos y caseríos de la parroquia.

Se calcula el tamaño de la muestra mediante la utilización de la siguiente formula:

$$n = \frac{z^2 \cdot N \cdot p \cdot q}{(N - 1) \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q}$$

Dónde:

N = 6.889 (Habitantes de la Parroquia Sabanilla)

Z = 1.96 (Nivel de confianza del 95%)

P = Probabilidad de éxito (0.5)

Q = Probabilidad de fracaso (0.5)

e = Error muestral (0.08%)

Se despeja la fórmula:

$$n = \frac{(1.96)^2 (6889) (0.5) (0.5)}{(6.889 - 1) (0.08)^2 + (1.96)^2 (0.5) (0.5)}$$

$$n = \frac{(3.8416) (6889) (0.25)}{(6.888) (0.0064) + (3.8416) (0.25)}$$

$$n = \frac{(3.8416) (1722.25)}{44.08 + 0.96}$$
$$n = \frac{6616.20}{45.04}$$

$$n = 146.90$$

$$n = \mathbf{147}$$

El resultado  $n = 147$  indica el tamaño de la muestra para realizar el levantamiento de la información en la parroquia Sabanilla.

A continuación se procede al análisis los resultados:

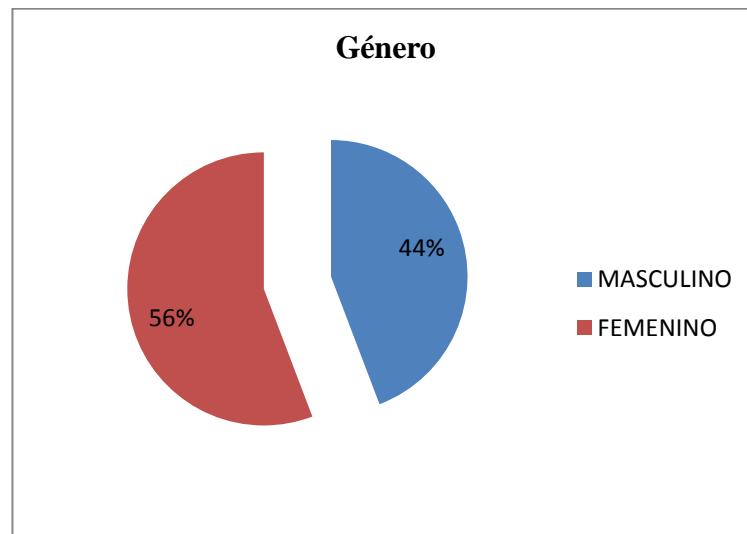


Gráfico 4.2 Género de la población de Sabanilla  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015

### Análisis de los resultados

El gráfico 4.2 muestra que el 56% de la población de la parroquia Sabanilla son de sexo femenino y el 44% son de sexo masculino, los datos revelan que en la actualidad existe una mayor presencia de mujeres en la población, a diferencia del último censo del INEC en el año 2010, donde se indicaba una mayor presencia de hombres en la parroquia.

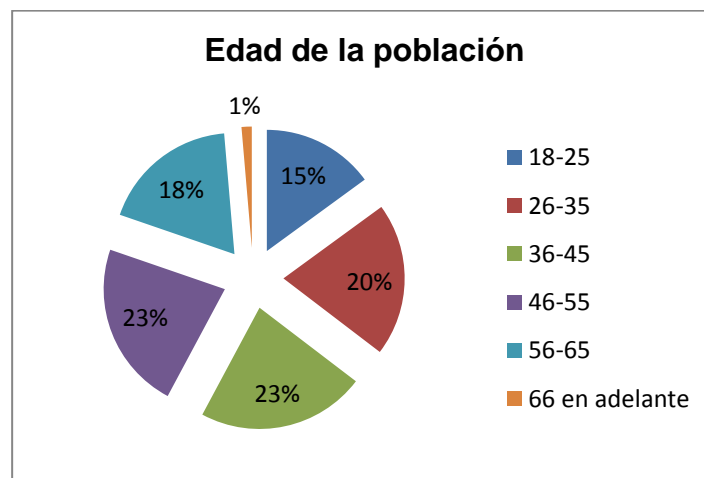


Gráfico No. 4.3 Edad de la población de Sabanilla  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015

## Análisis de los resultados

El gráfico 4.3 representa la edad de los habitantes de la parroquia Sabanilla la cual se distribuye mayormente de personas de edad entre 36-45 y 46-55 años que representa el 23% de la población total; el 20% de personas están en edad entre 26-35 años; el 18% de personas en edad entre 56-65 años; el 15% de ciudadanos en edad entre 18-25 años y finalmente el 1% personas de 66 años en adelante.

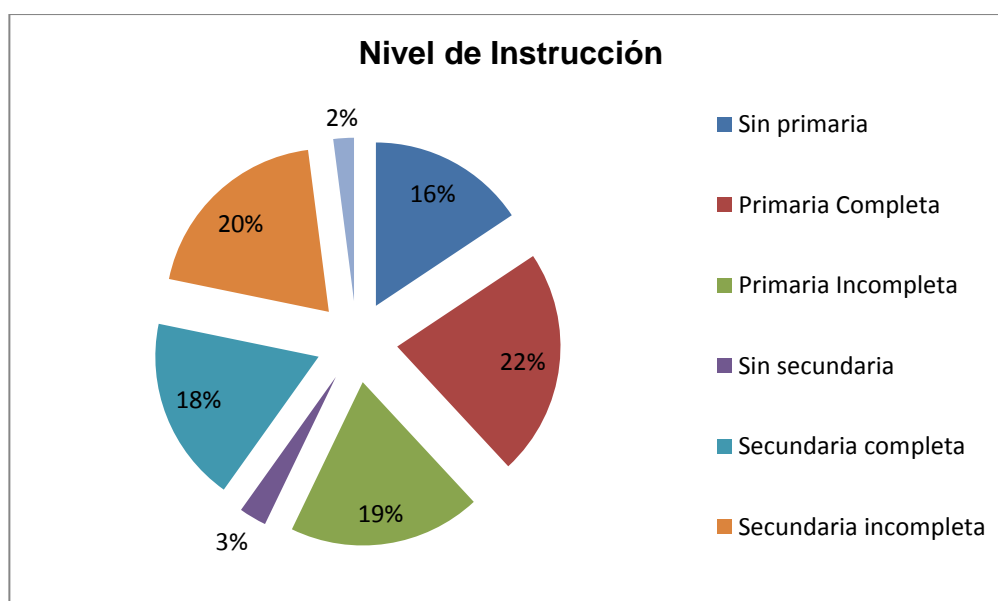


Gráfico No. 4.4 Nivel de instrucción de los habitantes de la parroquia Sabanilla  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015

## Análisis de resultados

El gráfico 4.4 muestra el resultado del nivel de instrucción de los habitantes de la parroquia Sabanilla donde la mayor parte de la población solo tienen completado el nivel de primaria, ellos representan el 22%; después, el 20% de la población, llegaron hasta la secundaria sin poderla completar; el 19% son personas que no llegaron a culminar la primaria; el 18% tiene la secundaria completa; el 16% nunca cursaron la primaria, lo mismo el 3% de la población nunca ingresaron a la secundaria y tan solo el 2% tienen estudios universitarios culminados. Hay que indicar que este último segmento se refiere a personas con título superior de tercer nivel puesto que de nivel de postgrado no se registró a ningún porcentaje.

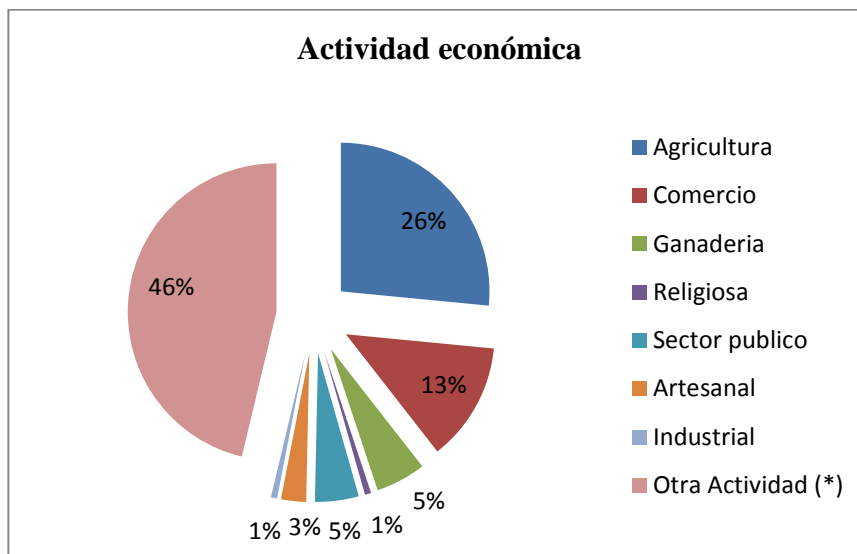


Gráfico No. 4.5 Actividad económica de los habitantes de la parroquia Sabanilla  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015

### Análisis de los resultados

Los datos del gráfico 4.5 indican que la mayor parte de las personas que tienen actividad productiva en la parroquia Sabanilla se dedican a la agricultura, ellos representan el 26%; el 13% de la población se dedican a actividades relacionadas con el comercio (formal e informal); el 5% a la ganadería y otro 5% tienen relación de dependencia con el sector público; el 3% se dedican a la artesanía y el 1% de la población entre actividades religiosas e industriales. Sin embargo, el porcentaje más alto de los resultados son mujeres que se dedican a actividades domésticas dentro de sus hogares, ellas representan el 46% de la población total.

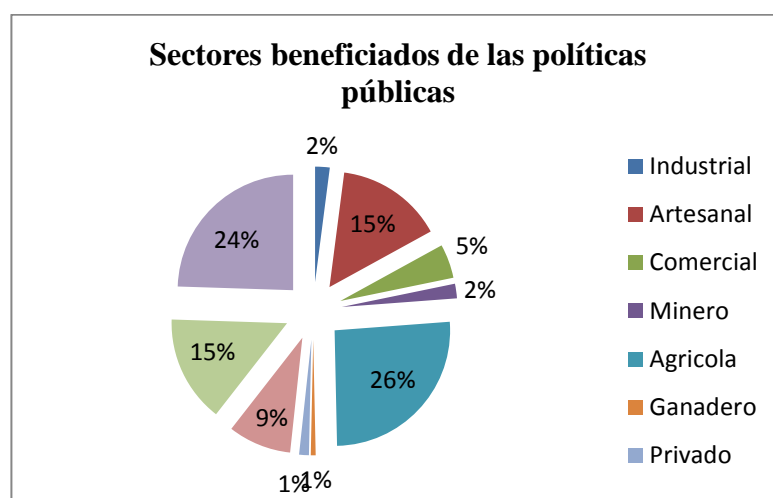


Gráfico No. 4.6 Sectores beneficiados de las políticas públicas  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015



## Análisis de los resultados

El gráfico 4.6 muestra que la principal actividad beneficiaria de la aplicación de políticas públicas en la parroquia rural Sabanilla es la actividad agrícola, esta población representa el 26% de los habitantes de la comunidad. La razón fundamental de que el Estado focalice sus recursos hacia éste sector, es porque fue uno de los más afectados por los inviernos en la zona costera, lo que causó el desbordamiento de varios ríos que destruyeron sus cultivos afectando gravemente su economía; el Estado ha intervenido a través de programas desarrollados por el MAGAP aplicando planes y proyectos que han ayudado a mitigar los daños y ha permitido disminuir el impacto negativo en los campesinos. Por otro lado, la segunda actividad beneficiada de las políticas públicas en la parroquia Sabanilla es la artesanía con el 15%; el mismo porcentaje lo tiene también el sector comercial. En resumen, ésta primera parte del análisis de los resultados investigados, revelan que dentro de los habitantes de la parroquia rural Sabanilla existe un alto porcentaje de personas de tienen baja preparación académica; que dependen directamente de actividades agrícolas y comerciales; y que existe un gran número de mujeres que se dedican a las labores del hogar. Así también, dado que la principal actividad en Sabanilla es la agricultura, es justamente, el sector más beneficiado de la aplicación de políticas públicas por parte del Estado.

