

ENAC
Faculté
de l'Environnement
Naturel, Architectural
et Construit

INTER
Institut
du développement
territorial

LaSUR
Laboratoire de
sociologie urbaine

EPFL
ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE



INTERFASE URBANO-RURAL EN ECUADOR **HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO**

JEAN-CLAUDE BOLAY, ADRIANA RABINOVICH, CHERRYL ANDRE DE LA PORTE,
LUCIA RUIZ, MARIO UNDA, MARIO VIVERO, TANIA SERRANO, GABRIELA NIEVES

LaSUR-INTER-ENAC/EPFL, Lausanne, Suisse

Jean-Claude Bolay
Adriana Rabinovich
Cherryl André de la Porte

jean-claude.bolay@epfl.ch
adriana.rabinovich@epfl.ch
cherryl.andredelaporte@epfl.ch

CIUDAD, Quito, Ecuador

Lucía Ruiz
Mario Unda
Mario Vivero
Tania Serrano
Gabriela Nieves

luciar@ciudad.ecuanex.net.ec
marios@ciudad.ecuanex.net.ec
mariovive@ciudad.ecuanex.net.ec
tania_serrano@gmx.net
gabrielanieves@yahoo.com

Programme DDC/FNS :

Partenariat de recherche avec des pays en développement

Institutions financières :



Copyright :

LaSUR-INTER-ENAC/EPFL et Centro de Investigaciones CIUDAD, juillet 2004

LaSUR-INTER-ENAC/EPFL
Bâtiment Polyvalent 2
CH - 1015 Lausanne
Tel: +41.(0)21.693.32.97
Fax: +41.(0)21.693.38.40
<http://lasur.epfl.ch>

Centro de Investigaciones CIUDAD
Fernando Meneses N24-57 y Av. La Gasca
Casilla 17 08 8311 Quito - Ecuador
Telfs: +593.2.2225.198 / 2227.091
Fax: +593.2.2500.322
<http://www.ciudad.org.ec>



Cahier du LaSUR No 5

Rapport de recherche juillet 2004

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Faculté de l'Environnement Naturel, Architectural et Construit

Crédits photographiques :

CIUDAD et LaSUR, à l'exception de p. 161 (Rafael Méndez Meneses) et p. 259 (Arturo Morales)

INTERFASE URBANO-RURAL EN ECUADOR: HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO

JEAN-CLAUDE BOLAY, sociólogo, Dr. en ciencias políticas, LaSUR-INTER-ENAC/EPFL

ADRIANA RABINOVICH, arquitecta, Dr. ès ciencias técnicas, LaSUR-INTER-ENAC/EPFL

CHERRYL ANDRE DE LA PORTE, economista del medioambiente, LaSUR-INTER-ENAC/EPFL

LUCIA RUIZ, economista, CIUDAD

MARIO UNDA, sociólogo, CIUDAD

MARIO VIVERO, arquitecto, CIUDAD

TANIA SERRANO, geografa, CIUDAD

GABRIELA NIEVES, economista, CIUDAD

Informe de investigación LaSUR No. 5

Julio 2004

Agradecemos especialmente a los actores locales de Cayambe, Naranjal y Puyo que nos han acompañado durante el proyecto, compartiendo sus conocimientos y preocupaciones sobre la realidad local: Diego Bonifaz (Alcalde del Municipio de Cayambe), Juliana Ulcuango (Concejala del Municipio de Cayambe), Eduardo Morán (Director de la Planificación del Municipio de Cayambe), Cristóbal Farinango (Presidente del Comité de Gestión de la Asamblea Cantonal de Cayambe), Ruperto Espinoza (Alcalde del Municipio de Naranjal), Arturo Parra Benítez (Concejal del Municipio de Naranjal), Carmen Dillon (Ex-Coordinadora de la Asamblea Cantonal de Naranjal), Kléver Guajala (Coordinador de la Asamblea Cantonal de Naranjal), Rafael Méndez Meneses (Secretario General de la Asamblea Cantonal de Naranjal), Teddy de la Cruz, Ivonne Saénz e Iván Rendón (equipo promotor de la Agenda Local 21 de Naranjal), Raúl Tello Benalcázar (Alcalde del Municipio de Pastaza), Miguel Conde (Concejal del Municipio de Pastaza), Fabián Gordón (Ex-Director de Planificación del Municipio de Pastaza), Wilson Cañadas (Coordinador General del Municipio de Pastaza), Gabriela Carrera (Presidenta del Consejo Cantonal de Turismo del Municipio de Pastaza) y a los jóvenes y promotores que participaron en el levantamiento de la encuesta en los tres cantones.

Agradecemos también a los miembros del Comité consultivo por sus observaciones y comentarios: Holger Tausch (Ex-Representante COSUDE – Ecuador), Yves Cabannes (Ex-Coordinador Regional del PGU-ALC), Gonzalo Bustamante (Representante de la AME), Francisco Rhon (Director del CAAP), Diego Borja (consultor) y Diego Carrión (Director General de Gestión de Desarrollo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito)

Agradecemos finalmente las valiosas contribuciones a este documento de las siguientes personas: Augusto Barrera (ex-Director del proyecto en Ecuador), Carlos Larrea y Suzanne Stopfer (consultores), Nicolás Larrea y Franz Enríquez (programadores).

INDICE

SUMMARY (IN ENGLISH)	9
RESUMEN	21
1 INTRODUCCION	35
1.1 Relaciones urbano-rurales: hacia un desarrollo territorial integrado	35
1.2 Los centros urbanos regionales en Ecuador	36
2 ELEMENTOS CONCEPTUALES	39
2.1 Los problemas urbanos en los países en desarrollo	39
2.2 La descentralización, un nuevo papel para las ciudades y sus regiones	40
2.2.1 Las grandes tendencias internacionales	40
2.2.2 Formas de descentralización.....	41
2.2.3 Condiciones necesarias.....	41
2.3 Interacciones urbano-rurales: el papel de los centros urbanos regionales	43
2.4 El concepto de desarrollo local	45
2.4.1 Paradigmas del desarrollo local	46
2.4.2 Factores del desarrollo local	47
2.5 Planificación para un desarrollo urbano y regional	51
2.5.1 Objetivos de una planificación para el desarrollo urbano y regional.....	51
2.5.2 Los elementos estructurantes de un plan de desarrollo.....	52
2.5.3 La implementación de Agendas locales 21.....	52
3 LA INVESTIGACIÓN	55
3.1 Contexto nacional ecuatoriano: organización territorial y desarrollo regional	55
3.1.1 La configuración del espacio nacional en Ecuador.....	55
3.1.2 Aspectos demográficos.....	63
3.1.3 Características de la economía ecuatoriana	69
3.1.4 Aspectos políticos e institucionales	81
3.1.5 Aspectos medioambientales.....	87
3.2 La investigación: objetivos, preguntas e hipótesis	91
3.2.1 Objetivos y preguntas de la investigación	92
3.2.2 Hipótesis de la investigación	92
3.3 Metodología de trabajo y marco institucional	93
4 ANÁLISIS A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO	97
4.1 Análisis del desarrollo local en el cantón Cayambe	100
4.1.1 Características físico-geográficas	100
4.1.2 Dinámica demográfica.....	101
4.1.3 Infraestructuras y servicios.....	111
4.1.4 Dimensión económica	118
4.1.5 Impactos ambientales	128
4.1.6 Dimensión político-institucional	129
4.1.7 Dimensión socio-cultural.....	134
4.1.8 Conclusiones.....	144

4.2	Análisis del desarrollo local en el cantón Naranjal	152
4.2.1	Características físico-geográficas	152
4.2.2	Dinámica demográfica.....	153
4.2.3	Infraestructuras y servicios.....	161
4.2.4	Dimensión económica	166
4.2.5	Impactos ambientales	176
4.2.6	Dimensión político-institucional	176
4.2.7	Dimensión socio-cultural.....	178
4.2.8	Conclusiones.....	187
4.3	Análisis del desarrollo local en el cantón Pastaza	192
4.3.1	Características físico-geográficas	192
4.3.2	Dinámica demográfica.....	194
4.3.3	Infraestructuras y servicios.....	204
4.3.4	Dimensión económica	211
4.3.5	Impactos ambientales	220
4.3.6	Dimensión político-institucional	221
4.3.7	Dimensión socio-cultural.....	224
4.3.8	Conclusiones.....	234
5	OPERATIVIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN A TRAVÉS DE AGENDAS LOCALES 21	241
5.1	El proceso de tipo Agenda local 21 impulsado por CIUDAD-LaSUR en Ecuador	242
5.1.1	Una gestión común.....	242
5.1.2	...Con resultados diferenciados.....	243
5.2	Implementación de Agendas locales 21: conclusiones.....	250
6	CONCLUSIONES	253
6.1	Factores principales para un desarrollo territorial integrado	253
6.1.1	La economía, un factor preponderante en la dinámica local y regional.....	253
6.1.2	Un conjunto de factores endógenos indispensables para el desarrollo local.....	254
6.1.3	Los espacios de concertación como alternativas para el desarrollo local	261
6.2	Atractividad de los centros urbanos regionales: confrontación de las hipótesis de investigación	262
7	BIBLIOGRAFIA	271
8	ANEXOS	293
8.1	Metodología para la selección de estudios de caso	293
8.1.1	Criterios de selección.....	293
8.1.2	Operativización de los criterios conceptuales y resultados parciales.....	295
8.1.3	Aplicación de los criterios de tamaño, representatividad regional y de función de CUR.....	302
8.1.4	Metodología de la fase de selección de criterios de oportunidad estratégica.....	304
8.1.5	Conclusiones y selección final de los 3 CUR	305
8.2	Etapas de la investigación.....	307
8.3	Guía metodológica para la realización de las entrevistas cualitativas.....	310
8.4	Selección de la muestra y guía de las encuestas cuantitativas	315
8.4.1	La muestra	315
8.4.2	Estructura del formulario.....	316
8.4.3	Organización del trabajo de campo	316
8.4.4	Procesamiento de la información.....	317
8.5	Los aspectos más relevantes de innovación institucional en los tres cantones.....	332
8.5.1	Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Cayambe	332
8.5.2	Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Naranjal.....	335
8.5.3	Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Pastaza	337
8.6	Poster para la Primera Asamblea Cantonal de Naranjal.....	340
8.7	El Gobierno Municipal de Naranjal y el proceso AL21.....	341

8.8	Publicación “Memorias de la Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe”	342
8.9	Boletín de la Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe	343
8.10	Publicación “Mujeres y participación política en el cantón Cayambe”	345
8.11	Apoyo al proceso AL21 en Naranjal a través la organización de talleres temáticas	346
8.12	Listado de cuadros, gráficos, mapas, figuras y siglas.....	347

SUMMARY

1 THE RESEARCH PROJECT: CONCEPTUAL FRAMEWORK AND WORKING METHODOLOGY

1.1 Urbanization in developing countries

Today, urbanization may be considered as one of the most decisive phenomena in the evolution of the contemporary world. The concentration of individuals, activities and services in an urban environment has been a strong tendency worldwide for several decades (UNCHS, 2001). This process leads to a crisis in the relations between regions, both within countries and at international level, and, at the same time, it increases the exploitation and degradation of natural resources and transforms the relations between individuals and societies.

With more than 75% of its population resident in urban areas, the region of Central and South America is the part of the developing world that is most directly confronted with the problems of urbanization (Carrión, 1995). Moreover, although it is certain that the evolution of Latin America reflects metropolitan centrality (Dollfuss et al., 1994; Bataillon & Gilard, 1988), this continent also exhibits the most recent stage in the urban movement, which has been marked lately by decentralization (Rossi et al., 1999) and the strengthening of smaller cities and towns (Jordan & Simioni, 1998; Gugler, 1992; Hardoy & Satterthwaite, 1986).

The rural and agricultural regions are not excluded from this trend. In addition to being the original sources of migratory movements, these regions suffer from the effects of urban growth: land use changes in favour of housing, deterioration of the quality and quantity of natural resources (such as water and soil), etc. On the other hand, they also benefit from numerous trade exchanges and urban facilities of regional scope (such as centres for health, education, administration, etc.).

Therefore, starting from the lower levels of urban articulation and in particular the interface between urban development and rural development, the territorial transformations that benefit a kind of regional development based on complementarity and exchange, as they currently appear in the third world (Carrión, 1996), can be usefully investigated. Concerning small regional centres, whose function seems to be fundamental on the local and national planes, their problems have been studied only to a limited extent and still remain open to further investigation.

1.2 Decentralization, a new role for cities and their regions

In Latin America, with the processes of democratization set under way in the 1980s, the reforms of government, decentralization and administrative deconcentration have increased, over the last fifteen years or so, the political weight of the municipalities in most of the countries, and their growth will continue in future¹.

However, the Latin-American “municipality” is not solidly established as an institution, and its evolution continues. Decentralization has strengthened it administratively, but the transfer of areas of competence that it has entailed has often not been accompanied by an actual transfer of authority or by significant access to financial resources². The process of democratization has led to the birth of political, civic and community participation mechanisms, but they remain inoperative. Generally

¹ It is estimated that more than 80% of the developing countries with more than 5 million inhabitants are engaged in decentralization efforts (OECD, 1997).

² In the case of Ecuador, for example, although a Decentralization Law was introduced in 1998, just a few minor areas of competence have been transferred to the municipalities (tourism, secondary roads and, recently, the environment). The transfer mechanism of resources deriving from these new areas of competence is still not clear. We shall come back to these aspects in Chapter 3.

speaking, the municipalities are weak institutions with restricted economic, political and ideological power and whose autonomy, authority, legitimacy and administrative ability are limited (Rodríguez & Winchester, 1996).

In Ecuador, as we have seen, decentralization has been defined as an essential component of the national agenda since 1992. However, observation of reality confirms that these processes are unsuccessful in actually achieving the desired effects in a consistent manner and on a long-term basis. The presence of this current of political and institutional innovation in a context of economic and political crisis clearly highlights the challenge of a systematic, sustained and articulated process of construction of new capabilities and forms of leadership in local societies, both in the conceptual and political management aspects and in the strictly technical and instrumental aspects. The current limits of the decentralization process are political, in the sense of the will, rationality and capacity to construct an articulation with a hegemonic vocation at national level to guide the process. The condition of fragmentation, heterogeneity and disarticulation in which the country finds itself makes it impossible to think as a whole, outside of and above the interests of particular economic groups and related to a particular economic situation.

To cope with their new responsibilities, it is necessary for the regional urban centres to have the power and the means required to organize their development on the regional level by strengthening the power of the municipalities. From a standpoint of sustainable development (based on a balance between the social, economic and environmental aspects of growth), the municipalities should on their part approach regional development with an integrated vision, based on an interface, a mutual enrichment of town and country, and not with an adversarial attitude –as is often the case- or by ignoring territorial complementarities.

1.3 Urban-rural interactions: regional urban centres

As centres of economic growth, social changes and innovation, regional urban centres are of vital importance for the process of national and regional development.

The interactions and interdependences between the rural and urban worlds are numerous, reflected by the flows –of people, goods and waste, but also of information- between them. Urban centres depend on rural areas for the production of food, the supply of other sources of raw materials (such as water for domestic or commercial use, and wood, sand, etc. for industrial use) and the storage of urban waste. In periods of economic growth, rural areas provide the city with the manpower it needs. But, at the same time, the urban explosion and the problems it entails –precarious housing, informal activities, impoverishment, etc.- are due largely to the rural exodus that represents about half of the demographic growth of the cities (Massiah & Tribillon, 1987). These more or less permanent demographic flows illustrate the attraction exercised by urban centres on rural regions due to their larger and more easily accessible job market, despite the fact that the absorption of additional manpower is becoming increasingly difficult.

As Cecilia Tacoli (1999) points out, “populations and activities described either as ‘rural’ or ‘urban’ are more closely linked both across space and across sectors than is usually thought, and that distinctions are often arbitrary. What is defined as an ‘urban centre’ may vary from one country to another, and households may be ‘multispatial’, with some members residing in rural areas and others in towns, as well as engaging in agriculture within urban areas or in non-farm activities in the countryside. Flows of people, goods and wastes, and the related flows of information and money, act as linkages across space between cities and countryside”.

At the same time, it appears obvious that production restructuring processes have in some countries had strong impacts in terms of reprimarization of the economy and weakening of the industrialization processes (Tacoli, 1999). These global transformations of the economy have impacts on the reconfiguration of the region and, in many cases, have accentuated social differentiation and increased poverty. However, although the nature of these changes is global, they are also characterized by a

great diversity at the local level, as a consequence of historical, political, socio-cultural, ecological and economic differences.

1.4 Objectives, questions, hypotheses and methodology of the research project

This research-action project has focused on the analysis of local development dynamics through the interdependences existing between the rural and urban worlds. Reflecting the particularities of the Ecuadorian context, three regional urban centres (RUCs) representative of the three main Ecuadorian regions –Cayambe in the mountains, Naranjal on the coast, and Puyo in the Amazonian forest- were selected as case studies³.

In the initial phase of research were identified the elements that stimulate or obstruct effective interaction between urban centres and rural areas, considered as aspects that favour the integral development of economic and social activities as well as a coherent management of the territory. On the other hand, the studies conducted contributed to our understanding of the role of regional urban centres and their interactions with regional, national and international levels within the framework of regional policies and decentralization processes in Ecuador.

We should recall that the urbanization of the world is marked by a double phenomenon of concentration and polarization, which favours the very large agglomerations as centres for decision making, power and production, in permanent interaction at the planetary level. Their number is increasing, mainly in the regions of Asia, Latin America and Africa. However, this tendency should not let us forget that most of the population still lives in smaller agglomerations⁴. This being the case, we may affirm that, although these cities of smaller size in the world network do not enjoy the same strong image as the large metropolises, which are directly interdependent with their regional and national environments, they do offer a development potential that needs to be understood better if we wish to guide and control it. Two factors may serve as hypotheses to explain this urban “deconcentration”:

- On the one hand, an effect of saturation of the “mother cities” (the centre of the metropolitan agglomerations), the lack of living space and the overuse of existing facilities and services lead to the urbanization of the outlying areas (propagation effect), without questioning the supremacy of the metropolis.
- On the other hand, there is a factor that combines the effects of expulsion from the metropolises (linked to pollution, lack of security, high living costs, etc.) and regional attractiveness, based on a better quality of life (real or imaginary) and a better distribution of the available employment opportunities and community services.

The implementation of the scientific process through which we approached the research problems was based on three priority aspects: a *qualitative orientation*, which led us to identify the dynamics specific to each studied RUC; a *quantitative orientation*, with the aim of evaluating statistically the socio-economic components of the selected population sample and the levels of organization of the various local actors and of studying in greater depth and comparing on a wider scale the dynamics of urban-rural relations identified in the qualitative phase; an *operative orientation*, with the aim of capitalizing on the results obtained previously in the context of “exchange forums” with the scientific, institutional

³ A rigorous selection process was implemented based on a set of conceptual criteria: size (between 20 000 and 50 000 inhabitants), the extent to which the RUCs were representative of the three areas of the country and regional dynamism (at the levels of economics, demographics, facilities and infrastructures, public policies, territorial and environmental planning). To these were added other criteria of a strategic nature: the existing or potential links between the local authorities and the research project partners. See annex 8.1.

⁴ The medium and small cities absorbed in the past –and it is expected that they will continue to do so in the future- most of the annual increment of the world urban population: 50% between 1975-2000, with forecasts of 44% between 2000 and 2015 (UN, 2002).

and social partners involved in the project in its different phases, on both the local and national levels. From these debates operative recommendations and proposals emerged, concerning intervention priorities and the actors involved, and constituting the driving elements for the launch of Local Agenda 21 processes in the three RUCs participating in the project.

2 MAIN FACTORS FOR AN INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT

In this chapter, we propose a comparative view of the three RUCs studied, highlighting, through a transversal examination of the analyzed dimensions –demographics, infrastructures and services, economics, environment, political and institutional considerations- the most significant aspects of the development dynamics encountered during our work, in particular the driving elements that can favour or stimulate development processes in different Ecuadorian regions.

