



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

**ÁREA ADMINISTRATIVA**

TITULO DE ECONOMISTA

**Políticas Públicas y Desarrollo Rural en el Ecuador propuesta centrada en  
la gestión de las juntas parroquiales año 2014.**

**Estudio de caso: parroquia Cangahua, cantón Cayambe - Provincia de  
Pichincha. Año 2014.**

TRABAJO DE TITULACIÓN.

AUTOR: Rosero Cajiao, Iván Alberto

DIRECTOR: Bonilla de Gracia, José Antonio, Msc.

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2015



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

*Septiembre, 2018*

## **APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Msc.

Jesús Antonio Bonilla De Gracia

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación: “Políticas Públicas y Desarrollo Rural: Propuesta centrada en la gestión de las Juntas Parroquiales. Año 2014. Parroquia Cangahua, Cantón Cayambe – Provincia de Pichincha”, realizado por Iván Alberto Rosero Cajiao, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, abril de 2015.

f) .....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Rosero Cajiao Iván Alberto declaro ser el autor del presente trabajo de titulación: Políticas Públicas y Desarrollo Rural en el Ecuador. Propuesta centrada en la gestión de la junta parroquial de Cangahua, cantón Cayambe año 2015, de la titulación de economista, siendo Msc. Bonilla de Gracia Jesús Antonio, director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a 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. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f).....

Autor: Rosero Cajiao Iván Alberto

Cédula: 171032385-6

## **DEDICATORIA:**

**Dedico éste trabajo de investigación a Dios, pues sin Él, nada sería posible.**

## **AGRADECIMIENTO:**

Agradezco a mi madre y a mi padre por su paciencia en el transcurso de la elaboración de éste trabajo.

## INDICE DE CONTENIDOS

PORTADA.....	i
DECLARACION CESION DE DERECHOS.....	ii
APROBACION.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
ÍNDICE DE GRAFICOS.....	vii
INDICE DE CUADROS.....	viii
RESUMEN EJECUTIVO.....	xi
ABSTRACT.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	x
ÍNDICE DE CUADROS.....	xi
CAPITULO I.....	3
DEFINICIONES CLAVES Y NIVELES DE GOBIERNO.....	3
1.1 Conceptos básicos de: políticas públicas, desarrollo rural y territorial.....	4
1.2 Teorías del desarrollo desde la perspectiva rural.....	4
1.2.1 El enfoque de la modernización en el desarrollo rural.....	5
1.2.2 El enfoque estructuralista y los estudios de desarrollo rural.....	5
1.2.3. El enfoque de la dependencia y la cuestión agraria.....	7
1.2.3 El enfoque neoliberal sobre el desarrollo rural.....	12
1.2.4 El enfoque neoestructuralista y el desarrollo rural.....	16
1.3 Dimensiones del desarrollo y sus perspectivas rurales.....	21
1.4 Equidad, estabilidad y sustentabilidad.....	23
1.4.1 Del medio ambiente al desarrollo sustentable.....	24
1.4.2 El desafío de la sostenibilidad.....	26
1.5 Los niveles de gobierno: gobierno central, GADs: provinciales, cantonales y parroquiales.....	27
1.5.1. Gobierno central del Ecuador.....	27
1.5.2 Organización del territorio.....	29
1.5.3 Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y regímenes especiales.....	31

1.5.4 Régimen de competencias. ....	32
1.5.5 Recursos económicos. ....	35
CAPITULO II .....	37
GOBIERNO Y LAS JUNTAS PARROQUIALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO RURAL Y TERRITORIAL. ..	37
2.1 Planificación gubernamental y políticas pública.....	38
2.2 Rol de las Juntas Parroquiales como entes de planificación territorial.....	39
2.2.1 La Junta Parroquial Rural. ....	39
2.2.2 Enfoque del desarrollo local. ....	40
2.2.3 Participación en el gobierno local. ....	40
2.3 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural.....	41
2.4 Análisis de los tres ejes estratégicos de desarrollo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.....	42
2.5 Participación y ejecución de políticas por el estado: ministerios, Senplades, en el marco territorial de las juntas parroquiales.....	44
2.5.1 Agendas Sectoriales y Territoriales.....	44
2.5.2 Agendas para la Igualdad. ....	45
2.5.3 Planificación Institucional.....	48
CAPITULO III .....	50
STAKEHOLDERS RURAL -TERRITORIAL GADs, Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO .....	50
3.1 Descripción del estudio de caso.....	51
3.2 Realidad histórica de la parroquialización.....	51
3.3 Situación geográfica de la parroquia.....	52
3.4 Aspectos demográficos.....	53
3.5 Aspectos políticos.....	54
3.6 Aspectos económicos.....	56
Cuadro 2: Población Económicamente Activa por rama de actividad.....	56
Cuadro 3: Población económicamente activa por Categoría de Ocupación.....	57
Cuadro 4: Atractivos Turísticos.....	58
3.7 Aspectos sociales y culturales.....	60
3.8 Aspectos ambientales.....	62

<b>3.9 Resultados de los programas: Bono de Desarrollo Humano; Aliméntate Ecuador; Ecuador sin Barreras; Juventud, Empleo y Migración; Ecuador Saludable: Buen Vivir Rural; entre otros programas observables en la parroquia sujeta de estudio.....</b>	<b>66</b>
3.9.1 Programa Bono de Desarrollo Humano.....	66
3.9.2 Programa Aliméntate Ecuador .....	67
3.9.3 Programa Juventud, Empleo y Migración .....	68
3.9.4 Actores y gestores de los programas.....	69
3.9.5 Participación de entidades gubernamentales.....	69
3.9.6 Participación de entidades no gubernamentales. ....	70
3.9.7 Participación y organización de la sociedad civil. ....	70
CAPÍTULO IV.....	71
EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO RURAL.....	71
4.1 Competencias del desarrollo de ordenamiento territorial (PDOT).....	72
4.2 Indicadores de gestión de las políticas públicas de desarrollo rural.....	73
4.3 Indicadores de descentralización, participación ciudadana y desarrollo territorial.....	74
4.3.1. Indicadores de descentralización. ....	74
4.3.2. Indicadores de Participación Ciudadana.....	75
4.3.3. Indicadores de desarrollo territorial. ....	82
4.4 Articulación de las políticas públicas.....	85
4.5 Competencias de los agentes estatales.....	88
CAPÍTULO V.....	91
EJES DE INTERVENCIÓN Y CRITERIOS OPERATIVOS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS. .	91
5.1 Desarrollo rural y territorial con equidad y participación.....	92
5.2 Organización económica, crecimiento rural y desarrollo local,.....	94
5.3 Diversificación y modernización de las actividades económicas.....	96
5.4 Medio ambiente y desarrollo territorial.....	96
5.5 Fortalecimiento de la institucionalidad pública para el desarrollo rural.....	97
5.6 Juventud rural, género y desarrollo.....	99
5.7 CONCLUSIONES.....	105
5.8 RECOMENDACIONES.....	106

BIBLIOGRAFIA:.....	107
ANEXOS:.....	109

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Gestión de propuestas.....	73
Gráfico 2. Organización comunitaria.....	74
Gráfico 3. Influencia en decisión gobierno local.....	75
Gráfico 4. Organización comunitaria.....	75
Gráfico 5. Pertenencia a organizaciones.....	76
Gráfico 6. Temas de interés comunitarios.....	77
Gráfico 7. Participación de organizaciones en políticas publicas.....	77
Gráfico 8. Tipos de políticas públicas con participación de organizaciones.....	78
Gráfico 9. Involucramiento del PNBV en las organizaciones.....	79
Gráfico 10. Socialización de los planes de desarrollo.....	79
Gráfico 11. Reclamos de la comunidad a líderes locales.....	80
Gráfico 12. Reclamos de la comunidad a líderes locales.....	81
Gráfico 13. Socialización plan de desarrollo parroquial.....	82
Gráfico 14. Acción frente a necesidades comunitarias.....	82
Gráfico 15. Áreas de aplicación de proyectos.....	83
Gráfico 16. Proyectos propuestos de líderes para problemas comunitarios.....	84

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Población por grupos de edad y sexo.....	53
Cuadro 2. Población económicamente activa por rama de actividad.....	55
Cuadro 3. Población económicamente activa por categoría de ocupación.....	56
Cuadro 4. Atractivos Turísticos.....	57
Cuadro 5. Servicios Turísticos.....	58
Cuadro 6. Artesanía.....	59
Cuadro 7. Auto identificación según cultura y costumbres.....	59
Cuadro 8. Población de atención prioritaria.....	67
Cuadro 9. Articulación de Políticas Pública.....	84
Cuadro 10. Matriz de Inventario Institucional.....	92
Cuadro 11. Matriz de priorización de problemas respecto al desarrollo.....	94
Cuadro 12. Matriz de Participación Institucional.....	97
Cuadro 12. Matriz Institucional Múltiple.....	98

## RESUMEN EJECUTIVO

Este proyecto de investigación tiene como objeto de estudio la Junta Parroquial de Cangahua, adscrita al Cantón Cayambe. El objetivo de éste estudio es determinar el nivel de gestión en el marco de las Políticas Públicas y Desarrollo Rural, en base a la Constitución de la República, el Plan Nacional del buen Vivir, y demás leyes y normativas definidas para la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del Ecuador; para ellos se ha obtenido datos de campo en base a encuestas aplicadas a los pobladores, a las autoridades locales y a líderes de organizaciones civiles. La base documental, es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la cual establece, desarrolla, y controla la planificación por cada eje de desarrollo.

Aunque en términos generales, la población de Cangahua califica a la gestión de la Junta Parroquial como aceptable, es importante mencionar que debido al muy bajo nivel de educación de su población no le es posible efectuar una exigencia mayor de sus representantes en el gobierno local, tanto a nivel individual cuanto a nivel de organización popular.

**Palabras clave:** Plan de Desarrollo Y Ordenamiento Territorial, evaluación de la gestión por resultados.

## **ABSTRACT**

This research project aims to study the Vestry of Cangahua, attached to Canton Cayambe. The objective of this study is to determine the level of management within the framework of Public Policy and Rural Development, based on the Constitution of the Republic, the National Plan for Good Living, and other laws and regulations defined for managing Governments Decentralized autonomous Parish of Ecuador; for them has been obtained field data based on surveys of residents, local authorities and leaders of civil society organizations. The documentary base, is the Development Plan and Zoning, which establishes, develops, and controls the planning for each axis of development.

While overall, the population of Cangahua rate management Vestry acceptable, it is important to mention that due to the very low level of education of its population is unable to make a greater demand for their representatives in local government, both individually and as a level of popular organization.

Keywords: Development Plan and Zoning, management evaluation for results.

## **INTRODUCCION:**

Se ha considerado la parroquia Cangahua que corresponde al Cantón Cayambe y éste a su vez a la provincia de Pichincha a fin de evaluar el impacto de las políticas públicas en su desarrollo en función del Plan de Desarrollo Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) el año 2013 y su proyección hasta el 2017.

Actualmente algunas instituciones de educación superior se hallan efectuando evaluaciones de políticas públicas, pero a nivel de sectores productivos, especialmente el florícola y ganadero, pero de una manera particular y no global como es el caso del presente trabajo. Considero de importancia el tema abordado debido al nuevo esquema de Gobiernos Autónomos Descentralizados, y al ser éste un modelo de gestión nuevo implementado por el actual gobierno se hace necesario un análisis ex ante, durante y ex post de su aplicación.

El presente estudio fue considerado dentro del plan de Titulación propuesto por la Universidad Técnica Particular de Loja para la carrera de Economía con los siguientes 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.

A un nivel más específico se puede mencionar que en el Capítulo I se abordan las definiciones de lo que se entiende por políticas públicas, desarrollo rural y territorial, etc.; se analizan además las teorías del desarrollo y sus dimensiones rurales; y finalmente se detallan los diferentes niveles de gobierno dentro del país.

En el capítulo II se tratan temas como la planificación estatal y políticas públicas, y su impacto en las juntas parroquiales; también se analizan los ejes del Plan Nacional del Buen Vivir y las políticas del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

En el capítulo III se caracteriza a los intervinientes del presente trabajo en temas como:

características socio-económicas, políticas, geográficas, etc., así como también los resultados de proyectos y programas de asistencia social y desarrollo comunitario.

En el capítulo IV se efectúa una evaluación del impacto de las políticas públicas a través de métricas y la articulación de las mismas desde sus competencias con los agentes estatales relacionados.

En el capítulo V se aborda las consecuencias en la parroquia Cangahua de la aplicación de las políticas en los aspectos tales como: desarrollo, equidad, crecimiento, diversificación económica, medio ambiente, institucionalidad, etc.

Finalmente considero que los objetivos descritos han sido alcanzados y con el presente trabajo se podrá tener una idea sólida de la actual situación del caso de estudio y la tendencia de los mismos hasta terminar el año 2017.

## **CAPITULO I**

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

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

Las políticas públicas son concebidas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos (SENPLADES, 2011).

También se la define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.

Entonces, las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.

En este proceso de construcción se busca transversalizar los enfoques de igualdad. Es decir incorporar las políticas para la igualdad y las consideraciones ambientales pertinentes en todo el ciclo de las políticas públicas. Dichos enfoques deben ser incorporados en todas las fases del ciclo de planificación: en el diagnóstico y la formulación de políticas, en el diseño de planes y programas, en los sistemas de gestión, en los modelos de atención, en el campo administrativo y presupuestario, y en la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Las políticas públicas también son enunciados que conciernen a la selección de medios para alcanzar metas que se planteen; todo aquello que las entidades públicas tienen intención de hacer, pero también lo que eligen no hacer; o, como una secuencia de acciones que se expresan a través de leyes y regulaciones, así como en el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas. (Senplades, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, 2011).

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

Se han definido seis enfoques sobre el desarrollo rural para su análisis: estructuralismo, modernización, dependencia, neoliberalismo, neoestructuralismo y estrategias de vida rural. Sólo el último enfoque mencionado se refiere específicamente y exclusivamente a lo rural, aunque el enfoque de estrategias de vida sin el adjetivo 'rural' tiene una aplicabilidad más general pero el enfoque ha logrado menos difusión en el contexto urbano.

Estos enfoques tienen una secuencia de aparición desde las décadas del 50 hasta la década del 90; así, el estructuralismo y la modernización tuvieron influencia sobre todo desde la década de los cincuenta hasta mediados de los sesenta, la dependencia durante el final de los sesenta y a lo largo de los setenta, el neoliberalismo desde los ochenta, y, finalmente, el neoestructuralismo y las estrategias de vida rural a partir de los noventa del siglo pasado.

### **1.2.1 El enfoque de la modernización en el desarrollo rural.**

La teoría de la modernización proponía que los países del Tercer Mundo deberían seguir la misma senda que los países capitalistas desarrollados. También contemplaba la penetración económica, social y cultural de los países industrializados del Norte moderno en los países agrarios y rurales del Sur tradicional como un fenómeno que favorecía la modernización: los países ricos desarrollados difundirían conocimiento, capacidades, tecnología, organización, instituciones, actitudes empresariales y espíritu innovador entre las naciones pobres del Sur propugnando así su desarrollo a semejanza de los países ricos del Norte. Esta visión del desarrollo predominó principalmente en la sociología del desarrollo y parcialmente en la antropología en las décadas de los cincuenta y los sesenta.

El modelo a seguir eran los granjeros capitalistas de los países desarrollados, o sea agricultores que se encontraran plenamente integrados en el mercado y emplearan métodos de producción modernos. Estas nuevas tecnologías agropecuarias de los países avanzados se tenían que difundir entre los productores tradicionales de los países atrasados a través de centros de investigación y sistemas de extensión. Se consideraba tradicionales a los campesinos y por tanto era necesario diseñar programas de desarrollo para que pasaran de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial plenamente integrada al mercado y así lograr su modernización (Kay, 2013).

### **1.2.2 El enfoque estructuralista y los estudios de desarrollo rural.**

Quienes formularon el enfoque estructuralista sobre el desarrollo fueron los profesionales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un organismo regional de las Naciones Unidas, creado en 1947, en Santiago de Chile. Los estructuralistas tuvieron un peso destacado en la corriente ideológica conocida como desarrollismo, que tuvo mucha influencia en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los años setenta. El desarrollismo conllevaba un aumento de los gastos gubernamentales dedicados a promover el desarrollo, pero fue incluso más lejos, ya que contemplaba al

estado como el agente crucial en el cambio económico, social y político. A través de la planificación económica, se veía el estado como el agente modernizador de los países en desarrollo, con la industrialización como punta de lanza. Su ideología era antifeudal, antioligárquica, reformista y tecnocrática. Cuestionaba los efectos asimétricos del comercio internacional que beneficiaba más a los países desarrollados del centro que a los países subdesarrollados de la periferia. Para superar el deterioro de los términos del intercambio los estructuralistas abogaban por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Aunque criticaban las relaciones desiguales entre el centro y la periferia ellos no proponían un cambio revolucionario y una transición hacia el socialismo sino más bien una forma de capitalismo de estado.

El papel de la agricultura en la estrategia de desarrollo estructuralista era múltiple:

- a) sostener el proceso de industrialización mediante las divisas obtenidas por las exportaciones y destinados a financiar las importaciones de bienes de capital e intermedios y materias primas que la industria exigía;
- b) proporcionar un suministro constante de mano de obra barata para esa industria;
- c) satisfacer las necesidades alimenticias de las poblaciones urbanas, evitando el incremento tanto del precio de los alimentos como de las importaciones de productos agropecuarios, con lo cual se facilitaba el mantenimiento de unos salarios industriales bajos y contrarrestaba posibles problemas de escasez de divisas;
- d) suministrar a la industria de las materias primas de origen agropecuario y forestal que requería;
- e) generar un mercado doméstico para los productos industriales

En conclusión, el enfoque estructuralista es desarrollista y reformista, buscando la solución a los problemas del desarrollo rural en el seno del sistema capitalista. Tal como lo analiza este modelo, el estado representa un papel crucial en el advenimiento de la necesaria transformación rural, que supone la reforma de la estructura agraria tradicional, la incorporación del campesinado al sistema sociopolítico y la mejora de las condiciones de vida de los pobres del campo. Desde su punto álgido en los años cincuenta y sesenta, el enfoque estructuralista ha continuado evolucionando. Desde entonces, algunos pensadores estructuralistas pasaron a integrar la variante estructuralista del enfoque de la dependencia de finales de los años sesenta y los setenta, y/o contribuyeron a la emergencia del neoestructuralismo de los noventa (ECLA: United Nations Economic Commission for Latin America, 1968)

### **1.2.3. El enfoque de la dependencia y la cuestión agraria.**

Dentro del enfoque de la dependencia, se pueden distinguir al menos dos corrientes principales: una estructuralista o reformista y otra marxista o revolucionaria. Aunque ambas tienen mucho en común, sobre todo en la caracterización de la dependencia, difieren en sus orígenes teóricos y en sus propuestas políticas. Las mismas denominaciones de ambas tendencias son bien explícitas respecto a su raigambre teórica estructuralista y marxista y respecto a sus enfoques generales de la vía para romper la dependencia, nacional e internacionalmente reformando el sistema capitalista o substituyéndolo por un sistema socialista. El análisis se centra en la variante marxista, ya que constituye la contribución más distintiva y la que se suele asociar más a menudo con el enfoque de la dependencia. Además, los principales elementos de la variante estructuralista ya han sido comentados al tratar el enfoque estructuralista propiamente dicho.

La versión marxista de la teoría de la dependencia culpa de la persistencia del subdesarrollo y de la pobreza al sistema mundial capitalista y a las múltiples relaciones de dominación y dependencia que genera. En consecuencia, sólo una política que pueda superar dicha dependencia llevará al desarrollo rural y a la eliminación de la pobreza y de la explotación del campesinado. Semejante política sólo se puede adoptar mediante un cambio revolucionario que inicie un proceso de transición hacia el socialismo. Luego, los problemas agrarios no se pueden resolver aisladamente, sino que su solución exige una transformación sistémica. Durante las décadas de los sesenta y de los setenta, este posicionamiento promovió toda una serie de estudios y polémicas acerca de la caracterización de los distintos tipos y grupos identificables en el seno del campesinado, así como de su potencial revolucionario; esos análisis pretendían determinar la mejor manera de crear alianzas de clase adecuadas, así como la vía más apropiada para que las fuerzas revolucionarias tomaran el poder. Aunque la contribución del enfoque de la dependencia a la cuestión agraria no ha sido sistemática, se puede analizar presentando sus ideas sobre una variedad de temas y debates tales como el 'colonialismo interno' y la problemática indígena, el carácter del modo y de las relaciones de producción, el 'dualismo funcional', la agroindustria y las empresas transnacionales y la viabilidad futura del campesinado (Kay, 2013).

#### ***1.2.3.1 Orígenes del enfoque de la Dependencia.***

La influencia clave en los autores de la teoría de la dependencia fueron los escritos marxistas acerca del imperialismo. José Carlos Mariátegui, cuyos textos principales

aparecieron a finales de los años veinte y principio de los treinta, aplicó el marxismo a las condiciones concretas de América Latina, hecho que lo condujo a una revisión y a una nueva percepción de las tesis marxistas. Para (Mariátegui, 1955), las relaciones feudales y capitalistas formaban parte de un único sistema económico y no constituyen dos economías separadas, tal como aparecían en la concepción dualista del enfoque de la modernización de la época. Consideraba que el capital imperialista se vinculaba y se aprovechaba de las relaciones precapitalistas. Mariátegui no veía futuro para el desarrollo de un capitalismo nacional independiente o autóctono. En su opinión, el desarrollo del capitalismo no eliminaría las relaciones precapitalistas y sólo intensificaría la dominación del monopolio del capital imperialista. Además, Mariátegui mantenía que las comunidades campesinas indígenas (los ayllu) podían encerrar la semilla de una transformación socialista en el campo y creía en el potencial revolucionario del campesinado.

El enfoque de la dependencia consagraba su atención principalmente al análisis de la industrialización en Latinoamérica y a las relaciones económicas y financieras internacionales. Aunque la cuestión agraria no fuera el gran caballo de batalla de la teoría de la dependencia, es importante recordar que la variante marxista de dicho enfoque evolucionó en América Latina propulsada por las revoluciones china y, sobre todo, cubana, las cuales reconocían la importancia del campesinado y de la alianza entre obreros y campesinos en la lucha por el socialismo. Los partidarios del enfoque de la dependencia argumentaban que Latinoamérica no tenía que esperar a la revolución burguesa para acceder al socialismo, dado que el modo de producción dominante ya era capitalista (Mariátegui, 1955).

### ***1.2.3.2 Colonialismo interno.***

La tesis del colonialismo interno se inspira en buena medida en las teorías marxistas sobre el colonialismo y el imperialismo, pero las aplica en el examen de las formas de dominación y explotación existentes en el seno de un país particular. Esta tesis es especialmente relevante para aquellos países con una población indígena significativa, ofreciendo una explicación de los mecanismos internos de la opresión y la explotación ejercida por un grupo étnico sobre otro. El colonialismo interno se refiere a las relaciones entre la población india y aquellos que se consideran a sí mismos descendientes de europeos conquistadores españoles y portugueses u otros inmigrantes más recientes y de orígenes más variados-, incluyendo a los mestizos. De acuerdo con la tesis del colonialismo interno, el 'problema indio' surge de los múltiples lazos de dominación y explotación establecidos por el sistema capitalista en expansión. Así pues, el 'problema indio' no se refiere a un estado de las cosas

preexistente, propio de algún estadio tradicional tal como propugnaban los seguidores del enfoque de la modernización, sino que es consecuencia de la integración, por cierto subordinada, de las comunidades indias en el sistema capitalista nacional y mundial. La tesis del colonialismo es, de hecho, un intento de superar al mismo tiempo el dualismo del enfoque de la modernización y la centralidad teórica que los marxistas atribuyen al concepto de clase y su falta de percepción de la importancia del factor étnico.

A través del colonialismo interno, se establecen toda una variedad de relaciones de dominación y de explotación, Por ejemplo, gracias al ejercicio de un monopolio comercial y financiero en las comunidades indias, los centros o grandes ciudades dominantes las explotan mediante un intercambio desigual y la aplicación de intereses usureros, con lo que agudizan la descapitalización de las áreas indígenas. Respecto a las relaciones de producción, los grupos ladinos o no indios explotan a los grupos indígenas al extraer rentas y otros pagos del trabajo de estos últimos, que está inevitablemente mal pagado. Además, se discrimina a la población india social, lingüística, jurídica, política y económicamente. Las comunidades indias sólo tienen acceso a tierras de baja calidad y su tecnología es muy limitada por falta de capital, a la vez que carecen de servicios básicos como escuelas, hospitales, agua o electricidad.

Pese a que el análisis del colonialismo interno no conlleva directamente el tratamiento del tema del modo de producción, sí avanza el debate de la articulación de los distintos modos de producción, una polémica en la que participarían muchos teóricos de la dependencia. La tesis del colonialismo interno defiende que el hecho de que las comunidades indígenas se integren como grupos explotados en el dominante modo de producción capitalista, no implica necesariamente que sus relaciones de producción sean capitalistas (Stavenhagen, 1978).

### ***1.2.3.3 Dualismo funcional: alimento y mano de obra baratos.***

La tesis del 'dualismo funcional' fue postulada por (Janvry, 1981) en un texto que quizás haya sido el más influyente sobre la cuestión agraria en Latinoamérica, por lo menos fuera de la región. El análisis empieza insistiendo en que desarrollo y subdesarrollo son el resultado dialéctico del proceso de acumulación de capital a escala mundial. La crisis agraria de los países subdesarrollados, por su parte, es el resultado de las 'leyes del movimiento de capital en la estructura de centro y periferia', una estructura que ha desarticulado sus economías y los ha condenado a unas relaciones de intercambio

asimétricas y desventajosas. El sector agrícola, y particularmente el campesinado, tiene un papel importante en este intercambio desigual. El suministrar alimentos y mano de obra baratos posibilitan unos costos del trabajo extremadamente bajos en los países subdesarrollados, con lo cual, el intercambio desigual es factible dando origen de lo que Marx denominaba la acumulación de capital 'original' o 'primitiva'.

Dado que muchos campesinos carecen de tierra suficiente para garantizar su propia subsistencia, algunos miembros del hogar campesino se ven forzados a buscar empleos temporales asalariados o a entrar en relaciones de arrendamiento, tales como la aparcería, con los terratenientes para ganarse la vida. Luego, muchos campesinos son semiproletarios porque venden parte de su fuerza de trabajo por un salario. La desigualdad extrema en la propiedad de la tierra y la abundancia de la fuerza de trabajo (o la existencia de un excedente de mano de obra) facilita esta forma de extracción y apropiación de una plusvalía económica de la economía campesina por parte de agricultores capitalistas y terratenientes o, de hecho, por parte de los sistemas económicos nacional o, incluso, internacional, a través del intercambio desigual (Janvry, 1981).