### 4.3 Indicadores de descentralización, participación ciudadana y desarrollo territorial

Como una estimación del nivel de descentralización que tiene la Junta Parroquial Sabanilla hacia los recursos y gestiones del Estado, consultamos a la población de la parroquia si considera que ella desarrolla proyectos para satisfacer las necesidades de su comunidad, este fue el resultado:

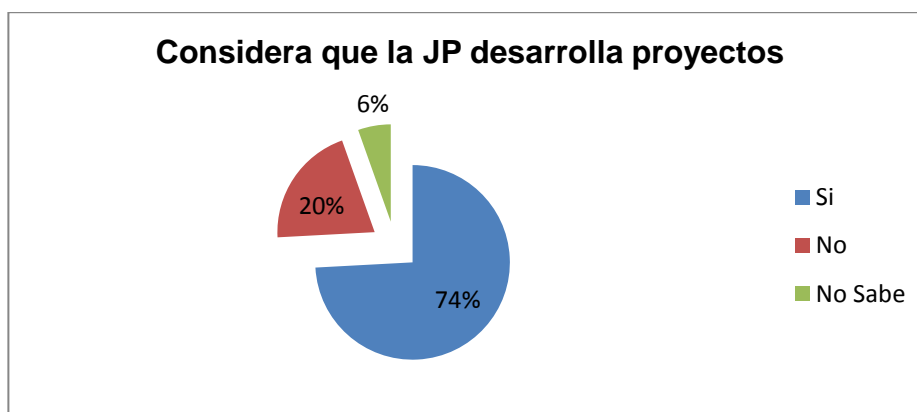


Gráfico No. 4.7 Desarrollo de proyectos para atender las necesidades básicas de la parroquia Sabanilla

Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.

Elaborado por: El Autor 2015

## Análisis de Resultados

El gráfico No. 4.7 indica que el 74% de la población considera que la Junta Parroquial si desarrolla proyectos para satisfacer las necesidades de su población; el 20% opina que no existe desarrollo alguno de planes por parte de la junta; y el 6% desconoce la situación. Dado que la mayoría de la población ha respondido que la organización de la Junta Parroquial para formular proyectos de desarrollo es positiva, podemos interpretar que el grado de desconcentración que tiene la Junta hacia el Estado es importante.

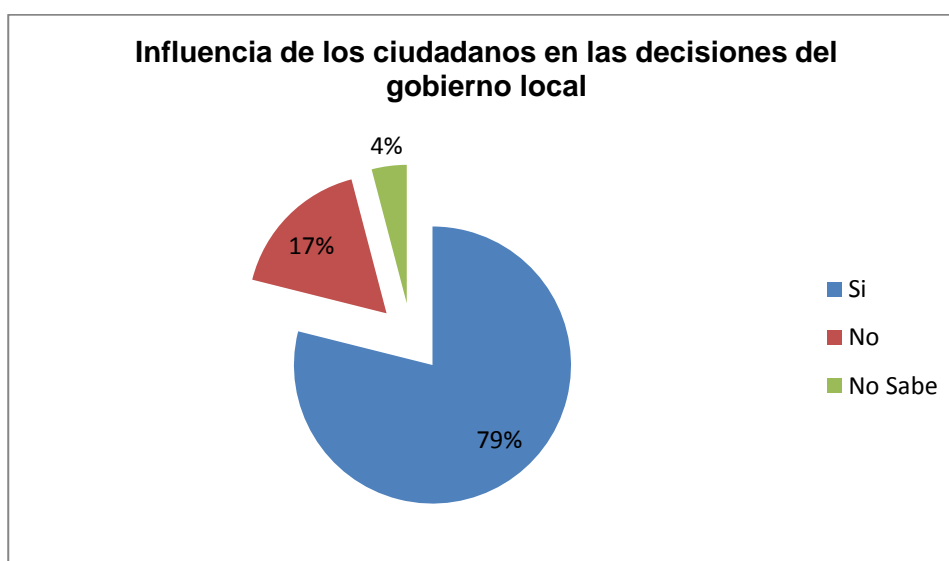


Gráfico No. 4.8 Influencia de los ciudadanos en las decisiones del gobierno local  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014.  
Elaborado por: El Autor 2015

## Análisis de los Resultados

En cuanto al nivel de participación de la ciudadanía, el gráfico No. 4.8 indica que el 79% de la población sí son tomados en cuenta para la toma de decisiones de la Junta Parroquial acerca de la creación de planes, programas y proyectos que atiendan las principales necesidades de la comunidad. El 17% de la comunidad no es considerada para la toma de decisiones y el 6% no conoce acerca del tema.

#### **4.4 Articulación de las políticas públicas**

Como ya fue abordado, las políticas públicas que fueron diseñadas para fomentar el desarrollo integral de la comunidad tienen como punto de partida lo descrito en La Constitución de la República, en donde se establece con claridad que el eje fundamental de desarrollo, son los derechos del Buen Vivir.

El Buen Vivir no es otra cosa que la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es la armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito. (SENPLADES, 2009)

Las bases del régimen del Buen Vivir que se establecen en la Constitución contemplan los siguientes ámbitos:

- Inclusión y equidad
- Educación
- Salud
- Seguridad social
- Hábitat y vivienda
- Cultura
- Comunicación social
- Cultura física y tiempo libre
- Ciencia y tecnología
- Gestión de riesgo
- Población y movilidad humana transporte
- Seguridad humana
- Biodiversidad y recursos naturales

La fundamentación de las políticas públicas para el desarrollo de la población se basa consecuentemente en éstos principios. La Constitución otorga derechos completos tanto sociales como económicos a todos los ciudadanos y exige al Estado a priorizar los derechos del Buen Vivir sobre cualquier otra obligación.

Ahora, toda creación de políticas públicas, debe estar alineada mediante el desarrollo de un plan que dirija y ejecute las ideas en función de las principales necesidades insatisfechas de la población; es así que el Estado, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales, elaboró el Plan Nacional del Buen Vivir el cual es un programa creado con la finalidad de establecer los lineamientos y la planificación del desarrollo bajo la implementación de 12 objetivos nacionales (que fueron mencionados en el Capítulo II) que

atienden las principales necesidades de la comunidad. Cabe indicar que dichos objetivos son modificados en función de la realidad que atraviesa la ciudadanía en determinado periodo, es por ello que los objetivos actuales del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 no son los mismos que los establecidos en planes de periodos anteriores.

Entonces, basándose en La Constitución y los objetivos nacionales del desarrollo indicados en el Plan Nacional del Buen Vivir, la creación de políticas públicas dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de las zonas rurales se fijan fundamentalmente en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD expedida el 19 de Octubre del 2010 en donde se establecen cambios estructurales que reconocen a las Juntas Parroquiales Rurales como Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD en donde reciben competencias exclusivas (mencionadas en el Capítulo II) que permiten dinamizar el desarrollo de sus comunidades; así también, que ellas gocen de autonomía administrativa, financiera y política, con participación directa de las asignaciones presupuestarias de recursos permanentes y no permanentes del Estado. Para una mejor comprensión de la articulación de las políticas públicas para el desarrollo del sector rural, ilustraremos la información en el siguiente esquema:



Gráfico No. 4.9 Articulación de Políticas Públicas para el Desarrollo Rural  
Fuente: Trabajo de investigación  
Elaborado por: El Autor 2015

## **4.5 Competencias de los agentes estatales**

Los agentes estatales que intervienen en la gestión y creación de políticas públicas tienen su origen y matriz fundamentalmente en La Constitución de la República la cual en su Art. 85 indica claramente lo siguiente:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Es decir, el Estado determina que mediante la implementación de políticas públicas se harán respetar los derechos de los ciudadanos para obtener el Buen Vivir y la prestación de los servicios públicos. Garantiza la distribución equitativa de recursos dirigidos a éste fin y permite rectificar aquellas normas que indirecta o involuntariamente vulneran los derechos constitucionales de las personas.

En éste sentido el Estado ha distribuido dicha obligación enunciada en nuestra Carta Magna a través de la creación de distintas entidades e instituciones que se encargan de atender los distintos ámbitos que configuran el régimen del Buen Vivir. A continuación se menciona las principales organizaciones, instituciones y agentes del Estado con sus competencias más relevantes:

### **SENPLADES**

- a) Incrementar la efectividad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con énfasis territorial promovido y sustentado en el poder popular.

- b) Incrementar el nivel de coordinación y articulación de las políticas, lineamientos y acciones del Estado para la erradicación de la pobreza.
- c) Incrementar la optimización y focalización de las inversiones públicas en cumplimiento con los objetivos planteados por las estrategias y políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales.
- d) Incrementar la consolidación del Estado democrático para el buen vivir de los procesos de desconcentración y descentralización, fortaleciendo la facultad reguladora estatal y consolidando al nuevo modelo de regulación social.
- e) Incrementar el nivel de posicionamiento en lo internacional del modelo ecuatoriano de planificación nacional y territorial participativo, partiendo del ámbito binacional.<sup>16</sup>

## **MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES**

- a) Garantizar políticas y regulaciones para la protección especial, con la finalidad de promover, proteger y restituir los derechos de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niños, niñas, adolescentes adultos mayores personas con discapacidad, en corresponsabilidad con la comunidad que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos.
- b) Garantizar la gestión estratégica en la formulación, aplicación e implementación de las políticas, programas, normas e instrumentación que permitan fomentar y garantizar los derechos de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad en el Ecuador para el ejercicio pleno de su ciudadanía en libertad e igualdad de oportunidades en el marco del buen vivir.
- c) Coordinar la implementación de políticas, planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a promover la generación de capacidades humanas y oportunidades productivas, para la inclusión económica y la movilidad social ascendente de las personas usuarias del bono de desarrollo humano y pensiones, vinculándolas en la estrategia del Viceministerio de Inclusión Social y Ciclo de Vida.
- d) Asegurar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados a transferencias monetarias, redes de descuento, crédito, servicios exequiales, pensión jubilar y asistencia frente a contingencias a las madres jefes de hogar, adultos mayores y personas con discapacidad; a través de un adecuado seguimiento y control de los servicios brindados a la ciudadanía a nivel Zonal, Distrital y Circuital.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SENPLADES (2014).

<sup>17</sup> MIES (2014).

## **MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA MAGAP**

- a) Fortalecer la institucionalidad del sector público del agro, para que sea un factor coadyuvante al desarrollo de la competitividad, sostenibilidad y equidad de los recursos productivos.
- b) Mejorar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales mediante estrategias de: inclusión social de los pequeños y medianos productores; vinculación al mercado nacional e internacional; y, de acceso a los beneficios del desarrollo de los servicios e infraestructura.
- c) Elevar la competitividad del agro, a través del desarrollo productivo con un Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP, fortalecido administrativa y técnicamente, para alcanzar con altos estándares de productividad, bajos costos unitarios y calidad, que garanticen la presencia estable y creciente de la producción del agro en los mercados internos y externos.
- d) Establecer un sistema de seguimiento y evaluación a la gestión del agro, que garantice la soberanía alimentaria y su desarrollo.
- e) Impulsar la modernización del agro, orientado a la reactivación productiva, en función de la demanda y con énfasis en la calidad, diferenciación y generación de valor agregado orientado a su desarrollo sustentable.
- f) Desarrollar factores productivos, que proporcionen condiciones humanas, naturales y materiales en las cuales se sustente la producción competitiva, a través de mesas de concertación, con el enfoque de cadenas agroalimentarias que consoliden y modernicen al agro.
- g) Actualizar permanentemente el marco jurídico institucional y sectorial de acuerdo al entorno cambiante, para que constituyan instrumentos jurídicos y que aporten soluciones oportunas, dentro de la perspectiva del desarrollo sustentable.
- h) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con Entidades Adscritas y otras relacionadas con el agro, para planificación, ejecución y evaluación de políticas.
- i) Programas y proyectos que permitan mejorar la prestación de servicios, fortaleciendo los espacios de diálogo entre el sector público y privado a nivel nacional, zonal y local.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> MAGAP (2014).