2.1 The economy, an overriding factor in local and regional dynamics

First of all, the cases studied highlight the extent to which economic activities constitute the basis on which the different development modes are built at the level of the RUCs. Generally speaking, this economic dynamism is strongly related to the (agricultural or mineral) export market, which however indicates a significant weakness linked to the fluctuations of the international market. The local economic dynamics determined by international trends, a situation that is more or less recent depending on the case considered, modify the role of the urban centres, which play a key role as a link between their own rural area and the international markets, by extending the local economic base (Tacoli, 1999).

Indeed, the free movement of capital, the opening up of trade borders and the liberalization of price policies related to globalization processes have a strong impact on the configuration of the territories. International and national borders tend to become blurred, highlighting the increasingly more fluid relationship between the local and global spheres. The three case studies show to what extent the relocation of activities that generate greater added-value produces a complex and changing geography.

Cayambe is located in the mountains, or Sierra region, relatively near Quito. Naranjal is located instead in the coastal region and is linked to the city of Cuenca (Sierra region) by a highway, currently in its final construction phase. In both cases, the economic growth of these RUCs is linked to the international market through export-oriented production activities (floriculture, banana production and aquaculture). While, on the one hand, this economic dynamic is essential for the development of both regions, it also has considerable negative impacts: on the environment, due to monoculture and the use of pesticides; on territorial management, due to the extension of the plantations; socio-economic, due to the vulnerability of employment subject to market fluctuations, as well as to conflicts between the local populations and migrants in search of work.

Puyo is located in the Pastaza canton and is an Amazonian regional centre, linked to the Central Sierra region by land. Its economy is based essentially on small and medium-sized economic activities in the private sector and on a strong presence of the State as an employer. However, as an area of petroleum extraction, on the one hand, and given its strategic situation, on the other, a significant commercial and tourism dynamic which could have important impacts on the environment and territorial management, may be foreseen for the region. At the same time, the extension of the canton, the complexity of urban-rural exchanges and the strong presence of an indigenous population all represent a great challenge for the local authorities.

But beyond these links with the surrounding environment, the first question to be answered is: to what extent do the economic dynamics identified in the different regional urban centres, linked essentially to the international market, constitute a driving force for sustainable local and regional development? And, secondly, what are the urban-rural links established in these processes?

2.2 A set of indispensable endogenous factors for local development

The interrelationship between global opportunities and restrictions –exogenous dynamics- and local capabilities and advantages –endogenous dynamics- is a decisive aspect for understanding local development, or its absence. In this sense, it is important to analyze dimensions such as regional production chains, the quality of institutions in the formulation and management of public policies, the social fabric, identity and culture (Boisier, 1998a). These important factors in the development of local societies have enabled us to identify the specific capabilities of each of the RUCs studied to manage responses to the challenges of globalization, thus reducing the vulnerability to which these centres of regional attraction are exposed in relation to external patterns.

Cayambe, Naranjal and Pastaza represent different moments of this link between the internal and external environments.

2.2.1 Regional production chains

In the first place, it is important to identify the capability, at local level, to generate production chains and reinvestment processes that make it possible to reduce the fragility of the economic expansion due to the international market. In this sense, the three cases studied have interesting particularities.

Focusing on Cayambe, this regional urban centre, as we said, is characterized by a very dynamic economic activity linked mainly to the flower plantations. Thus, agriculture is strengthened as the main source of work, with more than half of the current economically active population (EAP) working in a modern, highly technologized form of primary production, with strong exogenous investments related to the export of flowers. This growth has radically changed the economic and social structure of the region. The weight of the new agricultural activities is expressed in the urban social structure, where one third of the resident working population is employed in agriculture. Similarly, it is in the city of Cayambe that the transformation linked to trade, which appears to be the most dynamic sector compared with the stagnation and decline of industry and services, is most noticeable. At the same time, we observe the well-known phenomenon of growth of “informal” activities, whose dynamism parallels the rise of social precarization.

The case of Cayambe confirms once again that the impact of economic growth, without suitable regulation mechanisms, does not translate into a benefit for the whole of society. The flower growers in Cayambe do not generate direct structured chain links with the whole of the local economy. This could be partly explained by the fact that capital comes from Quito or Colombia and that there have been no reinvestments at local level after the expansion and even less since the crisis of 1998. However, the will exists to promote processes of local development, through initiatives coming both from municipal institutions and civil society. Of the cantons studied, it is in Cayambe where the capacities of local actors to generate proposals for the whole of society have been most developed, even if they have been developed unequally, as they basically come from the indigenous movement.

Naranjal also exhibits an important economic dynamic, linked in this case to banana production, which is predominant in the area –and has articulated the local economy and society for decades- and is directly linked to export and, therefore, to the world market. During the last decade, agriculture continued to be the main source of attraction of manpower (around 60% of the EAP). However, unlike Cayambe, a significant part of the capital has a local anchorage, which means that its economic presence translates into a social hegemony that is superimposed on the local political structures. But the economic surpluses are not reinvested locally.

At urban level, the contraction of the State machine has led to a decrease in the number of workers in community service activities. This drop has been offset by commercial activities. However, the most significant features are, firstly, the fact that one third of the workers who live in the city work in agricultural activities, secondly, the dramatic increase of “undeclared” activities (which have jumped from 2 to 10%), a demonstration of the trend towards a general precarization of employment and, lastly, a reduction of self-employment and a parallel increase of wage employment in the private

sector (as there is a stagnation of public sector employment). At the same time, the lack of spaces for meetings, discussions, dialogue and articulation for the local society prevents the formulation of projects of local development in which different sectors of civil society could converge.

The reality of the Pastaza canton in which Puyo is located is different. Although agriculture continues to be the sector that attracts the largest number of workers, over the last ten years it has stagnated and its relative weight has therefore been decreasing. So agriculture is no longer the determining factor for growth in this area, which grew strongly following the colonization processes in the 1960s and, above all, after 1970. Currently, its economy is based on small and medium-sized activities in the private sector and on a strong presence of the State, one of the main employers in the area. Traditional “urban” activities (above all construction, trade and services) are becoming the centre of work absorption, although the weight of community services has decreased drastically, even in absolute terms. This means that the second traditional source of employment (the significant State presence) is also decreasing. The economic base is beginning to change and, therefore, the social structure too. The oil extraction industry, instead, behaves like a sort of enclave and although it will undoubtedly acquire greater weight in the short and medium term, this activity does not create virtuous cycles with the local economy as a whole.

2.2.2 Between the economy and societies, the forces of change

To deepen our understanding of the different development modes identified, it is interesting to analyze the observed economic dynamics and their relationships with the various groups of actors in the three cantons studied, identifying their roles and relationship modes.

In Naranjal, the predominant actor is economic, identified with the owners of the large banana plantations. Their predominance is related to the weight that the control of the local economy (agriculture for export and links with financial capital) gives them. Thanks to this economic weight, the influence of this actor is extended at the social level through hegemonic actions like donations for schools or social associations that enhance the image of power wielder and benefactor. Compared with this classic figure of the paternalistic industrialist inherited from the 19th Century, the other local actors have little weight and do not represent a true “counter-power” capable of determining in any way any aspect of local life. There are merely a number of individualized isolated facts, with no structuring force and no power, in the presence of a weak local public administration and national authorities with no significant presence.

In Puyo, a clear dualization can be observed among the actors. The predominant role for the future of the region is exercised by the public institutions, including the local administration (the municipal government), the regional administration (the Provincial Council) and the central administration (the various dependencies of the national government). This institutional weight has several explanations. Puyo, the capital of the Pastaza canton, is a sub-regional centre where several state dependencies have been located: the main conflicts are inter-administrative battles between local authorities and central government representatives.

At the same time, the process of colonization of the region has generated a fragmentation of the social actors, between the original populations and new immigrants, constituted into groups defending very dispersed interests. On the other hand, there is also a clear division between the city and its immediate colonization area, which are “mestizo”, or racially mixed territories, and the outlying country, the forest area, which is indigenous territory (the strong indigenous organization, with a relatively long history that includes the formulation of plans and projects for its territories, succeeded at the end of the 1980s in obtaining State recognition of the ownership of indigenous territories, especially in the Amazonian region). These diverse fragmentations are reflected in the multiplication of social groups that act ignoring each other.

In Cayambe, the premises exist for a governance strategy involving local actors. On the one hand, there is the municipality, as a political and administrative entity, through its socio-political projects (the cantonal assembly as a space for the construction of a local project, for example). As an

institutional actor, the municipality represents (in relation to the State delegations that have a limited presence and a weak Provincial Council) the axis from which projects of local and regional development are articulated. This tendency towards a strong political direction has been strengthened by the current administration (within the possibilities allowed by the limited resources available to the local governments), making the municipality a point of reference around which both positions supporting and opposing certain actions crystallize.

On the other hand, there is the social actor represented by the indigenous movement, whose social practice promotes greater civic participation in the making of important decisions (again, the cantonal assembly). The indigenous movement is essentially a rural actor. Although it has a long history of local and national presence –starting at least in the 1930s-, the movement has continued to grow and has become a national actor since 1990. Starting from the last elections, the Indian movement has added a political representation to its social force and now has some representatives in the Cantonal Council, giving greater visibility to its proposals for the democratization of local society. Between the political and institutional actors and the strong social representation of the indigenous groups, the economic actors seem to be largely absent from the major local and regional debates and their actions are limited to defending their particular economic group interests.

The three cases studied allow us to highlight a certain number of similarities and differences in the relationships established between local and regional actors.

In the first place, the economic actors are seen to be omnipotent, and they play a decisive role in the development options and also in the opposition that these options encounter. The adoption of an outward-oriented development model based on the market, arising from international contingencies, adopted at the national level and applied at the regional level, makes the social actors more fragile, weakens the public sphere and creates new “freedoms” for the economic actors.

A common characteristic of the three cases is that these actors, who are easily identifiable in each region, cannot be acknowledged as forming a system that interacts in favour of a concerted territorial management and its resident population. The consideration of two axes enables us to understand how this “system of actors”⁵ is structured and articulated, with more or less coherence in the face of global and local challenges.

There is, in the first place, a sectoral axis that unites, willingly or not, the political actors with the economic and social actors. With different territorial anchorages and endowed with very unequal resources –the wealth of some economic actors against the poverty of community groups, for example-, it is difficult to imagine that this constellation of positions can lead to a true territorial consensus and, even less, to the implementation of a policy committing the actors to a long-term coordination effort.

The second axis to understand the separation between local and regional actors concerns the concept of frontier between the local and the global spheres –or between endogenous and exogenous factors. The main economic actors have objectives that go far beyond the strategy of local and regional development. It is this “glocal”⁶ dimension that interferes with any strictly territorial initiative, as the objective of these actors is to derive the maximum profit from exogenous investments, for which the local elements are nothing more than an indispensable resource required for the creation of this economic gain. Confronting these “globalized” managers, we have a political and institutionalized actor that retains, essentially, its territorial planning prerogatives and makes the public decisions, but

⁵ The concept of system continues to be ambiguous and discussed. Without wishing to debate it here, we subscribe to the thesis upheld by Arocena (1995), since the collective actors defined in each region operate, in fact, within power relationships affecting a local and regional territory that is “a resource space, as it consists of objects of interest, but also a social interaction space because of the interplay organized around those objects” [authors’ translation] (Bertacchini, 2004).

⁶ F. Ascher (2000) defines glocalization as a hybrid between a process of world domination, above all at the economic level – globalization- that finds in local specificities elements useful for its own dynamics.

its financial resources continue to be limited and its legitimacy is sometimes questioned. The social actor, strongly localized through attachment to a certain spatial and cultural environment, is also in the process of disintegration –or at least of individualization- and no longer represents a collective partner capable of determining the future of the territory concerned. This is particularly true for the badly organized and often not deeply rooted urban social actors, because they have emerged only recently. However, this assertion requires considerable qualification with regard to the rural populations, to the extent that they can be assimilated to the indigenous communities, as, on the whole, they are strongly organized and have succeeded in putting the debate about socio-ethnic inequality on the political agenda.

2.2.3 Urban-rural relationships

As we have said, the global transformations of the economy have impacts on the reconfiguration of the regions. The production restructuring processes associated with these transformations have caused, in various countries, strong impacts in terms of reprimarization of the economy and weakening of the industrialization processes. The study conducted in Ecuador confirms these assertions. The rural areas dedicated to primary production have acquired a great economic dynamism related to these new functions, while the regional urban centres are identified more as centres providing services and engaged in trade. In this context, the interest of our work has been fundamentally that of achieving an understanding of the urban-rural linkages that are established in these processes.

Generally speaking, we can state that, in Ecuador, the new rural economies generate –strong but indirect- development bonds between the country and the city, and this occurs at different levels.

At the local level, one of these bonds is due to the fact that the wages earned in agricultural activities (for export) help to stimulate the urban economy. Indeed, we have observed that although the actual production activity takes place in the rural areas, it is carried on through the employment of workers resident in the urban areas, many of whom are migrants coming from both rural and urban regions with less employment opportunities. Although we can confirm that Ecuador is going through a new “ruralization of the economy” or, as Bassand (1997) would say, “rurbanization”⁷, the demographic trends show that, throughout the country, the population is becoming increasingly urban⁸. And while most of the population lives in the cities, the same also applies to the economically active population.

In Cayambe, for example, one third of the economically active urban population works in the agricultural sector. This reactivation of work opportunities and the consequent rise in incomes leads to an increase of urban consumption, through the extension of the basic basket and access to new services, which in turn leads to the stimulation and growth of the urban economy. However, the impacts are not exclusively positive. This urban pressure translates into a growth of the urban centre by extension and densification and, although the city does not have a critical size, a lack of planning to organize this growth and its impacts on land use has been identified; it also creates the need to provide infrastructures and services for the whole of society.

In this sense, the agricultural activities for export in Naranjal and Cayambe can be compared with the presence of the State as an employer in Puyo. The two situations are, however, distinct: in Puyo, with the expansion of the neo-liberal model, the State withdraws and loses its capacity as an employer and its influence on the configuration of the social class structure at local level. On the contrary, the export activities, in theory, are linked dynamically to the world market (but they also have their limits, as the

⁷ For Michel Bassand (1997), “rurbanization” is a movement toward the rural sphere, but within an essentially urban dynamic: it is less linked to the territory as such than to economic and social dynamics developed in the urban environment.

⁸ This predominance of the urban population was reached in the 1980s and was due basically to a growth of opportunities related to “modern” secondary and tertiary activities. It was in that decade, however, that these activities lost their dynamic capacity to impact decisively on the configuration of the urban social structure, which began to see a growing inflation of the so-called “informal” sector.

export of flowers is decreasing and bananas are subject to permanent fluctuations of prices and volumes, which tends to make the local economic structures dependent upon them rather fragile).

However, urban-rural relationships exist not only at local level, but also at regional level, with a corresponding impact on the development of the local economies in some cases. Such is the case of the dairy industry in Cayambe. The processing plant belonging to a major international company and located in the urban area is supplied with milk not only from the canton, but also from rural areas in the north of the country. However, this plant does not create important employment opportunities. So, in this case, the local element is nothing more than a territory, with few possibilities of promoting development alternatives on this level.

Thus, the links that are created may be based on the partial dynamics of some of the components mentioned: the main economic activity, proposals or actions coming from the system of actors, etc. In one way or the other, this is what we observed in the cases studied. In Naranjal, the articulation reflects the pre-eminence of banana production and is expressed in the strength of the predominant economic actors. In Puyo, the articulating elements derive from the strong institutional presence of the State (both the central and local governments). In Cayambe, a double movement can be observed: on the one hand, an integrating proposal coming from the municipal institution (urban) and, on the other hand, elements of a proposal for discussion coming from the indigenous movement (rural).

Apart from this, in Ecuador the territorial jurisdiction of the municipalities includes both urban and rural areas, which may indicate an intention of territorial and administrative unification. It is an element that could be interesting to investigate in greater detail in another study.

2.3 Spaces for consensus as alternatives for local development

We have seen that in all three cases potential development drivers do exist at economic, political and/or social levels, but the lack of mechanisms and proposals for their articulation decreases the possibility of an integrated development. In terms of urban-rural relationships, no true initiatives exist to promote harmonic and integrated development based on processes of articulation of closely linked interdependent spaces. The possible articulations must therefore come from other sources.

These sources are, above all, social action and political proposals combined with the establishment of spaces for interaction between society and the institutions, spaces for mutual recognition between the urban and the rural worlds and, in cases like Cayambe and Puyo, spaces for dialogue between the mestizo and the indigenous worlds.

The establishment of these public spaces for exchange, for the negotiation of interests and the meaning for each group of actors of the concept of local development, for the construction of a collective project or, in other words, of “urban-rural governance”, may of course take different forms. In Ecuador, their most developed form at the local level is that of the cantonal assemblies⁹, an area in which experience has been acquired in several cantons. In the three cases included in our study, experiences of this type are in progress at different stages of development. Our research-action project, through which we have contributed to implement or strengthen these proposals for participation in local management through Local Agendas 21, has confirmed that these processes are conditioned by various factors.

One, of course, is the “political will” of the municipalities (as the canton is a municipal jurisdiction). This is important not only at the beginning of the experience, but also –and above all- for its possible continuity¹⁰. Two other aspects also play an important role. Firstly, the capacity and will of the actors

⁹ The cantonal assemblies are autonomous bodies in relation to the municipal administration. They embody processes that promote the development of a participative political culture and provide support for the identification of problems and the planning of adequate responses.

¹⁰ It should be kept in mind that in the second half of this year (2004), elections will be held to renew the municipal and provincial governments.

of civil society to organize themselves so as to be able to elaborate, together, proposals for local development. Secondly, the need for a corresponding change in political culture, generally identified in the cases studied, with more or less passive “wait-and-see” attitudes dependant on State initiatives¹¹.

Also, and this is perhaps one of the most important contributions of this project, our experience has confirmed the importance of identifying, in any initiative of the Local Agenda 21 type, the possibility of integration within existing and (more or less) consolidated local processes. Thus, it is not a question of imposing by force –or even by persuasion- the “Local Agenda 21” label on processes or events. Rather, it is necessary to understand the participative content of the proposal and to recognize that in the localities concerned, proposals of participative management may be developing without any need for the idea to come from outside, or to be named in a way that reflects international references. In this sense, the Local Agendas 21 are intended to support, drive and contribute to the development of these processes that already exist, and not to invent forms of management that supposedly do not exist in the places where they will be implemented.

The project carried out confirms that cantonal assemblies in Ecuador seem to be authentic attempts to extend the scope and density of public spaces for better local government. They are spaces where the conscious will of the actors can recompose what the economy and hegemonic political processes are dissociating.

3 THE ATTRACTIVENESS OF REGIONAL URBAN CENTRES: CONFRONTING THE RESEARCH HYPOTHESES

We should recall that in the context of urbanization processes in the world, although the medium and small cities do not enjoy the same image as the large metropolises for their dynamics and relations with the national environment, they are becoming increasingly attractive for the urban population.

Ecuador confirms this dualistic tendency, through an inequality in the geographical distribution and concentration of the population in the two main poles of the country. These poles are the two metropolises of Quito and Guayaquil, whose population increased from 15% to 28% of the population of the entire country (INEC, VI Census of Population 2001), and they are the centres of attraction for their respective regions (the mountains and the coast). Although the urban fabric rotates around these two poles, cities of all sizes and with different roles also exist: regional poles, provincial centres, local centres and agricultural towns, among others.

As we outlined in the initial hypotheses, the attractiveness of the regional urban centres would seem to reflect a double tendency. On the one hand, it is due to the effect of saturation of the large metropolitan agglomerations due to the lack of living space, difficulties of access and the cost of facilities and community services and, on the other, the better quality of life (real or imaginary), both on the environmental level and on that of security and social services, employment and the lower cost of integration in “the urban way of life” offered by the RUCs and that is increasingly attractive.

In Ecuador, generally speaking, we observe an unequal distribution of the population in the territory due to factors of a historical, physical and, above-all, socio-economic nature. The processes of urban demographic growth are due essentially to the migration of populations in search of employment, education and a general improvement of their conditions of life. In the specific case of Cayambe, for example, of the total number of immigrants coming from the province of Pichincha (which represents one third of the intra-provincial immigration in the Canton), 32.5% comes from Quito.

¹¹ These slow processes cannot be completed in the term of office of a local government (four years); they are trends that require continuity and permanent reinforcement if deep and lasting transformations are to be expected.