#### ***1.2.3.4 Complejos agroindustriales transnacionales y globalización.***

Una de las contribuciones más originales y duraderas del enfoque de la dependencia a los estudios sobre desarrollo rural es su análisis de la transnacionalización y globalización de la agricultura. Los dependentistas eran uno de los primeros en reconocer la creciente importancia del proceso global de modernización agroindustrial sobre el desarrollo agrícola en Latinoamérica. Con la industrialización de la agricultura, el poder de la agroindustria creció nacional e internacionalmente, convirtiéndose en un actor clave en el desarrollo del régimen alimentario mundial. La agroindustria ha generado y estimulado nuevas tecnologías para el procesamiento, transporte y comercialización de los alimentos.

El enfoque de la dependencia sostiene que sólo ubicando la agricultura latinoamericana en el contexto más amplio de la globalización y de la internacionalización del capital se pueden encontrar las raíces de sus problemas agrarios, entender sus transformaciones en curso y descubrir sus posibilidades y limitaciones en cuanto a su desarrollo rural. Con la internacionalización del capital y con la globalización de la modernización agroindustrial, los Complejos Agro Industriales están creando un nuevo sistema agroalimentario que les permite un mayor control sobre el agro y las políticas públicas de los países periféricos e incluso, hasta cierto punto, de los países del centro. Además, mediante su influencia en

organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los Estados Unidos y los países de la Unión Europea también eran capaces de modelar en provecho propio el desarrollo de esta nueva división internacional del trabajo agropecuaria. Todo esto intensificaba la dependencia de América Latina respecto al capital internacional y la explotación de éste sobre aquélla, perpetuando así 'el desarrollo del subdesarrollo' de la región (Teubal, 2001)

#### ***1.2.3.5 El debate sobre el futuro del campesinado: campesinistas y descampesinistas.***

El destino específico del campesinado latinoamericano ha generado una polémica entre aquellos que argumentan que la globalización del capitalismo marca su final y los que insisten en la adaptabilidad, la pervivencia y la continuada importancia de la economía campesina. El debate se inició en México a mediados de los setenta, logrando allí su mayor intensidad, y se propagó a casi todos los países latinoamericanos, generando una de las polémicas más agudas sobre la cuestión agraria. Los 'descampesinistas', denominados a veces 'proletaristas', defienden que la forma campesina de producción es económicamente inviable a largo plazo y que, en tanto que pequeños productores mercantiles, los campesinos estaban inmersos en un proceso de descomposición que acabaría por eliminarlos. Insisten en que el desarrollo capitalista fortalece el proceso de diferenciación social y económica entre los campesinos, transformando finalmente a la mayoría en proletarios. Sólo un puñado de ellos pasará a engrosar la categoría de 'campesinos capitalistas' y todavía menos tendrán opción a convertirse en agricultores capitalistas propiamente dichos.

Los 'campesinistas' rechazan la opinión, según la cual, las relaciones asalariadas se están generalizando en el campo y el campesinado está desapareciendo.

Argumentan que el campesinado, lejos de ser eliminado, está persistiendo, muestra vitalidad y, en algunas áreas, se está reforzando a través de un proceso de 'recampesinización'. Así pues, contemplan a los campesinos como pequeños productores capaces de competir con éxito en el mercado frente a los granjeros capitalistas, en lugar de considerarlos como vendedores de fuerza laboral sujetos a importantes procesos de diferenciación socioeconómica. Una de las razones de la supervivencia del campesinado es su apoyo en el trabajo familiar no remunerado, complementado en ocasiones por fuertes lazos comunitarios, particularmente en áreas indígenas. (Coello, 1981)

En términos generales, los nuevos movimientos sociopolíticos tienen su origen en el campo, entre los campesinos, los indios, los pequeños granjeros y los jornaleros sin tierras. En contra de las interpretaciones de observadores como Eric Hobsbawm, el declive relativo de la fuerza de trabajo rural no ha eliminado al campesinado como factor político. Al revés, son las clases rurales populares las que se encuentran en el centro de muchos de los nuevos movimientos sociopolíticos'. Luego, a pesar del declive relativo del campesinado (absoluto, en algunos países) y a pesar de su semiproletarización, su combate contra el neoliberalismo y la globalización les ha proporcionado una nueva prominencia y una nueva visibilidad. Desde principios de 1994, la rebelión campesina en Chiapas, el estado mexicano con mayor proporción de población indígena, ha llegado a simbolizar la nueva naturaleza de los movimientos sociales en los campos de América Latina. Durante la pasada década, el campesinado ha resurgido como una fuerza significativa de cambio social no sólo en México, sino también en Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, entre otros países. En Brasil, donde la desigualdad en el acceso a la tierra es particularmente aguda, el movimiento de trabajadores rurales sin tierra (MST) ha sido la cabeza de lanza en más de mil invasiones de tierra que demandaban la expropiación de los terrenos ocupados (Veltmeyer, 1997).

### **1.2.3 El enfoque neoliberal sobre el desarrollo rural.**

En el enfoque neoliberal del desarrollo se intenta crear un marco y reglas económicas que sean aplicables por igual a todos los sectores económicos, o sea sin hacer distinciones entre la agricultura, industria y servicios. Además las reglas de juego deben ser iguales para el capital nacional como para el capital extranjero y las políticas públicas deben ser neutrales, excepto cuando se trata de corregir todas aquellas situaciones que crean sesgo a favor o en contra de ciertos sectores o que impiden lograr la competencia perfecta en los mercados, tanto de productos como de los factores productivos y tanto nacionales como extranjeros. Los neoliberales se oponen a las políticas sectoriales particulares porque creen que la mejor forma de lograr la eficiencia y maximizar el crecimiento es a través del establecimiento de un escenario macroeconómico estable y uniforme, cuyas reglas sean válidas para todo el mundo, sin crear preferencias sectoriales, discriminaciones ni distorsiones. Por tanto, en un sentido estricto no se podría hablar de una política de desarrollo rural en el enfoque neoliberal, aunque de hecho sí existe ya que en la práctica ellos proponen algunas medidas que no se pueden deducir del modelo general aplicable para toda la economía (Kay, 2013).

La crisis de la deuda y el endurecimiento del clima económico mundial de los años

ochenta condujeron a una enorme difusión de las ideas y políticas neoliberales. Instituciones poderosas como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) proclamaron dichas ideas a los cuatro vientos y presionaron a aquellos gobiernos de los países en vías de desarrollo que se habían mostrado reticentes a seguir sus 'consejos', unilaterales y uniformes, con la rapidez o la profundidad que dichas instituciones deseaban.

La economía política de los países latinoamericanos se ha visto cada vez más afectada por el neoliberalismo que se concentra al menos en cinco áreas principales: gestión fiscal, privatización, mercado de trabajo, comercio y mercados financieros.

Primero, la nueva política económica ha puesto el énfasis en la gestión fiscal, o sea la necesidad de reducir el déficit presupuestario y en una política monetaria estable entregándole mayor independencia a los bancos centrales para evitar rebotes inflacionarios.

Segundo, la privatización de las empresas públicas se justifica con el argumento de la mayor eficiencia privada comparada con la estatal y con las ventajas económicas de mejorar la competencia y evitar los monopolios.

Tercero, las reformas neoliberales son verdaderas reestructuraciones de los mercados laborales. Se introducen nuevos sistemas de negociación del salario y el empleo, etc. con la intención de crear un mercado de trabajo más transparente y competitivo. Pero de hecho se ha otorgado más poder a los patrones y reducido el ya débil poder de los trabajadores. Se promulgan nuevas leyes acerca del empleo para flexibilizar el mercado de trabajo y para reducir las responsabilidades de los empleadores, particularmente sus contribuciones a la seguridad social. Estas reformas han reordenado los mercados laborales a favor de los patrones, ya que éstos han conseguido un sistema de contratación y despido más flexible, junto con unos costes salariales y no salariales más bajos.

Cuarto, la liberalización del comercio externo con el objetivo de estimular y reforzar la competitividad. En esencia, las reformas comerciales se preocupan de incentivar las exportaciones y fomentar una mayor competitividad de las empresas privadas.

Quinto, la reforma del mercado financiero también reduce la intervención estatal y tratan de facilitar la afluencia del capital extranjero.

Estos cinco factores conforman el núcleo de las reformas neoliberales que, en grado distinto, se han puesto en marcha en los países latinoamericanos (Kay, 2013).

¿Por qué el neoliberalismo se ha convertido en el enfoque dominante? Pues, la adopción de una política económica neoliberal se puede entender como una respuesta específica al impacto de la crisis de la deuda que estalló en los ochenta. En muchos países, el nuevo enfoque también constituía una reacción a lo que se percibía como el fracaso económico del enfoque estructuralista previo.

Aunque, tal como ya se ha mencionado, los partidarios del enfoque neoliberal no proponen ninguna política sectorial específica, sí han criticado fuertemente todos aquellos enfoques de desarrollo rural que, a su parecer, proponían medidas discriminatorias contra la agricultura. En particular, los neoliberales han apuntado su crítica al enfoque estructuralista, que abogaba una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y lo han acusado de presentar un 'sesgo urbano' y pro-industrial. También los neoliberales critican la política de precios y de comercio externo de los estructuralistas que consideran discriminatoria. La expresan mediante su tesis de la 'baja tasa de retorno o ganancia' o del 'sesgo contra la agricultura' (Bautista, 1993).

De todos modos, incluso si se puede establecer la existencia de un sesgo urbano en la política pública del gobierno, todavía hay que probar que dicho sesgo sea la principal causa de un rendimiento insatisfactorio del sector agrario. Desde el punto de vista de estructuralistas y teóricos de la dependencia, de existir un sesgo contrario al sector agrícola, habría afectado principalmente a los campesinos y a los peones, ya que el estado había compensado parcial o completamente a los terratenientes y a los agricultores capitalistas por cualquier efecto negativo de la política de precios y de comercio externo, ya que estos últimos habían sido los principales, sino los únicos, beneficiarios de toda una serie de generosas subvenciones a créditos, fertilizantes, importaciones de maquinaria y asistencia técnica. Además, los terratenientes se beneficiaban del sistema impositivo que no gravaba, o sólo de manera mínima, la propiedad de la tierra y, al mismo tiempo, se beneficiaban del bajo poder de negociación de los trabajadores rurales asalariados, ya que el gobierno ponía dificultades a la organización de éstos, dejándolos desprotegidos frente a los abusos de los patrones. Luego, para los estructuralistas y los dependentistas, el pobre rendimiento de la agricultura se derivaba en su mayor parte de una estructura de propiedad de la tierra ineficiente y del dominio del latifundismo, y no tanto de políticas de precios y tasas de comercio externo supuestamente discriminatorias

La crisis de la deuda de los años ochenta y la adopción de 'programas de ajuste estructural' por parte de la mayoría de países latinoamericanos ha estimulado las exportaciones agrícolas, que han venido creciendo más rápido que la producción

agraria para el mercado local, invirtiendo, pues, la tendencia dominante durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Desde la década de los setenta, en algunos países, los agricultores capitalistas ya habían empezado a inclinarse por 'exportaciones agrícolas no tradicionales', por ejemplo con el cultivo de la soja. Posteriormente, las devaluaciones de la moneda nacional han estimulado las exportaciones agrícolas lideradas por los complejos agroexportadores. Pero ello no siempre ha creado un mayor ingreso en divisas extranjeras ya que si demasiados países empiezan a incrementar la exportación de las mismas mercaderías agrícolas, los precios pueden bajar aún más que el aumento de la cantidad exportada.

En general, los granjeros capitalistas han cosechado los beneficios del neoliberalismo ya que disponen de los recursos requeridos para poder responder relativamente rápido a las nuevas oportunidades y los desafíos de la política comercial neoliberal. Para los campesinos, el mercado de la exportación es demasiado arriesgado y la nueva tecnología demasiado cara. Además, ésta es inapropiada para la agricultura de pequeña escala y los suelos de baja calidad, dos rasgos conspicuos de la agricultura campesina.

Con respecto a la tierra las políticas neoliberales han abandonado la centralidad que los estructuralistas habían otorgado a la expropiación y la han substituido por un énfasis en la privatización, la descolectivización y el registro y la titulación de tierras (Kay, 2013).

El surgimiento de explotaciones agrarias capitalistas, modernizadoras y dirigidas al mercado de exportaciones, se ha visto acompañado por un cambio estructural en la composición de la fuerza de trabajo agrícola. Mientras algunos campesinos han evolucionado hasta convertirse en 'agricultores familiares capitalizados' o en 'agricultores campesinos capitalistas', muchos otros se han convertido en 'semiproletarios', cuya principal fuente de entradas se nutre de la venta de su fuerza laboral, más que de los productos de su minifundio

El viraje hacia el trabajo asalariado ha ido de la mano del crecimiento del trabajo asalariado temporal o estacional. En muchos países, el trabajo asalariado permanente está en declive, incluso en números absolutos, mientras que se han registrado grandes aumentos del trabajo temporal. Si hace algunas décadas las dos terceras partes del trabajo asalariado era fijo y una tercera era temporal, hoy la proporción se ha invertido en la mayoría de los países. El crecimiento del trabajo temporal es particularmente evidente en aquellos países latinoamericanos cuyas agroindustrias participan en la exportación de frutos estacionales, verduras y flores (Kay, 2013).

En conclusión, aunque las estrategias neoliberales han transformado la agricultura

latinoamericana, no han resuelto los problemas de la pobreza rural, de la exclusión y de la privación de tierras para una parte significativa de la población campesina. Durante los años noventa, los índices de pobreza se han mantenido tozudamente altos, afectando a más de la mitad de la población rural, mientras que la tasa de crecimiento agropecuaria ha estado por debajo de su nivel histórico y los aumentos de producción se han concentrado entre los agricultores capitalistas, fuera del alcance de la mayor parte del campesinado. Los beneficios potenciales de unos derechos de propiedad claramente definidos pueden ser sustanciosos, teniendo en cuenta que alrededor de la mitad de las propiedades rurales carecen del correspondiente título registrado, pero el contexto económico y sociopolítico conspira contra los pequeños agricultores. Por lo tanto, si bien es improbable que se vuelvan a dar grandes reformas agrarias de tendencia colectivista, la solución del problema agrario en América Latina todavía exige cambios en el sistema de acceso a la tierra y al proceso neoliberal de desarrollo desigual y excluyente (David, 2000).

#### **1.2.4 El enfoque neoestructuralista y el desarrollo rural.**

El neoliberalismo ha inaugurado una nueva fase en el desarrollo de América Latina, particularmente por lo que se refiere a las nuevas relaciones con la economía mundial. Es un cambio que se puede calificar de paradigmático. El estructuralismo no apreció la importancia fundamental que la competitividad en el mercado mundial podía tener en la transformación de las economías y sociedades. Los estructuralistas pensaban que las economías latinoamericanas se podían proteger a sí mismas de las fuerzas globales y que podían continuar confiando en las ventajas comparativas de la producción minera y de productos primarios básicos, al tiempo que promocionaban una industrialización orientada hacia el mercado interno. En contraste, el neoliberalismo cree en una apertura completa de las economías nacionales a los mercados globales, sin mediación estatal alguna. Consecuentemente, se muestra dispuesto a sacrificar los sectores no competitivos, sobre todo en la industria, a posibles competidores foráneos. Son las fuerzas del mercado mundial las cuales dictan las transformaciones económicas internas. El corolario ha sido el retorno a la dependencia en las ventajas de los recursos naturales (Kay, 2013).

#### **1.2.4.1 Transformación productiva con equidad.**

El enfoque neoestructuralista surgió a finales de los ochenta y principios de los noventa como una respuesta estructuralista al enfoque neoliberal y también como un intento de acomodarse a la nueva realidad modelada por la globalización neoliberal

'El neoestructuralismo comparte con el estructuralismo la postura básica de éste, según la cual, las causas del subdesarrollo en Latinoamérica no se localizan en distorsiones de las relaciones de precios inducidas por las políticas gubernamentales, sino que más bien tienen sus raíces en factores endógenos estructurales. El neoestructuralismo también ha sometido a un detallado examen crítico algunas presunciones claves del estructuralismo, especialmente aquéllas que se asientan sobre una confianza excesiva en un intervencionismo estatal idealizado, así como su exagerado pesimismo respecto a las posibilidades de la exportación y el reconocimiento insuficiente de la importancia del despliegue oportuno y adecuado de estrategias que aborden los desequilibrios macroeconómico, particularmente ha revisado su infravaloración de los aspectos financiero y monetario (Ramos, 1983).

Como en el caso del estructuralismo, la principal fuerza que sostiene este enfoque es la CEPAL, quién publicó dos documentos cruciales sobre la transformación productiva y la equidad social, que proporcionaron el marco para una serie de estudios sobre temas diversos que han desarrollado elementos distintos del enfoque neoestructuralistas, temas tales como la sustentabilidad ambiental, los recursos humanos, el regionalismo, las vinculaciones macro y macroeconómicas, la ciudadanía y la globalización. De hecho, a pesar de algunas limitaciones, el neoestructuralismo es quizás la única alternativa factible y creíble al neoliberalismo en las presentes circunstancias históricas.

El neoestructuralismo continúa insistiendo en que el estado debe representar un papel decisivo en la promoción del desarrollo, alentando, por ejemplo, el desarrollo de los recursos humanos y una distribución equitativa del crecimiento económico. El éxito económico del modelo de Asia oriental refuerza la posición neoestructuralista pero reconoce la necesidad de reformar el aparato estatal para así lograr una mayor y mejor capacidad de gestión del estado que a su vez obtenga una mayor legitimidad de la ciudadanía.

Otra lección que los neoestructuralistas han aprendido de la exitosa historia de los nuevos

países industrializados de Asia oriental es la necesidad de integrarse selectivamente en la economía mundial y de crear ventajas competitivas a través de políticas sectoriales bien diseñadas. Semejantes estrategias sectoriales y exportadoras tratan de buscar los nichos del mercado mundial y establecer, a contracorriente, empresas con mayor capacitación, más avanzadas tecnológicamente y con mayor valor económico agregado. Se contemplan como cruciales las políticas que buscan mejorar el conocimiento y la capacidad tecnológica nacional. Así pues, los neoestructuralistas continúan poniendo el acento en la educación, aunque hacen menos mención de la necesidad de reformas agrarias, ya que éste se ha convertido en un tema políticamente delicado en muchos países latinoamericanos (Kay, 2013).

En comparación con el estructuralismo, el neoestructuralismo otorga mayor importancia a las fuerzas de mercado, a la empresa privada y a la inversión extranjera directa, pero continúa defendiendo que el estado debería gobernar al mercado. Con todo, en el pensamiento neoestructuralista, el estado ya no desempeña el rol de pivote del desarrollo que le atribuían las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) del estructuralismo, dado que las empresas estatales se deben limitar básicamente a proporcionar los servicios fundamentales, como la salud o la educación, pero no deben continuar llevando a cabo actividades directamente productivas a través de empresas estatales. También se restringe la capacidad de dirección estatal de la economía, pues el proteccionismo y las subvenciones sólo se recomiendan de forma restrictiva y esporádica, en marcado contraste con el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, el estado debe regular y supervisar el mercado para proteger a los consumidores y evitar la competencia desleal entre los productores. También se reconoce el imperativo del equilibrio macroeconómico, ya que ahora se considera que la estabilidad fiscal y de precios es una condición para el crecimiento, algo que no siempre se había hecho en el pasado. Otro elemento clave del neoestructuralismo es una preocupación mayor por la equidad y la reducción de la pobreza exigiendo una acción especial del estado e involucrando también a la sociedad civil a través de las ONGs y otras instancias.

El posicionamiento con respecto al mercado mundial ha cambiado mucho, ya que ahora la dirección estratégica que debe tomar la economía se orienta hacia la exportación, en lugar de la sustitución de importaciones. Pero este viraje hacia los mercados mundiales del neoestructuralismo tiene lugar en el seno de una estrategia de 'desarrollo desde adentro' en contraste con la estrategia neoliberal que privilegia el

'desarrollo hacia fuera' (Figueroa, 1993).

#### **1.2.4.2 Neoestructuralismo y desarrollo rural.**

Con respecto al desarrollo rural, los neoestructuralistas, al contrario que los liberales, propugnan que la política agraria debe reconocer la heterogeneidad de los productores y, en consecuencia, diseñar estrategias y políticas públicas diferenciadas, particularmente a favor de los agricultores campesinos, de tal manera que puedan superar las tendencias del mercado contrarias a sus intereses, al tiempo que ven fortalecida su capacidad productiva y su competitividad. Su objetivo es el de crear mercados más transparentes y competitivos, reducir sus distorsiones y facilitar el acceso de los campesinos a información, servicios y mercados. Además, se deben fomentar programas especiales que incrementen la competitividad de los campesinos. Por ejemplo, explorando las posibilidades de:

- a) mejorar su capacidad tecnológica, con lo cual, se elevaría su productividad;
- b) implicándolos en actividades más provechosas, al cambiar sus patrones de producción a través de programas de reconversión productiva, por ejemplo, apuntar hacia nuevos cultivos, tales como flores, verduras o frutas, para los que se pueden hallar nichos dinámicos en el mercado de exportaciones, sobre todo por lo que se refiere a los productos agrícolas no tradicionales (Kay, 2013).

Los neoestructuralistas también visualizan ciertas oportunidades que pueden ofrecer las agroindustrias transnacionales para el desarrollo campesino y rural en contraste con el enfoque de la dependencia que era extremadamente crítico con las empresas multinacionales. De hecho, se espera que las agro-industrias puedan facilitar el acceso a nuevos paquetes tecnológicos y financieros, nuevos mercados y nuevos y más provechosos productos, que favorezcan la reconversión productiva campesina, realizando consecuentemente la competitividad y los ingresos del campesinado. También se piensa que las agroindustrias y la agricultura de contrato proporcionan oportunidades de empleo útiles a los trabajadores rurales, particularmente a través de la instalación de plantas procesadoras agroindustriales.

En el enfoque neoestructuralista la economía campesina ofrece ciertas ventajas en comparación con las explotaciones capitalistas: los campesinos pueden producir mercaderías agrícolas recurriendo a menos insumos importados, así como generar más

empleo por unidad de producción, lo cual tiene consecuencias favorables en la balanza de pagos, el empleo y en la distribución de los ingresos.

Respecto a los programas del gobierno para el desarrollo de los campesinos, tales como la asistencia técnica, ahora se tiene que materializar con mayor efectividad que en el pasado y a un costo más bajo. Eso puede significar que dichos servicios dejen de ser una competencia exclusiva del estado y los puedan proporcionar el sector privado, las ONGs o sociedades mixtas, públicas y privadas. Se deben reducir al mínimo las subvenciones y definir más precisa y efectivamente sus objetivos y sus beneficiarios, de tal manera que se maximicen los beneficios y se minimicen los costos. Esto pone al gobierno en el dilema de elegir dichos grupos beneficiarios. Hay que hacer una distinción entre los campesinos con potencial productivo y aquellos que son fundamentalmente productores de subsistencia; debido a la limitación de recursos, los programas sólo apuntan hacia los campesinos mejor situados económicamente, es probable que contribuyan a la exacerbación de la diferenciación campesina. Se hace una distinción más refinada entre los campesinos que ofrece más oportunidades frente a los campesinos de menores posibilidades. Para los neoestructuralistas los campesinos sin potencial productivo pueden lograr una viabilidad económica a través de apoyos estatales, tal como hemos mencionado, y que los neoliberales no están dispuestos a contemplar por su visión más estrecha sobre las posibilidades y ventajas económicas y sociales generales de una agricultura campesina y por ser contrarios a políticas diferenciadas a favor del campesinado (Kay, 2013).

#### ***1.2.4.3 Modernización democrática e incluyente.***

Los neoestructuralistas han defendido que, si la reforma liberal pretende conseguir que los países latinoamericanos resulten verdaderamente más competitivos en un mundo globalizado, no se puede limitar a intentar que sus economías se orienten más hacia el mercado. La cuestión clave es la relación del estado con el proceso de cambio económico. El viraje ideológico hacia una reducción del papel del estado en la economía puede no producir la economía modernizada y competitiva que se espera de la reforma neoliberal. Si ese fuera el caso, no se daría un crecimiento económico sostenido que es un requisito para que los gobiernos puedan enfrentarse a la deuda social y puedan empezar a rectificar los patrones altamente desiguales de distribución de ingresos. Por necesario que sea alcanzar y mantener el equilibrio macroeconómico, no es una condición suficiente para conseguir el crecimiento y la equidad. Para los

neoestructuralistas, la equidad también es necesaria para lograr la competitividad, ya que una competitividad genuina se tiene que fundamentar sobre el progreso tecnológico y no sobre los salarios bajos y sobre el expolio de los recursos naturales.

Con todo, en contraste con el estructuralismo, el neoestructuralismo pone más énfasis en la participación de distintos sectores de la sociedad civil, tales como ONGs y organizaciones locales, en el proceso de desarrollo económico. Los neoestructuralistas tienen como objetivo la concertación de los sectores públicos y privados en la tarea de conseguir un crecimiento equitativo. Para tal efecto se propone también una mayor descentralización de las actividades del estado para facilitar una mayor interacción entre el gobierno y la sociedad civil a nivel regional y local. Los neoestructuralistas ven con mucha preocupación la transformación neoliberal del sector rural por profundizar su carácter heterogéneo, por sus consecuencias excluyentes sobre la mayoría del campesinado y por su limitado dinamismo, excepto en ciertos productos de exportación (David M. B., 2001) .

En el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), acuñaron la frase 'modernización democrática e incluyente', para indicar que era necesario apartarse del modelo vigente de modernización neoliberal de la agricultura para acercarse a una estrategia de desarrollo rural inclusiva y participativa que apuntase a la reducción del creciente dualismo en el campo. El abismo tecnológico abierto entre los productores campesinos y los capitalistas, en gran medida durante la modernización neoliberal, se tiene que cerrar o, al menos, reducir significativamente. Paralelamente, se debe incluir al campesinado en el diseño de las políticas agrícolas y en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural. Así, se tiene que forjar una nueva relación entre la productividad, la equidad y la democracia (Calderón, 1992).

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

Considerando los seis enfoques de desarrollo rural: modernización, estructuralismo, dependencia, neoliberalismo, neoestructuralismo y estrategias de vida rural, que son los más significativos, tanto teórica como operativamente, en la América Latina desde mediados del siglo pasado. El enfoque neoliberal es sin duda el dominante en la actualidad, por lo menos en cuantos a las políticas públicas. Los neoliberales se declaran firmes creyentes en el mercado libre y en el sistema capitalista a nivel mundial. Es una visión demasiado unidimensional del mundo.