## **CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

- a) Definir y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de los gobiernos autónomos descentralizados.
- b) Establecer mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de competencias y servicios para la toma oportuna de decisiones en el ámbito de la capacitación, formación y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados.
- c) Articular las demandas locales con los servicios de capacitación ofrecidos por la escuela de gobierno de la administración pública, las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y la red de formación y capacitación de los servidores públicos.<sup>19</sup>

## **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

- a) Incrementar la eficiencia y efectividad del Sistema Nacional de Salud.
- b) Incrementar el acceso de la población a servicios de salud.
- c) Incrementar la vigilancia, la regulación, la promoción y prevención de la salud.
- d) Incrementar la satisfacción de los ciudadanos con respecto a los servicios de salud.
- e) Incrementar las capacidades y competencias del talento humano.
- f) Incrementar el uso eficiente del presupuesto.
- g) Incrementar la eficiencia y efectividad de las actividades operacionales del Ministerio de Salud Pública y entidades adscritas.
- h) Incrementar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en base a las prioridades sanitarias de la salud.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ley COOTAD (2010).

<sup>20</sup> Ministerio de Salud Pública (2014).



## **CAPÍTULO V**

### **EJES DE INTERVENCIÓN Y CRITERIOS OPERATIVOS EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

En este último capítulo se analiza la situación real de la parroquia rural Sabanilla mediante la construcción de las denominadas matrices de desempeño institucional, las mismas que tienen por objetivo identificar los principales problemas y necesidades que tiene la parroquia junto con los programas y proyectos que pone en funcionamiento el Estado para mitigarlos. Así mismo, se hace una evaluación pormenorizada de la participación de los distintos niveles de gobierno que tienen como competencia exclusiva brindar el apoyo necesario para el desarrollo de las juntas parroquiales rurales.

Se realizará el cálculo del grado de participación relativa de todos los GAD que intervienen en los procesos de desarrollo de la parroquia rural Sabanilla, así también, se le otorgará una jerarquización a las principales necesidades de sus habitantes mediante la utilización de la matriz de priorización, la misma que basa sus resultados en función de los datos obtenidos de las entrevistas a los principales actores de la comunidad.

Todos los apartados de este capítulo convergen lo analizado teóricamente con la realidad social que atraviesa la parroquia rural Sabanilla respecto al desarrollo de su comunidad y el cumplimiento de sus necesidades básicas insatisfechas las cuales fueron observadas de primera mano en la investigación de campo realizada.

## **5.1 Desarrollo rural y territorial con equidad y participación**

El desarrollo rural y territorial, como ya se indicó en el capítulo I, es un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza (Schejtman y Berdegue, 2003). La transformación productiva es el proceso mediante el cual se crean las herramientas necesarias para articular los factores productivos que permiten dinamizar la economía. El desarrollo institucional por otra parte es fundamental para estimular la interacción entre los actores públicos y privados junto con la participación ciudadana. Estos elementos se vinculan con el objetivo de satisfacer las necesidades insatisfechas, promover su desarrollo social y mejorar las condiciones de vida de la población.

En la búsqueda de determinar el grado de desarrollo en el territorio de la parroquia rural Sabanilla nos encontramos que la población atraviesa por diversos tipos de necesidades tanto de ámbito social, económico y de infraestructura básica las cuales se pueden identificar a simple vista, sin embargo, nos valimos de la información recopilada en las entrevistas a los principales actores públicos y privados de la comunidad en cuyo formato (Ver Anexo No. 2 ) se abrió la posibilidad de conocerlos de primera mano.

Mediante este esquema se determinó que la parroquia rural Sabanilla sufre la ausencia de:

- Agua Potable
- Alcantarillado
- Pavimentación de calles
- Mantenimiento de caminos vecinales
- Turismo
- Centros de intermediación familiar
- Áreas recreativas
- Asesoría al agricultor

La suma de estas necesidades que fueron identificadas en el desarrollo de la presente investigación configura el insuficiente desarrollo rural y territorial que la parroquia Sabanilla experimenta, este problema tiene en consecuencia sus efectos y causas que determinan su justificación y que requieren ser estudiados mediante un análisis que se ilustra mediante el siguiente gráfico:

EFECTOS



CAUSAS

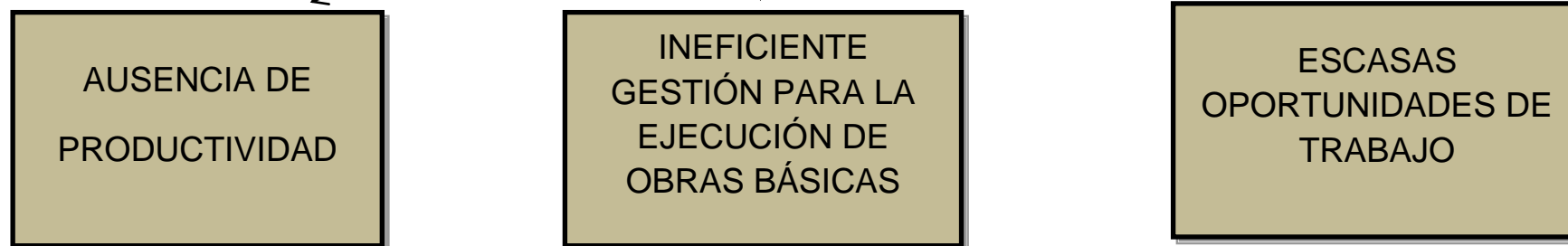


Gráfico 5.1 Árbol del problema de la parroquia rural Sabanilla  
Fuente: Trabajo de Investigación  
Elaborado Por: El Autor 2015

## RELACIÓN CAUSA Y EFECTO

El insuficiente desarrollo rural que muestra la población de la Parroquia Sabanilla se da a causa de la ausencia de productividad en los sectores comercial, agrario, turístico y artesanal que ha generado un incremento de los niveles de pobreza. La ineficiente gestión para la ejecución de obras fundamentales como alcantarillado, agua potable, pavimentación de calles ha provocado un nivel de exclusión social muy importante en la población puesto que estos servicios son considerados primordiales para la salud y la vida.

Así también, las escasas oportunidades de trabajo en la parroquia ha traído como consecuencia la migración de su población económicamente activa hacia las principales ciudades del país como Guayaquil, Quito y Portoviejo en busca de un empleo digno que le permita satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, educación, vestimenta, etc. dejando un gran número de familias en abandono.

Este problema, que fue identificado durante la visita a la parroquia rural Sabanilla, y que ha sido configurado por las diversas necesidades que fueron informadas de primera mano mediante las entrevistas, es indudablemente el resultado de la ausencia de políticas públicas que favorezcan al desarrollo de las comunidades rurales.

### 5.2 Organización económica, crecimiento rural y desarrollo local

La parroquia rural Sabanilla tiene un sistema económico que se encuentra compuesto por el sector primario, sector secundario y sector terciario de la economía, a continuación un pequeño resumen de su estructura:

*Sector primario.*- Está relacionado básicamente con la transformación de recursos naturales en productos primarios no elaborados. En el caso de la parroquia Sabanilla, los bienes que son considerados como del sector primario de la economía son los obtenidos de la agricultura, por ejemplo: fréjol de palo, higuera y maíz; y los obtenidos de la ganadería tales como: carne y leche.

*Sector secundario.*- Es el sector mediante el cual se transforma la materia prima extraída del sector primario en productos de consumo. En el caso de la parroquia rural Sabanilla los productos tradicionales de cultivos como el maíz, fréjol de palo e higuera, además de ser comercializados para el consumo local, también sirven de materia prima para la elaboración de aceites vegetales, lubricantes, y procesos de enlatados en conservas.

*Sector terciario.*- El sector terciario de la economía es el que comprende las actividades relacionadas con los servicios, por ejemplo: comercio, finanzas, turismo, transportes, etc. En la parroquia rural Sabanilla éste sector económico es bajo, los pequeños comercios no representan una generación de empleo importante y no generan ningún flujo de efectivo que realmente se reconozca, esto es debido que el principal centro de comercio de la zona se encuentra a pocos metros de la parroquia como es el cantón Pedro Carbo.

Un factor que vale la pena mencionar refiriéndonos a la organización económica de la Junta Parroquial es lo que menciona el artículo No. 192 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD que habla de la asignación de recursos a los GAD parroquiales, el mismo que textualmente indica:

Los gobiernos autónomos descentralizados participan del 21% de ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, el 6% para las juntas parroquiales. El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Entonces, por decreto de Ley, el Estado se encarga de asignar recursos directos a los gobiernos autónomos parroquiales para su administración propia, adicional a las gestiones realizadas para el financiamiento de obras con recursos provenientes de los gobiernos cantonales y provinciales. La Ley COOTAD asigna el 6% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado para el uso de las Juntas Parroquiales Rurales, la cantidad dependerá del tamaño del territorio rural y su densidad poblacional.

En cuanto al crecimiento rural y el desarrollo local, los avances son mínimos, la parroquia presenta aún muchas necesidades básicas que no son satisfechas por las autoridades ni por las políticas públicas diseñadas para este efecto las mismas que ya fueron identificadas en el apartado anterior.

### 5.3 Diversificación y modernización de las actividades económicas

La economía de la parroquia rural Sabanilla se basa principalmente en las actividades agrarias, sin embargo, existen otras actividades que la población también desempeña pero que no tienen el peso necesario para establecerlo como una fuente de ingresos importante. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en la parroquia Sabanilla el 73.95% de la población pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA) <sup>22</sup> los porcentajes de las actividades que realizan en la población los observaremos en detalle en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5.1 Porcentaje del PEA por actividad en la parroquia Sabanilla**

Rama de Actividad	Hombre	Mujer	Total
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	58,2%	5,7%	63,9%
No declarado	4,9%	1,7%	6,5%
Comercio al por mayor y menor	4,2%	1,6%	5,7%
Industrias manufactureras	3,5%	1,2%	4,7%
Actividades de los hogares como empleadores	0,3%	3,6%	3,9%
Trabajador nuevo	2,3%	1,3%	3,6%
Construcción	2,0%	-	2,1%
Transporte y almacenamiento	1,9%	-	1,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1,5%	0,1%	1,6%
Enseñanza	0,4%	1,2%	1,5%
Administración pública y defensa	0,7%	0,3%	1,0%
Actividades de la atención de la salud humana	0,3%	0,7%	1,0%
Otras actividades de servicios	0,4%	0,4%	0,8%
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	0,3%	0,4%	0,7%
Información y comunicación	0,2%	0,1%	0,2%
Actividades financieras y de seguros	-	0,1%	0,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,1%	-	0,2%
Artes, entretenimiento y recreación	0,2%	-	0,2%
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	0,1%	-	0,1%
Explotación de minas y canteras	0,1%	-	0,1%
Actividades inmobiliarias	-	-	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>81.60%</b>	<b>18.40%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEC 2010

Elaborado por: El Autor 2015

<sup>22</sup> La población económicamente activa de un país es la cantidad de personas que se han incorporado al mercado de trabajo, es decir, que tienen un empleo o que lo buscan actualmente.

El cuadro 5.1 muestra el porcentaje de Personas Económicamente Activas distribuidas entre las principales actividades que existen en la parroquia Sabanilla, se puede evidenciar la diversidad de actividades económicas que se desarrollan en la misma. La principal de todas es la agricultura con el 63.9%, de lo cual, el 58.2% se componen de personas del género masculino y el 5.7% personas del género femenino. Seguida de ella, se encuentran otras actividades en porcentajes menores como el comercio, la industria manufacturera, la construcción, el transporte, actividades de servicios administrativos, enseñanza, etc. que aun sumando todas ellas no llega ni a la mitad del porcentaje que alcanza la agricultura.