The very large metropolises suffer from many ills afflicting above all the poorest populations and those whose status is the most precarious. This is related mainly to access to land and the inadequacy of the forms of land possession, characterized by an increasing informalization of access to inhabitable lands (invasions or illicit negotiations, by recent immigrants or low income sectors), and territorial segregation (through which these individuals are rejected toward the most devalued spaces on the economic plane, such as areas without facilities, on the outskirts or at risk) (Durand-Lasserve & Royston, 2002). The same pressure observed as far as land is concerned is repeated in access to housing (Gilbert, 1992, Bolay, 2002). This real-estate insecurity increases with three classes of particularly serious negative elements in the metropolises: the serious degradation of environmental resources and the pollution deriving from it (World Resources Institute et al., 1996; Hardoy, Mitlin and Satterthwaite, 1992); the lack of services, facilities and urban networks and their cost; and the growing informalization of employment and its negative repercussions on income.

Compared with the negative aspects of metropolitan areas, what are the advantages that can benefit the less important cities, or at least what are the elements of comparison that would enable them to become true residential alternatives?

The first temptation is to reverse the picture, claiming that the negative phenomena observed in the large agglomerations are nonexistent in the smaller cities and describing the latter as: less polluted, more economical, less precarious and offering a better quality of life. Reality, however, is more complex than this and does not confirm, in the strict sense, the hypothesis as we formulated it.

Indeed, the statistical evidence does not allow us to affirm that there is a true change of trend: the world continues to become metropolitan. However, this growth of the very large agglomerations is – no longer- taking place at the expense of the smaller cities; the small and medium-sized cities are also growing. In the countries of the Maghreb, for example, the urban explosion initially goes through “a diffusion of the urban phenomenon through the multiplication of the lower level cities, which initially filtered the rural exodus and later became a separate category and strengthened their role in the local space; this role is often recognised by the public authorities, and today they ensure a new progression of the urban structure inside the territories” (Rousseau, 2001).

So it is in this light that we must revise our initial assumptions, not as a change of tendency, but rather as the extension of the urbanization process, which now extends from the megalopolises to the urban centres most integrated in their rural environment. And it is in this recent context that we must rethink the attraction of these cities and the conditions that make their existence possible.

Going back to the lessons learnt from examining the regional urban centres during three years in Ecuador, the conditions that favour the dynamism of these cities correspond to the following criteria.

First of all, there is the issue of employment and the generation of incomes; the development of new kinds of activities, related to agricultural exports for two of the three cities studied by us, generates rural jobs of a new type, with an evident socio-demographic impact due to the arrival of rural and urban immigrants responding to this new opportunity. This economic trend is never isolated, and it is difficult not to see that we are faced not with a rural-urban dichotomy, but rather with a phenomenon of re-urbanization, the rural localization of enterprises with skills and modern technology that attract manpower, whose members are of external origin, but prefer to live in the city.

There are also the new phenomena of closeness created by today’s communication media, regardless of whether we are thinking of technical infrastructures (land, air and even river routes) that facilitate connections between the smaller and larger poles of an increasingly well connected urban network, or of the telematics networks. Mobility, speed, immediacy and convenience of use are the key words for cities whose interest now lies not so much in their location in space, in a local and micro-regional

context, but rather because they stand out from an urbanized territorial and articulated whole (metapolization¹² of the rural world, so to say).

With regard to the urban hierarchies that will continue to prefer certain types of cities for certain services (airports and other major investments continue to be located, in general, in the large agglomerations rather than in the secondary centres of lesser importance), the polarity of the urban centres of smaller size will also respond to the services and facilities provided for the benefit of the population: health, social and educational facilities, transport, private commercial services and administrative delegations that, although they cannot respond to an optimal universal demand, do solve a good part of the problems of most of the residents. And there is no comparison at all with what the rural environment can offer.

To these three associated elements on which is based the contemporary attractiveness of urban centres that were formerly marginalized from the major national and international currents and are now in competition and/or in a situation of complementarity with other cities, three dimensions are added that characterize, when they are present, a certain quality of life: a lower level of degradation of the natural and constructed environment; a cost of living that is lower than that of the metropolises; and social links that, although at times may be experienced as a form of pressure running counter to the demand for individualism, also represent a network of relationships that facilitate the integration and settlement of individuals, families and communities, beyond their socio-economic differentiations.

In conclusion, the attractiveness of the medium-sized and small cities is obvious in the three cases studied in Ecuador; and so it is generally in the developing countries as well as in the industrialized western countries. It does not reflect, however, a state of confrontation between metropolises, medium-sized cities and regional urban centres of small size, as could have been inferred from our initial hypothesis: rather these cities constitute a *continuum* that extends the accelerated metropolization of societies in developing countries and now extends to all strata of the urban hierarchy.

The project “Urban-rural interface in Ecuador: Toward integrated territorial development” was formulated and carried out by the Laboratory of Urban Sociology of the Swiss Federal Institute of Technology Lausanne, Switzerland (LaSUR-INTER-ENAC/EPFL)¹³ and by the research centre CIUDAD, Quito, Ecuador¹⁴. It was financed by the Swiss National Science Foundation (SNSF) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), within the framework of the Programme Research partnership with developing countries.

The project was supervised by the SDC, through its coordination office in Ecuador, as well as by an Advisory Committee, composed of representatives from SDC, the Programme of Urban Management for Latin America and the Caribbean (PGU-ALC/UN-HABITAT), the Association of Municipalities of Ecuador (AME), the Andean Centre of Popular Action (CAAP) and the Municipality of Quito, as well as a consultant.

The project was implemented in collaboration between the scientific partners and the local actors, both the public authorities and organisms representing the civil society of the regional urban centres Cayambe, Naranjal and Puyo.

¹² For François Ascher (1995, 2000), the “metapolis” is the sublimation of the metropolis. The metapolis (using his terminology) is a source of employment, habitat and activities, but also constitutes a heterogeneous spatial whole that questions the urban hierarchies and other structures that have been extensively described and analyzed for decades.

¹³ LaSUR (ex-IREC) forms part of the Institute of Territorial Development of the Faculty of Natural, Architectural and Constructed Environment of EPFL.

¹⁴ The Faculty of Architecture and Design (FAD) of the Pontifical Catholic University of Ecuador (PUCE), in Quito, Ecuador, was involved in the first phase of the research project in direct collaboration with CIUDAD.

RESUMEN

1 LA INVESTIGACIÓN: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGIA DE TRABAJO

1.1 La urbanización en los países en desarrollo

La urbanización, hoy en día, puede ser considerada como uno de los fenómenos más determinantes de la evolución del mundo contemporáneo. La concentración de individuos, actividades y servicios en el medio urbano es, desde hace varios decenios, una fuerte tendencia en todo el planeta (UNCHS, 2001). Este proceso pone en crisis las relaciones entre las regiones, tanto al interior de los países como en el plano internacional, agravando al mismo tiempo la explotación y la degradación de los recursos naturales y transformando las relaciones entre individuos y sociedades.

Con más de 75% de la población residente en las zonas urbanas, la región de América Central y del Sur es la del mundo en desarrollo que es más directamente confrontada a los problemas de urbanización (Carrión, 1995). Y si bien es cierto que la evolución de América Latina es sintomática de una centralidad metropolitana (Dollfuss et al., 1994; Bataillon & Gilard, 1988), este continente refleja de igual manera la etapa más reciente del movimiento urbano, marcado desde hace poco por la descentralización (Rossi et al., 1999) y el fortalecimiento de las ciudades de tamaño inferior (Jordan & Simioni, 1998; Gugler, 1992; Hardoy & Satterthwaite, 1986).

Las regiones rurales y agrícolas no están ausentes de esta dinámica; primeros orígenes de los movimientos migratorios, estas regiones padecen también de los efectos del crecimiento urbano: cambio de uso del suelo en beneficio de la vivienda, deterioro de la calidad y de la cantidad de recursos naturales (como en el caso del agua y los suelos), etc. En compensación se benefician de numerosos intercambios comerciales y de equipamientos urbanos de carácter regional (como centros de salud, educación, administración, etc.).

Por lo tanto, a partir de los grados inferiores de la articulación urbana y principalmente desde la interfase entre desarrollo urbano y desarrollo rural, pueden interrogarse con firmeza las transformaciones territoriales que benefician un desarrollo regional basado en la complementariedad y el intercambio, tal como aparecen actualmente en el tercer mundo (Carrión, 1996). En lo que concierne a los pequeños centros regionales, cuya función parece primordial en el plano local y nacional, su problemática se ha estudiado muy poco, permaneciendo aún abierta.

1.2 La descentralización, un nuevo papel para las ciudades y sus regiones

En América Latina, con los procesos de democratización emprendidos en los años 80, las reformas del Estado, la descentralización y desconcentración administrativa han acrecentado desde hace unos quince años el peso político de las municipalidades en la mayor parte de los países, y su crecimiento continuará en el futuro¹⁵.

Sin embargo, la “municipalidad” latino-americana no está solidamente establecida como institución, su evolución continúa. La descentralización la ha fortalecido administrativamente, pero a menudo, el traspaso de competencias que se ha suscitado no ha ido acompañado en un traspaso efectivo de autoridad ni de un vasto acceso a los recursos financieros¹⁶. El proceso de democratización ha llevado al nacimiento de mecanismos de participación política y de participación ciudadana y comunitaria, que

¹⁵ Se estima que más del 80% de los países en desarrollo de más de 5 millones de habitantes realizan esfuerzos de descentralización (OCDE, 1997).

¹⁶ En el caso ecuatoriano por ejemplo, pese a que existe una Ley de descentralización desde el año 1998, apenas si se han transferido algunas competencias menores a los municipios (turismo, vialidad de segundo orden y últimamente medio ambiente). Aún no es claro el mecanismo de transferencia de recursos derivados de estas nuevas competencias. Volveremos sobre estos aspectos en el Capítulo 3.

sin embargo permanecen inoperantes. Las municipalidades son instituciones generalmente débiles, con poco poder económico, político e ideológico, donde la autonomía, la autoridad, la legitimidad y la capacidad de gestión son limitadas (Rodríguez & Winchester, 1996).

En Ecuador como hemos visto, la descentralización ha sido definida como un componente esencial de la agenda nacional desde 1992. Sin embargo, la realidad pone en evidencia que estos procesos no logran efectivamente alcanzar los efectos deseados de manera consistente y a largo plazo. La presencia de esta corriente de innovación político-institucional en un contexto de crisis económica y política plantea claramente el desafío de un proceso sistemático, sostenido y articulado, de construcción de nuevas capacidades y liderazgos en las sociedades locales, tanto en los aspectos conceptuales y de gestión política como en aquellos estrictamente técnico-instrumentales. Los límites actuales del proceso de descentralización son políticos, en el sentido de la voluntad, racionalidad y capacidad de construir una articulación con vocación hegemónica de país que oriente el proceso. La situación de fragmentación, heterogeneidad y desarticulación del país impide pensarse como conjunto por fuera y por sobre de intereses corporativos y absolutamente coyunturales.

Para hacer frente a sus nuevas responsabilidades, es necesario que los centros urbanos regionales tengan el poder y los medios para organizar su desarrollo en el plano regional, reforzando el poder de las municipalidades. Estas por su parte, desde una perspectiva de desarrollo sustentable (basada en el equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y medioambientales del crecimiento), deben abordar el desarrollo regional desde una perspectiva integral, fundada en una interfase, un enriquecimiento mutuo entre la ciudad y el campo, y no dentro de una perspectiva conflictiva –como es a menudo el caso- o en la ignorancia de complementariedades territoriales.

1.3 Interacciones urbano-rurales: los centros urbanos regionales

Como centros de crecimiento económico, de cambios sociales y de innovación, los centros urbanos regionales (CUR) son de vital importancia para el proceso de desarrollo nacional y regional.

Las interacciones e interdependencias entre el mundo rural y el mundo urbano son numerosas, reflejadas por los flujos –de personas, bienes y desechos, pero también de información- que los vinculan. Los centros urbanos dependen de las zonas rurales para la producción de alimentos, el abastecimiento de otras fuentes de materias primas (como agua para uso doméstico o comercial, y madera, arena, etc. para uso industrial) y el almacenamiento de desechos urbanos. En períodos de crecimiento económico, las zonas rurales abastecen a la ciudad de la mano de obra que esta necesita. Pero al mismo tiempo la explosión urbana y los problemas que esta trae –vivienda precaria, informalidad de las actividades, empobrecimiento, etc.-, se deben en gran parte al éxodo rural que representa cerca de la mitad del crecimiento demográfico de las ciudades (Massiah & Tribillon, 1987). Tales flujos demográficos más o menos permanentes ilustran la atracción que ejercen los centros urbanos sobre las regiones rurales por la mayor accesibilidad al mercado del trabajo –aún cuando la absorción de mano de obra adicional se dificulta cada vez más.

Así, tal como lo señala Cecilia Tacoli (1999), “las poblaciones y actividades descritas como *rurales* o como *urbanas* están más estrechamente vinculadas entre sí a través del espacio y a través de los sectores de lo que se pensó usualmente, y esas diferencias son frecuentemente arbitrarias. Lo que se define como *centro urbano* puede variar de un país a otro, y las unidades domésticas pueden ser *multiespaciales* con algunos miembros residentes en áreas rurales y otros en ciudades, así como también dedicados a la agricultura dentro de áreas urbanas o en actividades no-agrícolas en las zonas rurales. Los flujos de personas, bienes y desechos, y los flujos relacionados de información y dinero, actúan como vínculos a través del espacio entre ciudades y zonas rurales”¹⁷.

¹⁷ Traducción de los autores.

Al mismo tiempo, parece evidente que los procesos de reconversión productiva han provocado en algunos países fuertes impactos en términos de reprimarización de la economía y de debilitamiento de los procesos de industrialización (Tacoli, 1999). Estas transformaciones globales de la economía tienen impactos en la reconfiguración de la región y en muchos casos han acentuado la diferenciación social y el aumento de la pobreza. Sin embargo, mientras la naturaleza de estos cambios es global, también se caracterizan por una gran diversidad al nivel local, consecuencia de diferencias históricas, políticas, socio-culturales, ecológicas y económicas.

1.4 Objetivos, preguntas, hipótesis y metodología de la investigación

El presente proyecto de investigación-acción se focalizó en el análisis de las dinámicas de desarrollo local a través de las interdependencias entre el mundo rural y el mundo urbano. En función de las particularidades del contexto ecuatoriano, se seleccionaron como estudios de caso tres centros urbanos regionales representativos de las tres principales regiones ecuatorianas: Cayambe en la Sierra, Naranjal en la Costa, y Puyo en la Amazonía¹⁸.

En una primera fase investigativa se identificaron los elementos que estimulan u obstaculizan una interacción eficaz entre los centros urbanos y las zonas rurales, como aspectos que favorecen el desarrollo integral de actividades económicas y sociales, como también una gestión coherente del territorio. Por otro lado, los estudios realizados contribuyeron a entender el rol de los centros urbanos regionales y sus interacciones con los niveles regional, nacional e internacional en el marco de las políticas regionales y de los procesos de descentralización en Ecuador.

Recordemos que la urbanización del mundo está marcada por un doble fenómeno de concentración y de polarización, que favorece a las aglomeraciones muy grandes como centros de decisión, de poder y de producción, en interacción permanente al nivel planetario. Su número aumenta, principalmente en las regiones de Asia, América Latina y África. Sin embargo, esta tendencia no debe hacernos olvidar que la mayoría de la población vive aún en aglomeraciones más pequeñas¹⁹. Esta realidad nos permite afirmar que si bien estas ciudades de tamaño menor en la red mundial no gozan de una imagen tan fuerte como la de las grandes metrópolis –directamente interdependientes de su medio ambiente regional y nacional-, aquellas encierran un potencial de desarrollo que hay que comprender mejor si se desea guiarlo y dominarlo al mismo tiempo. Dos factores pueden servir como hipótesis para explicar esta “desconcentración” urbana:

- Por una parte, un efecto de saturación de las ciudades-madres (el centro de las aglomeraciones metropolitanas), la falta de espacio habitable y la sobre utilización de los equipamientos y servicios existentes conlleva una urbanización de las zonas periféricas (efecto de propagación), sin poner en juego sin embargo la primacía metropolitana.
- Por otro lado, un factor que junta los efectos de expulsión metropolitana (ligados a la contaminación, la inseguridad, el costo alto de la vida, etc.) y la atracción regional, en relación con una mejor calidad de vida (real o imaginaria) y una mejor oferta de repartición del empleo y de los servicios para la colectividad.

La implementación del proceso científico que permitió abordar la problemática de investigación se basó en tres aspectos prioritarios: una *orientación cualitativa* que condujo a identificar las dinámicas propias de cada CUR estudiado; una *orientación cuantitativa* tendiente a evaluar de manera estadística

¹⁸ Un proceso de selección riguroso fue implementado en función de un conjunto de criterios conceptuales: de tamaño (entre 20 000 y 50 000 habitantes), de representatividad de las tres zonas del país y de dinamismo regional (al nivel económico, demográfico, de equipamiento e infraestructuras, políticas públicas, ordenamiento del territorio y medioambiental). A ellos se agregaron criterios de tipo estratégico: la existencia de vínculos existentes o potenciales entre las autoridades locales y los socios de la investigación. Ver anexo 8.1.

¹⁹ Las ciudades medianas y pequeñas han absorbido en el pasado –y se espera que continúen absorbiendo- la mayor parte del incremento anual de la población urbana mundial: el 50% entre 1975-2000, con previsiones de un 44% entre 2000-2015 (ONU, 2002).

los componentes socio-económicos de la muestra de población seleccionada, los niveles de organización de los diferentes actores locales, como también a profundizar y confrontar, en una escala más amplia, las dinámicas de relación urbano-rurales identificadas en la fase cualitativa; una *orientación operativa*, destinada a capitalizar los resultados obtenidos previamente en el marco de “foros de intercambio” con las contrapartes científicas, institucionales y sociales que integraron el proyecto en sus diferentes fases, tanto en el plano local como en el plano nacional. De estos debates han surgido recomendaciones y propuestas operativas –prioridades de intervención y actores implicados-, los cuales constituyeron los elementos motores para el lanzamiento de procesos Agendas locales 21 en los tres CUR asociados al proyecto.

2 FACTORES PRINCIPALES PARA UN DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO

A continuación, proponemos una perspectiva comparativa entre los tres CUR estudiados, poniendo en evidencia, a través de una mirada transversal de las dimensiones analizadas –demográfica, de infraestructuras y servicios, económica, medioambiental, político-institucional- los aspectos más salientes de las dinámicas de desarrollo encontradas a lo largo de nuestro trabajo, en particular los elementos motores que pueden favorecer o dinamizar los procesos de desarrollo en diferentes regiones ecuatorianas.

2.1 La economía, un factor preponderante en la dinámica local y regional

En primer lugar, los casos estudiados ponen de manifiesto en que medida las actividades económicas constituyen la base sobre la que se construyen los diferentes modos de desarrollo al nivel de los CUR. En general se trata de un dinamismo económico fuertemente relacionado con el mercado de exportación (agrícola o minero), que evidencia sin embargo una importante fragilidad ligada a las fluctuaciones del mercado internacional. Relativamente recientes según los casos, tales dinámicas económicas locales determinadas por las lógicas internacionales modifican el papel de los centros urbanos, los cuales juegan un papel clave en la vinculación de su zona rural con los mercados internacionales, ampliando la base económica local (Tacoli, 1999).

Efectivamente, la apertura de capitales, de fronteras comerciales y la liberalización de las políticas de precios relacionadas con los procesos de globalización tienen un fuerte impacto en la configuración de los territorios. Las fronteras internacionales y nacionales tienden a desdibujarse, poniendo en evidencia una relación cada vez más fluida entre lo local y lo global. Los tres casos estudiados muestran hasta que punto la re-localización de las actividades que generan una mayor plusvalía, provoca una geografía compleja y cambiante.