Se ha tratado de mostrar que el desarrollo rural no se puede analizar aisladamente y que se tiene que ubicar en la problemática más amplia del proceso de desarrollo en general, tanto a escala nacional como internacional. Ésta es la razón por la que, en cada enfoque, se ha presentado su concepción general del desarrollo, para después relevar su visión específica sobre el desarrollo rural. También se ha resaltado los enfoques estructuralista, de la dependencia y neoestructuralista, ya que son las contribuciones más originales que han surgido desde Latinoamérica. El enfoque de las estrategias de vida, aunque surge en Europa, se nutre fundamentalmente de una visión opuesta al enfoque de la modernización y el neoliberalismo, ya que al partir de la base, de lo local, de los conocimientos campesinos del mundo subdesarrollado, logra captar en gran medida las dinámicas de transformación de la sociedad rural de dichas regiones. Además se pueden observar ciertas influencias de los estudios rurales latinoamericanos (y de otras regiones) sobre dicho enfoque, especialmente de las investigaciones sobre la nueva ruralidad (Kay, 2013).

Los análisis sobre las relaciones de género, el medio ambiente, los indígenas y la pobreza han tenido un auge en estas últimas décadas. Son temas transversales de gran relevancia y la mayoría de los enfoques presentados no le han concedido la importancia que éstos temas merecen, en el mejor de los casos, o los han ignorado por completo, en el peor de los casos.

Finalmente, se propone un nuevo enfoque para los estudios rurales. La riqueza de los estudios sobre la nueva ruralidad y los varios análisis críticos del modelo neoliberal, especialmente desde el enfoque de la dependencia y neoestructural, sugieren que tales estudios se pueden sintetizar en un nuevo enfoque que se podría denominar 'globalización dependiente' o 'dependencia globalizante'. Tal como hemos visto, con las políticas neoliberales se está transformando profundamente la economía y sociedad rural latinoamericana lo que implica un cambio cualitativo en el proceso del desarrollo del capitalismo de la región. Se puede resaltar particularmente la gran apertura de las agriculturas latinoamericanas al mercado mundial; la liberalización de los mercados de capital, trabajo y tierra; el creciente dominio de los complejos agroindustriales, de las inversiones extranjeras y de las exportaciones; la capacidad decreciente de los estados nacionales en influenciar las transformaciones rurales; y, el mayor poder de los capitalistas sobre los campesinos y trabajadores rurales, a pesar de las nuevas movilizaciones y protestas sociales. Todos estos elementos, además de otros, que configuran una nueva dinámica de transformación se pueden captar mejor con un enfoque de la

‘globalización rural dependiente’ o ‘dependencia rural globalizante’. El término dependencia es importante que se mantenga, a pesar de las múltiples críticas que se han hecho a la teoría de la dependencia, por dos razones. Por un lado, los procesos de la dependencia se han agudizado con la nueva fase neoliberal del capitalismo y, por otro lado, el término globalización simplemente no es lo suficientemente preciso ya que hay múltiples visiones sobre la globalización, desde positivas a críticas. Sin embargo, al combinar ambos términos se recoge, por un lado, un rico e original (aunque quizás poco sistemático) pensamiento latinoamericano y se lo actualiza combinándolo con la visión crítica de los análisis de la globalización. Con ello también se estimularía una cierta fusión de las contribuciones latinoamericanas a los enfoques sobre el desarrollo y subdesarrollo con las contribuciones europeas (y norteamericanas) sobre los análisis de la globalización (Kay, 2013).

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

El desarrollo rural, en particular, debe buscar la equidad territorial, de género y social, en el acceso a bienes, servicios y demás beneficios del desarrollo. La equidad es una meta que en los albores del siglo XXI está aún muy distante, ya que los procesos de concentración de la riqueza y de los medios de producción siguen siendo factores que prevalecen. Por ello, la persistencia de la pobreza es un desafío al modelo general de desarrollo y el mayor condicionante a la construcción de una sociedad rural estable.

- La medición y valoración que se haga de lo que es la pobreza exige salir de los esquemas estrechos de la producción, el empleo y el ingreso, como indicadores que se comparan con estándares provenientes de otras latitudes, otros procesos históricos y culturales, y otra posición en la correlación de fuerzas económicas y políticas en el mundo. Se hace necesario, entonces, asumir pobreza y desarrollo como conceptos relativos, puesto que sólo una visión de complementariedad entre la inversión social y el desarrollo productivo podrá redundar en la reducción de los niveles de pobreza y el logro de la justicia y equidad social (Perez, 2001).

En la actualidad, los problemas que afectan a los habitantes urbanos, los problemas del territorio y las zonas rurales, son objeto de atención general y llevan a buscar unas nuevas funciones a los espacios rurales que se constituyan en una vía posible a su reequilibrio y desarrollo. Se destacan las siguientes:

- Equilibrio territorial, para contrarrestar los efectos del despoblamiento, que han sido

inducidos por las políticas orientadas a la concentración urbana y por fenómenos como la violencia en varios países.

- Equilibrio ecológico, en cuanto conservador de ecosistemas y a la producción de paisaje de calidad, abierto y natural.
- Producción de agua limpia y conservación de sus fuentes.
- Espacio para actividades de esparcimiento y recreo al aire libre que, cada vez más, están ampliamente demandadas por los habitantes urbanos.
- Usos agrarios no alimentarios como, por ejemplo, la producción de fibras textiles, la obtención de productos energéticos y de recursos minerales en general.
- Sumidero de contaminantes del aire, del agua y del suelo.

Las nuevas demandas sociales ponen en manos de los habitantes de las zonas rurales la posibilidad de conducir su futuro por una senda posible. Mientras estas funciones constituyen la oportunidad para superar la crisis y encontrar una nueva posición en la distribución de roles en la sociedad, el reto estriba en superar el rechazo de una gran parte de la población rural a abandonar o modificar sus actividades históricas (Perez, 2001).

#### **1.4.1 Del medio ambiente al desarrollo sustentable.**

La preocupación básica surge de la idea de que los recursos naturales están a “disposición del ser humano”, están para su servicio. Los modelos de generación de riqueza se basaron en el uso extractivo de los recursos y los desarrollos tecnológicos en poco consideraban las consecuencias sobre la disponibilidad futura de estos recursos.

Algunos consideran el término como referente a los elementos básicos de la tierra, por ejemplo aire, suelo y agua. Otros consideran que el ambiente consiste sólo en los recursos naturales que el ser humano valore para sus actividades, es decir aquellos que pueden ser utilizados o contaminados por el hombre. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

La concepción de que el medio ambiente es totalizante e integrador sólo formaba parte de

las cosmovisiones de culturas ancestrales, pero no de las sociedades producto de la sociedad industrial occidental y de su fuente, las diferentes revoluciones científicas tecnológicas en que se sustentó. Las ideas de que el ser humano era parte integral de la naturaleza y por tanto requería una idea de convivencia con ella, apoyan la certeza de que no puede existir un desarrollo que excluya la naturaleza en la cual se ubica la organización social.

Una definición general de ambiente debería incluir el rango completo de factores vivos y no vivos de la tierra y sus interacciones. Los recursos vivos abarcarían los animales, incluyendo al ser humano, las plantas y los microorganismos. Los recursos no vivos consistirían en dos elementos: todos los sistemas de soporte físico para la vida, como por ejemplo la geografía, la hidrología, la atmósfera, la materia y la energía; y, los componentes históricos, culturales, sociales y estéticos. Como resultado de las relaciones directas entre ganancias económicas de corto plazo y degradación ambiental, se empezó a ver el ambiente y el desarrollo como dos elementos fundamentalmente contradictorios. Como valores en conflicto uno debía ser relegado en aras del otro. Esta posición apareció para justificar la continua degradación ambiental, como un aspecto necesario del desarrollo (Laciar, 2003).

Sin embargo, los esfuerzos de reflexión y las distintas negociaciones sobre las condiciones en las cuales se deberían insertar las políticas de conservación de recursos naturales en las políticas públicas, condujeron a la definición de conceptos mucho más integradores, en los cuales se considera que el desarrollo moderno, eficiente y generador de riqueza, puede incorporar las previsiones necesarias para que el medio natural y construido se mantenga en niveles aceptables que garanticen su preservación hacia el futuro. El lema “el que contamina paga” reflejó la idea de que la economía podía incorporar, vía incentivos, los principios y objetivos de un desarrollo que hiciera compatible el modelo de crecimiento con las metas de conservación. El desarrollo sustentable busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para suplir sus propias necesidades.

En una evolución trascendental de definición política, el concepto “desarrollo sustentable” fue adoptado casi universalmente por la comunidad internacional, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, desde la publicación del informe de la Comisión Brundtland, y fue institucionalizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), reunida en Río de Janeiro en junio de 1992.

Desarrollo Sustentable es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos,

la orientación de las inversiones y del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están en armonía y mejoran el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades humanas. El concepto supone límites que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y la organización social, y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto, la tecnología y la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino para una nueva era de crecimiento económico (Laciar, 2003).

#### **1.4.2 El desafío de la sostenibilidad.**

El desafío de la sostenibilidad se refleja en la estructura de distribución de la tasa de consumo de recursos y energía en el planeta. Si consideramos que el nivel consumido en la actualidad es excesivamente alto, tal como lo demuestra el incremento de los problemas ambientales clásicos, como cambio climático, pérdida de biodiversidad, desertificación, contaminación o degradación de suelos, es natural pensar que debemos lograr por algún medio una reducción. Sin embargo, las bases de la actual economía soportada en el consumo conducen a la gran paradoja de la crisis ambiental y la desigualdad, que se evidencia en el hecho de que ese alto consumo no se reparte equitativamente entre toda la sociedad humana. Más de la mitad de la población mundial se encuentra por debajo de niveles aceptables de consumo, esto es, por debajo de la línea de pobreza, y solo el 10% más rico de la humanidad tiene el 60% del consumo total de recursos, es decir, soportan la dinámica generadora de riqueza de nuestra sociedad global.

Si el desafío es reducir el consumo de recursos y energía a límites compatibles con la capacidad de regeneración natural, se estaría pensando en la necesidad de hacer descender los niveles generales de consumo de la sociedad en su conjunto. Pero como se ha mencionado, un descenso en el patrón general de consumo significaría incrementar la población en estado de pobreza a cifras que claramente contradicen la idea de la sostenibilidad intrageneracional expresada en el concepto de desarrollo sustentable. Ahora, si se trata de reducir los consumos de ese 10% más rico, se llegaría a un colapso de los motores que dinamizan el crecimiento económico (David M. B., 2001).

Una propuesta como la expresada por el concepto de desarrollo sustentable genera un enorme desafío a la capacidad creadora de nuestra sociedad, es un alto reto para el conocimiento; un compromiso que involucra integralmente todas las áreas del saber, las fuerzas políticas de distinto orden y al conjunto social, como un planteamiento urgente, no sólo para las próximas generaciones, sino para la estabilidad de una estructura altamente desigual e injusta.

Con grandes dificultades este concepto se ha ido apoderando de los diferentes escenarios en los cuales se debate el tema ambiental y su relación con el desarrollo.

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

### **1.5.1. Gobierno central del Ecuador.**

#### ***1.5.1.1 Atribuciones del gobierno central del Ecuador.***

Dentro de las atribuciones de los GAD Parroquiales Rurales, en el Capítulo IV, sección primera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquial Rural encontramos los siguientes artículos de su naturaleza y funciones:

Naturaleza jurídica: Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden.

La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.

Dentro de las sus funciones encontramos: Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial. Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia. Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.

Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos. Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad. Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución. Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias. Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario. Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y, Las demás que determine la ley (Constitución del Ecuador, 2008).

Dentro de las Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural tenemos: 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. 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. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Dentro de la Organización Territorial del Estado podemos señalar que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los

consejos regionales. El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución del Ecuador, 2008).

### **1.5.2 Organización del territorio.**

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía

regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional (Constitución del Ecuador, 2008).

El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y

garantizará la aplicación de estos derechos.

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay* (Constitución del Ecuador, 2008).

### **1.5.3 Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y regímenes especiales.**

Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejalas en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección

popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones (Constitución del Ecuador, 2008).

#### **1.5.4 Régimen de competencias.**

El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

La defensa nacional, protección interna y orden público. Las relaciones internacionales. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. La planificación nacional. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. El manejo de desastres naturales. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. Planificar, regular y controlar el tránsito y el

transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. Fomentar las actividades productivas regionales. Fomentar la seguridad alimentaria regional. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (Constitución del Ecuador, 2008).

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. La gestión ambiental provincial. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Fomentar la actividad agropecuaria. Fomentar las actividades productivas provinciales. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

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

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Preservar, mantener y difundir el

patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (Constitución del Ecuador, 2008).

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

El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 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, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas

competencias. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional (Constitución del Ecuador, 2008).

### **1.5.5 Recursos económicos.**

Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 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.

Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el

ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley (Constitución del Ecuador, 2008).

## **CAPITULO II**

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

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

Política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades (Art.85 de la Constitución). La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.

Entonces, al ser las políticas públicas procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo al artículo 154 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Al hablar de políticas públicas sectoriales, nos referimos a las políticas del nivel de ministerios y secretarías ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría.

La formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas sectoriales son responsabilidad principal de las entidades rectoras sectoriales, con participación de actores sociales y de los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI).

La aplicación de un EBDH (Enfoque Basado en Derechos Humanos) garantiza que los grupos tradicionalmente marginados, excluidos y discriminados alcancen el Buen Vivir. En este sentido, el EBDH coincide con las Agendas para la Igualdad, aportándoles como valor añadido la noción normativa de igualdad y no discriminación que obliga a los gobiernos a combatir la discriminación, a remover los obstáculos que impiden el acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad, y a visualizar y priorizar a esos grupos en las políticas, programas y presupuestos a través de la acción afirmativa.

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

Fundamentos de las políticas públicas sectoriales son: 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.

## **2.2 Rol de las Juntas Parroquiales como entes de planificación territorial**

### **2.2.1 La Junta Parroquial Rural.**

La parroquia, es la forma organizativa primaria de la sociedad moderna y del Estado y se la conoce desde tiempos de la Colonia. Su fundación consistía en reemplazar la organización del auto régimen, los corregimientos y los cacicazgos, con nuevas instancias administrativas y territoriales de corte público, con funcionarios nombrados (a cargo de un área precisa espacial, demográfica y de lo público estatal) idealmente deslindados de la esfera de lo particular en sus tareas oficiales y avvicindados entre los ciudadanos y las poblaciones (Guerrero Cazar & Ospina Peralta, 2003).

Su rol como gobierno local ha estado ligado a diferentes organizaciones con las cuales ha tenido que lidiar en los diferentes procesos de desarrollo. Además que constantemente ha estado vinculada a procesos y mecanismos de poder entre poblaciones blanco-mestizas e indígenas. Ante esto señala Andrés Guerrero (2007:4) que las parroquias son espacios sociales binarizados y compartimentados de poderes locales autocentrados (blanco-mestizo e indígena), y al mismo tiempo son mundos de un sentido común homogenizante, a la vez autocentrado en conflictos con historias y lógicas propias.

Según la ley orgánica de la Junta Parroquial Art.3, "la junta parroquial rural será persona jurídica de derecho público, con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes vigentes, con autonomía administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus objetivos. Su autonomía fue definida desde la constitución de 1998 (Art.228) sin embargo en la realidad no se conformó como gobierno seccional autónomo. Es a partir de la Constitución del 2008 que realmente asume su papel de gobierno seccional autónomo y que está indicado según el Art. 238:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados, las juntas parroquiales rurales y los consejos municipales, provinciales y regionales. Las juntas parroquiales tendrán facultades reglamentarias a diferencia de los otros niveles de gobierno que poseen facultades legislativas en al ámbito de sus competencias.

El Art. 255 menciona que cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, sus atribuciones y responsabilidades estarán determinadas en la ley. Estos organismos representan el último peldaño en la escalera de la descentralización y el primero de la participación ciudadana. En los últimos años han sido consideradas como el gobierno local más cercano a la comunidad.

El rol que juega el gobierno parroquial en ciertos casos, atenúa la persistencia de prácticas políticas locales como el cacicazgo o la relación clientelar de la Parroquia ante el Municipio o el Consejo Provincial.

En conclusión la Junta Parroquial Rural representa tanto un ámbito de poder como un espacio social complejo que se inserta en múltiples maneras en la problemática de las comunidades y en otras formas de organización de los espacios rurales. A nivel local, se constituyen en instancias mediadoras que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales a nivel de la comunidad (Guerrero Cazar & Ospina Peralta, 2003).

### **2.2.2 Enfoque del desarrollo local.**

El desarrollo local debe ser pensado desde los espacios locales territoriales y desde el ámbito de acción de los gobiernos locales. Para este autor el desarrollo exige una perspectiva pluridimensional en la medida que abarca problemas de orden económico, social, político y ambiental (Luciano, 2006).

En lo local se reproducen, por lo general, las características y tendencias económicas, culturales, institucionales y políticas. Estas prácticas se expresan en el paternalismo, el caudillismo, las redes clientelares, la permanente ruptura institucional, pero también en la inequitativa distribución de la riqueza y en el acceso a las condiciones básicas.

(Arocena, 1995) Manifiesta que los gobiernos locales son actores determinantes de los procesos de desarrollo y son el eje articulador de las dinámicas participativas. El énfasis en el buen gobierno de este enfoque es formal, pues no cuestiona el modelo de desarrollo, las estructuras sociales y económicas cerradas y excluyentes. Es un enfoque centrado en lo local con estrategias de articulación con otros niveles de gobierno, está caracterizado como “localista” pues concibe que las soluciones a todos los problemas del desarrollo se encuentren y pueden darse en el plano del gobierno local.

### **2.2.3 Participación en el gobierno local.**

Los espacios de participación a nivel local pueden ser analíticamente divididos en varios ámbitos de acción e interacción. El primero compete las acciones de participación del

gobierno a nivel interno; y el segundo se refiere al espacio externo que comprende las áreas de articulación entre los ámbitos y las instancias de participación en planificación y concertación del desarrollo local. ¿Cómo se desarrollan los espacios de participación a nivel local?

La participación y el gobierno local en las comunidades y ámbitos locales se operativiza mediante tres instituciones: La directiva comunal, la asamblea general y el dirigente (para este caso el presidente de la Junta Parroquial Rural). Las dos primeras corresponden a las estructuras formales del gobierno y a los ámbitos que se ejerce en el micro poder local.

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

Uno de los desafíos más complejos para el desarrollo rural es la institucionalidad, entendida como las reglas de juego, los acuerdos, las organizaciones, el uso de las costumbres y prácticas que las comunidades han ido sistematizando y el desarrollo de la confianza entre los actores y la gobernabilidad.

Es necesario distinguir el fortalecimiento institucional del desarrollo de instituciones. El primero busca la eficiencia y 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. El segundo es más complejo, requiere la innovación, allegar nuevas maneras de hacer las cosas, nuevos acuerdos, relaciones y reglas de juego entre los actores y capacidades para enfrentar choques externos y riesgos, como el cambio climático. Implica el cambio de costumbres, dar vía libre a nuevas iniciativas de las comunidades para resolver sus problemas, nuevos canales de comunicación de los actores sociales con el Estado y el resto del mundo, las transformación de las organizaciones y cambios en la cultura institucional.

El fortalecimiento institucional requiere del conocimiento de nuevas técnicas en la administración pública y privada, y el desarrollo institucional exige un gran conocimiento científico de la naturaleza de los procesos, las actitudes de las personas, sus proyectos de vida, la dinámica de los procesos y sus incidencias en la vida de las personas y las comunidades. Así, este es un desafío de la modernización y la modernidad 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 la creación de

nuevas redes de colaboración, la explotación de complementariedades y el estímulo a la participación y la iniciativa social, como lo han indicado (Martín, 2009) y (Martínez Nogueira, 2009).

En resumen, el desarrollo y fortalecimiento de institucionalidad, pública y privada, el mejoramiento de las relaciones, entre ellas el establecimiento de reglas de comportamiento claras y su cumplimiento contribuyen a la creación de un ambiente que favorece la consolidación de iniciativas de empresariedad local.

#### **2.4 Análisis de los tres ejes estratégicos de desarrollo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.**

Si bien los modelos cuantitativos son necesarios en un ejercicio prospectivo (enfocarse en el estudio del pasado y del presente para avizorar posibles futuros), es más importante combinar la rigurosidad, la imaginación, la racionalidad y el conocimiento emocional. Este estudio prospectivo realiza un análisis riguroso de variables clave y escenarios, pero además desarrolla una propuesta multidisciplinaria para guiar la política pública hacia la ejecución de un proyecto, de un sueño: la sociedad del Buen Vivir (Pinto, 2008).

La visión de largo plazo define hacia dónde y cómo deben darse los siguientes pasos para la profundización del nuevo modo de acumulación, distribución y redistribución, al 2030. La acumulación de riqueza y su redistribución se realizan mediante procesos sistémicos afirmados en los principios y derechos del Buen Vivir. Por ello, se plantea la redefinición de la actual formación socioeconómica y sus condicionamientos institucionales a fin de lograr la transición de una estructura económica primario-productora, a una economía generadora de alto valor agregado, mediante la constante creación del conocimiento y la innovación social y tecnológica (Senplades, 2009). El objetivo de la estrategia es pasar de una economía basada en recursos naturales finitos hacia una economía sustentada en recursos infinitos, mediante una apropiación científica, económica e industrial, del conocimiento que permita fortalecer las capacidades de la población ecuatoriana. Para lograrlo, se identifican potenciales endógenos y se construyen senderos de diversificación productiva desde los territorios. También se diseñan estrategias diferenciadas de actuación intersectorial, se fomenta el aprendizaje interactivo y se apoya la emergencia de nuevas formas solidarias de producción y de nuevos modos de producir los bienes existentes, para mejorar la productividad con sustentabilidad ambiental e inclusión social.

Se trata de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la

democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de igualdad social y material. Es necesario empoderar a la sociedad y no al mercado, como ocurrió en el neoliberalismo; ni al Estado, como en el “socialismo real”. La estrategia de acumulación, distribución y redistribución considera cuatro ejes, interactuantes y complementarios entre sí en el largo plazo: a) cierre de brechas de inequidad; b) tecnología, innovación y conocimiento; c) sustentabilidad ambiental, y d) matriz productiva y sectores estratégicos. Los ejes definidos se analizan de manera conjunta, a fin de resaltar la interrelación entre sus principales fuerzas de cambio.

El PNBV 2009-2013 propone una estructura y unos contenidos encaminados a la satisfacción de las necesidades. Establece 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, cada uno de los que cuenta con un fundamento y un diagnóstico que dan paso a un conjunto de políticas y de lineamientos de política; además, los 12 Objetivos se complementan con un listado de metas e indicadores para dar seguimiento y evaluar su cumplimiento (PlanNacionalBuenVivir, 2014).

Los 12 Objetivos sirven como principal directriz para la concertación de las acciones sectoriales con la planificación nacional. Antes que responder a una lógica sectorial, responden a una lógica transversal que estimula la articulación de los diferentes sectores en lugar de dividirlos en parcelas autocontenidas.

Los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir son: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Mejorar la calidad de vida de la población. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. Garantizar el acceso a la participación pública y política. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

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

Las Políticas de Estado en el marco territorial de las Juntas Parroquiales se revelan a través de:

### **2.5.1 Agendas Sectoriales y Territoriales.**

Las Agendas Sectoriales son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo, y funcionan como nexo entre el PNBV y las políticas de los ministerios y secretarías ejecutoras. De esta manera, establecen la direccionalidad del proceso de transformación y las prioridades de gobierno para los cuatro años de cobertura del PNBV 2009-2013, dentro del marco constitucional, y en concordancia con la visión estratégica de largo plazo plasmada en la ELP. Las Agendas Sectoriales, elaboradas por los Ministerios Coordinadores en conjunto con sus entidades coordinadas, contienen la visión de desarrollo para el área de su competencia, determinan las directrices de política intersectorial para las entidades coordinadas y presentan el conjunto de acciones de la gestión pública en dicha área.

El PNBV hace una importante apuesta por concertar la tradicional dimensión sectorial con una menos explorada, pero no menos importante, dimensión territorial. Se debe recordar que, de acuerdo al artículo 4 de la Constitución:

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma sub- marina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

Como otra de sus principales innovaciones, el PNBV 2009-2013 incorpora la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y las Agendas Zonales. La ETN, de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Propone una mirada a nivel país de los impactos de la acción pública en los territorios, propiciando la

construcción de un modelo deseado que revierta las tendencias inequitativas que se han expresado en un modelo territorial excluyente y fragmentado. Además, es un esfuerzo de partida para comenzar a ver el territorio ecuatoriano de manera integral, tal como lo exige la Constitución, sin descuidar los espacios marítimos ni los derechos que el Estado ecuatoriano ejerce sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria y la Antártida.

Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado. Una parte importante de este trabajo, y que sirve de vinculación con la ELP, son los PEN. En definitiva, lo que se busca son sinergias multinivel con otras iniciativas territoriales, articulando el Gobierno Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), siempre observando las necesidades y potencialidades específicas del territorio (Senplades, Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, 2011).

La ETN se despliega en torno a siete temáticas:

- I. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- II. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- III. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.
- IV. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- V. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- VI. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana.
- VII. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

### **2.5.2 Agendas para la Igualdad.**

La Constitución consagra el principio de la igualdad y no discriminación. El artículo 11, inciso 2, establece que todas las personas, tanto individuales como colectivas (comunidades, pueblos, nacionalidades y territorios), son iguales ante la ley, que gozan de

los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que no pueden ser discriminadas por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente.

Las Agendas Sectoriales y Políticas Públicas, en observancia de lo expuesto, deben incorporar y transversalizar, en el marco normativo del Buen Vivir, un EBDH que comprenda, si bien no limite, a los enfoques de igualdad y de ambiente, reconociendo la importancia de corregir las inequidades estructurales del pasado que han marginado o puesto en situación de desventaja a individuos, sectores, grupos y colectividades de la sociedad ecuatoriana, entre ellos a mujeres, a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas (gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero, intersex y queer – GLBTTIQ), a los pueblos y nacionalidades, a las personas con discapacidad (física, visual, auditiva, mental, etc.), a las personas inmigrantes irregulares, asiladas o refugiadas, a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, entre otros.