Los habitantes que se dedican a la agricultura residen mayormente en los recintos aledaños a la parroquia, sin embargo, a pesar de su alta dependencia a la agricultura, muy pocos cultivos son realizados con tecnología que permita un mejor rendimiento de sus cosechas, la mayoría utilizan formas convencionales de producción utilizando sistemas rudimentales de preparación de suelo, riego y fumigación, esto lleva en consecuencia que la cosecha arroje una reducida cantidad de producto y baja calidad del mismo.

#### **5.4 Medio ambiente y desarrollo territorial**

En la parroquia y su jurisdicción existen escasas áreas de cobertura vegetal natural, estas tienen gran influencia antrópica causada por la extracción de madera en forma intensiva y que no es vuelta a plantar para su regeneración y comercializada como madera en otros casos es quemada para obtener carbón, la explotación minera, algunas utilizadas para la extracción de material pétreo para la ampliación de carreteras, la práctica de labores agrícolas con la modalidad de monocultivos y la indiscriminada aplicación de pesticidas en cultivos como arroz, maíz, mango y otros, maderas introducidas como teca, pachaco, nim y el intento de producir palma africana provoca la pérdida de hábitats, y como consecuencia la desaparición de especies nativas de la flora y fauna endémica.

Se identificaron los siguientes aspectos referentes al sistema ambiental en el PDOT de la parroquia rural Sabanilla:

1. La parroquia Sabanilla y sus recintos cuentan con una biodiversidad en constante disminución tanto en variedades como en número de individuos por especie. La no existencia de un plan de ordenamiento territorial y la aplicación de un modelo de que involucre a los representantes claves para el desarrollo, ocasiona impactos negativos en el entorno.
2. No se encontró información focalizada sobre indicadores ambientales relacionados a biodiversidad y la calidad ambiental del sector.



3. Las unidades ambientales identificadas, presentan un alto grado de intervención antrópica grave.
4. Todas las unidades ambientales poseen su propio valor de importancia relevante, especialmente en lo referente a la ecología, el paisaje, lo funcional y productivo; en este sentido destacan las áreas de bosques, llanuras, ríos, esteros
5. Dentro de las unidades ambientales, los bosques nativos son el área mayormente afectadas debido a su significativa disminución como resultado de la tala indiscriminada para labores agrícolas convencionales.
6. Los potenciales usos para las unidades analizadas, guardan relación con la producción agropecuaria tecnificada con responsabilidad que propicia la conservación de las especies nativas de flora y fauna.
7. Se debe considerar dentro de un modelo de gestión para el ordenamiento y desarrollo sustentable de la zona los riesgos y vulnerabilidad que actualmente existen.

Los aspectos mencionados permiten obtener una visión global de los principales problemas ambientales identificados en el territorio rural de la parroquia Sabanilla, se observa que son pocas las actividades que las autoridades de la Junta Parroquial presentan en lo observado del PDOT pues tan solo se limita a brindar asesoría a las técnicas de cultivos a los campesinos dedicados a la agricultura y creación de viveros de plantas endémicas, sin embargo, no presenta un plan integral que fomente la conservación de los ecosistemas, protección de áreas protegidas y delimitación de zonas de amortiguamiento necesarios para garantizar el desarrollo territorial y sustentable de la parroquia.

### **5.5 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural**

En el Capítulo II se manifiesta que el fortalecimiento de la institucionalidad versa sobre la atención a las normas, los acuerdos, las leyes, las organizaciones, el uso de las costumbres y prácticas que las comunidades han ido sistematizando junto con el desarrollo de la confianza entre los actores y la gobernabilidad. Se habla de la eficiencia y la eficacia de lo existente en lo público y lo privado, su modernización, la adecuación de instrumentos a los contextos y la aplicación de la lógica del costo-beneficio. Esta concepción obliga al establecimiento de bases para el desarrollo integral de las comunidades rurales bajo la implementación de técnicas en administración pública para ampliar el conocimiento científico que sirva como aporte para la identificación de las necesidades y la creación de las soluciones más convenientes. En este sentido el rol institucional de las entidades del

Estado es muy fundamental porque son los encargados de planificar, organizar, ejecutar, controlar y evaluar los planes de desarrollo que permitan el crecimiento rural, y así mismo, para dar cumplimiento a lo que se encuentra normado en los cuerpos legales diseñados para este fin, pero principalmente a lo que determina La Constitución de la República. En la parroquia rural Sabanilla se ha realizado un trabajo de observación para identificar los proyectos y actividades que tienen planificado las instituciones de apoyo que cumplen el rol de atender y solucionar los problemas principales de la población, para ello, se valió de información recopilada en las entrevistas realizadas a los principales actores de la parroquia y de lo indicado en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del periodo 2012-2016. Se empieza primero por realizar un inventario institucional que permitirá obtener un diagnóstico general de la situación institucional en base a los objetivos trazados en la investigación. Los resultados servirán para levantar un mapeo institucional que permita reconocer las diversas funciones que las instituciones de apoyo realizan. Se toma como base las diferentes matrices de desempeño institucional pre-establecidas para la presente investigación indicadas en el Anexo No. 3

**Cuadro No. 5.2 Inventario de programas y proyectos de la parroquia rural Sabanilla**

PROGRAMAS Y PROYECTOS
Proyecto turístico en el balneario del recinto Las Piedras. Cursos de manualidades para la población. Proyecto de capacitación al agricultor en técnicas de comercialización. Proyecto de Agua Potable para la Parroquia Sabanilla. Gestionar la pavimentación de las vías de la cabecera parroquial de Sabanilla. Lastrado de caminos vecinales a los recintos. Programa de atención al Adulto mayor. Gestionar los estudios de alcantarillado para la parroquia Sabanilla. Gestionar la construcción de los ductos de drenaje de aguas lluvias en la cabecera parroquial. Gestionar la letrinización de las viviendas en los recintos. Construcción de viveros forestales con especies nativas.
ENTIDADES INVOLUCRADAS
GAD parroquia Sabanilla GAD cantón Pedro Carbo GAD de la provincia del Guayas Ministerio de Inclusión Económica y Social
MACRO OBJETIVOS
Matriz Productiva Disminución de Brechas Sustentabilidad

Fuente: Entrevistas – PDOT Sabanilla  
 Elaborado por: El Autor 2015

El cuadro No. 5.2 muestra el inventario de programas y proyectos correspondiente al análisis de la matriz de inventario institucional (Ver Anexo No.3). Como su nombre lo indica enlista los programas y planes a ejecutarse para la parroquia Sabanilla repartidos entre las diferentes instituciones responsables de su desarrollo. Dichos programas y proyectos se encuentran distribuidos en tres macro objetivos que son: Matriz Productiva, Disminución de Brechas y Sustentabilidad.

La Matriz Productiva tiene que ver con aquellos programas que impulsen la transformación y el desarrollo de nuevas líneas de producción dejando detrás el esquema actual de exportación de materias primas. Según el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la transformación de la matriz productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

Las ventajas que presenta el plan de transformación de la matriz productiva son:

- Contar con nuevos esquemas de generación, distribución y redistribución de la riqueza;
- Reducir la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana;
- Eliminar las inequidades territoriales;
- Incorporar a los actores que históricamente han sido excluidos del esquema de desarrollo de mercado

El proyecto turístico en el balneario del recinto Las Piedras y el Curso de Manualidades para la parroquia Sabanilla son programas que, a pesar de no transformar materias primas en productos con valor agregado, son beneficiosos para la comunidad puesto que permite diversificar las fuentes de ingresos de los habitantes de la parroquia para que no dependan solamente de la agricultura.

En cuanto a las actividades agrícolas, al igual que el sistema de matriz productiva actual, son actividades que dependen de la extracción de recursos naturales que tienen un límite de vida. No obstante, el proyecto turístico, al ser una empresa de servicios, no tiene una dependencia directa de la naturaleza sino más bien del diseño de su infraestructura, de su calidad de atención y de la limpieza de sus instalaciones; la importancia de este proyecto radica en que el producto final cuenta con un valor agregado.

Por otro lado, la capacitación en actividades prácticas como las manualidades, permiten que muchas personas usen su creatividad para obtener ingresos mediante la venta de artículos

infantiles, formas, muñecos, decoraciones, etc. que permita disminuir el nivel de desempleo de la parroquia y les brinde la oportunidad de formar su propia empresa para disminuir las desigualdades.

La disminución de brechas se refiere a los esfuerzos que realiza un gobierno para reducir las desigualdades en la población a través del acceso equitativo de los recursos y servicios públicos tales como: la salud, la vivienda, la educación, infraestructura social, etc. El reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política.

Los proyectos que se planifican con ese fin en la parroquia Sabanilla tienen que ver fundamentalmente con la inclusión social a través de la provisión de infraestructura básica destinada a la conservación de la salud y el desarrollo. El proyecto de agua potable es uno de ellos, este proyecto permitirá suministrar agua apta para el consumo humano a todo el territorio de la parroquia lo que se traduce en una mejoría sustancial de la calidad de vida de sus habitantes.

La pavimentación de las vías de la cabecera parroquial es otra obra fundamental que se estima pueda disminuir los altos casos de enfermedades respiratorias de los niños y adultos de la población y además permitirá una mejor circulación vehicular y un impulso económico para el comercio de la parroquia.

El lastrado de los caminos vecinales a los recintos permitirá una mejor comunicación entre la parroquia y sus recintos. Recordemos que la mayor parte del territorio agrícola se encuentra en los recintos y es el lugar donde viven mayormente los campesinos dedicados a esta actividad. Con esta alternativa se elimina el principal problema de los agricultores que es el mal estado de las vías en tiempos de invierno en donde prácticamente es imposible que puedan sacar su producción a los mercados.

En este segmento de proyectos para la disminución de brechas, se incluye también el Programa de Atención al Adulto Mayor auspiciado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) proyecto mediante el cual tiene dentro de sus principales objetivos brindar atención especial a las personas de la tercera edad que se encuentran en situación de abandono por parte de sus familiares. La atención comprende servicios médicos, capacitación, rehabilitación física y todo lo necesario para aquellas personas, que han cumplido su edad productiva, puedan mantenerse en actividad y ser útiles en la sociedad.

Finalmente, la sustentabilidad es el último macro objetivo de los incluidos en la matriz de inventario institucional de la parroquia Sabanilla, es un concepto ambiental que propone la

satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las capacidades futuras de las siguientes generaciones de satisfacer sus propias necesidades. Ello obliga a que toda explotación de recurso natural que se utiliza para la producción actual tenga alternativas de renovación que permita disponer del mismo recurso a lo largo del tiempo.

La sustentabilidad también implica la suma de esfuerzos para mantener un ambiente limpio, reducir la contaminación en la producción, establecer proyectos para hacer que la población pueda vivir en un ambiente sano sin daños al entorno natural y a la diversidad ecológica. En este sentido varios proyectos visualizados en el cuadro 5.2 apuntan en esta dirección y cumplen un doble objetivo, uno es de atender las necesidades básicas de la población y el otro es que permiten reducir la contaminación.

La gestión para los estudios de alcantarillado para la parroquia Sabanilla permitirá darle un tratamiento adecuado a las aguas residuales de las viviendas, lo que obliga a eliminar el viejo esquema de pozo séptico que, a pesar de sus beneficios, produce un cierto nivel de contaminación. La gestión de construcción de los ductos de drenajes de aguas lluvias en la cabecera parroquial es un complemento de la instalación del alcantarillado porque se pretende dar circulación a las aguas que se empozan en las vías producto de las lluvias de invierno.