Cayambe se sitúa en la Sierra, relativamente cercana de Quito. Naranjal por su parte se sitúa en la región costera, vinculada a la ciudad de Cuenca (región de la Sierra) por una carretera en fase final de construcción. En ambos casos, se trata de CURs cuyo crecimiento económico está ligado al mercado internacional a través de actividades productivas volcadas hacia la exportación (floricultura, producción bananera, acuicultura). Si por un lado esta dinámica económica es indispensable para el desarrollo de ambas regiones, la misma tiene impactos negativos considerables: medioambientales – ligados al monocultivo y a la utilización de pesticidas; de gestión del territorio, debido a la extensión de las explotaciones; socioeconómicos, vinculados a la vulnerabilidad del empleo sometido a las fluctuaciones del mercado, como también a los conflictos entre poblaciones locales y migrantes en búsqueda de trabajo.

Puyo por su lado, situado en el cantón de Pastaza, se perfila como un centro regional amazónico, vinculado a la región de la Sierra Central por vía terrestre. Su economía está basada fundamentalmente en pequeñas y medianas actividades económicas de carácter privado y en la fuerte presencia del Estado como empleador. Sin embargo, en tanto área de extracción de petróleo por un lado, y en cuanto a su situación estratégica por el otro, la región permite prever una dinámica comercial y turística relevante, que podría tener impactos medioambientales y de gestión del territorio importantes. Al

mismo tiempo, la extensión del cantón, la complejidad de los intercambios urbano-rurales y la fuerte presencia de población indígena representan un gran desafío para las autoridades locales.

Más allá de estas vinculaciones con el entorno, la pregunta que se impone es de saber ¿en qué medida las dinámicas económicas identificadas en los diferentes centros urbanos regionales, ligadas fundamentalmente al mercado internacional, constituyen elementos dinamizadores tendientes a un desarrollo local y regional sustentable? Y, en segundo lugar, ¿cuáles son los vínculos urbano-rurales que se establecen en estos procesos?

2.2 Un conjunto de factores endógenos indispensables para el desarrollo local

La interrelación entre las oportunidades y restricciones globales –dinámicas exógenas- y las capacidades y ventajas locales –dinámicas endógenas- es un aspecto decisivo para comprender el desarrollo local, o su ausencia. En este sentido, es importante analizar dimensiones como los encadenamientos productivos regionales, la calidad de las instituciones en la formulación y gestión de políticas públicas, el tejido social, la identidad y la cultura (Boisier, 1998a). Estos factores relevantes en el desarrollo de las sociedades locales, han permitido identificar las capacidades particulares de cada CUR estudiado de gestionar las respuestas a los desafíos de la globalización, reduciendo así la vulnerabilidad a la que estos centros de atracción regional se encuentran expuestos en función de los patrones externos.

Cayambe, Naranjal y Pastaza nos muestran momentos distintos de esa vinculación interno-entorno.

2.2.1 Los encadenamientos productivos regionales

En primer lugar, es importante identificar la capacidad, al nivel local, de generar encadenamientos productivos y procesos de reinversión que permitan reducir la fragilidad de la expansión económica ligada al mercado internacional. En este sentido, los tres casos estudiados presentan particularidades interesantes.

Centremos nuestra mirada en Cayambe, un centro urbano regional que como dijimos, evidencia una actividad económica muy dinámica, ligada principalmente a las plantaciones florícolas. Así, la agricultura se fortalece como la principal fuente de trabajo (más de la mitad de la PEA actualmente) bajo una forma moderna de producción primaria, altamente tecnologizada, con fuertes inversiones exógenas hacia la exportación de flores. Este crecimiento ha modificado radicalmente la estructura económica y social de la región. El peso de las nuevas actividades agrícolas se expresa en la estructura social urbana, donde un tercio de la población trabajadora allí residente, trabaja en la agricultura. Igualmente, es en la ciudad de Cayambe donde más notoria es la transformación operada en torno al comercio, que aparece como la rama más dinámica frente al estancamiento y el decrecimiento de la industria y de los servicios. Al mismo tiempo, encontramos el crecimiento notorio de las actividades “informales”, cuyo dinamismo corre parejo con el incremento de la precarización social.

El caso de Cayambe confirma una vez más que el impacto del crecimiento económico, sin mecanismos de regulación adaptados, no se traduce en un beneficio para el conjunto de la sociedad. Las florícolas en Cayambe no generan encadenamientos estructurados directos con el conjunto de la economía local. Un elemento explicativo podría ser que los capitales provienen de Quito o de Colombia y no ha habido reinversiones al nivel local después de la expansión, aún menos desde la crisis de 1998. La voluntad existe sin embargo de promover procesos de desarrollo local, a través de iniciativas que emanan tanto de las instituciones municipales como de la sociedad civil. Dentro de los cantones estudiados, es de hecho en Cayambe donde más se han desarrollado las capacidades de actores locales para generar propuestas hacia el conjunto de la sociedad, aún cuando las mismas se hayan desarrollado de manera desigual, puesto que residen básicamente en el movimiento indígena.

Naranjal, por su lado, también evidencia una dinámica económica importante, ligada en este caso a la producción bananera que predomina en la zona –y que articula la economía y la sociedad local desde hace décadas- directamente vinculada a la exportación y por lo tanto, al mercado mundial. En el

último decenio, la agricultura continúa siendo la principal fuente de atracción de mano de obra (alrededor de un 60% de la PEA). Sin embargo, a diferencia de Cayambe, una parte significativa de los capitales tienen un anclaje local, lo que hace que su presencia económica se traduzca en una hegemonía social que se superpone a las estructuras políticas locales. No obstante, los excedentes económicos no son reinvertidos localmente tampoco.

Al nivel urbano, la contracción del Estado ha provocado el descenso de trabajadores en las actividades de servicios comunitarios, cuyo retroceso ha sido llenado por el comercio. No obstante, los rasgos más salientes son, por una parte, que una tercera parte de los trabajadores que viven en la ciudad trabajan en las actividades agrícolas; por otra parte, el dramático aumento de las actividades “no declaradas” (que saltan de 2 a 10%), una muestra de la tendencia a la precarización general del empleo; finalmente, una reducción del cuentapropismo y un paralelo incremento del trabajo asalariado en el sector privado (pues hay un estancamiento del empleo público). Al mismo tiempo, la falta de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación para la sociedad local impide la formulación de proyectos de desarrollo local en los cuales confluyen diversos sectores de esa sociedad civil.

La realidad del cantón de Pastaza en el que se sitúa Puyo es diferente. Aunque la agricultura sigue siendo la rama que atrae el mayor número de trabajadores, en los últimos diez años el mismo se ha estancado y, por lo tanto, su peso relativo se ha ido reduciendo. La agricultura, entonces, ya no es el principal determinante del crecimiento en esta zona, que creció fuertemente a raíz de los procesos de colonización en los años de 1960 y, sobre todo, después de 1970. Actualmente, su economía está centrada en pequeñas y medianas actividades de carácter privado y en la presencia fuerte del Estado, uno de los principales empleadores de la zona. Son las actividades tradicionalmente “urbanas” (sobre todo construcción, comercio y servicios) las que se convierten en el centro de la absorción de trabajo, si bien el peso de los servicios comunales desciende drásticamente, incluso en términos absolutos. Esto significa que también la segunda fuente tradicional de empleo (la significativa presencia estatal) está retrocediendo. La base económica comienza a transformarse y la estructura social, por lo tanto, también. La extracción petrolera, por el contrario, tiene más bien un comportamiento de enclave y aunque seguramente irá adquiriendo mayor peso en el corto y mediano plazo, esta actividad no establece cadenas virtuosas con el conjunto de la economía local.

2.2.2 Entre economía y sociedades, las fuerzas del cambio

Para profundizar en la comprensión de los diferentes modos de desarrollo identificados resulta interesante analizar las dinámicas económicas observadas y sus relaciones con los diferentes grupos de actores en los tres cantones estudiados, identificando sus roles y sus modos de relación.

En Naranjal, el actor predominante es de naturaleza económica, identificado con el gran propietario de plantaciones de banano. Su preponderancia tiene que ver con el peso que le da el control de la economía local (agricultura para la exportación y vinculaciones con el capital financiero). Gracias a su peso económico el mismo actor extiende su influencia al nivel social, por acciones hegemónicas como donaciones para escuelas o asociaciones sociales, que aúnan a la imagen del poderoso la del benefactor. Frente a esta figura clásica del industrial paternalista heredada del siglo XIX, los otros actores locales tienen poco peso, y no representan un contra-poder verdadero que pueda determinar, de algún modo, cualquier aspecto de la vida local. Sólo se tratará de hechos individualizados, aislados, sin fuerza estructurante y sin poder, frente a una administración pública local débil y un poder nacional sin presencia significativa.

En Puyo, se observa una clara dualización entre actores. El rol predominante frente al porvenir de la región es ejercitado por las instituciones públicas, tanto como administración local (el gobierno municipal) o regional (por la función cumplida por el Consejo Provincial) que central (las diversas dependencias del Estado nacional). Este peso institucional tiene varios orígenes. Puyo, la cabecera del cantón Pastaza, representa un centro subregional, donde se han instalado varias dependencias estatales: los principales conflictos se resumen en una batalla inter-administrativa que opone instancias locales y representaciones nacionales.

Al mismo tiempo, el proceso de colonización de la región ha generado una fragmentación de los actores sociales, entre poblaciones originarias del lugar y nuevos inmigrantes, establecidos en grupos de defensa de intereses muy dispersos. Por otra parte existe también una clara división entre la ciudad y su entorno inmediato de colonización que son territorios mestizos, y el campo profundo, la zona de selvas, que es territorio indígena (la fuerte organización indígena, con una trayectoria relativamente larga, que incluye la formulación de planes y proyectos para sus territorios logró que a fines de los 80, el Estado reconozca la titularidad de territorios indígenas, especialmente en la Amazonía). Estas fragmentaciones diversas se reflejan en una multiplicación de los grupos sociales que actúan ignorándose unos a otros.

En Cayambe, podemos encontrar las premisas de una estrategia de gobernancia entre actores locales. Por un lado se encuentra la municipalidad, como ente político y administrativo, a través sus proyectos sociopolíticos (la asamblea cantonal como espacio de construcción de un proyecto local, por ejemplo). Como actor institucional la municipalidad representa (frente a delegaciones estatales que tienen escasa presencia y un Consejo Provincial débil) el eje a partir del cual se articulan los proyectos de desarrollo local y regional. Esta tendencia de una dirección política fuerte ha sido reforzada en la actual administración (dentro de las posibilidades que permiten los recursos limitados de los que disponen los gobiernos locales), convirtiendo a la municipalidad en punto de referencia, alrededor del cual se cristalizan tanto posiciones en favor que acciones de oposición.

Por otro lado, encontramos un actor social representado por el movimiento indígena, cuya práctica social promueve una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones importantes (nuevamente, la asamblea cantonal). El movimiento indígena es un actor en esencia rural. Aunque tiene una larga historia de presencia local y nacional –por lo menos desde la década del 30- su presencia ha ido creciendo, convirtiéndose en actor nacional desde 1990. Desde las últimas elecciones, el movimiento indio ha unido una representación política a su fuerza social, teniendo a algunos representantes en el Consejo Cantonal, visibilizando más ampliamente sus propuestas dirigidas hacia la democratización de la sociedad local. Entre los actores político-institucionales y la fuerte representación social de los grupos indígenas, los actores económicos se revelan ampliamente ausentes de los grandes debates locales y regionales y su comportamiento se limita a una defensa de sus intereses corporativistas.

Así, los tres casos estudiados permiten poner de relieve un cierto número de similitudes y de diferencias en las relaciones establecidas entre actores locales y regionales.

En primer lugar, los actores económicos se revelan omnipotentes y juegan un papel determinante en las opciones de desarrollo y en las oposiciones que éstos encuentren. La adopción de un modelo de desarrollo volcado hacia el exterior y centrado en el mercado, nacido de contingencias internacionales, adoptado a escala nacional y aplicado al plano regional, fragiliza a los actores sociales, debilita la esfera pública y otorga nuevas “libertades” a los actores económicos.

Una característica común a los tres casos es que los actores fácilmente identificables en cada región pueden difícilmente ser inscritos como un sistema que interactúa a favor de una gestión concertada del territorio y de las poblaciones que allí residen. Dos ejes permiten comprender cómo este “sistema de actores”²⁰ se estructura y se articula, con más o menos coherencia frente a los desafíos globales y locales.

Se trata en primer lugar de un eje sectorial, que une, de buen grado o por la fuerza, los actores políticos a los actores económicos y sociales. De anclajes territoriales distintos y dotados de recursos muy desiguales –la riqueza de algunos actores económicos frente a grupos comunitarios pobres, por

²⁰ La noción de sistema continúa siendo un concepto ambiguo y discutido. Sin querer debatirlo aquí, podemos recordar nuestra adhesión a la tesis defendida por Arocena (1995) ya que los actores colectivos definidos en cada región se encuentran, de hecho, dentro de relaciones de poder frente a un territorio local y regional, “espacio de recursos puesto que está constituido por objetos de interés, pero también espacio de interacciones sociales a causa del juego que se organiza alrededor de esos objetos” (Bertacchini, 2004).

ejemplo- parece difícil pensar que esta constelación de posiciones pueda llevar a una verdadera concertación territorial, y menos aún a la implementación de una política que comprometa a los actores en una coordinación a largo plazo.

El segundo eje de comprensión de las desarticulaciones entre actores locales y regionales gira alrededor de la noción de frontera entre lo local y lo global –o lo endógeno y lo exógeno. Los principales actores económicos están provistos de objetivos que superan ampliamente la estrategia de desarrollo local y regional. Es esta dimensión “glocal”²¹ que perturba toda iniciativa estrictamente territorial, ya que el objetivo de tales actores es el de obtener un beneficio máximo de inversiones exógenas, para las cuales lo local no es otra cosa que un recurso indispensable en la creación de esta plusvalía. Frente a estos empresarios “globalizados”, encontramos un actor político-institucionalizado que conserva, para lo esencial, sus prerrogativas de urbanizador y quien toma las decisiones públicas, aunque sus recursos financieros siguen siendo escasos y su legitimidad a veces sea cuestionada. El actor social, fuertemente localizado por su apego a un medio ambiente espacial y cultural, también está en vías de desagregación –por lo menos de individualización- y ya no representa, en verdad, un socio colectivo capaz de dominar el devenir de su territorio. La afirmación es particularmente cierta para los actores sociales urbanos, mal organizados y a menudo mal arraigados, porque se han establecido recientemente; en cambio, esta misma afirmación se debe moderar mucho en lo que se refiere a las poblaciones rurales, desde el momento que se las asimila a las comunidades indígenas, en su mayoría fuertemente organizadas y que han llevado el debate de la desigualdad socio-étnica al nivel político.

2.2.3 Las relaciones urbano-rurales

Tal como hemos dicho, las transformaciones globales de la economía tienen impactos en la reconfiguración de las regiones. Los procesos de reconversión productiva asociados a estas transformaciones han provocado, en diversos países, fuertes impactos en términos de reprimarización de la economía y de debilitamiento de los procesos de industrialización. El estudio realizado en Ecuador confirma estas afirmaciones. Las zonas rurales dedicadas a la producción primaria adquieren un gran dinamismo económico relacionado con estas nuevas funciones, mientras que los centros urbanos regionales se identifican mayormente a centros de prestación de servicios y al comercio. En este marco, el interés de nuestro trabajo ha sido fundamentalmente, el de comprender los vínculos urbano-rurales que se establecen en estos procesos.

De modo general, podemos afirmar que en Ecuador, las nuevas economías rurales generan vínculos de desarrollo –fuertes aunque indirectos- entre el campo y la ciudad, y esto en diferentes escalas.

Al nivel local, uno de estos vínculos se debe a que los salarios obtenidos en las actividades agrícolas (exportadoras) se revierten en la dinamización de la economía urbana. En efecto, hemos constatado que si la producción ocurre en las zonas rurales, la misma se realiza gracias al empleo de trabajadores residentes en las zonas urbanas, de los cuales una gran parte son migrantes provenientes de regiones tanto rurales como urbanas, con menores oportunidades de empleo. Si bien podemos confirmar que Ecuador asiste a una nueva “ruralización de la economía” o, siguiendo a Bassand (1997), a una “rurbanización”²², las tendencias demográficas muestran que, en todo el país, la población se vuelve cada día más urbana²³. Y si la mayoría de la población reside en las ciudades, lo mismo ocurre con la población económicamente activa.

²¹ F. Ascher (2000) define la glocalización como una hibridación entre un proceso de dominación en el plano mundial y ante todo económico –la globalización- que encuentra en las especificidades locales elementos útiles para su propia dinámica.

²² Para Michel Bassand (1997), la “rurbanización” es un movimiento hacia lo rural, pero dentro de una dinámica de esencia urbana: está menos vinculado al territorio en sí, que a dinámicas económicas y sociales desarrolladas en el medio urbano.

²³ Esta primacía de la población urbana fue alcanzada en la década de los 80, ligada fundamentalmente a un crecimiento de oportunidades relacionadas con las actividades “modernas”, secundarias y terciarias. Es en esta década sin embargo, que dichas

En Cayambe por ejemplo, un tercio de la población urbana económicamente activa trabaja en el sector agrícola. Esta reactivación de las oportunidades de trabajo y el consecuente incremento de los ingresos resulta en un aumento del consumo urbano, a través de la ampliación de la canasta básica y el acceso a nuevos servicios, que permiten a su vez la dinamización y el crecimiento de la economía urbana. Pero los impactos no son sólo positivos. Esta presión urbana se traduce en un crecimiento del centro urbano por extensión y densificación, y bien que la ciudad no tiene una talla crítica, se ha identificado una falta de planeamiento que pueda organizar dicho crecimiento y sus impactos en términos de uso del suelo, así como de necesidad de provisión de infraestructuras y servicios para el conjunto de la sociedad.

En este sentido, las actividades de agricultura para la exportación en Naranjal y en Cayambe operan de modo similar a la presencia empleadora del Estado en Puyo. Se trata, no obstante, de dos situaciones distintas: en Puyo, en medio de la expansión del modelo neoliberal, el Estado se retira y pierde su capacidad de empleador y su influencia en la conformación de la estructura social de clases al nivel local. Al contrario, las actividades exportadoras, en teoría, están articuladas dinámicamente al mercado mundial (sin embargo, también tienen sus límites, ya que las exportaciones de flores están en retroceso y el banano sufre permanentes fluctuaciones de precios y volúmenes, lo que le da características de cierta fragilidad a las estructuras económicas locales dependientes de ellas).

Pero las relaciones urbano-rurales no se producen sólo a escala local, sino también al nivel regional, con un impacto relativo en el desarrollo de las economías locales en algunos casos. Es el caso de la industria lechera en Cayambe. La planta procesadora de una empresa internacional de gran envergadura, instalada en la zona urbana, no se abastece de leche únicamente en el cantón, sino también de zonas rurales de la parte norte del país. Al mismo tiempo, dicha planta no crea importantes oportunidades de empleo, por lo que en este caso, lo local no es más que un territorio, con pocas posibilidades de promover alternativas de desarrollo en esta escala.

Así, las vinculaciones que se producen pueden tener como sustento la dinámica parcial de alguno de los componentes señalados: la actividad económica principal, propuestas o acciones provenientes del sistema de actores, etc. De un modo u otro, es lo que se observa en los casos estudiados. En Naranjal la articulación proviene de la preeminencia de la producción bananera y se expresa en la fuerza de los actores económicos predominantes. En Puyo, los elementos articuladores derivan de la fuerte presencia institucional del Estado (tanto el Estado central como los gobiernos locales). En Cayambe, se observa un doble movimiento: por una parte, una propuesta integradora desde la institucionalidad municipal (urbana) y por otra parte, elementos de una propuesta de discusión desde el movimiento indígena (rural).

Por lo demás, en el Ecuador la jurisdicción territorial de las municipalidades abarca zonas urbanas y rurales, lo que puede significar un intento de unificación territorial y administrativa. Es un elemento que podría ser interesante investigar con más detalle en el marco de otro estudio.

2.3 Los espacios de concertación como alternativas para el desarrollo local

Hemos visto que en los tres casos hay motores potenciales de desarrollo en el ámbito económico, político y/o social, en los cuales la falta de mecanismos y propuestas para su articulación debilita la posibilidad de un desarrollo integrado. En términos de relaciones urbano-rurales, no existen verdaderas iniciativas para favorecer un desarrollo armónico e integrado, basadas en procesos de articulación de espacios interdependientes, estrechamente vinculados entre sí. Las articulaciones posibles deben por lo tanto provenir de otras fuentes.