Esta Guía toma al EBDH como puerta de entrada para abordar los enfoques de igualdad puesto que ofrece un marco común de actuación y tiene como base los principios de igualdad y no discriminación, sostenibilidad ambiental, participación y rendición de cuentas que comparten todos los enfoques. Adicionalmente, el EBDH pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos como titulares de derechos, lo cual permite identificar las inequidades de género, edad, discapacidad, etnia y origen nacional. El enfoque de derechos humanos es abarcador y permite hacer operativos enfoques con menor desarrollo conceptual, a la vez que resulta flexible para la aplicación de criterios y herramientas de enfoques que han tenido un mayor desarrollo en el país.

Las normas y estándares de derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el país, constituyen orientaciones para la formulación de políticas encaminadas a la igualdad de género, ciclo de vida, discapacidad, origen nacional y étnico, y sostenibilidad ambiental.

En el nuevo diseño constitucional, según establece el artículo 156, los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y

el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, para lo cual estos Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y también coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

De esa manera, las dimensiones sectorial y territorial deben estar transversalizadas por los enfoques de igualdad en lo concerniente a:

- Género,
- Generacional,
- Discapacidades,
- Interculturalidad, y
- Movilidad humana.

Así, el proceso de formulación de políticas públicas debe apuntar hacia la inclusión en igualdad de condiciones. Su formulación debe contemplar la perspectiva de género, para fomentar cambios profundos de patrones socioculturales, políticos, económicos, que inciden en las estructuras que sostienen la desigualdad y gravitan sobre el orden de género. Asimismo, deben considerar la dimensión etaria para asegurar una perspectiva generacional que vele por las personas a lo largo de su vida, y por las generaciones futuras (PlanNacionalBuenVivir, 2014).

Las políticas públicas deben siempre orientarse a las garantías de derechos que se desprenden de la Constitución, y los instrumentos internacionales procurando el Buen Vivir en los diversos escenarios y ámbitos de la vida. Por ello, las políticas no pueden descuidar el velar porque las personas con discapacidades puedan ejercer plenamente sus derechos, más allá de su condición particular. El reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades es también un componente transformador para consolidar la condición plurinacional del Estado ecuatoriano, conforme al artículo 1 de la Constitución.

No menos importante es que en las políticas públicas se recuerde la obligación para con las personas inmigrantes especialmente respecto de aquellas en condición de irregularidad o refugio, así como de la población ecuatoriana que reside fuera del país, para garantizar y proteger sus derechos.

Además, teniendo en cuenta que la Constitución ecuatoriana es la primera del mundo que consagra los derechos de la naturaleza, es una tarea imprescindible que las políticas públicas incorporen consideraciones ambientales para el Buen Vivir de los y las ecuatorianos. Se apunta, de este modo, a un orden distinto en el que no se trate diferente cuando se deba tratar igual, y en el que, simultáneamente, no se trate igual cuando se deba tratar diferente.

Este esfuerzo reconoce la importancia de contar con políticas públicas que enfrenten los patrones estructurales de exclusión que atraviesan todo el entramado social, transformándolos para replantear, redefinir y reinventar las relaciones sociales. Integrar los enfoques de igualdad al análisis de la sociedad y de las intervenciones públicas implica considerar la situación diferenciada de las personas conforme a sus diversas identidades y expresiones. Alcanzar la igualdad de oportunidades y la igualdad real o material requiere visualizar las diferencias discriminatorias, de manera que se pueda intervenir para erradicarlas, afianzando el camino hacia el Buen Vivir.

### **2.5.3 Planificación Institucional.**

La Planificación Institucional es el nivel más cercano a la ejecución misma de los recursos. Su debida articulación con los demás instrumentos de planificación garantiza que la programación de los recursos públicos responda a las directrices emanadas de la Constitución, los principios y estándares de derechos humanos derivados de los instrumentos internacionales vinculantes, la ELP, el PNBV, las Agendas Sectoriales, Territoriales y para la Igualdad, y las Políticas Sectoriales. De esta forma, la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP) de cada institución deben plasmar la acción pública en consonancia con la planificación nacional.

La PPP es el instrumento de planificación institucional de mediano plazo de todas las instituciones del sector público, que incorpora la programación de los gastos permanentes y no permanentes, conducente al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales atados al PNBV (para el período de mandato). La programación plurianual es referencial e indicativa para la programación anual.

Por su parte, la PAP es el instrumento en el que se concreta la programación de los gastos permanentes y no permanentes para el cumplimiento del PNBV, desde cada institución. Su

vigencia es anual, y se ajusta a los recursos del Estado (Plan Nacional Buen Vivir, 2014).

## **CAPITULO III**

### **STAKEHOLDERS RURAL -TERRITORIAL GADs, Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO**

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

Para el presente trabajo se ha considerado la parroquia Cangahua la cual se encuentra a 13 Km. al sur oriente del cantón Cayambe en la provincia de Pichincha. Tiene una población de 16.231 habitantes según el último censo de Población y Vivienda del año 2010 con una densidad poblacional de 40,76 hab./km<sup>2</sup>. Está compuesta por 46 comunidades y 12 barrios: Asoc., Izacata Grande Asoc., Izacata, Asoc. Pitaná Asoc. Porotog, Asoc. San Vicente Bajo, Asociación San Miguel de Moyabamba, Asociación 16 de Junio, Asociación Porotog, Barrio el Arbolito, Barrio el Calvario, Barrio La Loma, Barrio Mons. Leonidas Proaño, Barrios. Central, Barrio Sucre, Barrio Simón Bolívar, Buena Esperanza, Carrera, Chambitola, Chitachaca, Chumillos Alto, Chumillos Central, Cochaloma, Cochapamba, Compañía Lote 2, Compañía Lote 3, Compañía Lote 4, Comuna San Antonio de Guachalá, Comuna Porotog, Comuna San Pedro

Cuniburo, GualimburoIzacata, Jesús Del Gran Poder, La Josefina, Larcachaca, Libertad, Los Andes, Milagro, Moras, Paccha, Pambamarca, Pisambilla, Pitana Alto, Pitana Bajo, Porotog Bajo, Portadas, Pre. Coop. Porotog Puendal, Pukará Quijuar Quinchuajas, Sagrado Corazón De Jesús San Antonio, San José, San Luis de Guachalá San Vicente Alto, San Vicente de Cangahua Sta. Bárbara, Sta. Marianita de Pingulmí Sta. Rosa de Pingulmí Tsinifu.

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

Cangahua es una de las parroquias rurales más antiguas del cantón Cayambe (Ecuador) y está situada al sureste del cantón. Fue Creada en 1790, despliega conmensurables valores históricos y culturales, que guarda entre su memoria el paso de personajes, que han prevalecido en el avance científico desde la época de los Kayambis, con grandes conocimientos en la astrología, la astronomía, la agricultura, el arte y la medicina; son valores que están presentes en cada anciano de las comunidades, en cada mujer que hace nacer la esperanza de un mañana mejor, en cada hombre que cultiva el presente y el futuro, juntos compartiendo costumbres y tradiciones y viviendo en comunidad, practicando la minga, las fiestas, el arte y la alegría; los guerreros que en Pambamarca y Quito Loma resistieron, los historiadores que escribieron la memoria del tiempo; la posición geográfica de la línea ecuatorial dentro del territorio de Cangahua que muestra la acción magnánima del paso del Taita Inti de sur a norte.

Es por ello que Cangahua representa un referente importante para reescribir la historia de nuestros pueblos, para sentir el orgullo de ser un pueblo con raíces indígenas, para desplegar el auto estima de que somos un pueblo con identidad de rebeldía. La Hacienda Guachalá, en la parroquia de Cangahua guarda una parte importante de la historia del país, pues fue administrada, entre otros, por Gabriel García Moreno, quien introdujo aquí (y en el país) el eucalipto australiano. En el siglo XX, su propietario Neptalí Bonifaz fue electo presidente de la República, y fue también gerente del Banco Central. Su descendiente, el ex -alcalde, Ing. Diego Bonifaz, ha convertido a la antigua hacienda en una atractiva hostería." Guachalá fue uno de los grandes obrajes de la Colonia española. En 1762 perteneció a la familia Borja Freyre; luego pasó a ser de un comerciante quiteño, Manuel Bonilla, quien la adquirió por remate. En los últimos años de siglo XIX, Guachalá y sus anexos fueron adquiridos por la señora Josefina Ascázubi de Bonifaz, cuyos descendientes conservan la hacienda y la dedican fundamentalmente a la ganadería de leche y a las funciones de hostería. Construida con grandes bloques de Cangahua, la hacienda mantiene el aire de casa colonial, con el amplio patio rodeado de corredores, espacio donde tenían lugar ceremonias como la entrega de la "Rama de gallos", al inicio del verano.

Por presión de minifundistas periféricos se logró la desintegración de Guachalá a la que contribuyó la desmembración que sufrió la hacienda entre sus dueños a partir de 1942 pocas propiedades grandes quedan mayores a 1000 has y se espera que sigan fraccionándose, a partir de 1945 una especie de reforma agraria anticipada fue cediendo terrenos gratuitamente o vendiendo a bajos precios sobre todo tierras no cultivables.

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

La parroquia Cangahua geográficamente está entre las coordenadas 00 02 30" latitud sur y 76 12 30" de longitud occidental, tiene una superficie de 331,43 Km<sup>2</sup>, y está limitada de la siguiente manera:

Norte: Desde la desembocadura de la Quebrada San Agustín en el río Pisque, por este río aguas arriba, hasta la confluencia del río Granobles: el Río Guachalá, aguas arriba, hasta la confluencia de los ríos Cariyacu y Chitachaca

Sur: La línea de cumbre de la cordillera oriental de los Andes en dirección este oeste hasta el ramal que sale en dirección norte a la altura meridional del Cangahua. Línea de Cumbre Loma Tape, línea de cumbre de loma silla Guarcuna. La línea de cumbre Ñaña Cungo nacimiento de la quebrada Guanimburo Huayco nacimiento de la quebrada mula de moje; hasta el nacimiento de la quebrada Iguñaró. Quebrada Iguñaró aguas abajo hasta la zanja

que se encuentra en el meridiano

Este: El curso del río Guachalá, aguas arriba que luego toma el nombre de río Chitachaca, aguas arriba, que luego toma el nombre de río Rundococha aguas arriba, hasta sus nacientes en la cordillera Oriental de los Andes y desde allí una línea imaginaria hasta interceptar la línea de cumbre de esta cordillera

Oeste: Desde meridiano 04 zanja que desemboca en el Iguiñaró, aguas arriba hasta la quebrada seca o Pagchabamba, aguas arriba hasta su nacimiento, Jambimache, Otón y el sitio Cochacunga hasta las nacientes de la quebrada del Censo, por la quebrada del Censo aguas abajo hasta la zanja Cuchiloma que corre en dirección este oeste: por la zanja Cuchiloma, hasta encontrar la quebrada Toruco, que luego toma el nombre de Puendal Chico, por esta quebrada aguas abajo que luego toma el nombre de Quebrada Pichacto y San Agustín hasta desembocar en el río Pisque

Altitud.- La parroquia de Cangahua, está a 3.186 m

Clima.- Conforme a la clasificación climática de Pourrut (1.995), el clima de la parroquia que esta, entre 3.000 y 3.500 msnm, es ecuatorial frío de alta montaña, con temperaturas máximas de 20 °C y mínimas de 0 °C; la temperatura media anual es de 4 a 8 °C, humedad relativa mayor al 80 %, precipitaciones anuales de 800 a 2.000 mm, predomina el matorral o páramo.

En la franja menor a los 3.200 msnm, se encuentra la zona oriental y occidental, con un clima mesotérmico semihúmedo, temperatura media de 12 a 20 °C, una mínima de 0 °C y una máxima de 30 °C, humedad relativa de 65 a 85%, precipitación de 500 a 2.000 mm. La estación seca comprende los meses de junio a septiembre y de diciembre a enero en cambio la húmeda de febrero a mayo y de octubre a noviembre.

En las estribaciones orientales el clima es tropical mega térmico muy húmedo, de transición entre la región andina y la amazónica, humedad relativa mayor a 60%, precipitaciones anuales mayores a 2.000 mm.

### **3.4 Aspectos demográficos**

Cangahua es la segunda parroquia más poblada del Cantón Cayambe y se puede decir que ésta si tiene claramente definido el sector urbano del rural. Su población es de 16.231 habitantes y muestra una división de género es de un 49% de hombres frente a un 51% de mujeres.

En el cuadro 1 podemos observar una división de la población de la parroquia por edades y género. Como datos interesantes podemos señalar que entre 1 y 19 años es casi el 50% de

la población, y de 25 a 45 años es el 33%. Es decir que más del 80% se halla por debajo de los 45 años, lo cual revela un componente de jóvenes muy interesante para enfocar políticas de cambio de paradigmas.

**Cuadro 1: Población por grupos de edad y sexo**

GRUPOS DE EDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL
Menor de 1 año	176	170	346
De 1 a 4 años	867	874	1741
De 5 a 9 años	1046	1059	2105
De 10 a 14 años	1080	1030	2110
De 15 a 19 años	936	919	1855
De 20 a 24 años	703	728	1431
De 25 a 29 años	623	672	1295
De 30 a 34 años	492	568	1060
De 35 a 39 años	441	456	897
De 40 a 44 años	348	340	688
De 45 a 49 años	295	303	598
De 50 a 54 años	211	267	478
De 55 a 59 años	228	244	472
De 60 a 64 años	165	171	336
De 65 a 69 años	110	183	293
De 70 a 74 años	88	116	204
De 75 a 79 años	64	102	166
De 80 a 84 años	31	75	106
De 85 a 89 años	12	25	37
De 90 a 94 años	3	6	9
De 95 a 99 años	1	3	4

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

### 3.5 Aspectos políticos

La población de Cangahua fue elevada a estatus de parroquia el 29 de Octubre de 1790, el Gobierno Parroquial de Cangahua actualmente está liderado por el Sr. Bayardo Lanchimba

en calidad de Presidente, la Sra. Janeth Farinango como Vicepresidenta, tres vocales: Sr. Gerónimo Lanchimba, Srta. Marisol Chimarro y Sr. Luis Ulcuango, adicionalmente el Presidente encabeza la Asamblea Parroquial integrado por todos ellos.

La gestión del Gobierno Parroquial se orienta por el Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe que siendo resultado de un proceso participativo de consulta y debate consensuado por los distintos actores, constituye un instrumento que de manera sistematizada y ordenada, jerarquiza los principales lineamientos, políticas, objetivos, estrategias, planes, programas, subprogramas y proyectos, sobre distintos aspectos del desarrollo parroquial encaminados a conseguir el mejoramiento de vida de los ciudadanos de la parroquia. El Plan Operativo Anual (POA) ha sido construido en un proceso sistemático consensuado por los actores locales en el seno de la Asamblea Parroquial.

La Asamblea Parroquial es la reunión de todos los actores sociales de la parroquia que profundizan el análisis de la situación de la parroquia, define los lineamientos generales del desarrollo, de acuerdo a sus intereses, definen las necesidades y organizan las demandas por temas. Dentro de la Asamblea existe el Concejo de Planificación Parroquial el cual formula programas y define proyectos. Una de sus responsabilidades es la definición del Plan Operativo Anual para los que señalan un presupuesto aproximado. Los proyectos y los planes son presentados a la Asamblea Parroquial la que los analiza y establece los mecanismos para negociar las fuentes de financiamiento para la ejecución de los proyectos y, en especial, el plan operativo anual. Este ente de la Asamblea Parroquial realiza el seguimiento y la evaluación de estos procesos.

Los actores locales que conforman la Asamblea Parroquial de Cangahua son todos y cada uno de los grupos, instituciones u organizaciones sociales que expresan el interés de un determinado sector de los pobladores al que representan. Estos actores se interesan por inscribir sus propuestas particulares en un proceso de construcción del desarrollo parroquial y están dispuestos a negociar y concertar con otras fuerzas comunitarias la realización de un Plan de Desarrollo que es de beneficio común. Las comunidades rurales u organizaciones barriales tienen una base territorial concreta en tanto que, las organizaciones no gubernamentales u ONG, organismos educativos, de deporte, autoridades parroquiales y cantonales, aunque no posean territorialidad, actúan para el desarrollo

En el nivel local más reducido, o comunidad, ejerce el gobierno el cabildo o directiva comunitaria cuyo rol fundamental es la custodia de la paz colectiva para lo cual, por un lado, ejerce funciones de juez de conflictos intra e interfamiliares que afectan la convivencia

armónica de la vecindad; y, por otro, procura el desarrollo comunitario.

### 3.6 Aspectos económicos

La Población Económicamente activa al año 2010 fue de 24.078 personas, de las cuales el 50% se halla en edad de trabajar, un 20% se halla inactiva, y un 30% se halla activa.

La población económicamente activa de la parroquia Cangahua se encuentra ocupada predominantemente en actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con 63,0%, a la construcción el 10%, comercio al por mayor y menor el 3% y a las industrias manufactureras el 2%. En el cuadro 2 podemos observar un mayor detalle de éstas actividades.

**Cuadro 2: Población Económicamente Activa por rama de actividad**

RAMAS DE ACTIVIDAD	CASOS	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4.639	63%
Explotación de minas y canteras	3	0%
Industrias manufactureras	151	2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	5	0%
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	29	0%
Construcción	764	10%
Comercio al por mayor y menor	200	3%
Transporte y almacenamiento	139	2%
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	39	1%
Información y comunicación	18	0%
Actividades financieras y de seguros	8	0%
Actividades inmobiliarias	1	0%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	13	0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	63	1%
Administración pública y defensa	67	1%
Enseñanza	78	1%
Actividades de la atención de la salud humana	52	1%
Artes, entretenimiento y recreación	4	0%
Otras actividades de servicios	33	0%
Actividades de los hogares como empleadores	175	2%
No declarado	823	11%
Trabajador nuevo	104	1%
<b>Total</b>	<b>7.408</b>	<b>100%</b>

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

En lo que respecta a los tipos de ocupación, en el Cuadro 3 podemos observar que Los grupos de ocupación predominantes en la parroquia están en: agricultores y trabajadores el 45%, el 22% ocupaciones elementales, Oficiales, operarios y artesanos el 9%

**Cuadro 3: Población económicamente activa por Categoría de Ocupación**

<b>CATEGORIAS DE OCUPACION</b>	<b>CASOS</b>	<b>%</b>
Empleado/a u obrero/a del Estado, Gobierno, Municipio, Consejo Provincial, Juntas Parroquiales	211	3%
Empleado/a u obrero/a privado	1.720	24%
Jornalero/a o peón	885	12%
Patrono/a	24	0%
Socio/a	28	0%
Cuenta propia	3.584	49%
Trabajador/a no remunerado	132	2%
Empleado/a doméstico/a	184	3%
Se ignora	536	7%
<b>Total</b>	<b>7.304</b>	<b>100%</b>

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

Dentro de las actividades productivas, Cangahua, se caracteriza más por sus cultivos agrícolas de productos tales como: cebolla, habas, papas, maíz, hortalizas. Los mismos son comercializados en los mercados de Cayambe y El Quinche, no se han evidenciado cadenas productivas por lo que al productor, se le paga precios de miseria, lo que provoca una desmotivación para continuar con la producción de estos productos. Igual caso ocurre con el producto cebolla por lo que se requiere de manera urgente asociarse para que estos productos puedan llegar en mejores condiciones y se cumpla el ciclo productivo

La ganadería es muy limitada, tenemos la misma a nivel de las familias quienes cuentan con ganado vacuno, ovino, pero en pequeña escala. Lo irregular del terreno no permite la producción ganadera a gran escala, sin embargo con la introducción de especies mejoradas en el campo ovino, puede aprovecharse este tipo de oportunidades que presenta la zona.

La producción piscícola (3 empresas), se ha podido determinar en los sectores de Guachalá, las mismas que sirven para el consumo de turistas que visitan el sector. La misma no es a

gran escala y es especialmente de las variedades de trucha y tilapia.

En las partes bajas de la parroquia de Cangahua se localizan las florícolas más grandes (7 empresas), Estas grandes empresas ofrecen gran cantidad de mano de obra, especialmente en las épocas de mayor producción, sin embargo esta mano de obra no es aceptada en su totalidad por sus parroquianos debido al trabajo extenuante y por algunos riesgos a la salud aunque éstos no se han comprobado de manera concluyente. En éstas granjas se producen mayormente rosas y crisantemos para el mercado de EEUU, Rusia y Europa.

En el cuadro 4 podemos ver los atractivos turísticos con los que cuenta la parroquia y que está siendo desarrollados e impulsados por el GAD Parroquial a fin de generar nuevas alternativas de ingresos y actividades sustentables para tratar de bajar la dependencia de las actividades agrícolas y pecuarias.

**Cuadro 4: Atractivos Turísticos**

ATRACTIVO	UBICACION	TIPO DE TURISMO	ORIGEN DE TURISTAS	TIPO DE ADMINISTRACION
Fortalezas de sector Quitoloma, Pucaraloma, Oroloma entre otras comunidades Chumillos ofrece caminatas, alojamiento, alimentación, camping	Macao de Pambamarca	Sitios Arqueológicos, Ecológico Natural	Nacionales y Extranjeros	Comunitaria
En el suroeste de la parroquia de Cangahua está el Complejo Arqueológico Pambamarca, en cuyo páramo a mediados del segundo milenio se construyeron pucarás, posiblemente por incas	Sur Este de la Parroquia Pucara Loma Cury Loma Pucaracito Bravo Pucara Alcasiga Pucara Celda Pucara Hato Pucara Pucara Muyurquito Francés Urco Jambi Machi Guagua Urco Pinan Pucara Jambato Pucara Campana Pucara Cangahua Pucara Jatun Pala Rodeo Corral Petroglifos	Arqueológicos	Nacional y extranjero	Comunitaria
Gualimburo: En el Centro de Interpretación de esta comunidad se ofrece al turista divertidas actividades como: Caminata a las Cascadas Golondrinas, a los Bosques de Polylepis, a Rodeopamba, pesca deportiva, baño en las aguas termales, camping y paseo a caballo.	Parroquia Cangahua	Ecológico	Nacional y extranjero	Comunitaria
Hacienda Guachalá	Comuna Guachalá	Turístico Hospedaje y Cultural	Extranjero y Nacional	Privada
Balneario Agua Caliente	Comuna Guachalá	Natural	Extranjero y Nacional	Comunal

Parque Nacional Cayambe Coca	Oriente de la Parroquia	Ecológico	Extranjero y Nacional	Pública
Cima de Cerro Cuniburo	Se puede observar los a los cuatro puntos cardinales			Pública
Mitad del Mundo	Sector de Guachalá , por donde la Misión Geodésica Francesa midió el meridiano	Cultural y Gastronómica	Nacional Extranjero	Comunitario, Privado
Cascada Aguas termales El Tingo	San Luis de Guachalá	Naturales	Extranjero y Nacional	Comunitaria
Castillo de Guachalá	La Josefina	Turístico Hospedaje y Cultural	Extranjero y Nacional	Privado

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

La parroquia de Cangahua ha trascendido en la historia del país, además de ser una de las parroquias de la serranía más antiguas, posee varias hosterías y comparte con la parroquia de Olmedo el Volcán Cayambe, además de poseer las ruinas de Pucará, en donde se puede generar una gran cantidad de proyectos ecoturísticos. Está atravesada por la línea ecuatorial y se pueden encontrar cóndores en la zona de Guachalá entre otras maravillas; como servicios de infraestructura turística disponibles podemos ver el cuadro 5.

#### **Cuadro 5: Servicios turísticos**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>CLASE / TIPO</b>
1 Balneario Guachalá	Recreación
1 Grupo de Guías Nativo comuna de Chumillos	Comunitario
5 Hostería Guachalá, Hostal Mindo Lindo, Guachalá, Rincón del Río, Dos hemisferios	Hoteles, hostales, hosterías
2 Restaurantes pequeños	Restaurantes
3 Cooperativas de transporte de camionetas Servifortaleza, Puerta del Sol, Compañía PIVA	Transporte

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

Como actividad inherente al turismo se deben realizar actividades basadas en artesanías propias de la zona y que están basadas en el cuero, la elaboración de vestimentas denominados zamarros para las fechas sanpedrinas, entre otras actividades como la obtención del mishque.

En el cuadro 6 podemos apreciar los mercados de mayor consumo de las artesanías, así

como el tipo y materia prima utilizada.

**Cuadro 6: Artesanía**

TIPO DE ARTESANÍA	MATERIA PRIMA UTILIZADA	MERCADOS
Talabartería	Cuero	Cayambe y Cangahua
Zamarros	Cuero	Cangahua y Comunas
Mishqui	Agave Americano	Cayambe

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

Finalmente un tema de extrema importancia a considerar es el tema de la pobreza de la parroquia, ya que según datos del último censo del año 2010, el 92,5% de la población son pobres (12.481 habitantes). En la franja de extrema pobreza se halla el 75,2%, es decir 10.157 pobladores.

Según el mismo estudio, la brecha de la pobreza es del orden del 34,4%, mientras la brecha de la indigencia es del 5,6% (GADPP, 2012).

### 3.7 Aspectos sociales y culturales

Como podemos notar en el cuadro 7, entre la población indígena y mestiza suman el 99% de la población, siendo la mayoría población indígena, la misma que se encuentran localizadas en las zonas rurales de la parroquia. Es importante destacar que en esta zona encontramos varios personajes que en su tiempo lucharon por los derechos y la igualdad de los indígenas.

**Cuadro 7: Autoidentificación según cultura y costumbres**

CATEGORIAS	CASOS	%
Indígena	13.624	84%
Afro ecuatoriano/a Afro descendiente	20	0%
Negro/a	6	0%
Mulato/a	9	0%
Montubio/a	16	0%
Mestizo/a	2.497	15%
Blanco/a	38	0%

Otro/a	21	0%
<b>Totales</b>	<b>16.231</b>	<b>100%</b>

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

Dentro de los activos de la parroquia como bienes tangibles podemos señalar:

Pucarás de Pambamarca:

- Pambamarca se encuentra al sureste de Cangahua a 4 Km,

Entre los más importantes está el Pucara de Francés Urco, Achupallas, Quito Loma, Campana Pucara, Todos los Pucaraes conocidos se sitúan en las dos cordilleras andinas principales. Este complejo monumental de gran magnitud está ubicado a una altura de 3.782 (Quito Loma) y 4.075 msnm (Pambamarca). El término pucará es una palabra del idioma quechua clásico que significa fortaleza, fortificación.

- Iglesia Cangahua:

Ubicada en el Centro de la Parroquia.

- Casa de Hacienda Guachalá:

Está ubicada en la Comuna San Luis de Guachalá. Esta casa de hacienda es de arquitectura rural tradicional. Al interior del patio existe una fuente de agua y una gruta con cruz. Existen en varios parámetros pintura mural de la época colonial, ha sido recubierta con pintura de cal conservándose los vestigios de los frescos, los cuales se encuentran en proceso de restauración. Cercano a este inmueble se encuentra el Castillo de Guachalá.