Gestionar la letrización de las viviendas en los recintos de la parroquia Sabanilla es un proyecto que brinda una solución al tratamiento de la excretas en las poblaciones lejanas a la cabecera parroquial para reducir la contaminación y enfermedades debido al inadecuado tratamiento actual. Es poco probable que el alcantarillado llegue hasta los recintos debido a su alto costo de instalación, por ello, la construcción de letrinas es la solución más práctica y económica lo cual representara una importante ayuda al sector campesino de la zona.

El último proyecto dentro de la sustentabilidad es la construcción de viveros forestales con especies nativas de la zona, este tiene como objetivo reforestar las zonas afectadas por la tala indiscriminada producto de la expansión de la agricultura y la producción ilegal de carbón. Esto también tiene un efecto doble porque, además de mejorar la calidad del aire, reactivará los paisajes naturales de la parroquia con lo cual se puede motivar la creación de senderos turísticos que sirva de fuente de ingresos para la Junta Parroquial.

Una vez que se ha analizado los programas y proyectos planificados para el desarrollo de la parroquia Sabanilla es necesario indicar las instituciones involucradas en la gestión, organización y financiamiento de dichos programas, estas instituciones son:

- Gobierno Provincial del Guayas
- Gobierno Cantonal de Pedro Carbo
- Gobierno Parroquial Rural de Sabanilla
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)

En resumen, la Matriz de Inventario Institucional, permite un vistazo de las obras y proyectos por venir en la parroquia Sabanilla, así también, enlista las diferentes instituciones involucradas en desarrollo de los mismos. No obstante, es importante conocer cuál es grado de participación de cada una de ellas, esto lo revisaremos a continuación en la matriz de participación institucional.

**Cuadro No. 5.3 Grado de participación relativa de las instituciones gubernamentales.**

GOBIERNO PROVINCIAL DEL GUAYAS	GRADO DE PARTICIPACION RELATIVA
Proyecto turístico en el balneario del recinto Las Piedras. Lastrado de caminos vecinales a los recintos. Gestionar la construcción de los ductos de drenaje de aguas lluvias en la cabecera parroquial.	27%
GOBIERNO CANTONAL DE PEDRO CARBO	
Proyecto de capacitación al agricultor en técnicas de comercialización. Proyecto de Agua Potable para la Parroquia Sabanilla. Gestionar los estudios de alcantarillado para la parroquia Sabanilla. Gestionar la letrización de las viviendas en los recintos.	36%
GOBIERNO PARROQUIAL DE SABANILLA	
Cursos de manualidades para la población. Gestionar la pavimentación de las vías de la cabecera parroquial de Sabanilla. Construcción de viveros forestales con especies nativas.	27%
MIES	
Programa de atención al Adulto mayor.	10%

Fuente: Entrevistas – PDOT Sabanilla  
 Elaborado por: El Autor 2015

El cuadro 5.3 muestra el grado de participación relativa de las instituciones gubernamentales en los proyectos de la parroquia Sabanilla, la información corresponde al análisis de la matriz de participación institucional (Ver Anexo No. 3). Su objetivo es obtener resultados en base a la presencia de instituciones de gobierno y su peso relativo en el desempeño de la junta parroquial con miras al desarrollo rural. Los resultados servirán para conocer el grado de participación institucional absoluto y relativo para la toma de decisiones.

El Gobierno Cantonal de Pedro Carbo es la institución con mayor grado de participación interviniendo en 4 de los 11 proyectos planificados para Sabanilla lo que le da un porcentaje de 36% de grado de participación relativa. Siguiendo están el Gobierno Provincial del Guayas y la Junta Parroquial de Sabanilla interviniendo en 3 proyectos cada uno, logrando un 27% de grado de participación relativa. En último lugar se encuentra el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) con el 10% de grado de participación relativa.

Ahora, el análisis se traslada a la matriz institucional múltiple para el área de estudio (Ver Anexo No. 3), esta matriz debe ser elaborada para cada uno de los programas y proyectos de la parroquia Sabanilla. El objetivo es definir qué tipo de función desarrolla la institución en el programa de acuerdo a los siguientes parámetros:

P = es promotor del proyecto

F = apoya financieramente

D = es el planificador y/o diseñador del proyecto

I = implementador

M = hace la función de monitoreo y evaluación de logros

Cabe indicar que se debe analizar todos los proyectos y programas de la parroquia por separado para establecer con exactitud si dichos programas se encuentran alineados con los objetivos estratégicos para el desarrollo de la población.

En el siguiente cuadro se revisaran los resultados de la elaboración de la matriz institucional múltiple con datos obtenidos de la realización de las entrevistas y la revisión del PDOT Parroquial:

**Cuadro No. 5.4 Análisis de la Matriz Institucional Múltiple en la parroquia Sabanilla**

PROGRAMA / PROYECTO	GOBIERNO PROVINCIAL DEL GUAYAS.	GOBIERNO CANTONAL DE PEDRO CARBO	JUNTA PARROQUIAL DE SABANILLA	MIESS
PROYECTO TURÍSTICO EN EL BALNEARIO DEL RECINTO LAS PIEDRAS	D,F,M	-	P,M	-
CAPACITACIÓN AL AGRICULTOR EN TÉCNICAS DE COMERCIALIZACIÓN	P,F,M	-	D,I	-
CURSO DE MANUALIDADES	-	-	P,F,D,I,M	-
LASTRADO DE CAMINOS VECINALES A LOS RECINTOS	P,F,M	-	D,M	-
PROYECTO DE AGUA POTABLE	-	P,F,D,I,M	M	-
PAVIMENTACIÓN DE VÍAS DE LA CABECERA CANTONAL	-	F,I	P,D,M	-
PROGRAMA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR	-	-	-	P,F,D,I,M
DUCTOS DE DRENAJE DE AGUAS LLUVIAS DE LA PARROQUIA	F,M	P,F,D,I,M	M	-
ESTUDIOS PARA ALCANTARILLADO DE LA PARROQUIA	-	P,F,I	M	-
LETRINIZACIÓN DE VIVIENDAS DE LOS RECINTOS DE SABANILLA	-	P,I	F,M	-
CONSTRUCCIÓN DE VIVIEROS FORESTALES	-	-	P,F,D,I,M	-

Fuente: Entrevistas – PDOT Sabanilla  
Elaborado por: El Autor 2015

El cuadro No. 5.4 muestra el tipo de función que desarrolla cada una de las instituciones involucradas en la planificación de los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la parroquia Sabanilla. El rol individual de cada uno se define en función de los parámetros establecidos anteriormente para conocer su incidencia en la participación.

Se observa que en primer lugar el Gobierno Cantonal de Pedro Carbo asume un mayor porcentaje de competencias para el desarrollo de proyectos en la parroquia Sabanilla, por ejemplo, en el caso del proyecto de agua potable y de construcción de ductos de aguas lluvias, la institución asume completamente todos los roles de los parámetros establecidos: es promotor del proyecto, lo ayuda financieramente, es el planificador, lo implementa y también lo evalúa. Esto justifica su grado de participación del 36% que se analizó en el cuadro No. 5.3 cuando se hablaba de la Matriz de Participación Institucional;



adicionalmente, también tiene incidencia en los proyectos de pavimentación, estudios de alcantarillado y letrización de los recintos de la parroquia Sabanilla. Por su parte, el Gobierno Provincial del Guayas, no aparece en ningún proyecto asumiendo con todos los parámetros establecidos como se indicaba asume el Gobierno Cantonal de Pedro Carbo; sin embargo, en los que sí participa, aparece siempre como un organismo que apoya financieramente lo cual no se ha notado en ningún otro nivel de gobierno. La Junta Parroquial en cambio, tiene a su cargo el monitoreo de todos los proyectos que se desarrollan en su territorio, función que es parte de las competencias exclusivas asignadas a ella por La Constitución y la Ley COOTAD. También aparece financiando dos proyectos: el curso de manualidades y la construcción de viveros forestales, lo cual cabe indicar, son de bajo presupuesto. El análisis de la Matriz de Participación Múltiple de la parroquia Sabanilla culmina con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que asume completamente el funcionamiento del Programa de Atención al Adulto Mayor de la parroquia Sabanilla, lo cual es una competencia directa del Estado. Como punto último del análisis de las matrices de desempeño institucional, se tiene la Matriz de Priorización (Ver Anexo No. 3) la cual permitirá conocer los problemas más urgentes que requieren solución en la parroquia con miras al desarrollo rural de la misma. Estas se priorizan en función de una sumatoria de valores relativos que se asignan en un intervalo de 0 a 3 para cada uno de los cuestionamientos del problema. Los valores son asignados de acuerdo al siguiente criterio:

- (0) Nulo
- (1) Bajo
- (2) Medio
- (3) Alto

En la matriz de priorización de los problemas de la parroquia Sabanilla, los valores asignados fueron obtenidos de la entrevista realizada a los principales actores políticos y sociales de la población en donde se valora la frecuencia del problema, su importancia, la población involucrada, la percepción por parte de la población y su posibilidad de solución; el valor mayor que se obtenga de la sumatoria será el problema que tenga la mayor prioridad para la parroquia. De acuerdo a este criterio vamos analizar los tres problemas que alcanzaron el mayor puntaje:

**Cuadro No. 5.5 Valoración de los principales problemas de la parroquia Sabanilla**

NECESIDAD	VALORACION
Alcantarillado Público	13 puntos
Pavimentación de Calles	12 puntos
Agua Potable	11 puntos

Fuente: Entrevistas – PDOT Sabanilla  
Elaborado por: El Autor 2015

Como indica el cuadro No. 5.5, el alcantarillado público tiene el máximo nivel de prioridad como principal problema que requiere atención en la parroquia, su importancia tiene que ver con la necesidad urgente de darle un tratamiento adecuado a las aguas residuales de las viviendas que actualmente trabajan con un sistema rudimentario de letrización y pozo séptico. El crecimiento poblacional de la parroquia acentúa aún más la necesidad de instalar un adecuado sistema de alcantarillado. La pavimentación de calles es un problema que tiene distintas repercusiones, primero porque es causa de graves casos de enfermedades respiratorias sobretodo en población infantil, y segundo por los inconvenientes que causa a la circulación de vehículos y personas, esta dificultad se acentúa en temporada de invierno. Por su parte, el problema de la inexistencia de agua potable, conlleva a inconvenientes en la salud de las personas tales como: enfermedades estomacales e intestinales, problemas de crecimiento y desarrollo intelectual, la mayor parte de la comunidad consumen agua de pozo y otras provenientes de afluentes de ríos cercanos que no tienen ningún tratamiento bacteriológico previo. La característica principal de estos problemas es que todos son obras de infraestructura sumamente elementales para el desarrollo de la parroquia Sabanilla puesto que de ellas derivan las principales razones de pobreza, inequidad y exclusión social.

### **Análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sabanilla frente a los resultados de las matrices de institucionalidad.**

En éste apartado se realiza un análisis para contrarrestar la información del PDOT de la junta parroquial Sabanilla respecto de los proyectos y programas obtenidos en las entrevistas. Cabe recordar que estos datos fueron levantados en la investigación de campo realizada a los principales actores sociales de la parroquia. Verificamos la información en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5.6 Análisis de los proyectos obtenidos de las entrevistas frente al PDOT Sabanilla**

PROYECTOS OBTENIDOS DE LAS ENTREVISTAS	VERIFICACION EN EL PDOT SABANILLA
Proyecto turístico en el balneario del recinto Las Piedras.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 17
Cursos de manualidades para la población.	No se refleja
Proyecto de capacitación al agricultor en técnicas de comercialización.	Cuadro 4.4 Alternativa No. 2
Proyecto de Agua Potable para la Parroquia Sabanilla.	No se refleja
Gestionar la pavimentación de las vías de la cabecera parroquial de Sabanilla.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 22
Lastrado de caminos vecinales a los recintos.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 10
Programa de atención al Adulto mayor.	No se refleja
Gestionar los estudios de alcantarillado para la parroquia Sabanilla.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 5
Gestionar la construcción de los ductos de drenaje de aguas lluvias en la cabecera parroquial.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 6
Gestionar la letrización de las viviendas en los recintos.	Cuadro 4.3 Alternativa No. 4
Construcción de viveros forestales con especies nativas.	Cuadro 4.5 Alternativa No. 1

Fuente: Entrevistas – PDOT Sabanilla  
Elaborado por: El Autor 2015

El cuadro No. 5.6 indica que la mayor parte de los programas y proyectos que se obtuvieron de las entrevistas a los principales actores sociales de la parroquia Sabanilla, concuerdan con lo indicado en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, lo cual deja claro que dichos representantes tienen un buen nivel de conocimiento y se encuentran al tanto de las obras y trabajos que se deben desarrollar en la parroquia. Sin embargo, el proyecto de agua potable, el curso de manualidades y el programa de atención al adulto mayor no fueron encontrados en el PDOT.