Esas fuentes son, en primer lugar, la acción social y las propuestas políticas encadenadas con la constitución de espacios de interacción entre la sociedad y las instituciones, espacios de

actividades pierden su capacidad dinámica de incidir decisivamente en la conformación de la estructura social urbana, que comenzó a ver una inflación creciente del denominado “sector informal”.

reconocimiento entre el mundo urbano y el mundo rural y, en casos como Cayambe y Puyo, espacios de diálogo entre el mundo mestizo y el mundo indígena.

La constitución de estos espacios públicos de intercambio, de negociación de intereses y del sentido que para cada grupo de actores adquiere la noción de desarrollo local, de construcción de un proyecto colectivo o, en otros términos, de “gobernanza urbano-rural”, puede evidentemente tomar formas diferentes. En Ecuador, su forma más desarrollada al nivel local es la de las asambleas cantonales²⁴, de las cuales existen experiencias en varios cantones. En los tres casos de nuestro estudio están en marcha experiencias de este tipo, con distinto grado de desarrollo. Nuestro proyecto de investigación-acción, a través el cual hemos contribuido a implementar o reforzar estas propuestas de participación en la gestión local a través de Agendas locales 21, ha confirmado que tales procesos están condicionados por diversos factores.

Una, evidentemente, es la “voluntad política” de los municipios (en tanto el cantón es jurisdicción municipal); esto tiene importancia no solamente para el momento de iniciar la experiencia, sino –y sobre todo- para su posible continuidad²⁵. Dos otros aspectos juegan también un papel importante. En primer lugar, la capacidad y voluntad de los actores de la sociedad civil de organizarse para construir, juntos, propuestas de desarrollo local. En segundo lugar, la necesidad de una relativa modificación de la cultura política, identificada generalmente, en los casos estudiados, como actitudes de espera más o menos pasivas respecto de las iniciativas estatales²⁶.

Además, y quizás esta sea una de las contribuciones más importantes de este proyecto, nuestra experiencia ha confirmado la importancia de identificar, en cualquier iniciativa de tipo Agenda local 21, la posibilidad de insertarse en procesos locales existentes y (más o menos) consolidados. Así, no se trata de ponerle a la fuerza –o inducirlo suavemente- el membrete de “Agenda local 21” a los procesos o aún a los eventos. Se trata de comprender el contenido participativo de la propuesta y reconocer que en las localidades pueden estar desarrollándose propuestas de gestión participativa sin necesidad de que la idea haya llegado desde afuera, o tenga que ser bautizada de modo alguno en función de referencias internacionales. En este sentido, los Agendas locales 21 llegan para sostener, impulsar y contribuir a desarrollar esos procesos ya existentes, y no para inventar formas de gestión que supuestamente no existirían en los lugares en que van a implementarse.

El proyecto realizado confirma que las asambleas cantonales en Ecuador aparecen como verdaderos intentos de ampliar y densificar los espacios públicos para un mejor gobierno local. Se trata de espacios donde la voluntad consciente de los actores puede recomponer lo que la economía y los procesos políticos hegemónicos están disociando.

3 LA ATRACTIVIDAD DE LOS CENTROS URBANOS REGIONALES: CONFRONTACION DE LAS HIPOTESIS DE INVESTIGACION

Recordemos que en el marco de los procesos de urbanización en el mundo, bien que las ciudades medianas y pequeñas no gozan de la imagen que identifica a las grandes metrópolis por su dinámica y sus relaciones con el ambiente nacional, presentan un atractivo creciente para la población urbana.

Ecuador confirma esta doble tendencia, a través de una desigualdad en la distribución geográfica y la concentración de la población en los dos polos principales del país que son las ciudades de Quito y Guayaquil, dos metrópolis cuya población pasó de 15 % a 28% con respecto a la población del país

²⁴ Las asambleas cantonales son órganos autónomos de la gestión municipal. Se trata de procesos que promueven el desarrollo de una cultura política participativa y constituyen un soporte a la identificación de los problemas y la planificación de respuestas adecuadas.

²⁵ Tómese en cuenta que en el último trimestre de este año 2004 se realizarán elecciones para renovar los gobiernos municipales y provinciales.

²⁶ Estos procesos lentos no pueden realizarse en el período de un gobierno local (cuatro años), son tendencias que necesitan continuidad y refuerzo permanente si se esperan transformaciones profundas y duraderas.

(INEC, VI Censo de Población 2001) y que representan centros de atracción para sus respectivas regiones (la Sierra y la Costa). Si bien el tejido urbano funciona alrededor de estos dos polos, existen también ciudades de todos los tamaños que cumplen distintos papeles: polos regionales, centros provinciales, centros locales, y ciudades agrícolas, entre otras.

Tal como habíamos planteado en las hipótesis iniciales el atractivo de los centros urbanos regionales provendría de una doble tendencia. Por un lado, debido al efecto de saturación de las grandes aglomeraciones metropolitanas por falta de espacio habitable, de acceso difícil y oneroso a los equipamientos y servicios a la comunidad y por el otro, como contrapartida, a través de una oferta cada vez más seductora con respecto a una calidad de vida (real o imaginaria), tanto en el plano medioambiental como en el plano de la seguridad y de lo social, del empleo y de un costo inferior de integración a “lo urbano”.

En Ecuador, de manera general, observamos una distribución desigual de la población sobre el territorio debida a factores de orden histórico, físico, y sobre todo, socioeconómico. Los procesos de crecimiento demográfico urbano se deben fundamentalmente a la migración de las poblaciones en búsqueda de empleo, de educación y de un mejoramiento general de sus condiciones de vida. En el caso particular de Cayambe por ejemplo, del total de inmigrantes provenientes de la provincia de Pichincha (que representa un tercio de la inmigración intra-provincial en el Cantón), el 32.5% proviene de Quito.

Las metrópolis muy grandes padecen numerosos males que repercuten prioritariamente sobre las poblaciones más pobres y cuyo status es el más precario. Se trata ante todo del acceso al suelo y de la inadecuación de las modalidades de posesión de la tierra, caracterizado por un movimiento de informalización del acceso a los terrenos habitables (invasiones o negociaciones ilícitas) por inmigrantes recientes o sectores de bajos ingresos) y de segregación territorial (a través de la cual estos individuos se ven rechazados hacia los espacios más desvalorizados en el plano económico, como zonas sin equipamiento, periféricas o a riesgo) (Durand-Lasserre & Royston, 2002). La misma presión comprobada en el campo de bienes raíces se repite en el acceso a la vivienda (Gilbert, 1992, Bolay, 2002). Esta inseguridad inmobiliaria se acrecienta con tres clases de perjuicios particularmente graves en las metrópolis: la fuerte degradación de los recursos medioambientales y la contaminación que de ello resulta (World Resources Institute et al., 1996; Hardoy, Mitlin y Satterthwaite, 1992); la falta de servicios, de equipamientos y de redes urbanas y su costo; la informalización creciente de los empleos y su repercusión negativa sobre el ingreso.

Frente a los sinsabores comprobados en zonas metropolitanas, ¿cuáles son las ventajas de las cuales pueden obtener provecho las ciudades de menor importancia, o al menos cuáles son los elementos de comparación que les permitirían representar verdaderas alternativas residenciales?

La primera tentación es la de dar vuelta las cartas, perfilando los perjuicios comprobados en las grandes aglomeraciones como inexistentes en las ciudades pequeñas, designando a las mismas como: menos contaminadas, más económicas, menos precarias y ofreciendo una calidad de vida superior. La realidad, sin embargo, es más compleja y no permite seguir, en el sentido estricto, la hipótesis tal como la hemos formulado.

En efecto, los signos estadísticos no permiten afirmar que haya un verdadero cambio de tendencia: el mundo sigue metropolizándose. Sin embargo este crecimiento de las aglomeraciones muy grandes no se hace –ya no más- a expensas de las ciudades de menor tamaño; las ciudades pequeñas y medianas crecen igualmente. En los países de Maghreb por ejemplo, la explosión urbana pasa ante todo por “una difusión del hecho urbano a través de la multiplicación de las ciudades de estratos inferiores, que en un primer tiempo han filtrado el éxodo rural y en un segundo tiempo han surgido como una categoría aparte y han afianzado su papel sobre el espacio local, papel a menudo concretado por los poderes públicos, y que hoy aseguran un nuevo despliegue de la armadura urbana en el interior de los territorios” (Rousseau, 2001).

Es entonces en esta perspectiva que hay que revisar nuestros preceptos de partida, no como un vuelco de tendencia sino como la extensión del proceso de urbanización, que desde ahora se extiende de las

megápolis hasta los centros urbanos más integrados a su entorno rural. Y es en este contexto reciente que hay que volver a pensar la atracción que procuran estas ciudades y las condiciones que las hacen posibles.

Retomando las lecciones obtenidas del examen de los tres centros urbanos regionales seguidos durante tres años en Ecuador, las condiciones que favorecen el dinamismo de estas ciudades se inscriben alrededor de los siguientes criterios.

Existe ante todo la cuestión del empleo y de la generación de ingresos; el desarrollo de nuevas formas de actividades, agro-exportadoras en lo que les atañe a dos de las tres ciudades estudiadas, engendra empleos rurales de un nuevo tipo, con un impacto sociodemográfico evidente por la llegada de inmigrantes rurales y urbanos que responden a esta nueva oferta. Esta dinámica económica no está nunca aislada y es difícil no ver que no nos encontramos más frente a una dicotomía rural-urbana, sino frente a una re-urbanización, localización rural de empresas competentes y de tecnología moderna que llaman a una mano de obra alógena que resida preferentemente en la ciudad.

Existen luego las nuevas proximidades que procuran los actuales medios de comunicación, ya sea que se piense en las infraestructuras técnicas (vías terrestres y aéreas, incluso fluviales) que facilitan la conexión entre los polos, pequeños y grandes, de una red urbana cada vez mejor conectada; o que se piense en las redes telemáticas. Movilidad, rapidez, inmediatez y confort en el uso son las palabras maestras para las ciudades cuyo interés reside, desde ya, no tanto en su posicionamiento espacial en un medio local y micro-regional sino que se destaca a partir de un conjunto territorial urbanizado y articulado (metapolización²⁷ del mundo rural, de una cierta manera).

Con respecto a las jerarquías urbanas que continuarán privilegiando a ciertos tipos de ciudades por ciertos servicios (los aeropuertos y otras inversiones mayores siguen estando, en general, en las grandes aglomeraciones más que en los centros secundarios de menor importancia), la polaridad de los centros urbanos de menor tamaño responderá igualmente a los servicios y equipamientos hechos en beneficio de la población: equipamientos sanitarios, sociales y escolares, transportes, servicios comerciales privados, delegaciones administrativas, que si no responden a una demanda universal óptima, resuelven buena parte de los problemas de la mayoría de los residentes. Y no hay punto de comparación con lo que puede ofrecer el medio rural.

A estos tres elementos asociados, fundadores de una atractividad contemporánea de centros urbanos, en otros tiempos marginalizados de las grandes corrientes nacionales e internacionales y desde ahora puestos en competencia y/o en complementariedad con otras ciudades, se suman tres dimensiones que caracterizan, cuando están presentes, una cierta calidad de vida: una menor degradación del medio ambiente natural y construido; un costo de vida inferior al encontrado en la metrópolis y; lazos sociales que, si a veces pueden ser vividos como una presión frente a una demanda de individualismo, representan también una red de relaciones que facilitará la integración y el asentamiento de los individuos, de las familias y de las comunidades, más allá de sus diferenciaciones socioeconómicas.

En conclusión, la atractividad de las ciudades medias y pequeñas es una evidencia en los tres casos estudiados en Ecuador; ella lo es generalmente en los países en desarrollo como en los países occidentales industrializados. No responde, sin embargo, a una lógica de enfrentamiento entre metrópolis, ciudades medias y centros urbanos regionales de tamaño pequeño, como podía darlo a entender nuestra hipótesis de partida: se trata más bien de un *continuum* que va en prolongamiento de la metropolización acelerada de las sociedades de los países en desarrollo y se extiende desde ahora a todos los estratos de la jerarquía urbana.

²⁷ Para François Ascher (1995, 2000) la metápolis es lo que sublima a la metrópolis. Ellas son (para retomar sus términos) una fuente de empleo, de hábitat y de actividades, pero constituyen conjuntos espaciales heterogéneos que cuestionan a las jerarquías urbanas y a otras estructuras ampliamente descritas y analizadas desde hace décadas.

El proyecto “Interfase urbano-rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado” ha sido elaborado y realizado por el Laboratorio de Sociología Urbana de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza (LaSUR-INTER-ENAC/EPFL)²⁸ y el Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador²⁹. Fue financiado por el Fondo Nacional Suizo para la Investigación Científica (FNS) y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE), en el marco del Programa “Partenariat de recherche avec des pays en développement”.

El proyecto ha estado supervisado por la COSUDE, a través de su oficina de coordinación en Ecuador, como también por un Comité Consultivo, constituido en el marco del proyecto por representantes de la COSUDE, del Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT), de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), del Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y del Municipio de Quito, así como de un consultor.

La implementación del proyecto se realizó en concertación entre las contrapartes científicas y los actores locales, tanto autoridades públicas como organismos de la sociedad civil de los centros urbanos regionales de Cayambe, Naranjal y Puyo.

²⁸ El LaSUR (ex-IREC) forma parte del Instituto de Desarrollo Territorial de la Facultad del Medioambiente Natural, Arquitectónico y Construido de la EPFL.

²⁹ La Facultad de Arquitectura y Diseño (FAD) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), en Quito, Ecuador estuvo implicada en la primera fase de la investigación en colaboración directa con CIUDAD.

1 INTRODUCCION

1.1 Relaciones urbano-rurales: hacia un desarrollo territorial integrado

La urbanización, por su amplitud y su ritmo, afecta gravemente el equilibrio territorial y humano entre las regiones rurales y las zonas urbanas de la gran mayoría de los países en desarrollo. La gran concentración territorial de individuos, actividades y servicios es una tendencia que, si bien se traduce por un lado en una fuerte centralidad metropolitana, transforma de igual manera los centros urbanos más pequeños (ciudades intermedias y pequeños centros rurales). Al mismo tiempo, la descentralización político-administrativa por un lado y la progresiva degradación de las condiciones de vida en las grandes aglomeraciones urbanas por el otro, da como resultado un fortalecimiento de los pequeños centros de la armadura urbana.

Esta nueva repartición de la población y de sus actividades al interior de las redes urbanas tiene consecuencias directas sobre el ambiente natural y construido, como la sobre-explotación de los recursos naturales y la contaminación. Las regiones rurales y agrícolas –primeros orígenes de los movimientos migratorios- también padecen los efectos del crecimiento urbano que se traduce en el cambio de uso del suelo en beneficio de la vivienda, el deterioro de la calidad y de la cantidad de recursos naturales (como en el caso del agua y los suelos), etc. En compensación, estas regiones se benefician de numerosos intercambios comerciales y de equipamientos urbanos de carácter regional (centros de salud, educación, administración, etc.).

Por lo tanto, a partir de los grados inferiores de la articulación urbana y principalmente desde la interfase entre desarrollo urbano y desarrollo rural, pueden observarse las transformaciones territoriales que benefician el desarrollo regional, basado en la complementariedad y el intercambio, tal como aparecen actualmente en el tercer mundo (Carrión, 1996). En lo que concierne a los pequeños centros regionales, cuya función parece primordial en el plano local y nacional, su problemática –poco estudiada hasta el momento- permanece aún abierta.

Tradicionalmente, el desarrollo regional en la mayoría de los países latinoamericanos era concebido como un proceso de planificación “top-down”, formando parte de un proyecto de envergadura nacional (Lathrop, 1999). En efecto, desde hace algunos decenios, esos países generalmente se organizaron de manera fuertemente centralizada. En este sistema, el papel de las autoridades locales consistía fundamentalmente en mejorar las relaciones con el gobierno central para atraer más inversiones a su región. Sin embargo, se observó que cuando un Estado es demasiado centralizado, y por consiguiente única autoridad decidora, tiene tendencia a concentrar su atención y su ayuda en las grandes inversiones urbanas o en las infraestructuras de importancia nacional, y por lo tanto a favorecer a las metrópolis y las grandes aglomeraciones regionales en detrimento de las zonas rurales y las ciudades pequeñas (Monod & de Castelbajac, 1994).

En la década del 70 las agencias internacionales de cooperación y las ONG extranjeras buscaron contrarrestar este desequilibrio y aportar su ayuda a las poblaciones más pobres concentrando sus acciones en las zonas rurales. Estos programas no tuvieron tampoco el éxito esperado, y se ha constatado que era incierto separar de manera artificial lo urbano de lo rural considerándolos como mundos cerrados. De hecho, cada medio es influenciado directamente por la organización del otro.

En el nuevo marco institucional que se construye desde hace algunos años, es necesario tomar en cuenta esta interrelación a fin de poder contribuir efectivamente a un desarrollo *regional*. En efecto, como consecuencia de las reformas legales e institucionales, aparecen modelos descentralizados donde las autoridades locales, el sector privado y grupos de la sociedad civil son llamados a responsabilizarse de un cierto número de funciones que estaban tradicionalmente a cargo del gobierno central. En América Latina, la experiencia nos muestra sin embargo la propia debilidad de las políticas regionales (económicas, de ordenamiento y desarrollo regional) impulsadas los Estados en las décadas de los sesenta y setenta. Al mismo tiempo, los actuales procesos de descentralización han puesto énfasis en la transferencia de funciones y responsabilidades puntuales de política social, algunos aspectos fiscales y

sólo marginalmente en la activación económica de las regiones. De hecho, en los últimos años asistimos a la crisis de casi todas las formas de planificación estatal como expresión del propio debilitamiento del Estado. Estas afirmaciones son imprescindibles para ponderar adecuadamente el peso relativo que ha tenido la acción pública estatal (planificación, políticas, programas e inversiones) en la conformación de las localidades y su desarrollo.

Estas constataciones evidencian la importancia de que los centros urbanos regionales (CUR) tengan los medios para ejecutar planes de desarrollo regionales coherentes, tratando de integrarlos a las grandes orientaciones definidas en el plan nacional y tomando en cuenta las interacciones que tienen con sus zonas rurales.

1.2 Los centros urbanos regionales en Ecuador

Los centros urbanos regionales, como consecuencia del crecimiento rápido de su población y de la extensión de su territorio, deben volver a definir su posición en la red urbana nacional e internacional y adquirir los medios para desempeñar sus nuevos papeles y enfrentar sus responsabilidades como polos de una región.

Porque si bien es verdad que se han dado procesos de descentralización, es evidente que la capacidad de los gobiernos locales para proveer infraestructura productiva y social básica en muchas regiones es insuficiente. De hecho, dicha provisión ha sido re-enfocada hacia aquella directamente relacionada con la actividad productiva, muchas veces a cargo de los gobiernos centrales, y usualmente a expensas de la infraestructura social como salud y educación. Al mismo tiempo, si bien la mayoría de los países latinoamericanos ha asumido la necesidad de descentralización, en Ecuador por ejemplo, se trata de un proceso inicial que aún no ha sido incorporado a los programas propios de los gobiernos locales de manera eficaz.

El estudio de centros urbanos regionales en Ecuador se ubica en un contexto de transformación territorial y de redefinición de las políticas públicas. De manera general estos cambios han contribuido a:

- Proporcionar un marco para un acercamiento integrado de la planificación y del desarrollo regional, yendo más allá de los límites de la planificación sectorial. Una orientación de este tipo ofrece una visión más general de la dinámica regional, muestra claramente cuáles son los impactos de una actividad sobre otra, ayuda a identificar las oportunidades en donde una intervención puede llevar a una mejora para las condiciones de vida en la comunidad.
- Ayudar a resolver los conflictos medioambientales y de utilización de los recursos.
- Proporcionar un complemento de análisis de dimensión regional a los datos más globales que transmite el plano nacional. El estudio de relaciones urbano-rurales permite identificar las acciones paralelas, a escala regional, complementarias a las políticas nacionales. Discierne las eventuales contradicciones y otras disfunciones entre el nivel nacional y las intervenciones al nivel regional.
- Promover un acercamiento del desarrollo económico regional basado en el mercado regional en vez de un acercamiento que dependa principalmente de las subvenciones, reglamentaciones e intervenciones directas del gobierno.
- Combinar los distintos aspectos del desarrollo en un acercamiento integrado (económico, social, medioambiental, territorial, de servicios, etc.)³⁰.