- Casa de Hacienda La Compañía:

En la comuna del mismo nombre. Perteneció a los Jesuitas está ubicada al sur de la parroquia en la comuna del mismo nombre.

- 40 casas de arquitectura que data de 1900:

En el centro de la parroquia.

Dentro de los activos de la parroquia como bienes intangibles de identidad y valores culturales podemos señalar:

- Música y Danzas del pueblo Kayambi:

Se considera a el San Juanito como patrimonio originario del pueblo Kayambi.

- Fiestas del Inti Raymi: 29 y 30 de Junio y el 01 de Julio:

Esta fecha corresponde a las fiestas del sol, cosecha o considerada como Fiestas de San Pedro: En el caso de las comunidades campesinas indígenas y mestiza San Pedro son las más importantes del calendario festivo.

En el contexto de la fiesta San Pedro, en las comunidades bajas se realiza la entrega de la rama de gallos es el ritual de mayor significación.

Otros dos aspectos de importancia en la fiesta de San Pedro son la toma de la plaza, quema de castillos y toros populares. Esta es una antigua tradición de comunidades indígenas en la que, el hombre sabio, representado por el actual diablo huma.

- Danza y Baile, coplas:

Danza y bailes en el que grupos de las comunidades intervienen cantando y bailando a un ritmo sonoro de repetición extraordinaria, con la animación del versificador que expresa frases totalmente en kichwa para que los acompañantes respondan.

- Entrada de gallos en el mes de Julio y Agosto:

Se caracteriza por sus Manifestaciones Culturales que se basan en la danza, ritos que se practica en las diferentes comunidades, la música cuenta con conjuntos de instrumentos andinos, Orquestas, Banda de música.

La parroquia de Cangahua se pudiera decir que es la cuna de los bienes tangibles e intangibles del Cantón, de este sector se han destacado todas las tradiciones para las otras parroquias, además de contar con músicos famosos. Las riquezas arqueológicas son bastante numerosos, las mismas que no han sido aprovechadas en su totalidad, pudiendo estos sitios generar gran cantidad de fuentes de trabajo.

### **3.8 Aspectos ambientales**

#### **Agua**

La mayor parte del territorio de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo se encuentra dentro de la subcuenca del río Pisque, Los principales afluentes del Pisque son los ríos La Chimba, Granobles, Blanco, Guachalá y Cangahua. Las subcuencas, consideradas son: Ríos: Purutog, Cangahua. Arroyos: Arrayán, Ñañoloma, Verde Tola, Cariacu, Paqui Estancia, Pulawi, Upa yacu, Los Jirones, Pulamarín, Guachalá, Buitre yacu, Portada, Chicozá, Del Pueblo, Cubinche, Navas Potrero, Tomatón, Seca, Chimburla, Del Diablo, Pimán, Tajamar y drenajes menores. En la cuenca hay 33,7 km<sup>2</sup> de suelo destinado a la agricultura, para que el mismo sea rentable se debe aplicar riego. El caudal aportado por la cuenca es sensiblemente inferior a la necesidad real de los cultivos; por tal razón, los usuarios se ven en la necesidad de utilizar agua proveniente de cuencas vecinas, la que se trae a través de acequias y se distribuye por canales secundarios, la acequia más importante por su longitud, caudal y número de familias beneficiarias, es el canal Guanguilquí– Purotog. Existen grandes concesiones de agua de las micro cuencas del río Gualimbuero destinadas para empresas florícolas que se encuentran en la parte baja de la parroquia, existiendo inequidad en la distribución del agua. El canal Guanguilquí fue construido hace más de 200 años, para

transportar aguas desde la zona de la quebrada Huamburo Huaycu, con una extensión de 43 km y un caudal original de 0,22 m<sup>3</sup>/s, luego se unió el ramal que proviene del río Porotog. A partir de 1.990, las comunidades administran el 93% del caudal y el 7% es para los hacendados, para ello fue necesario rehabilitar muchos tramos abandonados del canal, e iniciar una nueva organización entre las comunidades. El manejo actual de las aguas de los canales Guanguilquí- Purutog, son administradas por la Junta General de Usuarios Proyecto Cangahua, Acequia Guanguilquí - Purutog, integrada por miembros de las comunidades. El canal transporta un total de 0,57 m<sup>3</sup>/s para regar 70,3 km<sup>2</sup>, favoreciendo a unas 2.583 familias, distribuidas en 36 comunidades y 6 haciendas.

Aunque se mira como positivo, el sistema utilizado para administrar el uso de las aguas, sea para riego o abastecimiento a poblaciones, mediante Junta de Aguas locales; hay que indicar que, en general, operan de forma independiente y, en muchos de los casos, sin el necesario asesoramiento técnico de profesionales u organismos especializados en la temática del recurso hídrico. Esta situación redundan en forma negativa, ya que se multiplican los esfuerzos y costos de manera ineficiente.

En cuanto al cuidado del medioambiente, y debido principalmente a la poca conciencia sobre el tema y cuidado del ecosistema, lamentablemente las aguas residuales, domésticas o agrícolas son vertidas directamente al suelo o a los cursos de agua; especialmente aguas abajo de la población de Cangahua, esta situación se incrementa, siendo generadora de procesos de contaminación.

### **Suelo**

En la parroquia podemos encontrar tres tipos de suelos:

Suelo húmico.- Se reconoce por su color café oscuro; son terrenos muy productivos ya que contienen 10 y el 15 % de humus y que conservan el calor y el agua y lo reparten uniformemente. Su característica es que son esponjosos y fértiles, en ellos se realiza cualquier tipo de cultivo.

Suelo arenoso.- Contienen del 60% al 80% de sílice y arena, provenientes de diferentes factores como la descomposición de las rocas. Tienen una coloración gris, su característica fundamental es que no retienen el agua, ni los compuestos orgánicos; por lo que es irrigarlos para evitar la sequía y abonarlos constantemente para dotarlos de gran cantidad de energía.

Suelo calcáreo.- Son poco productivos y de color blanquecino, su contenido de material calcáreo de del 30% y 40%. Estos suelos casi siempre son estériles, con poca vegetación. Su escasa capa laborable necesita vegetación para evitar el aflojamiento y la consecuente erosión. Su constitución normal es alcalina.

Debido al incrementos de las temperaturas al nivel planetario por el efectos invernadero, el

suelo calcáreo se ha ido expandiendo, por lo que el GADP ha efectuado un proyecto de reforestación de un área de 250 ha en coordinación y convenio del Ministerio del Ambiente.

### **Pisos Climáticos:**

Bosque Húmedo Montano.- Se halla entre 2.500 - 3.300 m; la topografía de esta formación es de montañosa a escarpada. Su vegetación se conserva inalterada. Se observa en ciertas áreas el pastoreo, a pesar que por su alta humedad y baja temperatura es impropia para labores agropecuarias. Uso actual y potencial del suelo de esta zona de vida que contiene una diversidad de formaciones geológicas, con rasgos característicos propios en cuanto a topografía y calidad de los suelos. Sobre terrenos de moderada inclinación se encuentra un mosaico de pequeños campos cultivados. Sobre los terrenos más inclinados la ganadería es la principal actividad. Se cultiva sembrando un año y dejando descansar el suelo durante los siguientes. Se han detectado problemas de erosión se dan en lugares donde la tierra ha sido sobre fraccionada.

Bosque Húmedo Montano Bajo.- Esta zona de vida se encuentra por arriba de los 2.000 msnm. El promedio anual de precipitación pluvial oscila entre los 1.000 y 2.000 milímetros y registra una temperatura media anual entre 12 y 18° centígrados. Uso actual y potencial del suelo las condiciones climáticas de esta formación vegetal, son favorables para la agricultura y ganadería, pero debido al factor topográfico existen pocas áreas planas en donde practicar un tipo de cultivo intensivo. En las partes más pobladas se cultivan trigo, morocho, maíz, papa, y en algunos sectores dedicadas a la ganadería en baja escala.

Bosque Muy Húmedo Montano.- Los rangos de altitud y temperatura son equivalentes a las del bosque húmedo Montano, pero recibe una precipitación promedio anual entre los 1.000 y 2.000 milímetros.

Uso actual y potencial del suelo la adversidad de este ambiente depende de dos factores: el exceso de humedad y topografía abrupta; hay que añadir factores secundarios como la nubosidad y la alta humedad relativa.

### **Clima**

Al no existir una estación meteorológica para el área de Cayambe, se presentan los datos de la estación Tomalón – Tabacundo, que es la más cercana a la zona de Cangahua, la misma que está ubicada en las coordenadas: Lat. 0° 2` 00`` N y Long. 78° 14` 0`` W a 2790 metros sobre el nivel del mar.

### **Temperatura**

De los registros meteorológicos de la estación de Tomalón-Tabacundo, se evidenció que en el año 2000 se reportó la temperatura más baja con 13.5°C, mientras que la más alta, se registró en el año 2001 con 16.3°C. Con estos datos, se puede concluir que no se registran grandes fluctuaciones de Temperatura, y que esta se mantiene casi constante entre los 15°C.

### **Humedad**

Realizando un análisis anual del 2010, de los registros mensuales de humedad relativa, esta fluctúa entre los 48 a 73 %, teniendo un promedio de 65%, lo que nos indica una constante durante todo el año, teniendo ligeras variaciones, debido a la época seca, reportada entre Junio y Agosto.

### **Viento**

Según los registros meteorológicos de la estación Tomalón Tabacundo del INAHMI para el año 2010 se registró una velocidad de viento casi constante, manteniéndose alrededor de los 13 m/s y con una tendencia de dirección sur este. Así también podemos decir que en la zona se han registrado velocidades del viento que van desde los 0 Km. /h hasta los 70 Km. /h con una dirección este - oeste.

### **Flora**

Existen bosques nativos en la parroquia, básicamente en la zona del parque Nacional Cayambe Coca podemos encontrar flora y fauna abundante la cual está protegida por las leyes ambientales, la flora local de las partes que no son reserva se ha visto disminuida sustancialmente, la zona se proyecta como un sitio de cultivos donde se siembra principalmente flores y adicionalmente existen cultivos de subsistencia de maíz, papa, cebada, cebolla, hortalizas y bosques de eucalipto para sacar madera

### **Fauna**

Debido al avance de la frontera agrícola y la destrucción de la mayoría de los bosques naturales en la sierra ecuatoriana, la fauna nativa se ha visto aminorada en cuanto a especies, se localizan pocos animales nativos, a como raposas (*Didelphys albiventris*), conejo de monte (*Sylvilagus brasiliensis*) y los animales doméstico tales como perros, gatos, caballos, vacas, entre otros. Dentro de los páramos y del Parque Nacional Cayambe Coca podemos encontrar 13 especies de mamíferos, 13 especies de aves y 2 especies de peces.

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

El parque forma parte del Patrimonio de Áreas Protegidas (PANE), ubicada en las provincias de Imbabura, Pichincha, Napo y Sucumbíos; gran parte de su superficie se encuentra en la Cordillera de los Andes, la accidentada orografía y muchos factores climáticos como la precipitación, temperatura, humedad generan una cantidad de microclimas en los cuales se desarrolla una gran biodiversidad en flora y fauna, por esta razón en cada pequeño rango altitudinal la composición y formas bióticas varían notablemente. Tiene una superficie de 403.103 hectáreas. En el año 2010 se cambia a Parque Nacional Cayambe Coca como estrategia de recuperación de la reserva Cayambe Coca RECA Y

Tiene un rango altitudinal que va desde los 600 a 5.790 m.s.n.m. Dentro de sus límites se encuentran cuatro importantes elevaciones: Cayambe (5 790 msnm), Reventador (3 485 msnm), Sarahurco (4 725) y Puntas (4 425 msnm)

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

#### **3.9.1 Programa Bono de Desarrollo Humano**

Este programa se creó en un inicio con el objetivo de proporcionar una transferencia monetaria temporal como compensación al nivel mínimo de consumo de las personas pobres. El bono se constituyó también en una herramienta importante de compensación a la población por la pérdida de poder adquisitivo de su ingreso y las altas tasas de desempleo vigentes en esa época(1998).

Actualmente el bono de desarrollo humano representa una erogación mensual de \$50 para cada familia beneficiaria que está condicionada al cumplimiento de requisitos establecidos por el Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social, y que los recibe los jefes del núcleo familiar (de preferencia mujeres) que se encuentren bajo la línea de pobreza establecida por el ministerio de coordinación de desarrollo social.

En la actualidad también existe la pensión para adultos mayores que es también una transferencia monetaria mensual de \$50 dirigida a personas adultas mayores Que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se

encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público (Decreto Ejecutivo 2013).

Existe también otra transferencia monetaria mensual de \$50 denominada “pensión para personas con discapacidad” que está dirigida a las personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad pública (Decreto Ejecutivo 2013).

Con éste programa se 1.900 madres, 453 adultos mayores, 7 personas con capacidades especiales, dando un total de 2.370 personas, la parroquia Cangahua es la que mayor porcentaje del total de atenciones a nivel cantonal consume (35%), casi duplicando las atenciones del resto de parroquias del cantón Cayambe.

### **3.9.2 Programa Aliméntate Ecuador**

Es un programa de asistencia social del gobierno que con el apoyo de la cooperación internacional está orientado a enfrentar de manera integral la desnutrición buscando como objetivo final el acceso universal de la población alimentos sanos

Se entregan 3.757 raciones alimenticias para una población de aproximadamente 16.231 habitantes, concluyendo que la situación de pobreza de la parroquia continúa siendo crítica. Es imprescindible la intervención de los gobiernos autónomos descentralizados, para poder pelear en algo esta situación. Han existido varios proyectos de vivienda del MIDUVI, igualmente la campaña Manuela Espejo.

El Gobierno Parroquial, no ha incluido proyectos sociales para este grupo vulnerable, conociendo además que desde el mes de octubre del 2010 el Código territorial de ordenamiento y descentralización determina que se debe destinar el 10% del total del presupuesto del Gobierno Parroquial, de lo contrario el mismo no podrá ser aprobado Podemos también en el cuadro 8 observar que el sector más vulnerable es de los niños, adolescentes y jóvenes con un 82%, seguido de las personas con capacidades especiales con un 10% y los adultos mayores con un 8%. (GADPP, 2012)

## Cuadro 8. - Población de Atención Prioritaria

SECTOR DE VULNERABILIDAD	POBLACIÓN APROXIMADA (Hab.)	%
Niños, jóvenes. Adolescentes	8.157	82%
Adultos/as mayores	819	8%
Capacidades Especiales	996	10%
<b>Totales</b>	<b>9.972</b>	<b>100%</b>

Fuente: Censo INEC 2010

Elaboración: GADPP (2012)

### 3.9.3 Programa Juventud, Empleo y Migración

Este programa ha contribuido para la creación de un entorno favorable a fin de generar empleo digno dirigido de manera especial a la población joven que es la que soporta los más altos niveles de desempleo y subempleo, y además precarias condiciones laborales, lo que en conjunto con otros factores motiva su migración.

Existen dos niveles a niveles de implementación: uno nacional y otro local. El primero es a través del trabajo conjunto con varios ministerios y entidades del gobierno central y que se hallan relacionados con los temas de juventud empleo y migración: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SEMPADES), entre otros.

El segundo nivel es de alcance local, en tres provincias del país: Azuay El Oro y Loja, cubre 12 municipios (cuatro por provincia) en donde el desempleo juvenil y el fenómeno migratorio son significativos. El programa se viene implementando con el apoyo de cinco agencias de las Naciones Unidas UNICEF, PNUD, OIT, Y UNFPA a siendo Unicef la agencia que lidera éste programa.

Cangahua es la segunda parroquia a nivel de todo el Cantón, con mayor número de migrantes, especialmente después de la crisis bancaria de 1999, la migración ha sido a países europeos como España e Italia principalmente, Estados Unidos y el resto de América Latina. Las remesas enviadas han servido para que sus familias puedan construir casas, compra de negocios, apoyo a la educación de los hijos/as, etc. No se ha evidenciado una gran influencia en la cultura del poblador cangahueño, por parte de estos migrantes.

Con excepción de las actividades relacionadas con la floricultura, los patronos

migratorios y las modalidades de empleo no han variado mucho en el transcurso de las últimas décadas. La mayor parte de los migrantes se enrola en la industria de la construcción como peones y albañiles y sigue en importancia el empleo de mujeres que se vinculan al servicio doméstico. La mayor parte de los migrantes temporales se ubican en edades entre los 15 y 24 años, por tener bajos niveles de escolaridad y/o capacitación profesional. Ha sido constante en los autodiagnósticos escuchar que hace falta educación profesional porque las empresas exigen cierto nivel de conocimientos. Los migrantes temporales permanecen fuera de sus lugares de residencia permanente por períodos de tiempo variable de acuerdo a los datos del censo 2010 han migrado hacia el exterior aproximadamente 83 personas, las mismas que se han tenido como destino especialmente España, Estados Unidos y Cuba; no se cuenta con datos actualizadas de retorno de las personas.

La falta de empleo y las pocas oportunidades de estudio originaron un proceso migratorio dentro y fuera del país en busca de mejores oportunidades. De acuerdo a los datos del censo 2010 las personas migraron hacia: Hasta el 2010, han migrado hacia el exterior aproximadamente 83 personas, las mismas que se han ido especialmente a España, Estados Unidos y Cuba, no se cuenta con datos actualizadas de retorno de las personas,

#### **3.9.4 Actores y gestores de los programas.**

Se destaca la presencia de organizaciones de segundo grado, las mismas que responde a otro tipo de dinámica organizacional – política, respondiendo a los lineamientos de la CONAIE, destacándose 24 Juntas de Agua y 8 Organizaciones de la Parroquia: Coincca, Nurukta, Unocc, Ucicaq, Ubacic, Ucicab, Independientes y Barrios.

#### **3.9.5 Participación de entidades gubernamentales.**

Dentro de las entidades gubernamentales que participan en los planes y programas de desarrollo se puede señalar a:

Gobierno Municipal de Cayambe: Con el que se ejecutan convenios para programas de forestación, mejoramiento vial vecinal y otras obras de infraestructura económica y de saneamiento ambiental;

Consejo Cantonal de Salud: Con esta entidad pública se coordina la elaboración e implementación del Plan Estratégico Cantonal de Salud, en el que participan todas las instancias que realizan acciones de salud en el cantón como el Seguro Social

Campesino,

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), el cual apoya en temas de innovación y mejora de procesos productivos.

### **3.9.6 Participación de entidades no gubernamentales.**

Dentro de las Organizaciones No Gubernamentales que se hallan desarrollando actividades en la parroquia Cangahua podemos señalar a:

Alpahunta, Fonag, Ñurukta, Coincca, Unocc, Ucicab, y Ucicaq.

### **3.9.7 Participación y organización de la sociedad civil.**

El nivel de organización de la sociedad civil es muy precario y casi inexistente, sin embargo entre algunas que se enmarcan dentro del área de acción del GADP podemos nombrar a:

Asociación de mujeres productoras, Asociación de juntas de agua, Asociación de Transportistas, etc.

## **CAPÍTULO IV**

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

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

Es necesario en primer lugar definir lo que se entiende por facultades y lo que se comprende por competencias.

Facultades.- Son las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades:

la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución y la ley.

Competencias.- Son las capacidades de acción que un nivel de gobierno tiene en un sector.

Existen tres clases de Competencias:

Competencias exclusivas:

Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Competencias concurrentes:

Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o la materia. Su gestión se sustenta en el principio de subsidiariedad. Su ejercicio se debe regular 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 debe observar el interés y naturaleza de la competencia y, como se dijo, el principio de subsidiariedad.

Competencias adicionales y residuales:

Estos no son conceptos materiales, sino meramente referenciales y relacionados con la progresividad por fases para la transferencia (COOTAD, 2011).

Más específicamente, dentro del sector rural tenemos a las siguientes:

Artículo 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

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.

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.

Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

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

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

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

Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,

Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

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

Dentro del Plan Nacional del Buen Vivir se encuentran los siguientes indicadores de desarrollo Rural:

Como objetivo: Mejorar la calidad de vida de la población:

- Reducir el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 10,3% a nivel nacional y rural al 13,4%.
- Reducir el déficit habitacional cuantitativo nacional al 10,5%, y el rural en 4,5 puntos porcentuales.
- Alcanzar el 95,0% de hogares en el área rural con sistema adecuado de eliminación de excretas.

Como objetivo: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

- Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60,0%, y a nivel rural al 50,0%.

Como objetivo: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

- Reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la Frontera Norte en 8 puntos porcentuales.
- 
- Reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la Frontera Sur en 5 puntos

porcentuales (PlanNacionalBuenVivir, 2014).

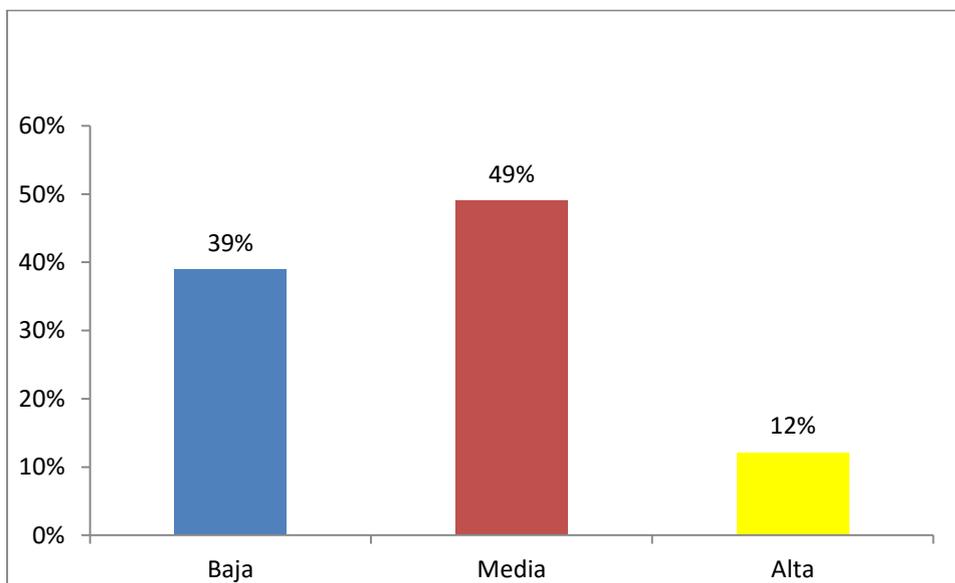
### 4.3 Indicadores de descentralización, participación ciudadana y desarrollo territorial

#### 4.3.1. Indicadores de descentralización.

Muchas teorías que intentan explicar la organización, participación y el control que los ciudadanos ejercen, han señalado que ciertos elementos como la confianza, la satisfacción con la vida y la solidaridad permiten entender el grado de participación existente en las sociedades y la calidad de sus democracias.

Considerando a la descentralización como la atención y gestión de las propuestas que tiene la sociedad civil (organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.), y que las acciones y proyectos no sean únicamente desde el centralismo cantonal y/o parroquial, podemos observar en el gráfico 1 que la comunidad califica dicha gestión como regular con un 49%, un 39% la considera como baja y apenas un 12% la califica como buena. Lo cual nos lleva a concluir que el 88% de los pobladores no tiene una buena percepción de las propuestas, es decir falta mucha gestión para que se incremente el grado de calificación de la comunidad respecto a la solución a sus necesidades.

**Gráfico 1: Gestión de propuestas**



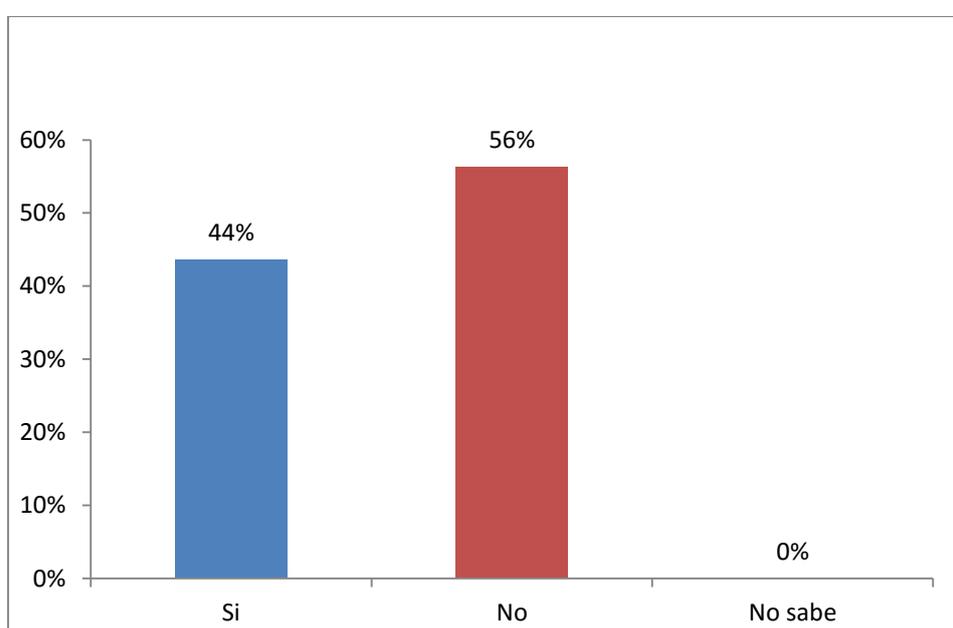
Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

### 4.3.2. Indicadores de Participación Ciudadana

Según se muestra en el gráfico 2, existe un alto grado de desinterés con un 56% en la organización comunal a fin de tratar de buscar soluciones y proponer acciones al gobierno, apenas un 44% tiene intenciones de hacerlo, lo cual es grave, ya que para lograr una efectividad en la aplicación de las políticas públicas un actor clave es la población civil activa y organizada que no se ha logrado principalmente por el alto nivel de pobreza y bajo nivel educativo de sus pobladores.