## 5.6 Juventud rural, género y desarrollo

La información recopilada de las encuestas en la parroquia Sabanilla se pudo verificar que existe un buen número de personas en edad joven con capacidad de trabajar entre los 18 y 55 años, así lo indica el siguiente gráfico:

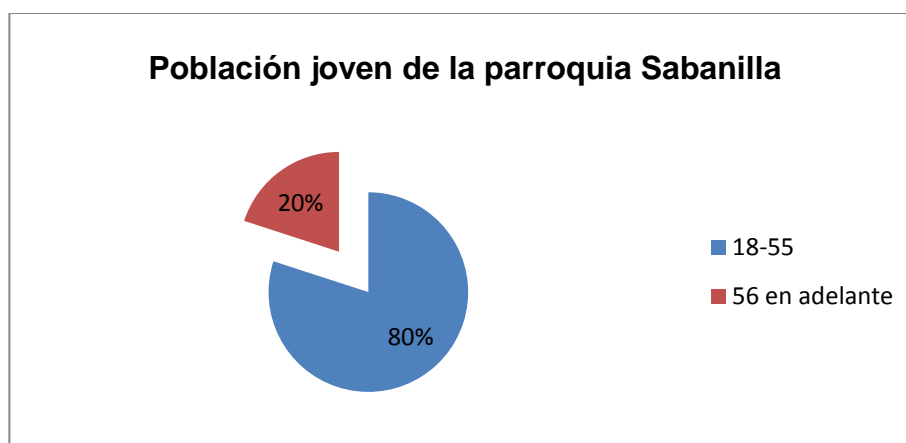


Gráfico No. 5.2 Población joven de la parroquia Sabanilla  
Fuente: Encuesta realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014  
Elaborado por: El Autor 2015

El gráfico No. 5.2 indica que el 80% de la población de la parroquia Sabanilla se encuentra en edad efectiva para trabajar y ser un aporte a la sociedad (población considerada joven), dicha población se encuentra entre los 18 y 55 años de edad, el 20% de la población son personas mayores de 56 años los mismos que son considerados personas con fuerza laboral de tendencia negativa.

Por su parte, el término género aplicado a los temas de desarrollo, se refiere al conjunto de relaciones socioeconómicas y culturales entre personas de distinto sexo. El sexo viene determinado biológica-mente, mientras que el género es un concepto socioeconómico y, por tanto, una creación de las sociedades humanas. El género puede considerarse, pues, el reflejo social del sexo, y las relaciones de género son, para una sociedad determinada, un hecho cultural y social, que, lógicamente, admite, como toda institución humana,

alteraciones y cambios (Calatrava, 2002). El interés por el tema del género ligado al desarrollo rural y la importancia que están adquiriendo los estudios de géneros en las sociedades rurales, viene siendo creciente en los últimos años. Las razones de este crecimiento son de índole muy diversa, y además, suelen ser interdependientes entre sí. Con frecuencia, se justifica el interés actual en el tema del género en el desarrollo rural, por el hecho que la mujer realiza un porcentaje alto de tareas y trabajos en las sociedades rurales, no obstante, esto es algo que realmente no causa sorpresa, pues el intenso aporte de la mujer en la sociedad es algo que siempre ha sido una realidad social y no algo que haya aparecido recientemente.

Un ejemplo de ello es lo observado en el gráfico No. 5.3 que indica las actividades que desempeñan las mujeres de la parroquia Sabanilla:

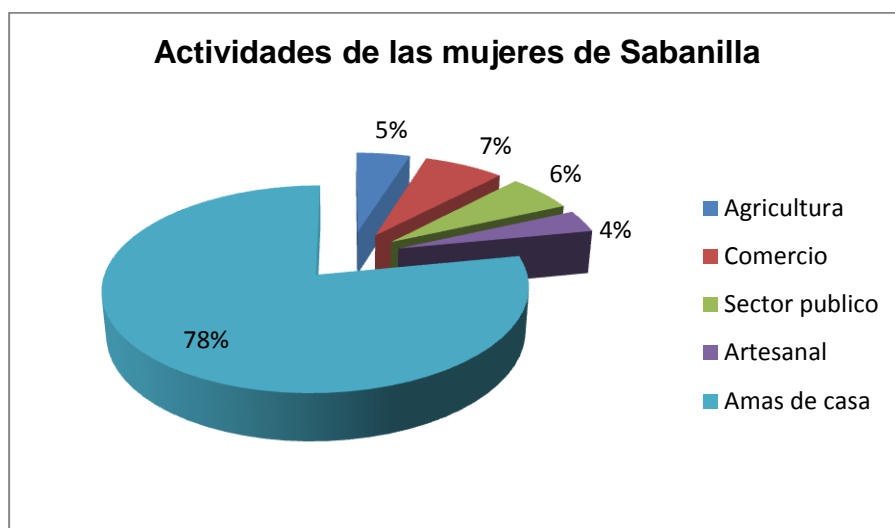


Gráfico No. 5.3 Actividades que realizan las mujeres de la Parroquia Sabanilla  
Fuente: Encuestas realizada en la parroquia Sabanilla Noviembre 2014  
Elaborado por: El Autor 2015

El gráfico No. 5.3 indica que el 78% de las mujeres de la parroquia Sabanilla se dedican a las labores domésticas en sus hogares, la cual es considerada una de las actividades más laboriosas y poco considerada de la sociedad ecuatoriana. El 7% de las mujeres se dedican a las actividades de comercio, el 6% son dependientes del sector público y el 4% se dedican a la actividad artesanal.

El rol femenino dentro de la parroquia Sabanilla se basa fundamentalmente en la atención y el mantenimiento del hogar, sus perspectivas de crecimiento son muy escasas mientras no exista un cambio fundamental en la forma de ver a la mujer como parte del motor productivo, lo cual tiene que ver con ciertos paradigmas que se acentúan con mucha fuerza sobretodo en el territorio rural; el aporte de la mujer en la sociedad puede generar una importante contribución a un desarrollo rural más eficiente.

## **Verificación de la Hipótesis**

### **Hipótesis**

Los instrumentos de política pública de alcance territorial orientados al desarrollo rural, tienen la potencialidad de contribuir a la resolución de problemas con la participación de los líderes y población civil, corrigiendo las brechas y exclusión social.

### **Análisis**

Durante la realización del presente trabajo investigativo se ha podido constatar que los instrumentos de política pública que favorecen al desarrollo rural del país tienen una plataforma sostenible que empieza con la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley COOTAD y demás leyes derivadas, hasta la conformación de entidades gubernamentales tales como la Senplades, el MAGAP y el MIES, que se preocupan por el fortalecimiento del desarrollo económico y social con énfasis en los territorios rurales. Es indudable que los resultados de los programas estatales están cumpliendo el objetivo de disminuir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social de los sectores más desprotegidos, dándole incluso la oportunidad al soberano de participar en la toma de decisiones importantes para su comunidad; por ello, considerando que el Estado cumple con dicho rol social, se llega a la conclusión de aceptar la hipótesis planteada.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

El resultado de la investigación señala que el país cuenta con una interesante estructura para la formulación de políticas públicas apuntadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, se pudo evidenciar que dicho proceso inicia con La Constitución de la República en donde se establece el Régimen del Buen Vivir. Dicha directriz garantiza la adecuada provisión de servicios públicos tales como salud, educación, seguridad, vivienda, cultura y medio ambiente a todos los ciudadanos bajo los principios de igualdad, equidad, participación, universalidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Así también, la planificación del desarrollo se encuentra basada en los objetivos implementados en el Plan Nacional del Buen Vivir la misma que comprende un aporte fundamental para la creación de políticas públicas que promuevan la disminución de inequidad y exclusión social.

El diseño de la Carta Magna establece, como estimulación del desarrollo parroquial rural, la asignación de ocho competencias exclusivas a las Juntas Parroquiales, lo cual es comprendido como un hecho inédito que en ninguna otra Constitución se había considerado antes. Dichas competencias se encuentran organizadas y reguladas por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD el cual hace que las mismas sean la principal plataforma de desarrollo rural para las parroquias. Así también, por mandato constitucional, las Juntas Parroquiales Rurales son transformadas en GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados) que son instituciones que gozan de autonomía administrativa, financiera y política. La adjudicación de este nuevo nivel de gobierno permite que las parroquias rurales tengan participaciones directas de los recursos del Estado, tanto de los ingresos permanentes como no permanentes, para el cumplimiento de las competencias asignadas; esto sin duda ha marcado un hecho histórico puesto que, desde que las Juntas Parroquiales Rurales fueron incorporadas como un nivel de gobierno en la Constitución de 1998, nunca tuvieron participación de recursos de esta forma.

El análisis de desempeño y gestión de las Juntas Parroquiales Rurales está supeditado en la forma en que elaboran y dan cumplimiento al PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial) ya que él menciona el conjunto de actividades que permitirá la implementación y aplicación de las políticas públicas para el desarrollo rural. En el caso de la parroquia Sabanilla se logró contrastar su PDOT con las competencias indicadas en el COOTAD demostrando que el mismo tiene debilidades en lo referente a la falta de proyectos destinados a la organización territorial de la parroquia, a la gestión necesaria para obtener

recursos de cooperaciones internacionales y a la conformación de comisiones de vigilancia para el cumplimiento de obras ejecutadas en la parroquia, lo cual tiene relación con las competencias de directa responsabilidad a su gestión. Así también, han planificado proyectos de atención a sus necesidades prioritarias sin que éstos hayan sido cristalizados tales como: el alcantarillado sanitario, la pavimentación de calles y agua potable configurándose como sus principales deficiencias.

Se pudo evidenciar también que la mayor parte de los proyectos y programas para la parroquia indicados en el PDOT, dependen de los presupuestos del Gobierno Cantonal de Pedro Carbo y al Gobierno Provincial del Guayas por ser instituciones que cuentan con una mayor infraestructura y capacidad financiera que atender las necesidades de la parroquia Sabanilla, motivo por el cual, la gestión de seguimiento de las autoridades de la Junta Parroquial ha sido determinante para la ejecución de las obras.

El alcance de la investigación permitió reconocer el aporte de diversos actores gubernamentales en el territorio parroquial como por ejemplo el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES que aporta con programas de atención a grupos vulnerables de la población de Sabanilla como niños, jóvenes y ancianos; y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP con aportes en programas de apoyo al agricultor. No obstante, es necesaria la implementación de más proyectos estatales en la parroquia dirigidos a fomentar el dinamismo de la economía de Sabanilla, que puedan generar empleo y permitan diversificar las fuentes de ingresos de sus pobladores. Por el lado de las entidades privadas, nuestra investigación no registró ninguna institución que auspicie programas en beneficio de los habitantes, lo que evidencia una falta de interés por parte de las organizaciones no gubernamentales.

Es importante indicar que las Juntas Parroquiales Rurales son entidades que tienen poco tiempo ejerciendo sus funciones como nivel de gobierno reconocido constitucionalmente que, comparándolas con los municipios y consejos provinciales, que tienen varias décadas de existencia, éstas requieren de más tiempo para constituirse en instituciones fuertes y sólidas que permitan generar sus propios recursos para atender sus necesidades. Las mejoras que la Constitución les ha entregado con la asignación de competencias exclusivas y recursos directos del Presupuesto General del Estado, supone que éste objetivo será dentro de un corto plazo.