³⁰ Obviamente esto no es privativo de la escala local-regional, pero evidentemente en la escala local es mucho más factible construir las interacciones entre diversos campos en una localidad.

- Identificar de mejor manera los actores involucrados y así proceder a una repartición de tareas más adecuada.
- Estimular a las autoridades locales para tener una buena visión y comprensión de los problemas regionales a los cuales se encuentran confrontados.

Y todo esto sin olvidar que nos encontramos en un país tremendamente afectado por la globalización de los intercambios internacionales, que es al mismo tiempo aún muy rural y agrícola y no obstante fuertemente dependiente de los mercados internacionales en su calidad de exportador agrícola y de productor de petróleo (entre otros). La actual crisis financiera que atraviesa el país repercute en el plano político y étnico. Numerosos movimientos sociales de origen rural se manifiestan con el fin de señalar su oposición frente al modo de manejar la localidad.

A partir de estas constataciones, la presente investigación ha permitido comprender, a través del ejemplo de tres pequeñas ciudades en el Ecuador que actúan como polos de servicios regionales, cuáles son los elementos motores que contribuyen al establecimiento de una interacción eficaz y positiva entre los centros urbanos y su entorno rural, favoreciendo el desarrollo de actividades económicas y sociales complementarias así como una gestión coherente y prudente del territorio.

La misma resulta de un trabajo conjunto entre el Laboratorio de Sociología Urbana de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne (LaSUR/EPFL, ex-IREC) y sus contrapartes en Ecuador –la ONG CIUDAD y la facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (FAD/PUCE)- bajo la supervisión de la oficina de coordinación de la Cooperación Suiza (COSUDE) en Ecuador.

Concebida y emprendida desde una perspectiva interdisciplinaria, que asocia las ciencias sociales (en particular las ciencias políticas y económicas) con el urbanismo y con el ordenamiento territorial, los resultados de la investigación contribuyen al estado del conocimiento sobre el tema del desarrollo regional y en especial, de las dinámicas de relación urbano-rurales. Al mismo tiempo, proveen herramientas de ayuda para la toma de decisiones de los actores públicos y privados del desarrollo regional, tanto al nivel informativo como metodológico. En este sentido, 3 años de trabajo conjunto han permitido alimentar un proceso de planificación participativa regional en las ciudades de Cayambe, Naranjal y Puyo, centrado en la definición de prioridades, de estrategias y de medios de ejecución con un enfoque Agenda local 21, vinculando instituciones públicas y privadas, como también diferentes sectores de la sociedad civil.

2 ELEMENTOS CONCEPTUALES

Los elementos teóricos que presentamos a continuación representan la estructura conceptual que ha guiado nuestro trabajo. Así abordamos sucesivamente: los problemas encontrados en los países en desarrollo al nivel urbano, el fenómeno de descentralización, las interacciones urbano-rurales, el desarrollo local y la planificación.

2.1 Los problemas urbanos en los países en desarrollo

La urbanización, hoy en día, puede ser considerada como uno de los fenómenos más determinantes de la evolución del mundo contemporáneo. La concentración de individuos, actividades y servicios en el medio urbano es, desde hace varios decenios, una fuerte tendencia en todo el planeta. Este proceso pone en crisis las relaciones entre las regiones, tanto al interior de los países como en el plano internacional, agravando al mismo tiempo la explotación y la degradación de los recursos naturales y transformando las relaciones entre individuos y sociedades.

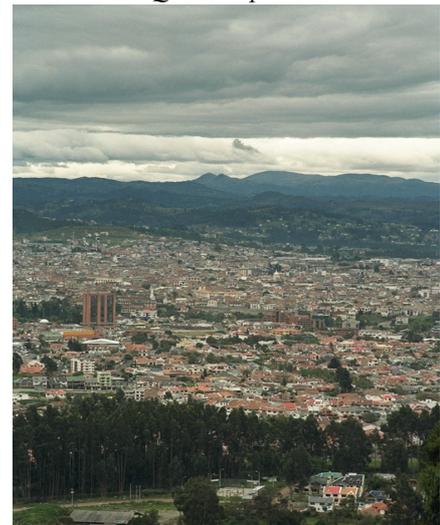
Estos cambios son reconocidos y ampliamente estudiados por expertos del mundo entero. Sin embargo por varias razones, las inquietudes mayores a las cuales se enfrentan actualmente decisores e investigadores, conciernen en prioridad los países en desarrollo.

En primer lugar, el ritmo de crecimiento demográfico urbano es extremadamente alto en numerosos países en desarrollo³¹ y repercute sobremanera en los países más pobres, a través de una extensión física acelerada del tejido urbano, una densificación de la ocupación del suelo y un deterioro masivo de las condiciones de vida.

Al mismo tiempo, la repartición de la población en los países en desarrollo tiende no solamente a concentrarse en el medio urbano sino que se dirige prioritariamente hacia las mayores aglomeraciones urbanas. Este peso del número, para retomar lo expresado por T. Paquot (1996), que se denomina ahora metropolización (Rossel & Bolay, 1993), primacía urbana o megápolis (Bonnet, 1994), provoca una desestructuración de las redes urbanas y graves disfuncionamientos entre las actividades urbanas y el mundo rural.

Finalmente, dos consecuencias de la urbanización del tercer mundo cuestionan el equilibrio ambiental y social. La primera se refiere al impacto ambiental de las actividades industriales y urbanas (producción manufacturera, transporte, utilización de leña, saneamiento). La contaminación de origen urbano se extiende más allá de los límites de las ciudades y degrada irremediamente los recursos naturales en zonas rurales (Bolay, Odermatt, Pedrazzini, Tanner, 1999; Bolay, 1995; Banco Mundial, 1992). Así, regiones rurales y agrícolas padecen también de los efectos del crecimiento urbano: cambio de usos del suelo, deterioro de los recursos naturales. A esta dimensión ambiental se agrega una dimensión socio-económica que está representada esencialmente por la precariedad de la vivienda de gran parte de la población (Bolay, 1998; Hardoy & Satterthwaite, 1989) y la informalidad creciente del empleo y de las actividades económicas (Lautier, 1994).

Quito, capital del Ecuador



³¹ Las Naciones Unidas estiman que el crecimiento urbano mundial continuará a una tasa anual de 1.8% entre 2000-2030, distinguiendo el mundo industrializado (0,5%) de los países menos desarrollados (2.3%) (UN, 2004. Op.cit.).

La región de América Central y del Sur, con más de 75% de la población residente en las zonas urbanas, es la que está más directamente confrontada a los problemas de urbanización del mundo en desarrollo (Carrión, 1995). Y si bien es cierto que la evolución de América Latina es sintomática de una centralidad metropolitana (Dollfuss & al., 1994; Bataillon & Gilard, 1988), con numerosas aglomeraciones que sobrepasan el millón –incluso los 10 millones de habitantes, como en el caso de México City, Sao Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro (UN, 2004)- este continente refleja de igual manera la etapa más reciente del movimiento urbano, marcado desde hace poco por la descentralización (Rossi & al, 1999) y el fortalecimiento de las ciudades de tamaño inferior (Jordan & Simioni, 1998; Gugler, 1992; Hardoy & Satterthwaite, 1986).

2.2 La descentralización, un nuevo papel para las ciudades y sus regiones

2.2.1 Las grandes tendencias internacionales

La descentralización no es en sí un fenómeno totalmente nuevo. Sin embargo, hasta los años ochenta, la mayor parte de países en desarrollo se encontraban dotados de regímenes centralizados, incluso autoritarios. Esta tendencia ahora se ha invertido: se estima que más del 80% de los países en desarrollo de más de 5 millones de habitantes realizan esfuerzos de descentralización (OCDE, 1997).

Tal evolución puede explicarse por varias razones:

- El fracaso de varios planes nacionales, debido fundamentalmente a dos razones: la planificación era considerada como un asunto puramente técnico, organizada por profesionales a menudo alejados de las realidades vividas por las poblaciones directamente involucradas; y la incompatibilidad que existía a menudo entre las políticas macro-económicas y los objetivos de un plan de desarrollo regional (Lathrop, 1999).
- El Estado central ya no tiene la capacidad de movilizar (ni de redistribuir) los medios para asegurar el financiamiento de ciertas prestaciones. Para ocultar esta falla, transfiere numerosas competencias a las colectividades territoriales, pero sin proporcionar los medios necesarios (Stockmayer, 1999).
- La globalización hace que cada vez más problemas y normas, formales o de hecho, sean transnacionales (comercio internacional, problemas ambientales, migraciones, etc.). Debido a los resultados de ciertos acuerdos multilaterales, como los de la OMC por ejemplo, el Estado nacional ha tenido que dejar algunas de sus prerrogativas y parece tener cada vez menor capacidad de instaurar los mecanismos reguladores que su función requiere. A menudo, las soluciones válidas para estos problemas globales pueden ser encontradas solamente a través de la concertación multilateral que fija objetivos generales y posteriormente, gracias a la implicación de las estructuras descentralizadas para la aplicación práctica (Rossi et al., 1999).
- A través los programas de ajuste estructural, las instituciones internacionales promueven este proceso con el objetivo de favorecer una mayor eficiencia de las estructuras políticas y administrativas a través de lo que se denomina comúnmente “el buen gobierno”³² o la gobernabilidad.
- Con la reciente democratización de varios países, los ciudadanos desean participar de manera más activa en el proceso de toma de decisión.

Generalmente, varios son los argumentos enunciados a favor de la instauración de un proceso de descentralización, como por ejemplo (Basta, 1999):

- Un régimen más democrático.

³² El gobierno, en este contexto, puede ser definido como una gestión más compartida entre autoridades políticas y representantes privados y asociaciones del bien común, dentro de un marco legal y democrático.

- La protección de la libertad y de los derechos del ser humano.
- Un aumento de la eficiencia por el traspaso de responsabilidades.
- Una mayor responsabilidad dada a la administración.
- Servicios de mejor calidad.
- Un estímulo del desarrollo económico y social.
- Una reducción de los gastos.

2.2.2 Formas de descentralización

La descentralización implica una disminución del papel del Estado central y una transferencia de responsabilidades a los niveles inferiores de la jerarquía política y administrativa. Se piensa que el medio más seguro de adaptar la acción pública a las necesidades del país es confiar en los responsables más cercanos al área de acción, lo que significa que los gobiernos nacionales ven este proceso como un medio prometedor para resolver los distintos problemas que afrontan y para aprovechar las potencialidades existentes (Rossi et al., 1999) al reducir la distancia entre los usuarios y la administración. En la realidad sin embargo, las autoridades nacionales asumen las grandes metas, planifican las prioridades de inversión y su distribución regional, dejando a las autoridades locales y regionales la tarea de establecer la programación, la ejecución y el control (Monod & de Castelbajac, 1994). Se pueden distinguir diferentes formas de descentralización (Rossi et al., 1999):

- *La desconcentración:* Ciertas funciones precisas son confiadas a los servicios periféricos y descentralizados del Estado.
- *La delegación:* Traspaso de ciertas responsabilidades a unidades administrativas que tienen en general un estatuto de semi-autonomía. Esta forma se encuentra a menudo en los sectores como el energético o de telecomunicaciones.
- *La descentralización:* Traspaso de ciertos poderes y recursos a las colectividades descentralizadas, por ejemplo a las regiones o comunidades/municipalidades.
- *La descentralización económica:* Levantamiento del control ejercido por el poder central, aplicación de estrategias destinadas a fortalecer el sector privado y a promover los acuerdos entre actores públicos y privados.

A pesar de que usualmente el término “descentralización” hace referencia a la tercera forma, los procesos de descentralización emprendidos son, en general, una mezcla de las cuatro formas.

Hay que señalar que la descentralización es ante todo un proceso político. No obstante, en general, el proceso de descentralización está influenciado por diversos factores: la tradición jurídica, las soluciones institucionales adoptadas en el marco de una constitución dada, el paisaje, la voluntad política y el contexto económico.

2.2.3 Condiciones necesarias

Aunque muchos países tengan autoridades locales y conozcan una cierta forma de descentralización, pueden aparecer numerosos obstáculos en el cumplimiento de las tareas destinadas a las autoridades locales y regionales. Se pueden poner en evidencia algunas condiciones para permitir a un gobierno local hacer frente a sus nuevas responsabilidades (Kälin, 1999):

- *Existencia asegurada:* Un gobierno local debe poseer una cierta seguridad en el ejercicio de sus funciones. Esta le será otorgada en el marco legal de normas que especifiquen sus obligaciones, su control y las cláusulas que autoricen su eventual destitución.
- *Recursos y autonomía:* La autoridad local debe poseer los medios de llevar correctamente las tareas que le han sido confiadas. Debe:

- Poder recaudar impuestos y obtener los fondos necesarios del gobierno central.
- Poder gastar este dinero sin un control excesivo de los niveles superiores.
- Poder tomar individualmente las decisiones de ámbito local.
- Contar con el personal suficiente calificado y estar dotada de las infraestructuras adecuadas.
- *Responsabilidad y transparencia:* Las responsabilidades deben estar bien definidas y la información debe ser transparente y accesible, sea por la administración central o por los electores.
- *Voluntad política y compromisos:* Tiene que haber una voluntad política clara y bien definida de las autoridades locales o de las autoridades centrales para implementar un sistema de este tipo. Esto requeriría que los diferentes niveles trabajen en conjunto.
- *Marco jurídico bien estructurado:* Es necesario un marco jurídico que defina claramente las competencias, derechos y obligaciones del gobierno local.

En América Latina, con los procesos de democratización emprendidos en los años 80, las reformas del Estado, la descentralización y desconcentración administrativa, han acrecentado desde hace unos quince años el peso político de las municipalidades en la mayor parte de los países, y continuará su crecimiento en el futuro.

Sin embargo, la “municipalidad” latino-americana no está solidamente establecida como institución, su evolución continúa. La descentralización la ha fortalecido administrativamente, pero a menudo, el traspaso de competencias que se ha suscitado no ha ido acompañado en un traspaso efectivo de autoridad ni de un vasto acceso a los recursos financieros³³. El proceso de democratización ha hecho nacer mecanismos de participación política, ciudadana y comunitaria, que sin embargo son inoperantes. Las municipalidades son instituciones generalmente débiles, con apenas poder económico, político e ideológico, donde la autonomía, la autoridad, la legitimidad y la capacidad de gestión son limitadas (Rodríguez & Winchester, 1996).

Aunque muchos países conozcan una cierta forma de descentralización en el nivel local, pueden aparecer numerosos obstáculos en el cumplimiento de las tareas destinadas a las autoridades locales y regionales:

- Las autoridades locales tienen escasos medios financieros, ya sea por un débil apoyo de las autoridades nacionales, ya sea porque no tienen el poder de recaudarlos impuestos (de hecho, numerosos impuestos continúan sin ser pagados por los contribuyentes). Además, cuando tienen acceso al mercado de capitales, este es a menudo limitado.
- Las autoridades locales comúnmente no disponen de personal calificado, dado que no tienen la capacidad de competir con las administraciones más grandes o las empresas privadas en cuanto a la remuneración de los profesionales.
- Ciertos gobiernos locales no tienen suficiente poder o no disponen de legitimidad para responder a los requerimientos de su población y ganar su confianza.
- Las responsabilidades están mal repartidas y se superponen. A veces, el poder central dirige al mismo tiempo actividades iguales. Esta duplicación genera confusión y no llega a ningún resultado tangible, cada escalón atribuye a otro la responsabilidad de la inacción.

³³ En el caso ecuatoriano por ejemplo, pese a que existe una Ley de descentralización desde el año 1998, apenas si se han transferido algunas competencias menores a los municipios (turismo, vialidad de segundo orden y últimamente medio ambiente). Aún no es claro el mecanismo de transferencia de recursos derivados de estas nuevas competencias. Volvemos sobre estos aspectos en el Capítulo 3.

- Muchas autoridades locales no son siempre elegidas democráticamente y por lo tanto, no son percibidas como las representantes de la población, sino como delegados del poder central.
- La falta de transparencia en la gestión pública puede favorecer el clientelismo y la corrupción.
- El poder central ejerce a menudo un control excesivo. En ciertos casos el gobierno central debe aprobar a toda decisión de importancia, lo que le permite controlar a las autoridades locales e impedir o detener todo proyecto que no corresponda a sus intereses “superiores”.

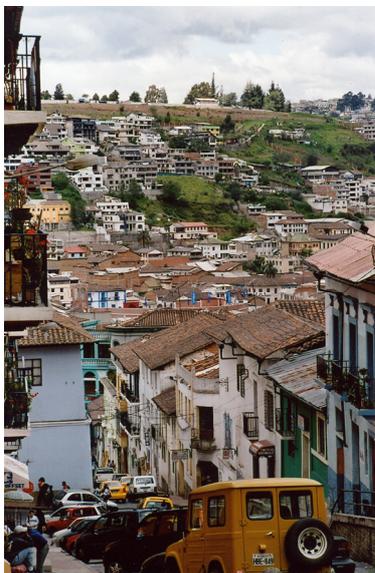
Por lo tanto, para hacer frente a sus nuevas responsabilidades, es necesario que los centros urbanos regionales tengan el poder y los medios para organizar su desarrollo en el plano regional, reforzando el poder de las municipalidades. Estas por su parte, desde una perspectiva de desarrollo sustentable (basada en el equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y medioambientales del crecimiento), deben abordar el desarrollo regional desde una perspectiva integral, fundada en una interfase, un enriquecimiento mutuo entre la ciudad y el campo, y no dentro de una perspectiva conflictiva –como ocurre a menudo- o en la ignorancia de complementariedades territoriales.

2.3 Interacciones urbano-rurales: el papel de los centros urbanos regionales

En el plano económico, en 1989, las zonas urbanas representaban más de la mitad del PNB en los países en desarrollo (SDC, 1995) y se puede pensar que esta proporción va a aumentar probablemente. Al mismo tiempo, con la explosión demográfica, la gran densidad de ocupación del territorio, las infraestructuras inadecuadas y la falta de trabajo, las ciudades se vuelven también las principales fuentes de deterioro ambiental y centros de pobreza y desigualdad en los países en desarrollo.

Las regiones rurales no están fuera de esta dinámica. Principales causantes de desplazamientos migratorios, estas padecen también los efectos del crecimiento urbano: cambio de uso del suelo en beneficio de la vivienda, deterioro de la calidad y de la cantidad de recursos naturales (como en el caso de agua y suelos), etc. Además, los nuevos modos de consumo difundidos a partir de los centros urbanos conllevan un cambio en la naturaleza de la producción agrícola. Esto es reforzado por la necesidad, para los productores, de tener información y ayuda para defender sus intereses y adaptarse a las nuevas condiciones formadas en el marco de la globalización. En cambio, la proximidad a un centro urbano puede también ser beneficiosa para el desarrollo rural, por la cercanía a mercados y el acceso a infraestructuras (agua, electricidad, transporte, comunicaciones...) tal como a equipamientos urbanos de carácter regional (como centros de salud, educación, administración, etc.) que rara vez las autoridades y poblaciones rurales tienen medios para asumir y que explican otro tipo de flujos demográficos más puntuales.

Vivienda informal en cerro quiteño



Las interacciones e interdependencias entre estos dos mundos son numerosas, reflejadas por los flujos –de personas, bienes y desechos, pero también de información- que los vinculan. Los centros urbanos dependen de las zonas rurales para la producción de alimentos, el abastecimiento de otras fuentes de materias primas (como agua para uso doméstico/comercial o madera y arena para uso industrial) y el almacenamiento de desechos urbanos. En períodos de crecimiento económico, las zonas rurales abastecen a la ciudad de la mano de obra que esta necesita. Pero al mismo tiempo la explosión urbana, con los problemas que trae (vivienda precaria, informalidad de las actividades, empobrecimiento, etc.), se debe en gran parte al éxodo rural que representa cerca de la mitad del crecimiento demográfico de las ciudades (Massiah & Tribillon, 1987). Tales flujos demográficos más o menos permanentes ilustran la atracción que ejercen los centros urbanos sobre las regiones rurales por la mayor accesibilidad al mercado del trabajo –aún cuando la absorción de mano de obra adicional se dificulta cada vez más.