**Gráfico 2: Organización comunitaria**

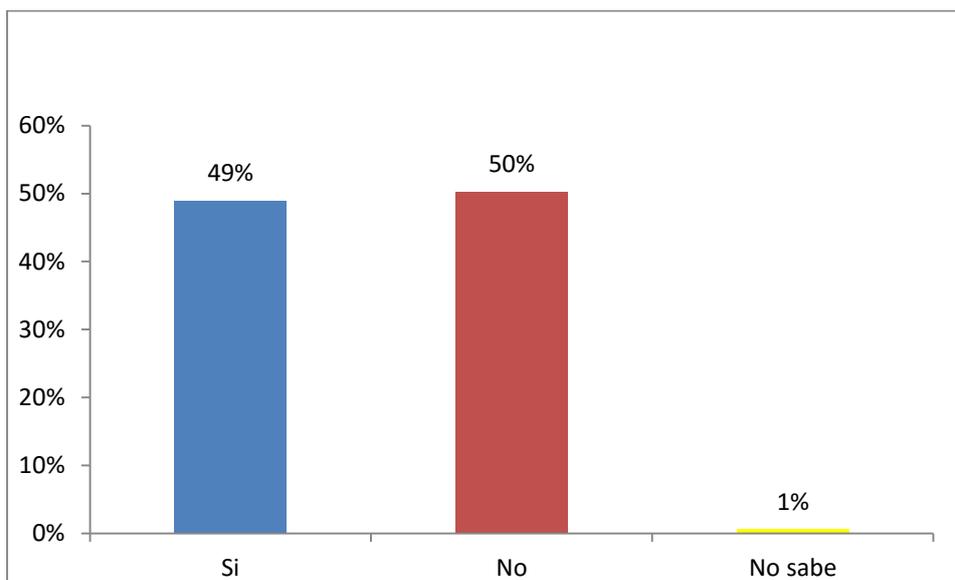


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

El gráfico 3 muestra que el 49% de los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno local; por su parte el 50% considera que no lo es. Estas cifras indican que las decisiones se amparan en mandatos políticos y una menor proporción en la actitud y participación ciudadana. Esto concuerda con lo expuesto por Solow (2014), el cual expresa que una mayor representatividad en las decisiones locales es representada por el poder estatal o gubernamental de turno dirigido desde el poder ejecutivo de los gobiernos de los países.

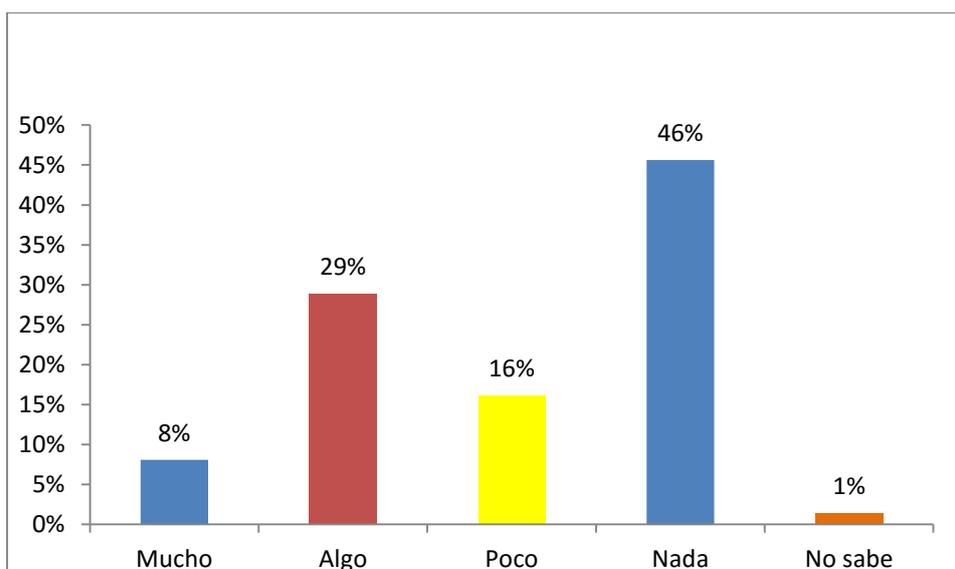
**Gráfico 3: Influencia en decisión gobierno local**



Fuente: Encuesta población parroquia  
Elaboración: Iván Rosero (2015)

El gráfico 4 nos muestra que un 46% de la población sostiene que no puede influenciar de manera alguna en las decisiones del gobierno local, un 29 % dice que algo y un 16% poco. Este pesimismo viene dado por la falta de credibilidad en la institucionalidad pública debido al abandono histórico del sector rural y a la poca capacidad de organización popular que exija sus derechos.

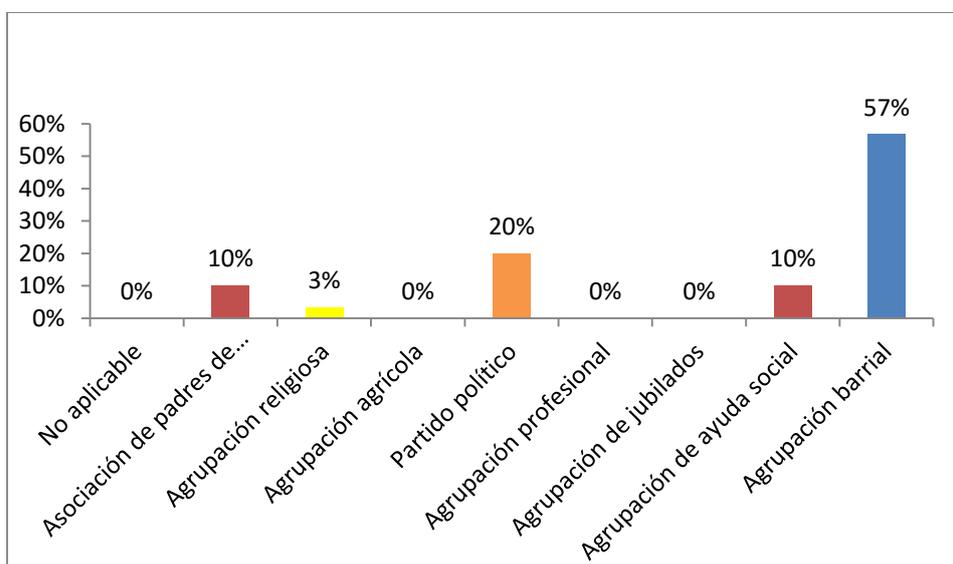
**Gráfico 4: Organización comunitaria**



Fuente: Encuesta población parroquia  
Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 5 podemos ver que la población pertenece a agrupaciones barriales en un 57%, a organizaciones políticas en un 20% y a organizaciones de padres y ayuda social en un 10%. Esto se inscribe dentro de la lógica de estar dentro de su sector de vivienda (barrio), en la cual la mayoría de la comunidad se organiza a fin de compartir necesidades y buscar soluciones en la reducción de brechas. Destaca el hecho de que la vinculación con organizaciones sociales no tiene características de actividades productivas debido a que no dimensionan el potencial productivo de la zona así como el desarrollo del ecoturismo.

**Gráfico 5: Pertenencia a organizaciones**

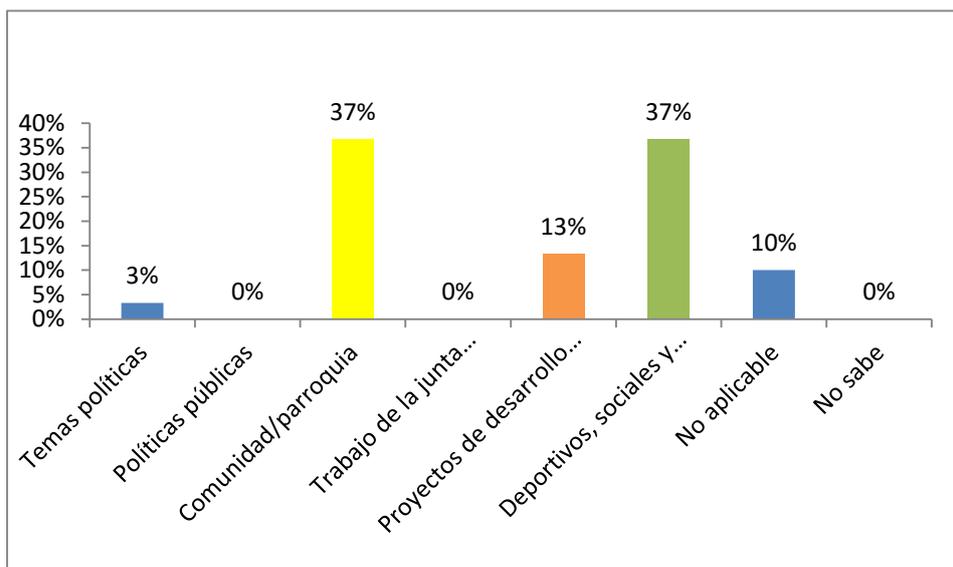


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 6 se puede observar que los temas que se tratan en las agrupaciones barriales son de carácter deportivo, social y cultural: 37%, los temas de la comunidad o parroquia tienen una importancia también del 37%, proyectos de desarrollo parroquial un 13% y temas políticos un 3%. Esto denota que el interés mayor de la población es sobre temas puntuales y de corto plazo: canchas deportivas, parques, agua, alcantarillado, vialidad, etc., mientras que el tema político no tiene casi ningún interés principalmente por la poca credibilidad en el sistema político especialmente anterior al actual gobierno.

**Gráfico 6: Temas de interés comunitarios**

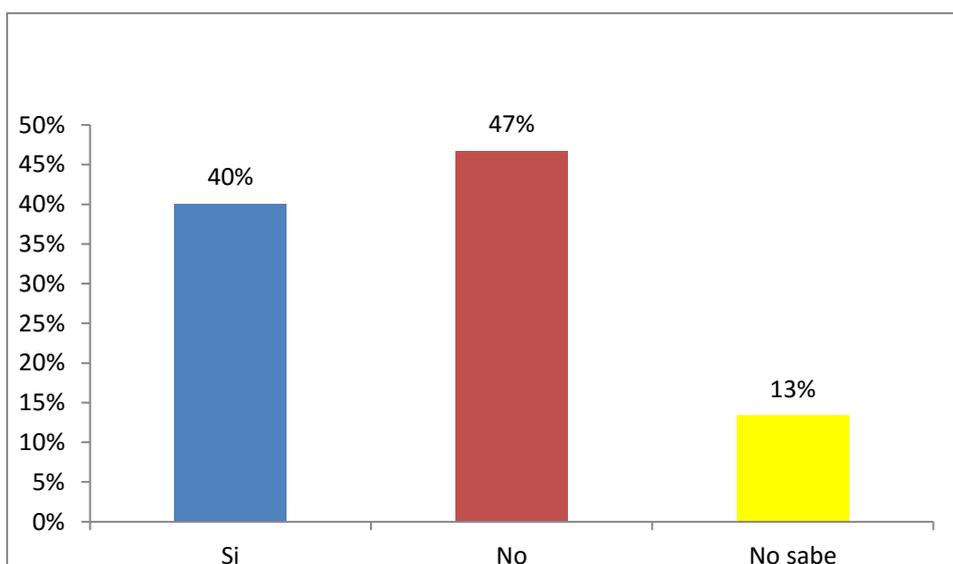


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

Según el gráfico 7 un 47% de la población encuestada indica que sí ha participado en actividades relativas a políticas, un 40% indica que no lo ha hecho, mientras que un 13% desconoce el tema. Este resultado tiene relación con indicadores anteriores en el sentido de el poco interés en participar en políticas públicas que mejoren sus condiciones de vida en gran medida por una ineficiente socialización del Plan Nacional del buen Vivir y el PODT parroquial hacia la población.

**Gráfico 7: Participación de organizaciones en políticas publicas**

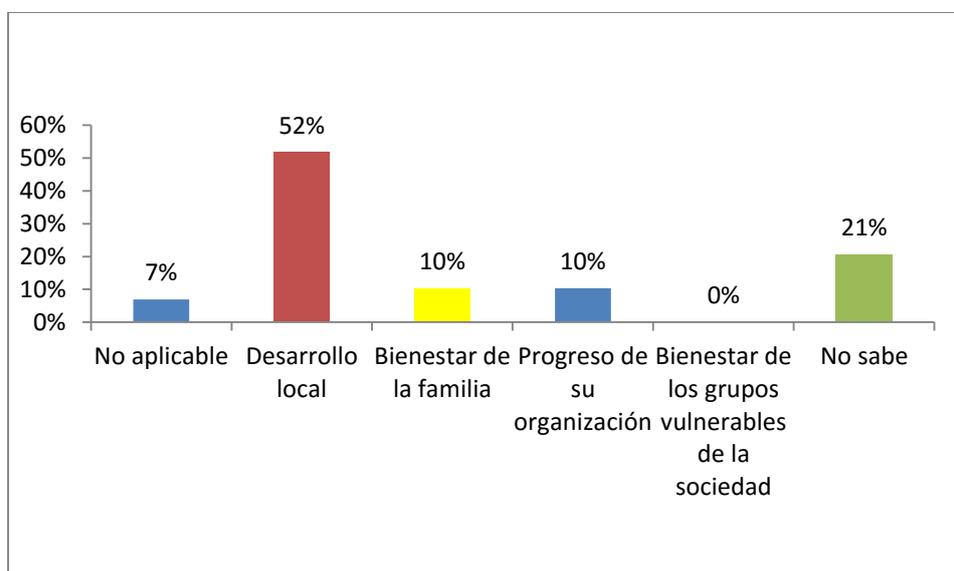


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 8 podemos observar que apenas un poco más de la mitad de la población tiene como idea de que las políticas públicas se refieren al desarrollo local: 52%, el 21% no conoce nada sobre ellas, y temas de bienestar familiar y organización son conocidas en un 10%. Esto es consecuencia del indicador anterior, se evidencia una poca información clara y definida de las políticas públicas vigentes de parte de las autoridades a su comunidad, lo cual sugiere efectuar procesos de socialización más profundos, efectivos y simples, dada la condición rural de la población.

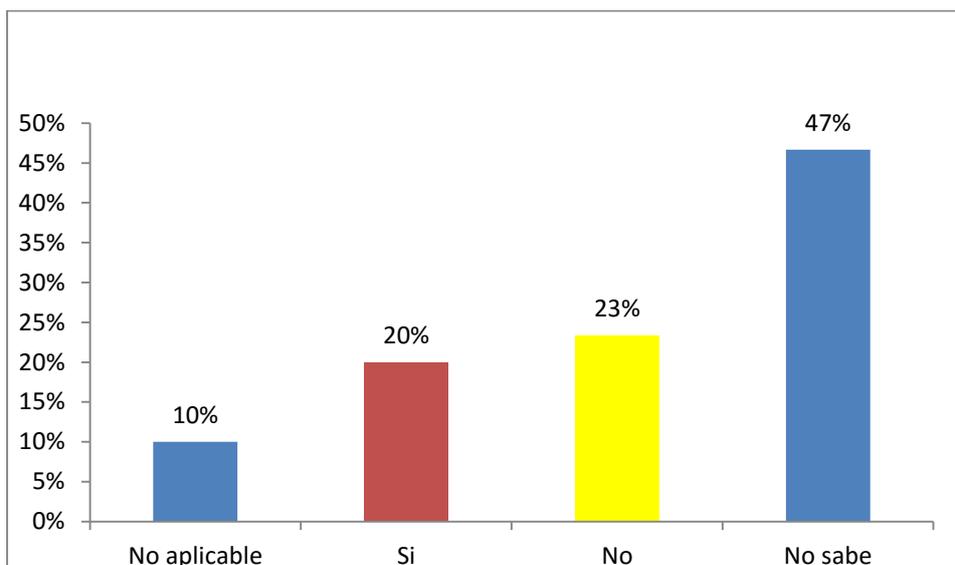
**Gráfico 8: Tipos de políticas públicas con participación de organizaciones**



Fuente: Encuesta población parroquia  
 Elaboración: Iván Rosero (2015)

En cuanto al conocimiento en las organizaciones rurales respecto del PNBV, según el gráfico 9 se observa que el 47% desconoce del tema, el 23% indica que no se analiza el plan, y el 20% indica que sí lo consideran. Los resultados de los indicadores anteriores tienen su origen en el resultado que arroja éste indicador, ya que por el desconocimiento o poco interés de la gran mayoría de la población sobre el PNBV, sumado a esto una socialización inefectiva por parte de los líderes parroquiales, cantonales e incluso provinciales, dando por resultado que no existe un involucramiento importante de parte de la población civil.

**Gráfico 9: Involucramiento del PNBV en las organizaciones**

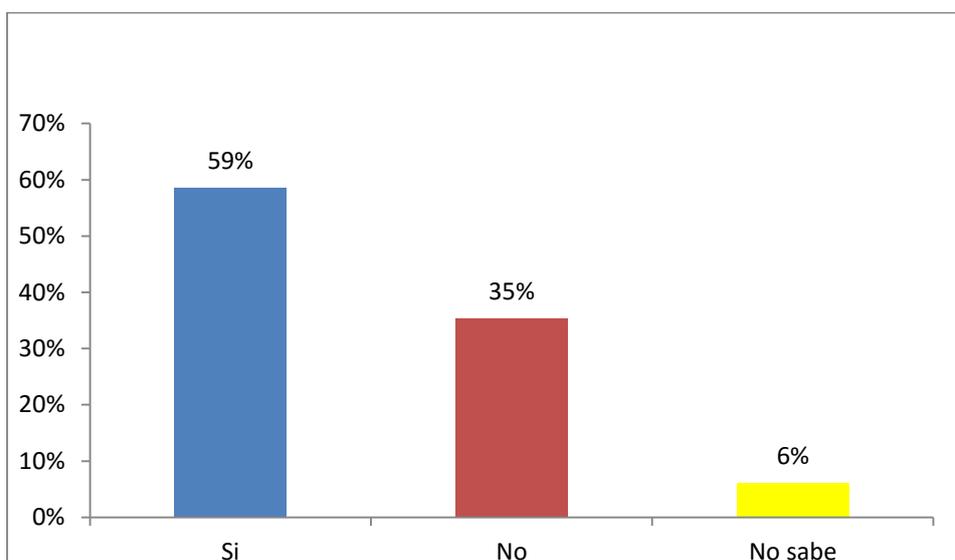


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 10 se puede ver que un 59% de la población considera que sí se ha socializado el Plan de Desarrollo Parroquial, un 35% indica lo contrario un apenas un 6% desconoce sobre el tema. A diferencia del PNBV, el Plan de Desarrollo parroquial sí ha sido socializado y acordado de alguna manera con la mayor parte de la población, lo que no necesariamente está alineado al PDOT ni al PNBV, ya que más que un plan de desarrollo es un plan operativo sobre necesidades y temas puntuales de corto plazo y no una plan de desarrollo a mediano y largo plazo.

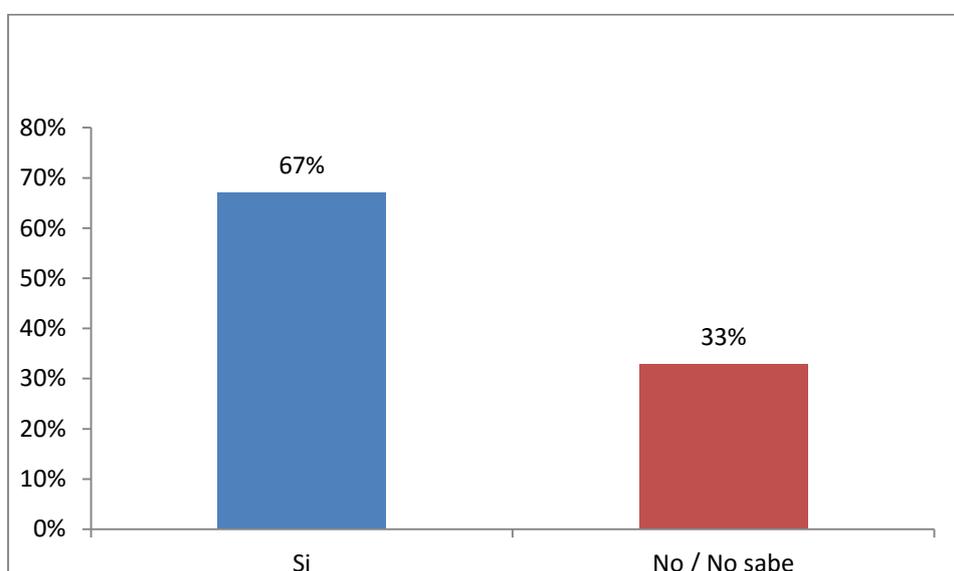
**Gráfico 10: Socialización de los planes de desarrollo**



Fuente: Encuesta población parroquia  
Elaboración: Iván Rosero (2015)

Podemos apreciar en el gráfico 11 que un 67% de la población indica que sí hay reclamos a los líderes locales y un 33% indica que no existe tal seguimiento a su gestión. Esta es una tendencia en casi todas las instancias de participación ciudadana, que es la exigencia hacia sus líderes sobre las propuestas y ofrecimientos de acciones en su campaña electoral, tanto por la demora o la no implementación de proyectos y soluciones a sus necesidades, esto es una fortaleza ya que un fuerte seguimiento al desempeño de los líderes de la comunidad es importante para lograr resultados efectivos y concretos.

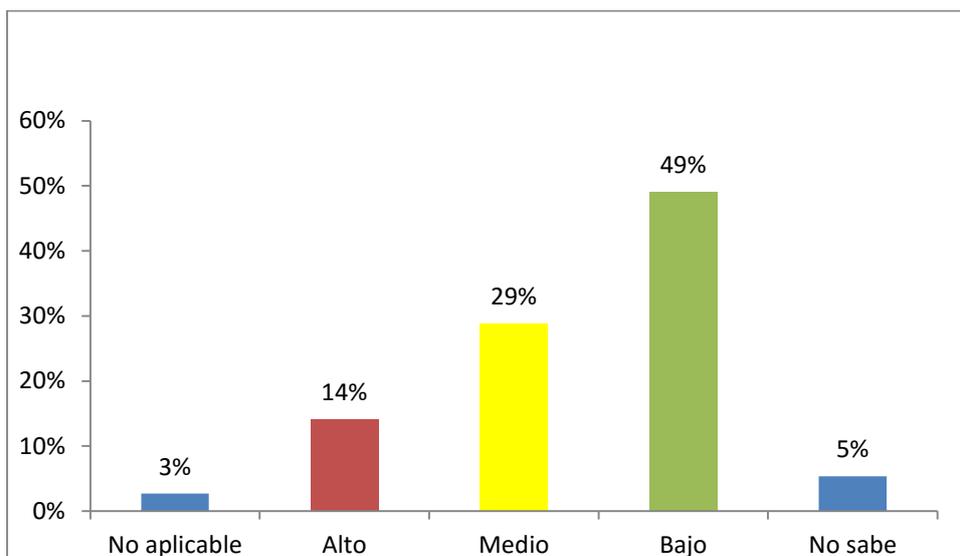
**Gráfico 11: Reclamos de la comunidad a líderes locales**



Fuente: Encuesta población parroquia  
Elaboración: Iván Rosero (2015)

Según la información recolectada, gráfico 12, la población considera que el nivel de reclamos a los líderes es bajo en un 49%, en un nivel medio un 29%, y en un nivel alto en 14%. A pesar que existe un alto porcentaje de seguimiento y reclamos hacia sus líderes, el nivel de los mismos es más bien medio y bajo, esto tiene su origen en el bajo conocimiento de las políticas y el escaso nivel educativo y de los derechos que la constitución les otorga como la rendición de cuentas y la revocatoria de mandatos.

**Gráfico 12: Reclamos de la comunidad a líderes locales**



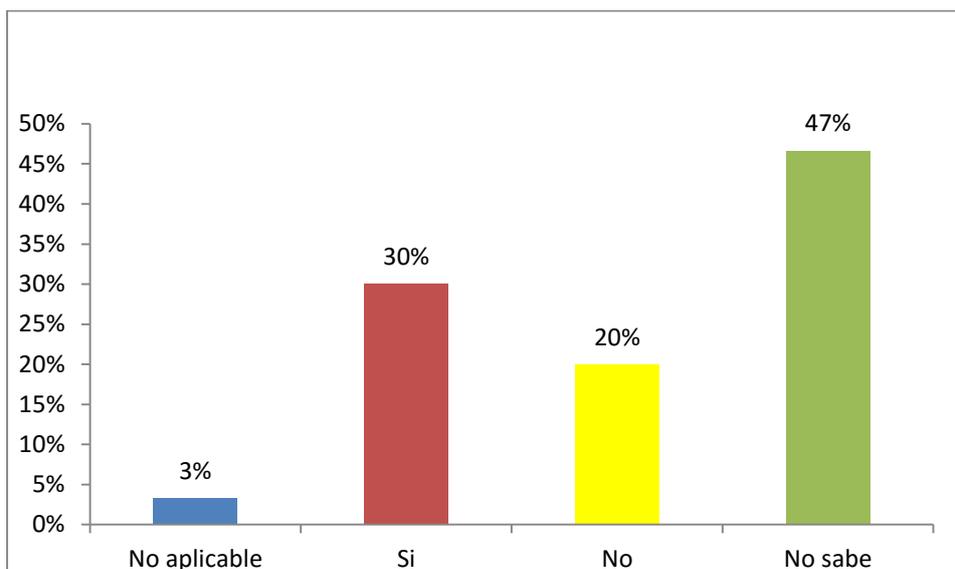
Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

#### **4.3.3. Indicadores de desarrollo territorial.**

Podemos apreciar en el gráfico 13, que al consultar a la población si en las organizaciones a la que pertenecen analizan el Plan de Desarrollo Parroquial, un 47% desconoce del tema, un 30% indica que no lo analizan y un 20% respondió que sí lo analizan. A pesar que el Plan de Desarrollo Parroquial es ampliamente discutido desde las instancias de líderes y autoridades con la población, el mismo a nivel de organizaciones civiles no es abordado, el 67% de los encuestados manifestó no tratarlos a interior, esto es un tema a mejorar por parte de los líderes locales mediante socializaciones a organizaciones comunitarias.

**Gráfico 13: Socialización plan de desarrollo parroquial**

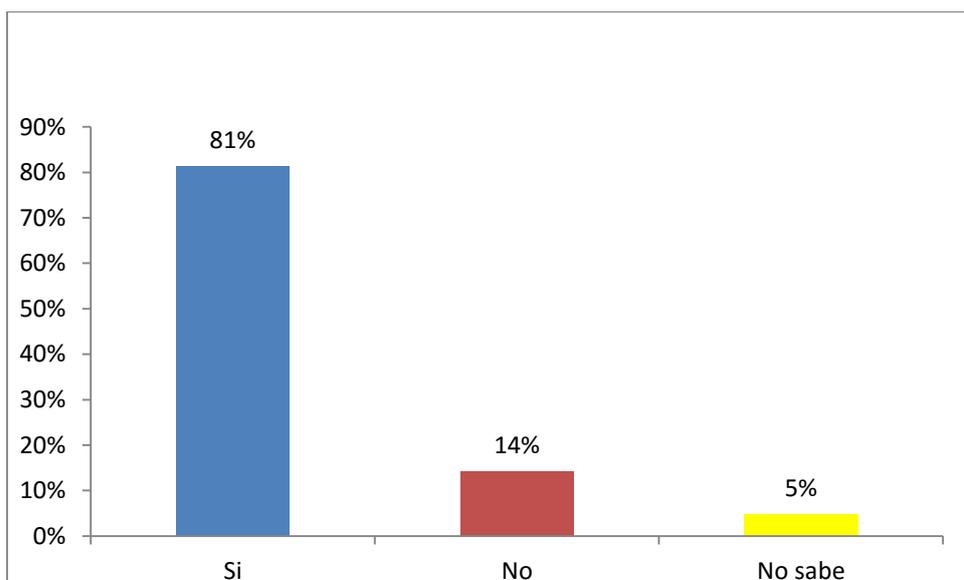


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 14 podemos observar que un 81% de los encuestados indica que la junta Parroquial sí desarrolla proyectos para satisfacer sus necesidades básicas, y un 14% indica que no. Esta alta percepción del trabajo del GAD Parroquial para reducir brechas y mejorar el índice de NBI tiene estrecha relación con el Plan Operativo Anual que fue desarrollado en conjunto con la población, en el mismo se tratan temas puntuales como producción, turismo, mejora de espacios públicos, atención a grupos vulnerables, y eventos culturales, etc.