Finalmente, debemos concluir que las políticas públicas para el desarrollo de las parroquiales rurales del Ecuador, cuentan con los fundamentos adecuados que nacen desde la Constitución, y continúan con el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley COOTAD y el Estado

mismo con sus instituciones. El nivel de satisfacción que las autoridades de las Juntas Parroquiales puedan darle a las necesidades de la población rural, como ya se ha mencionado, dependerá de la elaboración y el cumplimiento de lo plasmado en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial el cual, además de indicar los lineamientos para disminuir las brechas de inequidad, pobreza y exclusión social, debe tomar en cuenta la participación ciudadana para su correcta estructuración.



## RECOMENDACIONES

Que el Estado promueva un esquema de capacitación constante a las autoridades de las Juntas Parroquiales Rurales en planificación y conformación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para sus parroquias, con la finalidad de que los mismos se encuentren alineados a la realidad local y a los objetivos de desarrollo nacional. Así también, recibir asesoría en materia de administración de recursos financieros, humanos y materiales de tal manera que todas las actividades planificadas estén apegadas debidamente a sus presupuestos.

Así mismo, se debe fortalecer las políticas públicas que dan impulso a la economía rural a través de mejores planes de vinculación productiva por parte de las entidades involucradas que sirven de apoyo al sector campesino, motivando la innovación y el cambio de la matriz productiva rural. Esto permitirá la diversificación de ingresos de las personas que viven en las parroquias rurales para que no dependan tan solo de las actividades agropecuarias, también se evitara la migración de las personas en busca de oportunidades de empleo fuera de la parroquia, lo cual amenoraría los problemas sociales derivados por el abandono de hogares.

Es necesario conformar una entidad provincial adyacente a la SENPLADES que exija el cumplimiento de lo planificado por las Juntas Parroquiales Rurales en atención a sus necesidades básicas insatisfechas que reproducen pobreza y exclusión social. De esta forma se realizará un mejor control de la ejecución de obras por parte de los GAD cantonal y provincial para las parroquias rurales que tienen dentro de sus planes de desarrollo.

Dado la baja participación de la comunidad, sería conveniente motivar la formación de grupos de todos los recintos para que participen en la toma de decisiones de la parroquia conjuntamente con las autoridades de la Junta Parroquial, ampliando el número de convocatorias de las asambleas durante el mes e ir variando los sitios de reunión. Así también, invitar a las entidades privadas, empresas y organizaciones no gubernamentales a las cesiones de la asamblea parroquial para conseguir recursos y darles la oportunidad que sean parte del desarrollo.

Por último, es importante continuar con las gestiones necesarias para cristalizar la ejecución de obras de infraestructura básica como es el alcantarillado sanitario, la pavimentación de calles y el agua potable para la población. Dichas necesidades son fundamentales y de vital importancia para el desarrollo social, económico y ambiental de los pobladores de la parroquia Sabanilla, de esta forma se disminuiría sustancialmente las brechas de pobreza, de exclusión y de inequidad que existe hoy por hoy en dicho territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A., & Lima, F. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* Recuperado de [http:// www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)
- Aguilar, L. (2011). *“Las particularidades de la Gestión Pública” en Escenarios públicos*. Córdoba: Editorial Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Almeida, L. (2011). *La Junta Parroquial Rural en la legislación ecuatoriana ¿gobierno autónomo descentralizado?* (Tesis inédita de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.
- Calatrava, J. (2002). *Mujer y Desarrollo Rural en la Globalización: De los proyectos asistenciales a la planificación de género*. Recuperado de <http://www.revistasice.com>
- Durston, J. (1998). *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual*. Santiago, Chile: Editorial CEPAL.
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común, Manual de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Konrad Adenauer Stiftung.
- Hardy, C. (2004). *Equidad y Protección Social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial LOM.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC. Censo de Población y Vivienda 2010
- Kessler, G. (2005). *Educación, desarrollo rural y juventud*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Unesco.
- Mokate, K. (1999). *Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales*. Recuperado de <http://socinfo.eclac.org>.
- Ojeda Segovia, L. (2001). *Estado del debate sobre Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador: Artes Gráficas Impreseñal.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial GAD Sabanilla (2012-2016).
- Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017). Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec>
- SENPLADES, (2011). *Guía para la formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec>
- Sevilla Guzmán, E. (2005). *Agroecología y desarrollo rural sustentable*. Recuperado de <http://www.iade.org.ar>
- Shejtman, A., & Berdegué, J. (2003). *Desarrollo territorial rural*. Santiago, Chile: Editorial Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

- Figueroa, L. (2011). Trayectoria Histórica del Cantón Pedro Carbo. *Revista del Gobierno Municipal Autónomo del Cantón Pedro Carbo*. Primera Edición, p.197.
- Machado, A. (2011). El Desarrollo Rural y la Institucionalidad. *Revista Hechos de Paz*. Edición No. 64, 17-23.
- Medina, G., 1981, citado en Terry, J. (2007). Teoría y Práctica de Desarrollo Rural Integrado, *Revista OIDLES*, 1, p.9
- Monterroso Rivas, O. (2009). Institucionalidad y Políticas Públicas para el Desarrollo Rural en Guatemala. *Revista CEPAL*. Edición No. 97, 155.

## LEYES

- Asamblea Nacional, (1998). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 434.
- Asamblea Nacional, (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional, (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial No. 303.
- Asamblea Nacional, (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial No. 306.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México, (2012). *Titulo primero del Objeto y Aplicación de la Ley*.

## **ANEXOS**

## Anexo No.1 Formato de Encuesta

### **CUESTIONARIO**

#### **BLOQUE 1: información general del encuestado**

##### **1. Sexo**

- a. Hombre
- b. Mujer

##### **2. Edad**

- a. 18- 25 años
- b. 26- 35 años
- c. 36- 45 años
- d. 46 -55 años
- e. 56 -65 años
- f. 66 años en adelante.

##### **3. Nivel de Instrucción**

- a. Sin primaria
- b. Primaria completa
- c. Primaria incompleta
- d. Sin secundaria
- e. Secundaria completa
- f. Secundaria incompleta
- g. Sin estudios universitarios
- h. Estudios universitarios completos
- i. Estudios universitarios incompletos
- j. Postgrado

##### **4. Actividad económica a la que se dedica:**

- a) Agricultura
- b) Comercio
- c) Ganadería
- d) Minería
- e) Turística
- f) Religiosa
- g) Sector público
- h) Pesca
- i) Artesanal
- j) Industrial
- k) Organismos no gubernamentales
- l) Otra.....
- m) No contesta

**BLOQUE 2. Conocimiento, interés e información sobre política.**

**1. De manera general, ¿qué tan complicada es para usted la política?**

- a. Muy complicada
- b. Algo complicada
- c. Poco complicada
- d. Nada complicada
- e. No sabe

**2. ¿Qué es lo que los asambleístas provinciales y nacionales toman en cuenta para elaborar las leyes?**

- a. Las propuestas de sus partidos
  - b. Sus propias propuestas
  - c. Las propuestas de la población
  - d. Las propuesta del Presidente de la Junta Parroquial
  - e. Las propuestas del Presidente de la República
  - f. No sabe
  - g. Otras
- .....
- .....

**3. En general, ¿qué tan interesado está usted en la política?**

- a. Muy interesado
- b. Algo interesado
- c. Poco interesado
- d. Nada interesado
- e. No sabe

**4. Considera que, en general el rumbo que tiene el país, ¿es o no el adecuado?**

- a. Es adecuado
- b. No es adecuado,
- c. No sabe

**Bloque 3. Participación ciudadana y cultura cívica**

**1. ¿cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno local?**

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**2. Qué tanto cree que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno local?**

- a. Mucho
- b. Algo
- c. Poco
- d. Nada
- e. No sabe
- f. No aplicable

**3. ¿Cuál es la principal característica que le gustaría que tengan los políticos?**

- a. Honestos
- b. Responsables
- c. Comprometidos
- d. Sinceros
- e. Trabajadores
- f. Capaces
- g. Patriotas
- h. Otras.....

**4. Conoce el nombre del presidente de la Junta Parroquial**

- a. SiCuál es el nombre.....
- b. No
- c. No contesta

**5. ¿Cómo calificaría la gestión en la coordinación de las propuestas, proyectos con el Gobierno Autónomo Desarrollo, Municipio, Fundaciones, etc?.**

- a. Baja
- b. Media
- c. Alta

**BLOQUE 4. Participación organizacional y desarrollo local**

**1. Para resolver un problema que le afecta a usted y/o a la comunidad, ¿alguna vez ha tratado de organizarse con otras personas afectadas para resolverlo?**

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**2. Usted forma o ha formado parte de alguna organización (social, deportiva, etc) en su parroquia?**

- a. Si formo parte
- b. No formo parte
- c. Si he formado parte
- d. No he formado parte

Si su respuesta fue que SI FORMO O HA FORMADO PARTE en la pregunta anterior conteste la pregunta 3, caso contrario pase a la pregunta 4.

**3. Indique a qué tipo de organización pertenece o perteneció:**

- a. No aplicable
- b. Asociación de padres de familia
- c. Agrupación religiosa
- d. Agrupación agrícola
- e. Partico político
- f. Agrupación profesional
- g. Agrupación de jubilados
- h. Agrupación de ayuda social
- i. Agrupación barrial
- j. Otras:.....

**4. La organización a la que pertenece, el principal tema que analiza es:**

- a. Temas políticas
- b. Políticas públicas
- c. Problemas de la comunidad/parroquia
- d. El trabajo de la junta parroquial
- e. Participación ciudadana en los proyectos de desarrollo local
- f. Aspectos deportivos, sociales y culturales de la comunidad
- g. No aplicable
- h. No sabe
- i. Otros.....

**5. La organización a la que pertenece ¿ha participado en actividades dirigidas a políticas públicas?**

- d. Si
- e. No
- f. No sabe

Si su respuesta fue SI en la pregunta anterior conteste la pregunta 6, caso contrario pase a la pregunta 7

**6. ¿Cuál es la principal política pública?**

- a. No aplicable
- b. Desarrollo local
- c. Bienestar de la familia
- d. Progreso de su organización
- e. Bienestar de los grupos vulnerables de la sociedad
- f. No sabe
- g. Otra.....

**7. En la organización a la que pertenece ¿se analiza el Plan Nacional del Buen Vivir de SENPLADES?**

- a. No aplicable
- b. Si
- c. No
- d. No sabe

**8. En la organización a la que pertenece ¿se analiza el Plan de Desarrollo Parroquial.**

- a. No aplicable
- b. Si
- c. No
- d. No sabe

**9. ¿Considera que el Plan de Desarrollo Parroquial fue socializado con los líderes de las organizaciones?.**

- g. Si
- h. No
- i. No sabe



**10. ¿Qué sector se ha beneficiado con la aplicación de políticas públicas por parte del Estado?**

- a. Industrial
- b. Artesanal
- c. Comercial
- d. Minero
- e. Pesquero
- f. Agrícola
- g. Ganadero
- h. Público
- i. Privado
- j. Todos
- k. Ninguna
- l. No sabe

**11. Considera que la Junta Parroquial desarrolla proyectos para satisfacer las necesidades básicas de su comunidad?**

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**12. ¿Cuál es el principal proyecto que desarrolló?**

- a. No aplicable
- b. Agua potable
- c. Alcantarillado
- d. Agropecuario
- e. Casa comunal
- f. Centro de Salud
- g. Canchas deportivas
- h. No sabe
- i. Otro: .....