A pesar de la evidencia de esta imbricación entre desarrollo urbano y desarrollo rural, históricamente existía una tendencia a separar las problemáticas urbanas y rurales y a pretender tratarlas como dos mundos diferentes. Tradicionalmente, las lógicas de relación urbano/rural se asimilaban a las dicotomías: industria y servicios/agricultura; mayor/menor inversión de capital; mayor/menor dinamismo económico. El mayor dinamismo productivo de los centros urbanos, las economías de escala producidas por la propia aglomeración y la continuidad física del proceso productivo (materia prima-fuerza de trabajo, producción, circulación, consumo) de bienes y servicios, ofrecían la imagen de un centro urbano económicamente dinámico que conformaba las regiones³⁴.

Sin embargo, partir de esta simplificación tradicional –asimilar el campo a la producción agrícola y la mano de obra para las ciudades- sería olvidar importantes tendencias, nuevas y complejas, como lo que algunos autores llaman un “continuum del desarrollo urbano-rural” (Abramovoy & Sachs, 1999). En términos de agricultura por ejemplo, cada día se refuerza más la tendencia hacia una agricultura urbana y peri-urbana. En cuanto a las industrias, existen también en el medio rural, aunque muchas veces se trata en realidad de industrias agrícolas que emplean trabajadores urbanos de manera temporal durante el periodo de cosecha. Merece señalar que tales evoluciones recientes están específicamente ligadas a la pobreza: son en general los urbanos pobres que tratan de diversificar sus fuentes de ingresos y alimento (UNCHS, 2001).

Así, tal como lo señala Cecilia Tacoli (1999), “las poblaciones y actividades descritas como *rurales* o como *urbanas* están más estrechamente vinculadas entre sí a través del espacio y a través de los sectores de lo que se pensó usualmente, y esas diferencias son frecuentemente arbitrarias. Lo que se define como *centro urbano* puede variar de un país a otro, y las unidades domésticas pueden ser *multiespaciales* con algunos miembros residentes en áreas rurales y otros en ciudades, así como también dedicados a la agricultura dentro de áreas urbanas o en actividades no-agrícolas en las zonas rurales. Los flujos de personas, bienes y desechos, y los flujos relacionados de información y dinero, actúan como vínculos a través del espacio entre ciudades y zonas rurales”.³⁵

Al mismo tiempo, parece evidente que los procesos de reconversión productiva han provocado en algunos países fuertes impactos en términos de reprimarización de la economía y de debilitamiento de los procesos de industrialización. Siendo que la producción de buena parte de los productos primarios (agrícolas o mineros) ocurre en las zonas rurales, estamos asistiendo a una reversión de los procesos económicos: las zonas agrícolas dedicadas a la agro-exportación tienen un enorme dinamismo en relación con las nuevas funciones de los centros urbanos regionales, dedicados a la prestación de servicios y el comercio.

Así el creciente predominio del mercado basado en la producción agrícola orientada a la exportación modifica el papel de los pequeños centros urbanos. En algunos casos juegan un papel irrelevante en tanto las zonas agrícolas se conectan con otras centralidades directamente; en otros casos, juegan un papel clave en la vinculación de su zona rural con mercados domésticos o internacionales, o proveyendo a la población rural oportunidades de trabajos no-agrícolas, lo que amplía la base económica local (Tacoli, 1999).

De esto se desprende que las transformaciones globales de la economía tienen impactos en la reconfiguración de la región y en muchos casos han acentuado la diferenciación social y el aumento de

³⁴ Esta visión tradicional de la noción de región, y por extensión buena parte de las teorías de regionalización, partían del supuesto de un tipo de nodalidad de los centros urbanos con sus zonas rurales circundantes (Boudeville, 1970). Actualmente, siguiendo a Milton Santos, la región puede entenderse como una subunidad, un subsistema dentro del sistema nacional y mundial, que por ese mismo carácter no tiene existencia autónoma, es una abstracción en tanto separación de un todo. Su particularidad está dada por constituir una “configuración situada en un lugar específico de una estructura demográfica, de una estructura de clases específica, de una estructura de ingreso específica, etc., y de un arreglo (organización) de las relaciones entre estas estructuras” (Santos, 1974). Esta definición nos remite a la doble dimensión constitutiva de la región, su dinámica interna (endógena) y sus relaciones externas (exógenas): “Estudiar la región significa penetrar en un mar de relaciones, formas, funciones, organizaciones, estructuras, etc. con sus diversos niveles de interacción y contradicción” (Santos, 1994: 46).

³⁵ Traducción de los autores.

la pobreza. Sin embargo, mientras la naturaleza de estos cambios es global, también se caracterizan por una gran diversidad a escala local, consecuencia de diferencias históricas, políticas, socio-culturales, ecológicas y económicas.

Esta reconfiguración del dinamismo regional ha supuesto también modificaciones en las lógicas de planificación o gestión territorial del desarrollo. En la década de los 60, en línea con el prevaleciente paradigma de desarrollo, las estrategias espaciales fueron diseñadas para alcanzar un crecimiento económico estimulando el desarrollo industrial en centros ya designados (“polos de desarrollo”) a través de inversión pública. Sin embargo, el esperado efecto goteo (*trickle-down theory*) falló en su materialización y, en muchos casos, estas políticas terminaron enriqueciendo a un ya privilegiado grupo social, una región y grandes conglomerados urbanos (Hardoy & Satterthwaite, 1986). Para la década de los 70, la falla de las políticas de “centro creciente” y un cambio mayor en el paradigma de desarrollo resultó en la visión de que la urbanización era un proceso parásito que guiaba al no-desarrollo y al descuido de la agricultura. En términos de política, los programas de desarrollo rural integrados (PDRI) eran vistos como la estrategia “apropiada”. Los PDRI se enfocaban en el cambio agrícola con poca, o ninguna, atención en el rol de los centros urbanos en la economía rural (Escobar, 1995). Esta estrategia sectorial trajo resultados desalentadores, lo que, junto a cambios mayores en las políticas macroeconómicas, resultó en nuevo cambio en los asuntos de planificación.

Esta actitud vuelve ilusorio todo manejo de la urbanización en la medida en que ésta es indisoluble de la evolución de las zonas rurales y de la evolución de la división entre ciudades y campos (Massiah & Tribillon, 1987). El desarrollo urbano no es una alternativa para el desarrollo rural, sino más bien su complemento indispensable. Las pequeñas ciudades –que articulan la oferta y demanda en los mercados de productos como de trabajo y cuyas responsabilidades son reforzadas por la extensión de procesos de descentralización- representan un lugar-clave en este marco (Tacoli, 2000).

Esas transformaciones en las dinámicas urbano-rurales, en general poco estudiadas para el caso de América Latina y en particular del Ecuador, desafían los modelos previos y proponen grandes retos a las autoridades públicas locales. Tal como dijimos en el capítulo introductorio, el fortalecimiento de los pequeños centros urbanos regionales (CUR) tiende a acentuarse por efecto de la descentralización político-administrativa y de la fuerte degradación de las condiciones de vida en las aglomeraciones más grandes. Como centros de crecimiento económico, de cambios sociales y de innovación, los CUR son de vital importancia para el proceso de desarrollo nacional y regional.

Examinar el papel de los centros urbanos regionales y su dinámica regional sobrepasa por lo tanto el simple interés académico. En su rigor científico, puede ser una contribución de peso en la reevaluación de las prioridades decididas por las autoridades públicas en su apoyo a las poblaciones más desprotegidas.

2.4 El concepto de desarrollo local

El proceso de globalización en curso, y particularmente la apertura a los capitales, la apertura de fronteras comerciales y la liberalización de las políticas de precios tienen un fuerte impacto en la configuración de los territorios³⁶, con una relación cada vez más fluida entre lo local y lo global. La re-localización de las actividades generadoras de mayor plusvalía provoca una geografía cambiante y

³⁶ Siguiendo a Santos, la configuración territorial se refiere al “conjunto de datos naturales más o menos modificados por la acción consciente del hombre, a través de los sucesivos ‘sistemas de ingeniería’” (Santos, 1994: 111). En esta categoría se incorpora lo que Boisier denomina “i) el territorio natural, para denotar aquellas áreas no incorporadas a los circuitos económicos y ii) los territorios equipados para denotar una área intervenida por el hombre mediante obras de infraestructura” (Boisier, 1996: 4).

hace del desarrollo local un asunto esquivo y no pocas veces alejado de las posibilidades y competencias de los actores locales³⁷.

Pero, por otro lado, ha sido revalorizado el papel de lo local como ámbito espacial, en el que puede construirse capacidad para gestionar los desafíos de la globalización³⁸. Dimensiones como la calidad de las instituciones en la formulación y gestión de políticas, densidad del tejido social, encadenamientos productivos regionales, cultura, identidad, etc., aparecen recurrentemente en las investigaciones contemporáneas como factores decisivos en el desarrollo de las sociedades locales. Esta interrelación entre dinámicas endógenas y exógenas, entre las capacidades y ventajas locales y el abanico de oportunidades y restricciones globales que se abre bajo el nuevo modo de acumulación es un aspecto decisivo para comprender el desarrollo local, o su ausencia.

2.4.1 Paradigmas del desarrollo local

En nuestra concepción, el concepto de *desarrollo* contempla al menos el logro del crecimiento económico, la preservación de la calidad medioambiental así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y fundamentalmente el incremento de las capacidades individuales y sociales de una comunidad. Nos referimos al concepto de “*desarrollo sostenible*” que es “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*” (IUCN, UNEP & WWF, 1980; WCED, 1987).

Así, el desarrollo local es un proceso de cambio socio-económico, político y cultural de carácter sostenido que además se encuentra territorialmente localizado, y cuya finalidad última es el progreso de la región local, de la comunidad regional o local y, por supuesto, de cada persona que pertenece a ella³⁹. Eso significa: crecimiento económico, distribución de la riqueza, mejoramiento de las condiciones de vida, equidad de género y cuidado del medio ambiente; pero también apropiación del espacio local y de sus posibilidades de desarrollo. Esto implica la creación de condiciones que faciliten y no coarten la participación social en los distintos ámbitos de la vida local, la democratización de las instancias de gobierno, el fortalecimiento del tejido social y de las culturas que allí viven.

Pero, aún así, lo dicho no es suficiente. Para que estas propuestas de desarrollo local puedan convertirse efectivamente en realidad, es necesario tener siempre presente las condiciones regionales, nacionales y, cada vez más, internacionales. Por una parte, porque mucho de lo que interesa a lo local se tramita y se resuelve en esos espacios más amplios. Por otra parte, porque la situación general –de la que es parte lo local- puede tener, y generalmente tiene, influencias positivas o negativas sobre las posibilidades del desarrollo local.

³⁷ Algunas de las versiones y prescripciones actuales de desarrollo local reducen su planteamiento a la lógica de atraer capitales para desarrollarse. Las localidades se convierten en zonas francas desprovistas de cualquier posibilidad endógena de densificar su propia red de actores sociales y económicos y de lograr niveles de captación del excedente.

³⁸ La categoría de *espacio* es más englobante que la de territorio: “Hace referencia además de la configuración territorial a la dinámica social o el conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento dado... La dinámica social está dada por el conjunto de variables económicas, culturales, políticas, etc. que en cada momento histórico dan una significación o un valor específico al medio técnico creado por el hombre, esto es a la configuración territorial” (Santos, 1994: 111–112. Traducción del autor). En este mismo sentido Boisier utiliza el término de *territorio organizado* para describir situaciones en las cuales la ecuación “territorio/sociedad se muestra de una manera visible: hay una base física, intervenida con obras y construcciones y un sistema de relaciones económicas y sociales que sirve como elemento estructurante de una comunidad. El concepto de territorio organizado es independiente de cualquier escala matemática” (Boisier, *Ibid.*). Valdría añadir a estas definiciones que una dimensión crucial de la ecuación territorio-sociedad, es precisamente las prácticas sociales de apropiación (o enajenación) del territorio y el incesante esfuerzo de construcción de imaginarios, narrativas, en últimas, de la subjetivación del propio espacio en la actividad humana.

³⁹ Se retoman conceptualizaciones desarrolladas por Boisier (1998a) y Arocena (1995).

2.4.2 Factores del desarrollo local

José Arocena (1995) ofrece una primera aproximación metodológica al análisis del desarrollo local, a partir de “tres variables principales”: el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local.

La noción de **modo de desarrollo** hace relación a “las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas (...) precisando las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones”. Las dimensiones principales del análisis son, por un lado el grado de integralidad del proceso de desarrollo, y por otro lado la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas al entorno (Cuadro No.1).

Cuadro No.1: Caracterización de los modos de desarrollo

Modo de desarrollo	Tipos	Características
Modos de desarrollo según el grado de integralidad del proceso de desarrollo	<i>Modo de desarrollo integral</i>	Su forma de desarrollo integra una pluralidad de dimensiones. Los logros económicos se articulan a los sociales y culturales. Son fundamentales los ámbitos inter-institucionales que sirven de marco a intercambios e interacciones. Voluntad de orientar el proceso hacia la integralidad, aun cuando sus componentes se presenten disociados. Presencia de actores locales que pueden dar dirección al proceso.
	<i>Modo de desarrollo con tendencia a la integralidad</i>	Presencia de un polo de acumulación económica dinámica junto a una sociedad local desarticulada (puede tratarse igualmente de una dualidad campo-ciudad o industria comunidad, etc.). Los excedentes económicos no son reinvertidos localmente. La sociedad carece de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación.
	<i>Modo de desarrollo desarticulado dual</i>	Actividades de poca importancia, además desarticuladas. La sociedad se dispersa en actividades e intereses incapaces de articularse.
	<i>Modo de desarrollo disperso</i>	
Modos de desarrollo según el grado de capacidad de respuestas diferenciadas al entorno	<i>Alta capacidad de respuesta diferenciada</i>	En sociedades complejas, “altamente diferenciadas”. Sociedades con un sólido sistema de actores locales y presencia de agentes reductores de incertidumbres proclives a la adaptación presta ante el cambio.
	<i>Proceso de construcción de respuestas diferenciadas</i>	En sociedades que están en proceso de diferenciación más o menos acelerado. Está en construcción un sólido sistema de actores identificado con la sociedad. Se complejiza la respuesta al entorno.
	<i>Respuestas diferenciadas al nivel del discurso</i>	Por lo general, en zonas muy deprimidas. La sociedad es muy poco diferenciada. Hay intenciones de diferenciación. Elementos débiles de un proyecto local.
	<i>Ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas</i>	En zonas dominadas por una sola actividad económica que funcionaliza a toda la sociedad, que padecen inmovilismo. En ambos casos, hay una total carencia de actores locales que planteen un proyecto de desarrollo.

Fuente: A partir de elementos de Arocena (1995)

Elaboración: Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En segundo lugar, el análisis del desarrollo local necesita un abordaje de los actores que intervienen en estos procesos, sus roles y sus modos de relación. En una primera percepción, se trata de analizar el

“sistema de actores”, entendido como la totalidad de agentes que han intervenido en los procesos de desarrollo estudiados y sus formas de articulación relacionadas con los roles de dichos agentes y vinculadas a un determinado sistema de relaciones de poder (Arocena, 1995).

Esta aproximación es por una parte oportuna, en el sentido que introduce el conjunto de las fuerzas sociales e institucionales que actúan en un proceso de cambio, pero por otra parte, peca por su falta de identificación de los grupos sociales e institucionales que juegan un papel clave en este proceso de transformación socioeconómica y espacial.

Inspirándose en Touraine (1978), Bassand & al. (2000) nos recuerda, al referirse a las dinámicas urbanas, que el actor se define a través de su autonomía (desde el momento que dispone de un margen de maniobra, aún sí el mismo no es total), su identidad en el seno de la sociedad y su proyecto. En una perspectiva colectiva, tal como se impone en toda gestión de un territorio, ya sea urbano o rural o compuesto por una mezcla rural y urbana a escala regional, estos movimientos sociales (para retomar la expresión de Touraine) luchan a favor de un cambio, sobre la base de valores y de intereses que deben defender (Bolay & al., 2004), conscientes de los antagonismos que existen entre actores colectivos en materia de inversiones urbanas, particularmente entre las comunidades de base y las autoridades políticas (Abbott, 1996). Además, hay que precisar con Crozier & Friedberg (2001) que los actores pueden ser individuales o colectivos, inscriptos en un campo desigual estructurado por las relaciones de poder y de dependencia. En cuanto a los centros urbanos regionales, nuestra atención se ha focalizado primero en los actores colectivos, frente a los desafíos de territorio y sociedad.

Con mucha razón, Arocena distingue los actores locales de los actores globales, de igual forma esta distinción podría aplicarse a los actores endógenos, productos de una dinámica local y regional y en fase con la identidad histórica de una región, y los actores exógenos, cuya implicación local responde a intereses particulares, es decir, que sacan provecho de los recursos locales en el marco de una estrategia más bien nacional y/o más generalmente, internacional.

Si estamos de acuerdo con Touraine (op.cit.) para reconocer que la acción (social) se analiza siempre en términos de relaciones sociales desiguales de poder, dominación, influencia y autoridad, es posible “hablar de conductas colectivas por las cuales los conflictos entre actores traducen voluntades, a menudo divergentes, de integración o de desintegración de un sistema”, por lo tanto, de cambio social.

Es importante recordar que el abordaje de la realidad urbana nos obliga hoy a constatar una demultiplicación de los actores urbanos – poder político, sociedad civil, organismos de financiación, industrias, técnicos, universitarios, investigadores, habitantes – que actúan a menudo de manera “desarticulada” o con un modo de concertación “articulando” las iniciativas específicas a favor de un proyecto de gobernanza participativa (Bolay, Pedrazzini, Rabinovich, 2000). No hay fatalismo absoluto ni determinismo simple, ya sea económico, cultural, incluso político. Y es porque los “márgenes” de la acción colectiva son reales que la organización en sistema de actores, locales y regionales, ocupa un lugar prioritario. En un contexto de racionalidad limitada, para parafrasear a Crozier & Friedberg (op.cit), los objetivos de los actores presentes son raramente claros y por lo tanto, no pueden resultar en proyectos coherentes⁴⁰. Su integración en el seno de la sociedad y las funciones que allí ocupan estos actores permiten, sin embargo, aportar una visibilidad a sus intervenciones.

Es la razón por la cual su identidad sectorial facilita la comprensión de las mismas: los actores públicos, que reúnen tanto a los representantes políticos como a las instituciones encargadas de la implementación de las decisiones; los actores sociales, quienes bajo una forma organizada o no, traducen la diversidad de su pertenencia a la sociedad de referencia (podemos pensar tanto en la dimensión étnica, como posicionarnos también frente al género, al tipo de edad, incluso de manera más prosaica, a la defensa de intereses comunitarios, que a menudo es la forma más representativa de

⁴⁰ Para Crozier y Friedberg, la situación más común en la cual los actores toman decisiones es un contexto con racionalidad limitada, es decir, donde las informaciones son limitadas y la toma de decisiones se hace de manera frecuentemente secuencial, escogiendo para cada problema una solución específica que corresponde a un umbral mínimo de satisfacción.

las luchas sociales urbanas llevadas a cabo por grupos de habitantes para defender sus opiniones⁴¹); los actores económicos, que identificaremos como empresas (a menudo privadas, pero no en todos los casos) que apuntan a rentabilizar sus inversiones en términos de beneficio prioritariamente financiero, sin olvidar a los empleados y obreros de los tres sectores, presentes en cada ciudad examinada.

Volviendo a la gestión urbana que vincula infaliblemente lo colectivo a lo individual, lo público a lo privado, así como lo político a lo societal, y tratando de descifrar a partir de la realidad y en diferentes contextos de países en desarrollo la identidad de los actores presentes en ese juego de organización socio-espacial de lo urbano, señalábamos el papel preponderante de tres actores colectivos inevitables (Bolay & Pedrazzini, 1996):

- Los poderes públicos (esencialmente municipales en el caso de los centros urbanos regionales), cuyo objetivo principal debería ser el manejo concertado del porvenir urbano a través la regulación de los conflictos de intereses.
- Las poblaciones, y en prioridad las capas sociales más vulnerables, cuyas aspiraciones y exigencias necesitan poder expresarse a través canales de comunicación eficaces y obtener respuestas distintas que coyunturales y oportunistas.
- Los mediadores que son los diferentes grupos de defensa de intereses, sean privados, asociativos o comunitarios, y cuyo objetivo es “producir la ciudad” incorporando el vínculo social entre individuos, grupos residentes y autoridades públicas.