**Gráfico 14: Acción frente a necesidades comunitarias**

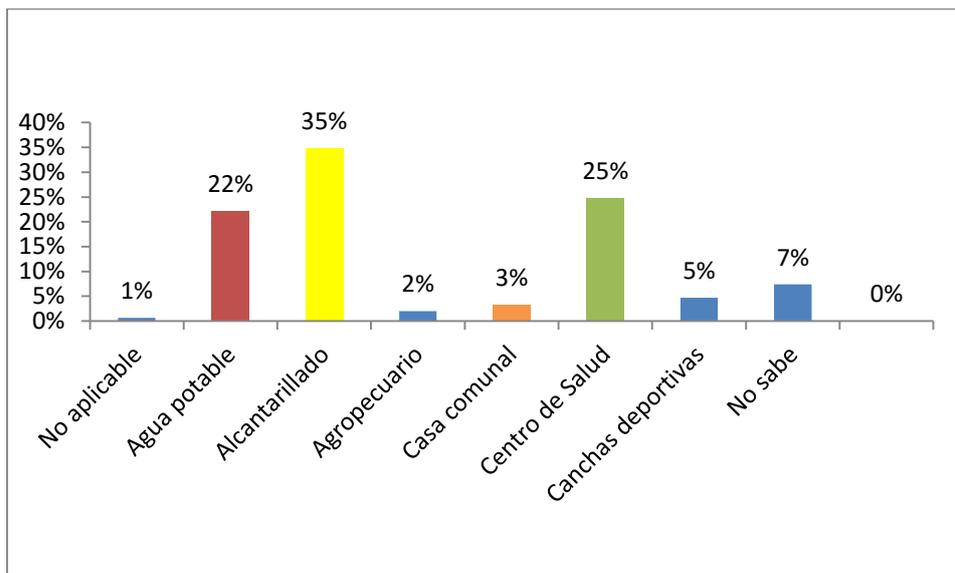


Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

En el gráfico 15 podemos identificar los principales proyectos que la población dice que el GAD Parroquial ha desarrollado: alcantarillado 35%, servicios de salud 25%, acceso al agua potable 22%. Estos resultados tienen relación con el objetivo que mayor evidencia e impacto tiene en la población y sobre el cual ha trabajado más fuertemente el gobierno local, sin embargo quedan temas importantes por fuera como son la vialidad y la educación.

**Gráfico 15: Áreas de aplicación de proyectos**



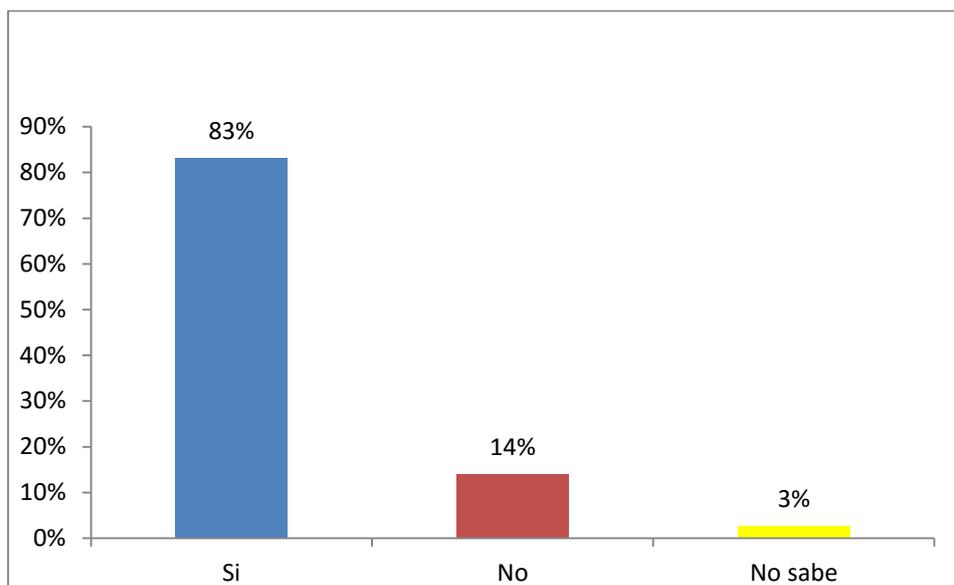
Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

Finalmente en el gráfico 16 podemos observar que un 83% considera que los líderes locales han realizado propuestas para resolver los problemas de la comunidad, y apenas un 14% indica lo contrario.

Casi la totalidad de la muestra considera que sus autoridades locales han realizado propuestas para resolver sus problemas, lo cual implica un alto grado de expectativa frente al desarrollo y cumplimiento de estos planes y programas, el cual a su vez está estrechamente relacionado con el nivel de reclamos frente a sospechas de incumplimiento por parte del GAD parroquial, esto concluye que las autoridades locales actualmente gozan de un alto nivel de popularidad y apoyo de parte de la población de la parroquia Cangahua.

**Gráfico 16: Proyectos propuestos de líderes para problemas comunitarios**



Fuente: Encuesta población parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

#### 4.4 Articulación de las políticas públicas

La articulación de las políticas públicas la podemos observar claramente en el cuadro 9, las mismas se hallan relacionadas tanto a nivel de Gobierno Central a través de Plan Nacional del Buen Vivir, a nivel de Gobierno Provincial mediante el PDOT de la provincia de Pichincha, y a un nivel más local ya dentro del caso de estudio a la Parroquia Cangahua a través de su PDOT parroquial. En el cuadro 9 podemos encontrar el detalle de las políticas así como su relación establecidas en los diferentes niveles de gobierno.

**Cuadro 9: Articulación de Políticas Públicas**

POLITICAS DEL GOBIERNO CENTRAL (BUEN VIVIR)	POLITICAS DDEL GOBIERNO PROVIMNCIAL (GADPP)	POLITICAS DEL GOBIERNO PARROQUIAL (GADP)
<p>Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.</p> <p>Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.</p> <p>Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicas generadoras de riesgos.</p>	<p>Pichincha Verde: en armonía con la naturaleza</p> <p>Gestión Integral del Agua</p> <p>Biodiverso</p> <p>Gestión del Riesgo y Protección civil</p> <p>Promover coordinadamente la gestión del riesgo.</p>	<p>Establecer estrategias de gestión comunitaria e interinstitucional, en conservación y manejo el patrimonio hídrico.</p> <p>Coordinación interinstitucional para el control ambiental de aire y ruido.</p> <p>Desarrollar y promover proyectos de forestación, reforestación y revegetación.</p> <p>Implementar sistemas de manejo adecuado de los desechos sólidos.</p> <p>Establecer un sistema de prevención y reducción de riesgos.</p>

<p>Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos. Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo. Impulsar capacitación y formación del trabajo.</p> <p>Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.</p> <p>Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.</p> <p>Promover cambios en los patrones de consumo, a fin de reducir su componente importado y suntuario.</p>	<p>Promover la articulación público–privada, para impulsar el desarrollo económico del territorio.</p> <p>Fomentar la generación de más empleo y mejores ingresos.</p>	<p>Impulsar y desarrollar el talento humano preparado y capacitado de la parroquia.</p> <p>Mejorar los ingresos y calidad de vida. Fomentar la organización y la asociatividad productiva, enmarcados en la economía popular y solidaria.</p> <p>Impulsar la creación de nuevas unidades productivas en relación a la dinámica económica del territorio. Incrementar la producción agrícola y contribuirá a la soberanía alimentaria y el bienestar social de pequeños y medianos productores de la parroquia.</p> <p>Organizar y capacitar a los sectores productivos, en atención al cliente. Fomentar la producción orgánica.</p> <p>Impulsar y promover atractivos naturales y potencialidades turísticas</p> <p>Impulsar la organización del sector económico local así: artesanos, servicios, comercio, productores, etc. (micro finanzas comunitarias)</p>
<p>Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos.</p> <p>Fomentar y optimizar el uso de espacios públicos para la práctica de actividades culturales, recreativas y deportivas.</p> <p>Impulsar el fortalecimiento y apertura espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos.</p>	<p>Dotar de áreas para recreación activa y pasiva a las zonas urbanas y rurales, para cubrir el déficit y promover el buen uso del tiempo libre de la población.</p>	<p>Implementación de estructuras de uso público adecuadas para el desarrollo cultural.</p> <p>Gestionar con los diferentes niveles de gobierno la construcción y adecuación de espacios que permitan la interrelación humana y con el entorno.</p>
<p>Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, el respeto a las múltiples identidades sociales.</p> <p>Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.</p> <p>Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.</p> <p>Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.</p>	<p>Rescatar, impulsar y fortalecer las actividades culturales propias de la provincia, las costumbres y tradiciones, para fortalecer la identidad cultural.</p>	<p>Reconocer, valorar y potenciar la diversidad cultural de la población, apoyando eficientemente todas sus expresiones. Potenciar a la parroquia como un destino cultural nacional e internacional.</p> <p>Gestionar la presencia de muestras, obras e individuos importantes en el quehacer cultural mundial en la parroquia. Potenciar individual, colectiva y socialmente a los generadores de arte y gestores culturales.</p> <p>Establecer procesos que promuevan a la parroquia en medios de comunicación de nivel nacional.</p>
<p>Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.</p>	<p>Apoyar el manejo sustentable del ambiente y el patrimonio cultural asociado, en particular, el recurso arqueológico.</p>	<p>Minimizar los impactos negativos que atentan contra la preservación del patrimonio cultural.</p> <p>Generar espacios adecuados para la exposición y aprovechamiento del patrimonio.</p>

<p>Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, inter generacional e intercultural. Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación.</p>	<p>Propiciar una atención prioritaria a grupos diferenciados marginados y en situación de riesgo. Ejecutar mancomunadamente con el municipio, la eliminación de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso de la población con discapacidad física a los espacios públicos.</p>	<p>Implementar procesos que potencien la capacidad de la comunidad construir de manera conjunta espacios sociales y estructurales adecuados para la vida de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.</p>
<p>Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.</p>	<p>Impulsar la participación ciudadana de todos los sectores, con enfoque incluyente. Fortalecer el tejido social de la provincia incorporando a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.</p>	<p>Promover las capacidades organizativas de la comunidad. Priorizar a los jóvenes en los procesos de fortalecimiento del capital social.</p>
<p>Asegurar la distribución solidaria y equitativa de la riqueza</p>		<p>Impulsar la generación de mecanismos públicos eficientes que aseguren el pago justo y oportuno de salarios y utilidades a trabajadores de la parroquia</p>
<p>Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, con calidad, calidez y equidad.</p>	<p>Invertir en el desarrollo humano.</p>	<p>Legalizar la Tenencia del suelo. Dotar y cubrir el déficit de Servicios. Básicos, implementando calidad y mejor servicio. Mejorar la infraestructura existente e Implementar un Sistema Integral de Salud, Educación, Equipamiento Urbano y Seguridad.</p>
<p>Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica. Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas.</p>	<p>Vías para el desarrollo</p>	<p>Contar con red vial jerarquizada y en buen estado, interconectada con los asentamientos humanos. Contar con servicio de transporte permanente integrado a todos los barrios incluidos los periféricos Incrementar la cobertura de conectividad (Telefonía e internet)</p>
<p>Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir.</p>		<p>Impulsar el ordenamiento jurídico territorial Incentivar la participación ciudadana Fortalecer al gobierno parroquial, optimizando sus capacidades. Impulsar la Alianza público-privada</p>

Fuente: PDOT Cangahua

Elaboración: GADP Cangahua (2012)

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

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

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

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

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y

educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

Los gobiernos parroquiales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

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

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

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

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

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

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

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones. (Constitución del Ecuador, 2008).

## **CAPÍTULO V**

### **EJES DE INTERVENCIÓN Y CRITERIOS OPERATIVOS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.**

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

Debemos iniciar definiendo que se entiende por desarrollo con rural equidad y participación la reducción de brechas a través del desarrollo de la institucionalidad, la infraestructura, acceso a la salud, educación, mercado de bienes y servicios, disponibilidad tecnológica, etc. la equidad también irá de la mano de la aplicación de instrumentos metodológicos y presupuestos reales; la equidad de igual forma requiere de la participación de la población, una participación activa y equánime basada en enfoques de no discriminación de ninguna clase.

La gestión llevada a cabo por la Junta Parroquial en cuanto a su objetivo de reducción de brechas en función de solventar las necesidades y problemas de atención prioritaria para promover el desarrollo local. Según su Plan Operativo Anual el GAD Parroquial no está enfocado de una manera técnica a la resolución de problemas bajo los ejes de PDOT, sino más bien a la solución de temas puntuales. Actualmente no existe una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, de hecho uno de los planes de GAD Parroquial a desarrollar es actualizar el PDOT hasta mediados de éste año, y recién a partir de allí generar las políticas de aplicación, seguimiento y consecución de objetivos.

En la parroquia Cangahua a pesar de tener un muy alto Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI ), no existen o son de mínima aplicación las políticas de solución de problemas de alta demanda de la población. El alcantarillado que es considerada como una necesidad insatisfecha y de carácter urgente no tiene un plan de ampliación ni mejora sustancial, sino una mera capacitación a nivel del sector rural de manejo de excretas y desechos. El desarrollo de vialidad rural es casi nula ya que no cuentan ni con maquinaria ni con personal capacitado para planificación y desarrollo de éste sector, esto impide de manera importante un mejor desempeño de la actividad comercial de productos propios de la zona, la vialidad en la zona urbana tiene un mejor tratamiento debido a que es el único camino de acceso a poblaciones vecinas y está a cargo del GADP Pichincha. La provisión de agua potable no tiene un plan concreto en la zona urbana menos aún en la rural, por lo cual sigue como un tema importante a gestionar en el corto plazo. En cuanto al acceso a la educación se ha mejorado de manera aceptable especialmente en el área urbana con un mayor equipamiento y dotación de accesos Internet a escuelas y colegios públicos promovidos por el GADIP de Cayambe y se ha intentado efectuar un proceso de política incluyente de niños y jóvenes de áreas rurales hacia centros educativos mejor equipados en la parroquia. El acceso a la salud pública es muy limitado debido a la escasa oferta de

servicios médicos y de especialidades del único centro de salud disponible (por ejemplo no existe atención respecto a maternidad), lo que obliga a los habitantes a acudir a centros más especializados y mejor equipados como los que dispone el GADIP de Cayambe.

Respecto al apoyo a grupos vulnerables (pobreza y extrema pobreza), la gestión es mínima a pesar que más del 90% de la población está en la franja de pobreza y más del 75% en extrema pobreza, esto de algún manera se intenta mitigar mediante programas de asistencia gubernamental como Aliméntate Ecuador, Bono de Desarrollo Humano, etc. pero estos son programas de asistencia social gestionados por parte del MIES mientras que de parte del GAD Parroquial se encuentran únicamente la propuesta de la creación de un Centro Gerontológico para el cuidado del adulto mayor y en menor medida acciones de concientización sobre el manejo familiar de personas con capacidades especiales, pero todos estos son proyectos a mediano plazo por lo que estos grupos se hallan en gran medida desprotegidos y sin visos de mejora inmediata.

En el cuadro 10 podemos observar en detalle un general de la situación institucional en base a los objetivos planteados, las actividades o programas y los stakeholders participantes.

**Cuadro 10: Matriz de Inventario Institucional**

Macro - objetivos	Actividades-Programas	Instituciones Involucradas
Matriz productiva	Prácticas de economía solidaria y comercio justo. Producción y comercialización eficiente, formación y capacitación a emprendedores. Alianzas estratégicas con Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales en los ámbitos PYMES, y desarrollo humano. Asociatividad y compromiso. Turismo Comunitario	GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID

Disminución de brechas	Mejoramiento de servicios públicos. Diseño de plan de ordenamiento territorial. Construir, mantener y mejorar la vialidad de la parroquia. Regularización de frecuencias de transporte público. Sensibilización sobre buen trato a choferes y controladores. Desconcentrar servicios públicos. Mejorar el servicio de telefonía fija, ampliando su cobertura y ofertando el servicio de banda ancha. Sensibilizar a la población sobre la importancia de la participación social. Sensibilizar al Gobierno Parroquial sobre la importancia de la participación, a través de la silla vacía. Permitir el funcionamiento del comité de planificación, veeduría y control social. Recuperación y fortalecimiento de la identidad parroquial. Integración de las personas con capacidades especiales a los sistemas de salud y educación. Incluir a las personas en situación vulnerable a todos los servicios y beneficios comunitarios y gubernamentales.	GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL
Sustentabilidad	Control Ambiental y Desarrollo sustentable de las actividades productivas y pecuarias. Implementación de sistemas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales. Sensibilización a la población sobre el manejo adecuado de desechos orgánicos e inorgánicos. Control de los planes de manejo ambiental en relación a la responsabilidad social empresarial.	GADPP, GADIP, GAD Parroquial, FONAG

Fuente: PDOT Cangahua

Elaboración: Iván Rosero (2015)

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

A fin de gestionar políticas públicas que buscan un impulso al desarrollo rural con equidad para todos los sectores de la población, y considerando que la Parroquia Cangahua es mayoritariamente rural, en la cual tradicionalmente sus actividades de subsistencia han sido en base a la agricultura y en menor medida a la actividad agropecuaria, existe un gran interés de parte de la Junta Parroquial, aunque no de manera técnica, de dar un fuerte impulso fuerte a las actividades productivas tradicionales, pero con un enfoque de diversificación a través de actividades de capacitación e implementación de técnicas que mejoren su productividad. Así por ejemplo, se está efectuando acciones de apoyo a la actividad lechera para mejorar su productividad y elaboración de derivados para su comercialización y no para el autoconsumo. Se está promoviendo actividades de comercio

comunitario como la creación de ferias productivas de mujeres, a las cuales además se les está capacitando en diversificación de nuevos cultivos como hortalizas y de productos de alto potencial como la quinua.

Debido al gran interés de desarrollar éste sector y que los mayores esfuerzo de gestión de las autoridades locales se han enfocado en éste ámbito los resultados han sido visibles y de un mayor impacto dentro de la gestión del GADP de Cangahua, pero lamentablemente descuidando los otros ejes importantes de desarrollo.

En el cuadro 11 podemos encontrar los cuatro problemas críticos que requieren urgente atención de parte del GAD Parroquial considerando aspectos como: frecuencia, importancia, población involucrada y posibilidad de solución.

**Cuadro 11: Matriz de priorización de problemas respecto al desarrollo**

<b>Problema</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Importancia</b>	<b>Población involucrada</b>	<b>Percepción del problema por parte de la población</b>	<b>Posibilidad de solución</b>	<b>Total</b>
Alcantarillado	2	2	1	2	0	7
Vialidad	2	2	1	2	1	8
Desarrollo de la Producción	1	2	2	2	2	9
Agua Potable	0	1	0	0	1	2

Fuente: Entrevistas líderes locales de la parroquia

Elaboración: Iván Rosero (2015)

Es necesario generar una escala para esta matriz, que se basará en un intervalo relativo en cada variable expresado de la siguiente manera:

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

### **5.3 Diversificación y modernización de las actividades económicas.**

Dentro de las políticas públicas, orientadas a promover un desarrollo sostenible en las comunidades rurales vemos que como política nacional el Gobierno Central ha venido dando un fuerte impulso respecto a la industria del turismo como generador de desarrollo sostenible y divisas. Muchas regiones del país tienen valiosos atractivos turísticos y riqueza cultural como es el caso del GAD Parroquial de Cangahua por lo que han considerado explotar estos atractivos. La parroquia posee una gran riqueza cultural y turística con atractivos como: sitios arqueológicos, balnearios de aguas termales, senderos ecológicos, cascadas, casas de hacienda para camping, pesca deportiva, y sobre todo el Parque Nacional Cayambe - Coca. Con esto también se impulsaría actividades relacionadas generadoras de recursos como la artesanía, tejidos, manualidades, etc. Sin embargo de disponer de este gran abanico de atractivos turísticos el GAD Parroquial no posee un plan bien estructurado y estratégicamente diseñado para aprovecharlos, apenas está planteado un proyecto de turismo comunitario, pero el mismo se encuentra aún en fase de pre-proyecto, y los estudios estarían listos recién para el último trimestre del año, por lo que sus efectos se podrían apreciar en el largo plazo y no se le da la importancia que podría tener como eje de desarrollo sustentable y más bien las autoridades se han enfocado al desarrollo de actividades tradicionales desaprovechando éste importante activo que posee la parroquia.

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

El desarrollo territorial como concepto está en comunión con la responsabilidad del manejo de los recursos naturales locales en primera instancia, las oportunidades comerciales no pueden ser el motivo para la destrucción y/o agotamiento de nuestros recursos, de manera muy concisa los ciudadanos que vivimos en las ciudades tenemos muchas responsabilidades medio ambientales como son el reciclaje de los desechos, el mantenimiento de automotores en perfecto estado de carburación, responsabilidad en aplicación de tecnologías apropiadas en el manejo de gases industriales o actividades que generen gases contaminantes, el manejo responsable del recurso hídrico, concomitantemente en la actuación correcta de las autoridades en la ejecución de proyectos específicos en beneficio del medio ambiente como por ejemplo, proyectos de conservación del frágil ecosistema de la parroquia con un proyecto de importante de reforestación de 250 ha de terrenos en coordinación con el Ministerio del Ambiente, y también con un plan de reciclaje de plásticos, la capacitación al gobierno parroquial sobre legislación y gestión

ambiental , efectuar un trabajo de sensibilización de los actores involucrados en el tema ambiental, implementar plantas de tratamiento para aguas residuales, sensibilizar a la población sobre el manejo adecuado de desechos orgánicos e inorgánicos, exigir el cumplimiento por parte de los empresarios que se encuentran en la parroquia, sobre los planes de manejo ambiental en relación a la responsabilidad social empresarial, etc.

En los años que siguieron al proceso de Reforma Agraria, se pretendió formar una clase social formada por pequeños productores,, sin embargo estas acciones no determinaron un crecimiento fuerte, abarcando en poco porcentaje tanto la tierra cultivada, cuanto la cantidad de beneficiarios; los campesinos han seguido siendo pobres, el asistencialismo no ha podido guiar una clase campesina, que muchas veces ha sido obligada a captar tecnologías fuera de su alcance, incursionar en producciones sin mercados asegurados frente a una industrialización de productos agrícolas que forman parte de monopolios, en donde el pequeño agricultor solamente le queda vender sus productos de acuerdo al precio establecido por las grandes transnacionales, por ello el único camino para alcanzar un desarrollo sustentable mediante las correctas prácticas agrícolas, pecuarias, mineras, etc. mediante el cuidado de sus bosques, calidad del suelo, protección del agua, implementación de la agro ecología, y manejo de desechos.

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

Para lograr un desarrollo equilibrado se necesita de instituciones públicas que brinden los servicios adecuados para lo cual fueron creadas, el fortalecimiento de las mismas debe empezar con la distinción de su misión y la coordinación entre ellas, de igual forma la institucionalidad como recurso estructural de un país, debe estar sujeta a la determinación de políticas públicas concebidas en base a las necesidades reales de los ciudadanos en cualquier sector que brinden los servicios. La institucionalidad al estar atada a los poderes del Estado, estos deben ser separados de manera imprescindible, no se puede hablar de una seria y fuerte institucionalidad sin la separación de los poderes, principalmente porque no se los puede fiscalizar.

En éste sentido el GAD Parroquial busca sensibilizar a la población sobre la importancia de la participación social creando espacios de participación control y veeduría social, otorgando capacitación, promoción y difusión de los instrumentos de gestión: cabildos comunitarios y un comité de planificación Parroquial, sin embargo el real nivel de aceptación y participación de la población ha sido no muy entusiasta debido a la complejidad de las políticas públicas frente al bajo nivel de educación de sus pobladores.

En el cuadro11 podremos encontrar de manera más detallada la presencia institucional con

relación a las actividades o programas y su peso relativo en el desempeño de la junta parroquial de Cangahua.

**Cuadro 12: Matriz de Participación Institucional**

Actividades	Matriz Productiva				Disminución de brechas			Sustentabilidad				Grado de Participación	
	1	2	3	Total	1	2	3	Total	1	2	3		Total
GADPP Pichincha		X					X			X			ALTO
GADIP Cayambe		X				X					X		MEDIO
GAD Parroquial Cangahua			X				X				X		ALTO
MIES			X				X		X				MEDIO
MAGAP	X					X				X			MEDIO
ECODES (ONG)	X						X		X				MEDIO
FONAG (ONG)		X				X					X		ALTO
AECID (ONG)		X				X					X		MEDIO
SAL (ONG)	X						X		X				BAJO
<b>Total</b>	3	4	2	9	0	4	5	9	3	2	4	9	

Fuente: PDOT Cangahua

Elaboración: Iván Rosero (2015)

## 5.6 Juventud rural, género y desarrollo

El actor fundamental en la aplicación de las políticas públicas es la sociedad civil, quienes a pesar de tener un interés en resolver sus problemas, la capacidad de organización de sus habitantes es escasa lo cual genera inconvenientes para crear directivas de participación ciudadana y propuestas de desarrollo de soluciones a mediano y largo plazo. En lo que respecta al segmento de población joven, su involucramiento en temas desarrollo es casi nulo, solamente se refieren a actividades deportivas, o participación en actividades festivas, lo cual denota el poco interés en la aplicación de políticas públicas en su entorno y en general las acciones del gobierno local, provincial e incluso nacional. Aquí podemos explicar las razones y el afán de migrar hacia zonas urbanas más desarrolladas como Cayambe o incluso Quito en los cuales tendrán mejores oportunidades de desarrollo personal abandonando la posibilidad de mejorar y desarrollar sus comunas de origen. En cuanto a la equidad de género, esta se halla en un nivel muy primario, para las mujeres sigue existiendo violencia de todo tipo, menores oportunidades de acceso a derechos como la educación, puestos de trabajo, tratamiento igualitario, etc., y si a esto le sumamos el hecho de que la condición de población rural les agrega un tratamiento discriminatorio, podemos comprender el largo camino por recorrer para mejorar esta igualdad de género.