**13. ¿Considera que los líderes locales han realizado propuestas para resolver los problemas de la comunidad?.**

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**14. ¿Considera que existen reclamos de los ciudadanos hacia los líderes locales?**

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**15. ¿Qué nivel de calificación considera que tienen esos reclamos?**

- a. No aplicable
- b. Alto
- c. Medio
- d. Bajo
- e. No sabe

**¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

## Anexo No. 2 Formato de Entrevista

### CUESTIONARIO:

1. ¿Considera que existe acercamiento entre los miembros de Junta Parroquial y la comunidad.

SI                       NO

¿De qué tipo?:

-----  
-----  
-----  
-----

2. ¿Cómo lo calificaría este acercamiento?

ALTO                       MEDIO                       BAJO

3. ¿Considera que existe acercamiento entre los directivos/dirigentes de Instituciones (fundaciones, organismos, otras entidades, etc) con el Presidente de la Junta Parroquial?

SI                       NO

¿De qué tipo?:

-----  
-----  
-----  
-----

4. ¿Cómo lo calificaría este acercamiento?

ALTO                       MEDIO                       BAJO

5. ¿Cómo calificaría la capacidad de intervención del Presidente y de los miembros de la Junta Parroquial en la aplicación de la política pública?

ALTO                       MEDIO                       BAJO

6. ¿Podría usted identificar las principales razones de la calificación asignada?.

-----  
-----  
-----  
-----

7. ¿Considera que la Junta Parroquial ha socializado con los involucrados el Plan de Desarrollo Parroquial exigido por la SENPLADES, tomando como referente el Plan Nacional del Buen Vivir?

SI                       NO

8. ¿Con cuáles actores los ha socializado?

-----  
-----  
-----  
-----

9. ¿Cómo la sociedad civil se incorpora en el proceso de toma de decisión para aplicar la política pública dirigida a aprovechar los recursos humanos, económicos, financieros, tecnológicos, territoriales, ambientales e institucionales?

-----  
-----  
-----  
-----

10. ¿Considera usted que los líderes locales han realizado propuestas para tener un mayor protagonismo en las decisiones para resolver los problemas de la comunidad.

SI

NO

¿Cómo?

-----  
-----  
-----

11. ¿Conoce los proyectos/estudios/actividades que la Junta Parroquial viene ejecutando con el GAD cantonal, ONGs, u otras entidades.

SI

NO

En caso de ser SI, detalle cuales proyectos conoce:

GAD CANTONAL (Proyecto)	ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (Proyecto)	OTRAS ENTIDADES	
		Entidad	Proyecto

12. Considera que existe espacios de discusión y concertación sobre el impacto de las políticas públicas con los actores de los sectores:

Sector Público: GAD cantonal, GAD Provincial, MAGAP, MIPRO, MIES, otros.

SI

NO

¿Cuáles?:

.....  
 .....  
 .....

Sector Privado: Empresas locales, organizaciones sociales, colegios de profesionales, otros.

SI

NO

¿Cuáles?:

.....  
 .....  
 .....

13. ¿Cuáles son las necesidades insatisfechas en la parroquia? e indique si son graves y/o urgente por resolver.

Necesidad	Graves	Urgentes
1. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. ....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. ¿Jerarquización de necesidades insatisfechas?

Necesidad	Criterios de Jerarquización						Total
	Gravedad		Urgencia				
	En relacion con otro tiempo	En relación con otro espacio	Del sector publico	Del sector con fines de lucro	Del sector sin fines de lucro	Del sector Ciudadano	
N1							
N2							
N3							
N4							

## Anexo No. 3 Matrices de Desempeño Institucional

### Matriz de Inventario Institucional

Macro - Objetivos	Programas/Proyectos	Instituciones Involucradas
<b>Matriz Productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Proyecto turístico en el balneario del recinto Las Piedras.</li> <li>○ Cursos de manualidades para la población.</li> <li>○ Proyecto de capacitación al agricultor en técnicas de comercialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gobierno Provincial del Guayas.</li> <li>○ Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.</li> <li>○ Gobierno Parroquial Sabanilla.</li> </ul>
<b>Disminución de brechas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Proyecto de Agua Potable para la Parroquia Sabanilla.</li> <li>○ Gestionar la pavimentación de las vías de la cabecera parroquial de Sabanilla.</li> <li>○ Lastrado de caminos vecinales a los recintos.</li> <li>○ Programa de atención al Adulto mayor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gobierno Provincial del Guayas.</li> <li>○ Gobierno Parroquial de Sabanilla.</li> <li>○ MIES</li> </ul>
<b>Sustentabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gestionar los estudios de alcantarillado para la parroquia Sabanilla.</li> <li>○ Gestionar la construcción de los ductos de drenaje de aguas lluvias en la cabecera parroquial.</li> <li>○ Gestionar la letrización de las viviendas en los recintos.</li> <li>○ Construcción de viveros forestales con especies nativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gobierno Provincial del Guayas.</li> <li>○ Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.</li> <li>○ Gobierno Parroquial Sabanilla.</li> </ul>

## Matriz de Participación Institucional

Programas/ Proyectos  Instituciones	Matriz Productiva			Disminución de brechas			Sustentabilidad			Total	Grado de participación	Grado de participación relativa
	1	2	3	1	2	3	1	2	3			
Gobierno Provincial del Guayas.	Proyecto Turístico en balneario del recinto Las Piedras.			Lastrado de caminos vecinales a los recintos.			Ductos de drenaje de agua lluvias de la parroquia .			3	3	27%
Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.		Capacitación al agricultor en técnicas de comercialización.			Proyecto de Agua Potable para Sabanilla			Estudios para alcantarillado de la parroquia .	Letrinización de viviendas en los recintos de Sabanilla.	4	4	36%
Gobierno Parroquial de Sabanilla			Curso de manualidades.			Pavimentación de vías de la cabecera parroquial.			Construcción de viveros forestales.	3	3	27%
MIES				Programa de atención al Adulto Mayor.						1	1	10%

## Matriz institucional múltiple para el área de estudio

Programa: Impulso económico parroquial		
Instituciones	Gobierno Provincial del Guayas.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Proyecto Turístico en balneario del recinto Las Piedras.	D,F,M	P,M

Programa: Asistencia al agricultor			
Instituciones	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo	Gobierno Provincial del Guayas	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos			
Capacitación al agricultor en técnicas de comercialización	-	P,F,M	D,I

Programa: Talleres de actividades practicas	
Instituciones	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos	
Curso de manualidades.	P,F,D,I,M

Programa: Mantenimiento de vías secundarias		
Instituciones	Gobierno Provincial del Guayas.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Lastrado de caminos vecinales a los recintos	P,F,M	D,M

Programa: Proyecto de Agua Potable para la parroquia Sabanilla		
Instituciones	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Proyecto de Agua Potable	P,F,D,I,M	M

Programa: Gestión de pavimentación de las vías de la cabecera parroquial de Sabanilla		
Instituciones	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Pavimentación de vías de la cabecera parroquial	F,I	P,D,M

Programa: Atención a la tercera edad	
Instituciones	MIES
Programas y proyectos	
Programa de Atención al Adulto Mayor	P,F,D,I,M

Programa: Mantenimiento preventivo de la infraestructura.			
Instituciones	Gobierno Provincial del Guayas	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos			
Ductos de drenaje de agua lluvias de la parroquia.	F,M	P,F,D,I,M	M

Programa: Salubridad de las parroquias		
Instituciones	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Estudios para alcantarillado de la parroquia	P,F,I	M



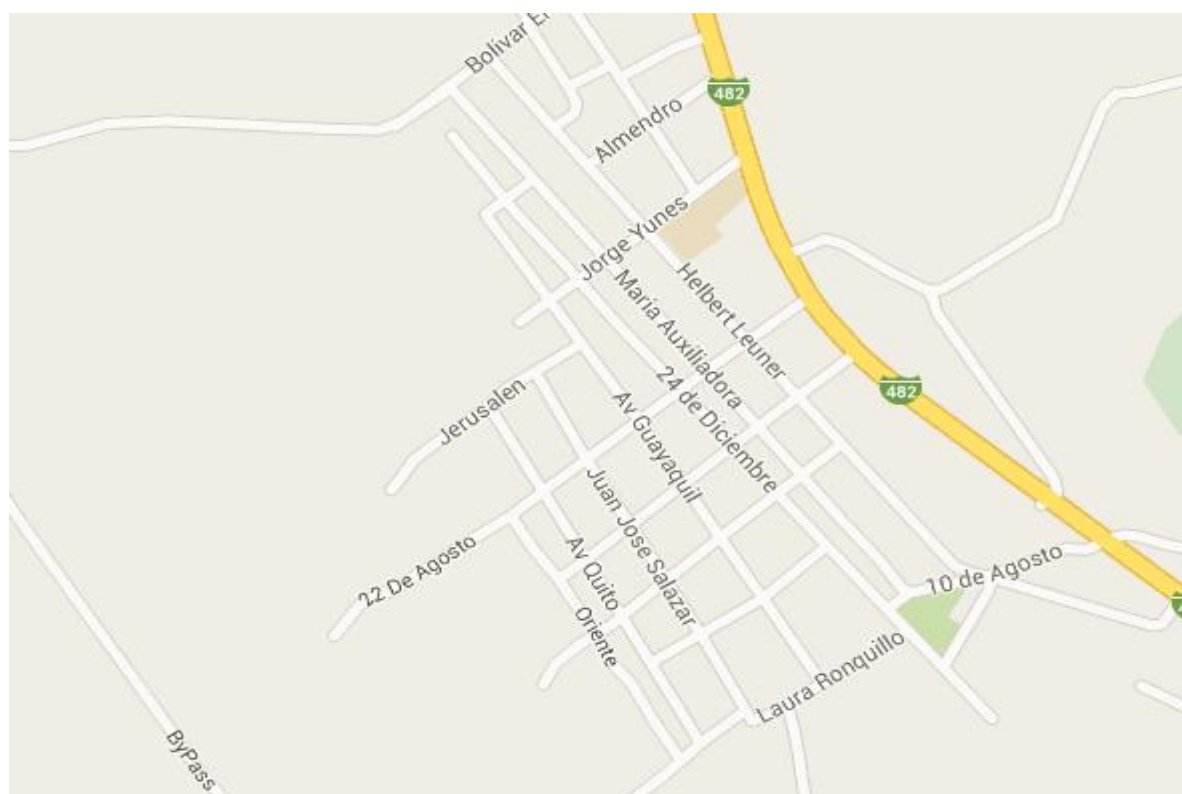
Programa: Salubridad de las parroquias		
Instituciones	Gobierno Cantonal de Pedro Carbo.	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos		
Letrinización de viviendas de Sabanilla	P,I	F,M

Programa: Reforestación rural	
Instituciones	Gobierno Parroquial de Sabanilla
Programas y proyectos	
Construcción de viveros forestales	P,F,D,I,M

## Matriz de Priorización

PROBLEMA	FRECUENCIA	IMPORTANCIA	POBLACION INVOLUCRADA	PERCEPCION DEL PROBLEMA POR PARTE DE LA POBLACION	POSIBILIDAD DE SOLUCION	TOTAL
ALCANTARILLADO PUBLICO	3	3	3	2	2	13
PAVIMENTACION DE CALLES	3	3	2	2	2	12
MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES	2	3	2	2	1	10
AGUA POTABLE	2	3	3	1	2	11
CENTROS DE INTERMEDIACION FAMILIAR	1	2	1	1	1	6
IMPULSO TURISTICO	1	2	2	1	2	8
CAPACITACION TECNICA AL AGRICULTOR	1	2	2	1	2	8
CONSTRUCCION DE AREAS RECREATIVAS	1	2	2	2	2	9

## Anexo No. 4 Ubicación de la parroquia Sabanilla



**Anexo No. 5 Fotos de la Junta Parroquial Sabanilla**



**Foto Exterior**



**Foto Interior**

**Anexo No. 6 Fotos de la parroquia rural Sabanilla**



**Calle Principal**



**Calle trasversal**



**Parque**



**Vía de acceso a los recintos**