Finalmente en el cuadro 13 podemos encontrar un amplio detalle de los programas a ejecutarse, las instituciones que se hallan involucradas, las actividades que soportan estos programas, y su estatus de acuerdo a los parámetros de acción sobre los mismos, es decir apoyo financiero, planificación y/o diseño, implementación, y monitoreo y evaluación de logros.

**Cuadro 13: Matriz Institucional Múltiple**

<b>Programa: Mejoramiento de servicios públicos</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Ampliación y Equipamiento del Sub Centro de Salud con maternidad	X	X	X	X
Salud preventiva.	X	X		X
Utilizar herramientas informáticas para mejorar la atención del Sub-centro de Salud.	X			X
Mayor cobertura de agua potable	X	X	X	X
Sistema de eliminación de excretas adecuados	X	X	X	X

Disponer de un Plan de contingencia de la parroquia	X	X		X
Optimizar centros educativos de la parroquia	X	X	X	X
Escuelas del nuevo milenio y sistema de educación mejorado con más docentes en las escuelas	X	X	X	X
Educación preescolar.	X	X	X	X
<b>Programa: Diseño de plan de ordenamiento territorial.</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Titularización de predios	X	X	X	X
Creación de la unidad de Regularización de barrios	X	X		X
Mejorar el déficit habitacional	X			X
Actualización de catastro urbano y rural de la parroquia	X	X	X	X
Realizar propuesta de plan de ordenamiento territorial de la parroquia	X	X	X	X
Capacitación manejo adecuado y recuperación de suelo	X		X	X
<b>Programa: Construir, mantener y mejorar la vialidad de la parroquia</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Proyecto de trazados viales	X		X	X
Mantenimiento de vías del sector urbano	X		X	X
Adecuación y mejoramiento de vías y rutas turísticas con mantenimiento de paisajismos adoquinado empedrado de vías del sector rural.	X		X	X
Adquisición de maquinarias para el mantenimiento en general de las vías de la Parroquia	X	X		
<b>Programa: Regularización de frecuencias de transporte que pasan por la parroquia.</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Reuniones con actores involucrados para mejoramiento de movilidad	X		X	X
Proyectos de educación vial en las escuelas y colegios	X		X	X
<b>Programa: Sensibilización sobre buen trato a choferes y controladores</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				

Creación de transporte escolar comunitario	X	X	X	X
<b>Programa: Desconcentrar servicios públicos</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Creación de centros de atención pública como, Defensoría, centros de mediación, Apoyo a la mujer, niñez y familia.	X	X	X	X
<b>Programa: Mejorar el servicio de telefonía fija, ampliando su cobertura y ofertando el servicio de banda ancha</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Para ello se propone incrementar de manera sustancial el servicio telefónico y de internet para toda la parroquia	X			X
<b>Programa: Prácticas de economía solidaria y comercio justo</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Sistema de Comercialización que abastezca a los centros turísticos del sector	X	X	X	X
<b>Programa: Producción y comercialización eficiente, formación y capacitación a emprendedores</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Proyectos de regularización de tierras	X	X	X	X
Implementación de la Planificación estratégica para desarrollar el turismo en Cangahua	X		X	X
Sistemas de riego	X		X	X
Asistencia técnica para mejoramiento de actividades agropecuarias	X			X
Procesamiento, e industrialización de la producción	X		X	X
Mejoramiento y tratamiento de suelos para producción	X		X	X
Sistemas de comercialización asociativos (centros de acopio)	X	X	X	X
Diversificación de la producción con involucramiento de animales menores	X	X	X	X
Agroturismo Turismo Comunitario	X	X	X	X
Mejoramiento y equipamiento agrícola tecnificado	X			X
Proyectos para eliminar intermediarios	X		X	X

**Programa: Alianzas estratégicas con Organismos Gubernamentales y ONGs en los ámbitos PYMES, y desarrollo humano**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Promoción de microcréditos comunitarios	X			X
Formación de cajas de ahorro comunitario	X			X
Programa de capacitación y asistencia técnica, para la creación y/o fortalecimiento de microempresas turísticas.	X			X
Incluir en la malla curricular, cursos de capacitación y formación micro-empresarial	X	X	X	X
Formación micro-empresarial dirigida específicamente a mujeres jefes de hogar	X	X	X	X

**Programa: Asociatividad y compromiso**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Proyecto de Capacitación y concientización turística en los variados niveles de educación	X	X	X	X
Capacitación y asesoramiento para la creación de asociaciones de comerciantes	X		X	X
Capacitación en las Buenas Prácticas agrícolas y pecuarias	X			X

**Programa: Turismo Comunitario**

<b>Instituciones</b>	P	F	D	M
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MAGAP, AECID</b>				
Elaboración de un proyecto que genere ingresos a partir de la riqueza cultural e histórica de la parroquia.	X	X	X	X

**Programa: Control Ambiental y Desarrollo sustentable de las actividades productivas y pecuarias**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, FONAG</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Capacitación al gobierno parroquial sobre legislación y gestión ambiental	X		X	
Aguas seguras para la población y alrededores	X			X
Protección de biodiversidad y aéreas protegidas				X
Sensibilización de los actores involucrados en el tema ambiental	X	X	X	X
Programa de forestación, reforestación	X	X	X	X
Creación de Bosques Protectores	X	X	X	X

<b>Programa: Implementación de sistemas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, FONAG</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Ampliación y mejoramiento de plantas de tratamiento de la parroquia	X			X
Sensibilización a los usuarios de la importancia de un sistema de saneamiento	X	X	X	X
<b>Programa: Sensibilización a la población sobre el manejo adecuado de desechos orgánicos e inorgánicos</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, FONAG</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Elaborar un plan de manejo de desechos sólidos y líquidos en la Parroquia	X		X	X
Tratamiento de desechos sólidos y líquidos en la parroquia	X		X	X
Sensibilizar a la población sobre el manejo adecuado de desechos sólidos sin quema de ellos	X	X	X	X
Proyectos de manejo conjunto de desechos sólidos entre las parroquias de Otón, Ascázubi, Cusubamba, Cangahua. Programa: Cangahua Trabaja (medioambiente)	X			X
Programa de reciclaje de plásticos	X	X	X	X
<b>Programa: Control de los planes de manejo ambiental en relación a la responsabilidad social empresarial</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, FONAG</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Capacitación permanente a las comunidades afectadas sobre el uso de agroquímicos	X	X	X	X
<b>Programa: Sensibilizar a la población sobre la importancia de la participación social</b>				
<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Proyectos participativos de control y veeduría social	X	X	X	X
Proyecto de regulación de la parroquia	X	X	X	X
Fortalecimiento organizacional de la parroquia	X	X	X	X
Inicio de procesos de desconcentración y descentralización	X	X	X	X
Capacitación, promoción y difusión de los instrumentos de gestión	X	X		X

**Programa: Permitir el funcionamiento del comité de planificación, veeduría y control social**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Crear espacios de participación dentro del Gobierno Parroquial	X	X	X	X

**Programa: Recuperación y fortalecimiento de la identidad parroquial**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Concursos de leyendas y tradiciones a nivel escolar	X	X	X	X
Inventario Turístico Parroquial	X	X	X	X
Fortalecimiento de identidad Cultura e historia de la parroquia	X	X	X	X
Recuperar y preservar la imagen historia ancestral manteniendo arquitectura tradicional.	X	X	X	X
Zonas de esparcimiento y recreación	X	X	X	X
Proyecto de recuperación de memoria dirigida a los niños/as por parte de los habitantes de la tercera edad	X	X	X	X

**Programa: Integración de las personas con capacidades especiales a los sistemas de salud y educación**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Seguimiento a las discapacidades	X	X	X	X
Cursos dirigidos a las escuelas, asociaciones, cooperativas de transporte etc.	X	X	X	X

**Programa: Incluir a las personas en situación vulnerable a todos los servicios y beneficios comunitarios y gubernamentales**

<b>Instituciones: GADPP, GADIP, GAD Parroquial, MIES, ECODES, SAL</b>	P	F	D	M
<b>Actividades:</b>				
Fortalecimiento de los servicio de alimentación y nutrición escolar	X		X	X
Fortalecimiento organizacional comunitario con enfoque de derechos	X	X	X	X
Proyecto de gestión social de la parroquia (maltrato intrafamiliar, embarazos precoces, sectores vulnerables)	X	X	X	X
Coordinar programas de vivienda desde la Junta Parroquial. Formación de redes inclusivas e incluyentes en la parroquia	X	X	X	X

Fuente: PDOT Cangahua

P - PROMOTOR  
F - APOYO FINANCIERO  
D - PLANIFICACIÓN Y/O DISEÑO –  
IMPLEMENTACION  
M - MONITOREO Y EVALUACIÓN DE  
LOGROS

## 5.7 CONCLUSIONES

1. Las políticas de disminución de brechas son gestionadas a través del mayor número de proyectos: 13, que corresponden al 60% del total de proyectos, y están enfocadas principalmente a la población de mayor vulnerabilidad. Le siguen los proyectos que soportan el desarrollo de la Matriz Productiva: 5 en total, que corresponden al 23% de proyectos y están dirigidos hacia la especialización y diversificación de actividades agropecuarias. Y finalmente las políticas de sustentabilidad apoyada por 4 proyectos que representan el 17% del total y que están enfocadas hacia reforestación y manejo de desechos y excretas.
2. El mayor impacto en la aplicación de Políticas Públicas se ha reflejado en los programas liderados por el Gobierno Central Bono de Desarrollo Humano, Aliméntate Ecuador y Buen Vivir Rural, ya que estos llegan aproximadamente al 25% de la población y que ayudan a mitigar en algo los altos niveles de NBI de la población. Cabe resaltar la participación del GAD Parroquial en articulación con ministerios como MIES y el GAD Cantonal de Cayambe.
3. El GAD Parroquial de Cangahua a través de su Plan Operativo Anual (POA) es quien debería tener un importante aporte en la aplicación de las políticas públicas, pero ante una limitada capacidad en la gestión pública de parte de sus autoridades únicamente se han efectuado acciones puntuales y no a desarrollar los planes y proyectos de desarrollo según los Ejes del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los Ejes del Plan Nacional del Buen Vivir., esto ha retrasado de manera considerable la consecución de los objetivos planteados al menos en términos de tiempo.
4. Dentro de los actores que aportan e intervienen en la aplicación de las políticas públicas en territorios rurales el Gobierno Central ha tenido un rol fundamental ya que mediante la creación de la Ley del COOTAD ha regulado, garantizado e

incrementado los recursos necesarios para el desarrollo del gobierno local, ejecutores importantes también han sido el MIES, Ministerio del Ambiente, MSP, Miduvi, etc. El GADP Pichincha más que una gestión operativa ha desarrollado un importante papel como ente planificador con la formulación del PDOT, El GADIP de Cayambe, ha tenido una gestión bastante discreta, limitada a agua, vialidad y provisión de TICS. Finalmente el GAD Parroquial evidentemente es el principal actor, ya que está presente en más del 90% de los programas a ejecutarse.

5. Finalmente podemos concluir que los actuales instrumentos de política pública que encuentran orientados al desarrollo rural sí tienen una gran potencialidad de contribuir a la resolución de problemas corrigiendo las brechas y exclusión social, construcción del poder popular y conseguir una transformación económica y productiva; pero para ello, es indispensable la participación de líderes locales con una preparación más técnica en gestión pública y lograr una fuerte presencia de la población organizada.

## **5.8 RECOMENDACIONES**

1. Es recomendable efectuar un proceso de mayor seguimiento a la aplicación del PDOT, ya que según el POA de la parroquia, los objetivos a corto y mediano plazo se hallan lejos de ser alcanzados dentro de los plazos previstos principalmente por la falta de una gestión técnica desde las autoridades locales, la falta de una capacitación sobre la gestión de recursos, y también por la poca capacidad de organización de la población que apoye o proponga iniciativas para su beneficio.
2. Se recomienda una mayor difusión de las Políticas Públicas bajo los esquemas del Plan Nacional del Buen Vivir, Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y los distintos niveles de GADs con sus competencias, especialmente a la población, ya que existe poca información y por tanto poco interés en las mismas.
3. Proponer la ejecución de más proyectos que analicen la articulación y efectividad de las políticas públicas, desde una perspectiva académica y cuyos resultados se socialicen con los actores a fin de sugerir correcciones a los procesos en su diseño, implementación y evaluación para lograr la consecución de los objetivos planteados.

## BIBLIOGRAFIA:

- AME. (s.f.). *www.ame.gob.ec*. Recuperado el 07 de Diciembre de 2014, de [www.ame.gob.ec/ame/index.php/ley-de-transparencia/68-mapa-cantones-del-ecuador/mapa-pichincha/289-canton-cayambe](http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/ley-de-transparencia/68-mapa-cantones-del-ecuador/mapa-pichincha/289-canton-cayambe)
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Bautista, R. M. (1993). *The Bias Against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Calderón, F. M. (1992). *Modernización Democrática e Incluyente de la Agricultura en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Coello, M. (1981). Recampesinización en la descampesinización. *Revista Mexicana de Sociología*, 329-342.
- Constitución del Ecuador. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- COOTAD. (2011). *COOTAD Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Dirección de Comunicación del Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- David, M. B. (2001). *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: ¿La Construcción de un Nuevo Modelo?* Bogotá: Alfaomega y Santiago: CEPAL.
- David, M. d. (2000). *The impact of the new economic model on Latin America's Agricultura*. World Development.
- ECLA: United Nations Economic Commission for Latin America. (1968). *Agriculture in Latin America's, Economic Survey of Latin America*. Nueva York (NY).
- Figuerola, A. (1993). *Agricultural development in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- GADPP, J. P. (2012). *PDOT Cangahua*. Quito.
- Guerrero Cazar, F., & Ospina Peralta, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/guerrero/biblio.rtf>.
- Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore (NJ): Johns Hopkins University Press.
- Kay, C. (2013). *Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde mediados del Siglo Veinte*. La Haya: Institute of Social Studies.
- Laciar, M. E. (2003). *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Luciano, M. V. (2006). La Perspectiva local-global en el medio rural ecuatoriano. *Revista ICONOS*, Numero 24, Quito (enero).
- Mariátegui, J. (1955). *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Martín, P. (2009). *Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional*. Santiago de Chile.
- Martínez Nogueira, R. (2009). *La institucionalidad en la agricultura y el desarrollo rural consideraciones para su análisis*. Ibidem: Fao.
- Perez, E. (2001). *Hacia una nueva visión de lo rural*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Pinto, J. (2008). *Las herramientas de la prospectiva estratégica: usos, abusos y limitaciones*.

- Plan Nacional Buen Vivir. (2014). *PNBV 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades.
- Ramos, J. y. (1983). *Towards a neostructuralist synthesis*. Boulder: (CO): Lynne Rienner.
- Senplades. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas.
- Stavenhagen, R. (1978). '*Capitalism and the peasantry in Mexico*', *Latin American Perspectives*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Teubal, M. (2001). *Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Veltmeyer, H. P. (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America*. Londres: Macmillan.

## ANEXOS:

Para la recopilación de información (encuestas) se utilizó el método de muestreo proporcional en base a un universo de 16.231 personas.

$$n = \frac{Z^2 \alpha/2 NPQ}{(N-1) \epsilon^2 + Z^2 PQ}$$

En donde:

n = Tamaño de la muestra necesaria,  $n = Z^2 \alpha/2 = 1,96$ ;

N= Tamaño de la población;

P = Probabilidad de que el evento ocurra = 0,5;

Q= Probabilidad de que el evento no ocurra (0,5);

$\epsilon$  = error (0.08 o 8%).

El tamaño de muestra es de 149 personas para efectos de recopilación de información directa a través de entrevistas a sus pobladores.

### Anexo 1

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE  
LOJA**  
*Departamento de Economía*

#### Titulación Economía

Encuesta dirigida a los jefes de hogar (hombre y/o mujer), habitantes de la parroquia: Cangahua  
Nro.

#### Objetivo de la encuesta

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.

CUESTIONARIO	TOT.
<b>BLOQUE 1: información general del encuestado</b>	
<b>1. Sexo</b>	
a. Hombre	69
b. Mujer	80
<b>2. Edad</b>	
a. 18- 25 años	44
b. 26- 35 años	19
c. 36- 45 años	33
d. 46 -55 años	23

e. 56 -65 años	25
f. 66 años en adelante.	5
<b>3. Nivel de Instrucción</b>	
a. Sin primaria	3
b. Primaria completa	8
c. Primaria incompleta	13
d. Sin secundaria	17
e. Secundaria completa	31
f. Secundaria incompleta	16
g. Sin estudios universitarios	39
h. Estudios universitarios completos	3
i. Estudios universitarios incompletos	19
j. Postgrado	0
<b>4. Actividad económica a la que se dedica:</b>	
a) Agricultura	33
b) Comercio	58
c) Ganadería	9
d) Minería	0
e) Turística	1
f) Religiosa	0
g) Sector público	10
h) Pesca	0
i) Artesanal	22
j) Industrial	8
k) Organismos no gubernamentales l) Otra.....	8
m) No contesta	0
<b>BLOQUE 2. Conocimiento, interés e información sobre política.</b>	
<b>1. De manera general, ¿qué tan complicada es para usted la política?</b>	
a. Muy complicada	43
b. Algo complicada	58
c. Poco complicada	36
d. Nada complicada	12
e. No sabe	0
<b>2. ¿Qué es lo que los asambleístas provinciales y nacionales toman en cuenta para elaborar las leyes?</b>	
a. Las propuestas de sus partidos	59
b. Sus propias propuestas	35
c. Las propuestas de la población	9
d. Las propuesta del Presidente de la Junta Parroquial	16
e. Las propuestas del Presidente de la República	30
f. No sabe	0
g. Otras	0
.....	0
.....	0
<b>3. En general, ¿qué tan interesado está usted en la política?</b>	
a. Muy interesado	7
b. Algo interesado	35
c. Poco interesado	53



<b>comunidad, ¿alguna vez ha tratado de organizarse con otras personas afectadas para resolverlo?</b>	
a. Si	65
b. No	84
c. No sabe	0
<b>2. Usted forma o ha formado parte de alguna organización (social, deportiva, etc) en su parroquia?</b>	
a. Si formo parte	11
b. No formo parte	37
c. Si he formado parte	21
d. No he formado parte	80
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.	
<b>3. Indique a qué tipo de organización pertenece o perteneció:</b>	
a. No aplicable	0
b. Asociación de padres de familia	3
c. Agrupación religiosa	1
d. Agrupación agrícola	0
e. Partido político	6
f. Agrupación profesional	0
g. Agrupación de jubilados	0
h. Agrupación de ayuda social	3
i. Agrupación barrial	17
j. Otras:.....	0
<b>4. La organización a la que pertenece, el principal tema que analiza es:</b>	
a. Temas políticas	1
b. Políticas públicas	0
c. Problemas de la comunidad/parroquia	11
d. El trabajo de la junta parroquial	0
e. Participación ciudadana en los proyectos de desarrollo local	4
f. Aspectos deportivos, sociales y culturales de la comunidad	11
g. No aplicable	3
h. No sabe	0
i. Otros.....	0
<b>5. La organización a la que pertenece ¿ha participado en actividades dirigidas a políticas públicas?</b>	
d. Si	12
e. No	14
f. No sabe	4
Si su respuesta fue SI en la pregunta anterior conteste la pregunta 6, caso contrario pase a la pregunta 7	
<b>6. ¿Cuál es la principal política pública?</b>	0
a. Np aplicable	2
b. Desarrollo local	15
c. Bienestar de la familia	3
d. Progreso de su organización	3

e. Bienestar de los grupos vulnerables de la sociedad	0
f. No sabe	6
g. Otra.....	1
<b>7. En la organización a la que pertenece ¿se analiza el Plan Nacional del Buen Vivir de SENPLADES?</b>	
a. No aplicable	3
b. Si	6
c. No	7
d. No sabe	14
<b>8. En la organización a la que pertenece ¿se analiza el Plan de Desarrollo Parroquial.</b>	
a. No aplicable	1
b. Si	9
c. No	6
d. No sabe	14
<b>9. ¿Considera que el Plan de Desarrollo Parroquial fue socializado con los líderes de las organizaciones?.</b>	
g. Si	86
h. No	52
i. No sabe	9
<b>10.¿Qué sector se ha beneficiado con la aplicación de políticas públicas por parte del Estado?</b>	
a. Industrial	23
b. Artesanal	4
c. Comercial	36
d. Minero	1
e. Pesquero	0
f. Agrícola	11
g. Ganadero	2
h. Público	59
i. Privado	1
j. Todos	10
k. Ninguna	0
l. No sabe	2
<b>11. Considera que la Junta Parroquial desarrolla proyectos para satisfacer las necesidades básicas de su comunidad?</b>	
a. Si	121
b. No	21
c. No sabe	7
<b>12. ¿Cuál es el principal proyecto que desarrolló?</b>	
a. No aplicable	1
b. Agua potable	33
c. Alcantarillado	52
d. Agropecuario	3
e. Casa comunal	5
f. Centro de Salud	37
g. Canchas deportivas	7
h. No sabe	11

i. Otro: .....	0
<b>13.¿Considera que los líderes locales han realizado propuestas para resolver los problemas de la comunidad?.</b>	
a. Si	124
b. No	21
c. No sabe	4
<b>14.¿Considera que existen reclamos de los ciudadanos hacia los líderes locales?</b>	
a. Si	100
b. No / No sabe	49
<b>15.¿Qué nivel de calificación considera que tienen esos reclamos?</b>	
a. No aplicable	4
b. Alto	21
c. Medio	43
d. Bajo	73
e. No sabe	8

## Anexo 2:

# *UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA*

## *Departamento de Economía*

### **Titulación Economía**

ENTREVISTA DIRIGIDA A LÍDERES DE LA PARROQUIA Y REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.

**Objetivo:** Analizar las políticas públicas vigentes en el Ecuador orientadas a fortalecer el desarrollo rural de alcance territorial con la intervención de las Juntas Parroquiales.

#### **CUESTIONARIO:**

**TOTALES**

<b>1. ¿Considera que existe acercamiento entre los miembros de Junta Parroquial y la comunidad. ¿De qué tipo?:</b>	
SI	4
NO	0
A través de asambleas comunitarias, talleres, reuniones, eventos, etc. Por los proyectos participativos que tienen las comunidades (agua potable, alcantarillado, casas comunales, etc.)	
<b>2. ¿Cómo lo calificaría este acercamiento?</b>	
ALTO	1
MEDIO	3
BAJO	0
<b>3. ¿Considera que existe acercamiento entre los directivos/dirigentes de Instituciones (fundaciones, organismos, otras entidades, etc.) con el Presidente de la Junta Parroquial? ¿De qué tipo?:</b>	
SI	4
NO	0
Convenios de cooperación, capacitación, remediación ambiental, etc. A través de ferias de innovación productiva. Se apoya con estudios para temas de producción y riego.	
<b>4. ¿Cómo lo calificaría este acercamiento?</b>	
ALTO	0
MEDIO	2
BAJO	2
<b>5. ¿Cómo calificaría la capacidad de intervención del Presidente y de los</b>	

<b>miembros de la Junta Parroquial en la aplicación de la política pública?</b>	
ALTO	1
MEDIO	3
BAJO	0
<b>6. ¿Podría usted identificar las principales razones de la calificación asignada?</b> Debido a que se busca mantener relaciones fuertes con instituciones a fin de no duplicar esfuerzos. Principalmente porque la que la demanda social es alta: vialidad, riego, etc.	
<b>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?</b>	
SI	4
NO	0
<b>8. ¿Con cuáles actores los ha socializado?</b> Comunidades, grupos de productores, etc. Comunidades, barrios, asociaciones, asociaciones de mujeres, etc. Presidentes de barrios, representantes juveniles, asociaciones de capacidades especiales, deportistas. Comunidades, organizaciones sociales, barrios, transportistas, comerciantes, educación, salud, etc.	
<b>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?</b> A través del Concejo de Planificación, que son los delegados de los pobladores. Mediante la participación comunitaria, se debate , se asignan recursos en base a prioridades, etc. A través de Asambleas Comunitarias se establece prioridades de necesidades y se efectúan las obras. A través de, reuniones, charlas, talleres, seminarios, etc.	
<b>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.</b>	
SI	4
NO	0
<b>¿Cómo?</b> Mediante la recepción de solicitudes de necesidades puntuales que luego se enmarcan en proyectos. Con reuniones para llegar a resoluciones, consensos de uso de recursos vs. Necesidades Por medio de las competencias de c/u de los niveles de gobierno (municipio, concejo provincial, ministerios, etc.) Se analiza las necesidades y se establece prioridades.	

<b>11. ¿Conoce los proyectos/estudios/actividades que la Junta Parroquial viene ejecutando con el GAD cantonal, ONGs, u otras entidades.</b>	
SI	4
NO	0

**En caso de ser SI, detalle cuáles proyectos conoce:**

GAD PARROQUIAL (Proyecto)	ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (Proyecto)	OTRAS ENTIDADES	
		Entidad	Proyecto
Proyectos de Alcantarillado, Proyectos de Agua Potable.			
Casas parroquiales, barriales (área urbana). Plan de Agua Potable Guanguilquí (4 parroquias).	FONAG, ECODES		
Proyecto de sistema de riego Guanguilquí.			
Mejoramiento de vías a cargo del Concejo Provincial.			
Defensa de derechos de movimientos sociales.	SAL		

**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	4
NO	0

**¿Cuáles?:**

Cooperación de gobiernos provinciales y municipales, pero no con Ministerios.

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

SI	4
NO	0

**¿Cuáles?:**

Universidades  
Organizaciones sociales.  
ECODES, FONAG, SAL.

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

**Necesidad:**

<b>URGENTES:</b>		
Alcantarillado	Vialidad	Alcantarillado
<b>GRAVES:</b>		
Agua Potable	Desarrollo Productivo	Riego
Producción	Vialidad	Producción
Vialidad	Agua potable.	Alcantarillado.

**14. ¿Jerarquización de necesidades insatisfechas?**

Necesidad	Criterios de jerarquización						Total
	Gravedad		Urgencia				
	En relación con otro tiempo	En relación con otro espacio	Del sector público	Del sector con fines de lucro	Del sector sin fines de lucro	Del sector ciudadano	
N1			2	4	3	1	10
N2			3	4	2	1	10