La tercera y última variable corresponde al análisis de la **identidad local**, el cual debe hacer hincapié en las formas en que la misma se ha ido constituyendo en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico. Interesa sobre todo “los contenidos identitarios de la sociedad local”, especialmente aquellos rasgos o elementos cuya influencia ha sido decisiva en los procesos de desarrollo. Se trata de partir del supuesto de que “el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos” (Arocena, 1995).

Otra aproximación interesante para entender los factores de desarrollo local en su complejidad y multicausalidad se basa en la distinción entre las dimensiones internas y externas que conforman lo local: a los impulsos constitutivos endógenos, deben sumarse las dinámicas exógenas que modelan lo local (Boisier 1998a). Desde esta visión, Boisier define lo “interno” como un conjunto de elementos y componentes que pueden ser atribuidos a la dinámica social, económica, política y cultural de una localidad. Los mismos se organizan de manera diferenciada, a partir de la distinción hecha entre crecimiento y desarrollo:

a) Los factores relacionados con el crecimiento, especialmente:

- La dinámica y modalidades de acumulación de capital en la región.
- La dinámica y modalidades de acumulación técnica y tecnológica, es decir, la incorporación o adaptación de tecnologías que incrementan la productividad local.
- El capital humano: el grado de calificación, destrezas y ventajas que ofrece la población.
- La demanda externa a los productos (bienes y servicios) de la localidad.

b) Los factores vinculados con una idea integral de desarrollo, especialmente:

- Los recursos y potencialidades de las que dispone la región o localidad; no solo aquellos tangibles y materiales, sino todos los recursos de orden cultural.

⁴¹ Ver sobre este tema Pascal Percq (1994).

- La naturaleza de las instituciones, su grado de consistencia, legitimidad y eficacia.
- La cultura local.

Sin embargo, las posibilidades de despliegue, potenciación, o al contrario, de limitación y anulación de esos factores de crecimiento y desarrollo local están incididas en grado variable por “el entorno”, es decir por un conjunto de factores económicos, políticos, jurídicos, sociales y culturales cuya dinámica y resolución no pasa por la localidad. Vistos estos elementos desde la perspectiva de la localidad, podemos situarlos como escenarios en los que se desenvuelve el desarrollo de la región:

a) Escenario contextual

Se refiere a las determinaciones, condicionamientos e influencias de los procesos económicos nacionales, regionales e internacionales sobre la localidad. Se consideran aquellos derivados tanto del mercado como de la institucionalidad y normatividad referida al régimen económico. Ejemplos: el impacto en la economía local de procesos de apertura económica como zonas francas, libre comercio de productos, incremento o disminución de la demanda externa, etc. El proceso de globalización y el impacto de las políticas nacionales en aspectos claves como la inversión presupuestaria o la política de precios tienen evidentes consecuencias en las localidades. Algunos casos dramáticos se refieren por ejemplo a los efectos en las zonas fronterizas de las políticas arancelarias o monetarias, o al impulso o desestímulo de la producción de determinados bienes o servicios.

b) Escenario estratégico

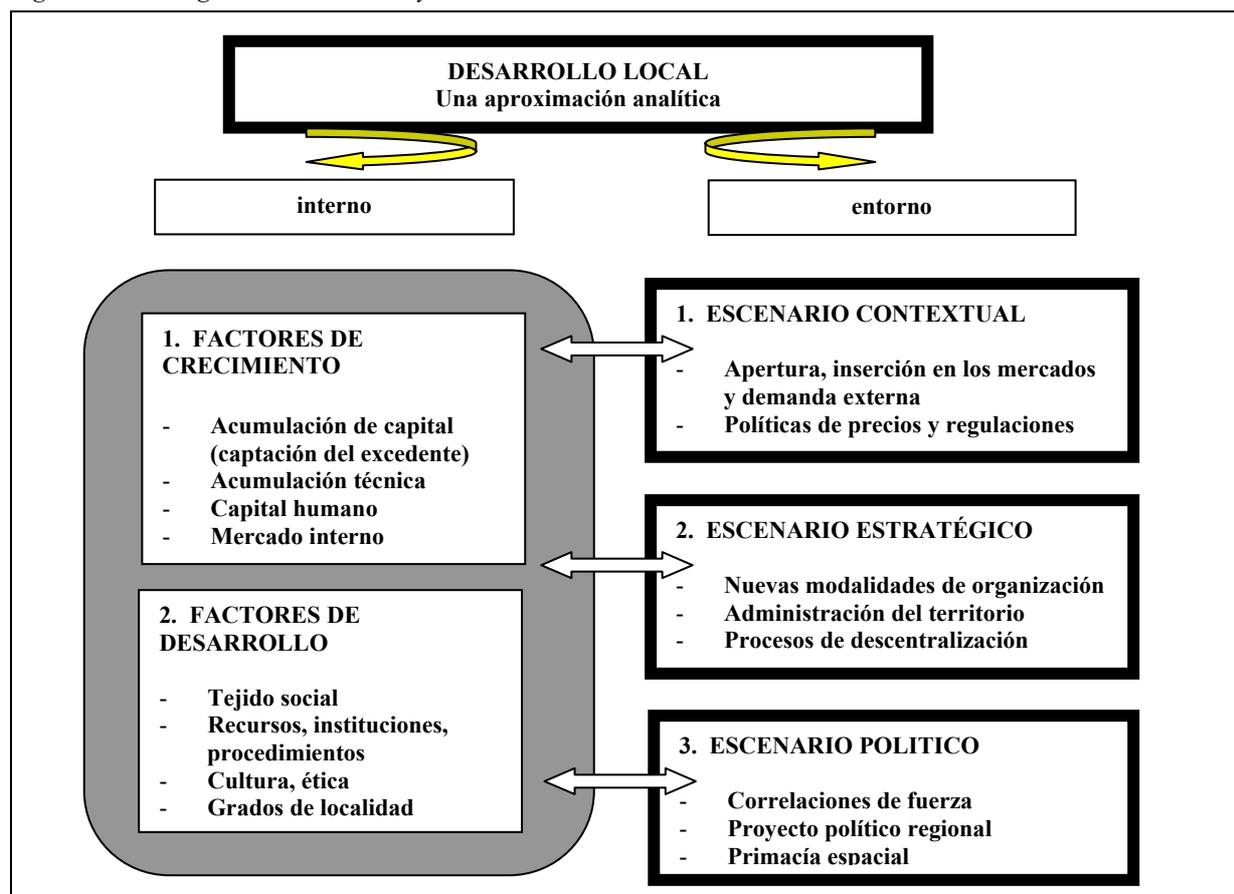
Se refiere a procesos de reestructuración de la organización social y política y particularmente a la administración del territorio, como procesos de reforma del Estado, descentralización, reformas tributarias, etc. Un ejemplo muy claro constituye la tendencia a incrementar las competencias y atribuciones de los gobiernos locales, sea cual sea la modalidad de descentralización que vaya a adoptarse. Además de varias consecuencias administrativas e institucionales, esto amplía de facto los grados de autonomía de decisión de las localidades que comienzan a incidir en aspectos generalmente distantes a sus funciones; por efecto, hay una obvia revalorización de la importancia política de los gobiernos locales para el sistema político en su conjunto. El otro elemento importante que deriva de esto se relaciona con las distintas posiciones en la jerarquía nacional que tiene un territorio.

c) Escenario político

Se refiere a las correlaciones de fuerzas para impulsar o no proyectos relativamente autónomos de desarrollo regional. Hacen referencia al juego de fuerzas extra-locales en los que se inscriben las decisiones públicas respecto de la localidad, como por ejemplo el interés de partidos de gobierno o mayoritarios en el desarrollo de la región, la fuerza de la región en el contexto nacional, etc.

La articulación analítica entre las dimensiones de lo local con los factores de crecimiento y desarrollo permite construir un panorama más claro de las posibilidades y límites de gestión local, y construir y mapas de acción que consideren los condicionantes que residen en la voluntad de actores extra-locales.

Figura No.1: Diagrama de lo interno y entorno de lo local



Fuente: A partir de elementos de Sergio Boisier (1998a)
 Elaboración: Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2.5 Planificación para un desarrollo urbano y regional

Más allá de los factores explicativos del fortalecimiento de los pequeños centros urbanos, es importante recordar que las cuestiones urbanas, para ser abordadas pertinentemente, implican necesariamente una reorganización de los modos de gestión del territorio. Para esto, es necesario integrar de manera coherente los sectores técnicos y los sectores sociales, económicos y medioambientales (Harris, 1992; Stren & al., 1992; Cohen, 1991), apoyándose en una “gobernancia” que reúna al conjunto de actores urbanos (Bolay et al., 1996; Abbot, 1996) y que favorezca en primer lugar la participación democrática de las poblaciones (Ghai & Vivian, 1992).

2.5.1 Objetivos de una planificación para el desarrollo urbano y regional

El objetivo principal de una planificación para el desarrollo es involucrar a los actores locales y regionales en la creación de un compromiso local que ayude a las localidades a desarrollar una sociedad más igualitaria y a tener una posición económica más fuerte frente a la competencia externa (Lathrop, 1999).

Se trata por lo tanto de favorecer el crecimiento y la rentabilidad de las actividades de la región, incluso de colaborar en el surgimiento de nuevas actividades, de asegurar una reparto equitativo de los frutos de este crecimiento con el objeto de luchar contra la pobreza y la exclusión, de velar por una distribución equilibrada de los establecimientos humanos en un territorio organizado y equipado para este efecto. Ello involucra también el manejo de los recursos naturales y energéticos disponibles con el fin de preservar la salud y el bienestar de las poblaciones presentes y futuras.

Para tomar en cuenta las distintas aspiraciones y conflictos, así como para movilizar todos los recursos disponibles, es importante que todos los actores involucrados estén implicados: la sociedad civil (los individuos, las comunidades, las organizaciones y asociaciones locales, las ONG, las empresas privadas), el sector público y los agentes de desarrollo exteriores (agencias de cooperación bi- y multilaterales, ONG, etc.).

2.5.2 Los elementos estructurantes de un plan de desarrollo

Como se mencionó anteriormente, hablar de desarrollo es para muchos autores y planificadores sinónimo de crecimiento económico. No se puede negar la importancia primordial que tiene la economía, pero ésta debe ser integrada a otros aspectos (sociales, ambientales, políticos y territoriales) si se pretende un desarrollo sustentable y equilibrado. Se pueden mencionar algunos puntos que deberían ser tomados en cuenta en un plan de desarrollo de este tipo, particularmente si es implementado al nivel regional:

- Ordenamiento territorial (manejo del territorio, uso del suelo, vivienda, urbanismo).
- Gestión urbana (información, seguridad, manejo de desechos, planificación a largo plazo, fiscalización).
- Abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales.
- Energía.
- Transportes y vías de comunicación.
- Comunicaciones (correos, teléfono).
- Equipamientos e infraestructuras.
- Medio ambiente (contaminación, manejo de recursos).
- Economía (sectores de actividades económicas, mercados, información, fiscalización, redes de distribución, empleo, empresas, equipamientos, inversiones).
- Salud y servicios sociales.
- Población (crecimiento demográfico, migración, cambios sociales, pobreza, precariedad).
- Educación y formación.
- Cultura.

2.5.3 La implementación de Agendas locales 21

Si una planificación para el desarrollo regional sustentable requiere la integración de varios sectores como los anteriormente mencionados, la escala de esta planificación es de igual manera muy importante. En particular es necesario elaborar y ejecutar planes de acción locales. Bien que los mismos han existido bajo diferentes nombres en distintos períodos, variables según los países y sus grados de avance en el proceso de descentralización, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (CNUCED) de 1992 fue la ocasión para promoverlos de manera oficial bajo el término “Agendas locales 21”.

La Agenda local 21 se inscribe dentro del contexto más global de la Agenda 21 (también referido como Programa 21), uno de los documentos más importantes resultante de tal Conferencia de Río. Firmado por más de 178 jefes de Estado, la Agenda 21 es un plan de acción para hacer frente a las posturas económicas, sociales y ambientales, a escala mundial. Sin obligaciones jurídicas, proporciona alrededor de 2500 recomendaciones sobre 4 temas: las dimensiones económicas y sociales, la conservación y el manejo de recursos, el fortalecimiento de los principales actores y los medios de ejecución. Al igual que los otros acuerdos resultantes de la CNUCED, su ejecución tiene un

seguimiento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (que forma parte del Consejo Económico y Social).

Considerada desde entonces como el documento de referencia sobre el desarrollo sustentable, la Agenda 21 y los problemas encontrados en el momento de su ejecución han sido objeto de un análisis profundo con motivo de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sustentable (Johannesburg, 2002). De manera estructural, conviene precisar que el estado del compromiso entre las prioridades de los países del Sur (el desarrollo económico) y aquellas de los países del Norte (la protección del medio ambiente) creó tensiones que en nada han ayudado para su ejecución (Upton, 2000). A pesar de sus ambiciones, la ejecución de la Agenda 21 constituye un proceso largo y difícil. Esto se aplica de igual manera a escala local.

En efecto, un mes antes de la Conferencia de Río, “el Compromiso de Curitiba” fue firmado en el Foro Urbano Mundial por 45 alcaldes. Inspiró ampliamente las referencias de los planes de acción local de la Agenda 21: es el origen del sesgo urbano y local sintomático de la Agenda 21 (Parenteau, 1994). Así, titulado “Iniciativas de las autoridades locales para el apoyo del Programa 21”, el capítulo 28 de la Agenda 21 constituye la referencia explícita para las autoridades locales. Está precisamente estipulado que: “Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un ‘Programa 21 local’ para la comunidad.” (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1992). Esta llamada se explica más aún cuando la mayoría de problemas tratados en la Agenda 21 se originan al nivel local. Estos problemas necesitan entonces ser enfrentados por aquellos que estén en capacidad de realizarlo, a saber las autoridades locales, en la medida de sus posibilidades, frecuentemente limitadas por las dificultades a las que está expuesto el proceso de descentralización en su conjunto.

Si la Agenda 21 no precisa cuáles son los elementos que deben ser tratados en una Agenda 21 local (porque cada localidad debe definir sus prioridades), insiste más bien sobre el proceso que necesita la elaboración de tal instrumento de planificación. Así, hay tres pre-requerimientos aconsejados para llevar correctamente una Agenda 21 local: el proceso debe ser de iniciativa de un actor local, los poderes públicos locales deben estar fuertemente implicados con el fin de garantizar la realización, y una larga consulta debe ser efectuada con la población local durante cada una de las fases de la elaboración (Association 4D, 2001). Estas fases son generalmente: la observación de las necesidades (recopilación de información para construir un perfil de la ciudad o de un territorio más amplio, basado en las características del medio ambiente natural, construido y socio-económico); la definición de los objetivos y de las acciones; la ejecución; y el seguimiento-evaluación, permitiendo de reajustar el nuevo plan de acción (Ibid).

Contrariamente al caso de la Agenda 21, no se ha creado ninguna agencia u órgano específico oficial para la coordinación de las Agendas 21 locales. No obstante, desde el Congreso Mundial de los Gobiernos locales para un Desarrollo Sostenible de 1990, las Naciones Unidas han acreditado el ICLEI (Concilio internacional para las iniciativas locales medioambientales) para promover esas iniciativas y acompañar a los gobiernos locales y sus asociaciones regionales en su implementación (IDRC, 2003). En la actualidad, esa agencia internacional cuenta con más de 450 miembros. Dos encuestas mundiales coordinadas por las Naciones Unidas para intentar esbozar un cuadro de los progresos efectuados desde Río, cinco y diez años después, atestiguan de su progresión: en 1997 fueron contabilizadas 1800 iniciativas locales (Agendas locales 21 elaboradas o en transcurso de elaboración) en 64 países, y en el 2001, 6416 en 113 países. En Ecuador, para este mismo período, las iniciativas contabilizadas pasaron de 3 a 13.

Aunque estos resultados no estén a la altura de las ambiciones internacionales, algunas un tanto irreales, en cambio fomentan procesos participativos⁴². Por esta razón, en el marco de esta investigación, se ha apoyado a los 3 centros urbanos regionales con los que se ha trabajado en el

⁴² Sobre el enfoque de gestión y planificación participativa en América Latina, ver Massiah (2002).

Ecuador, para emprender o continuar sus esfuerzos de elaboración de tales planes de desarrollo territorial integrados, con un enfoque Agenda 21 local.

3 LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo presenta en una primera parte el contexto general del Ecuador, a fin de situar el marco en el que ocurren las dinámicas de desarrollo regional que hemos estudiado. En una segunda parte se resumen los aspectos particulares del proceso de investigación realizado.

3.1 Contexto nacional ecuatoriano: organización territorial y desarrollo regional

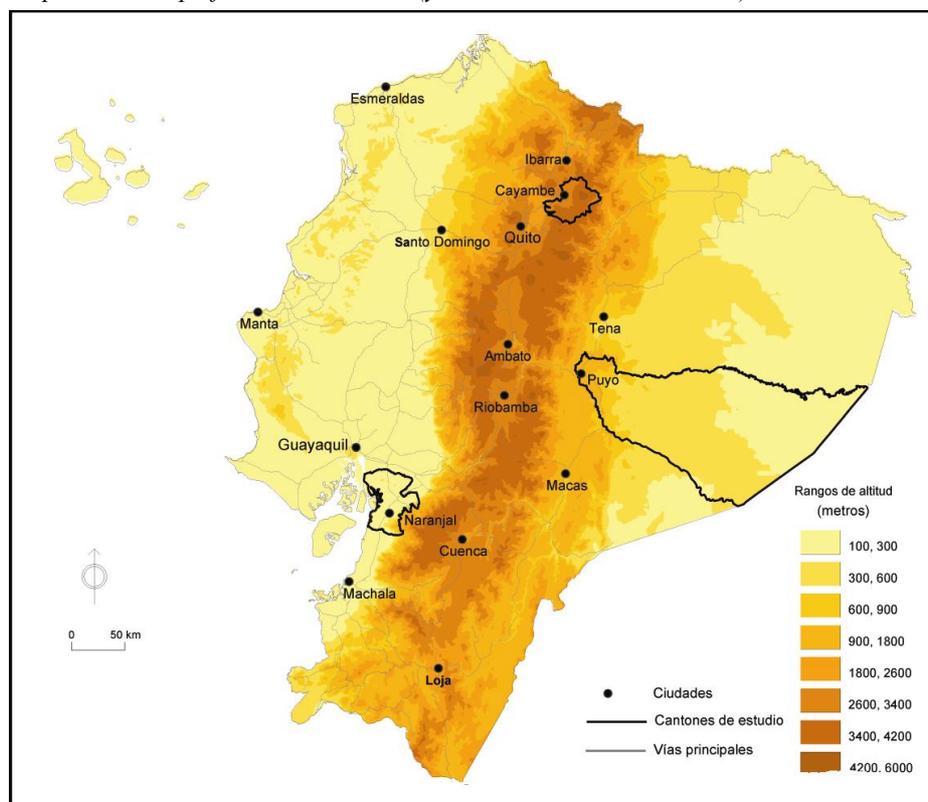
Presentamos a continuación las características salientes de la organización nacional del Ecuador en sus dimensiones territorial, demográfica, económica, político-institucional y ambiental, relevando en particular las condiciones históricas relativas a la configuración de las regiones en el país.

3.1.1 La configuración del espacio nacional en Ecuador

a. La dimensión físico-geográfica

Con una superficie de 256 370 km² y una población de 12 156 608 habitantes (INEC, 2001), el Ecuador es uno de los países más pequeños de América del Sur. Se encuentra en la región central de la América Andina, y su territorio se puede dividir en tres zonas continentales: las tierras bajas al oeste del país conocidas bajo el nombre de *Costa*, las tierras altas y tierras interandinas –*la Sierra*, en las cuales se ubica la capital Quito- y la Amazonía en la región oriental u *Oriente*. Además el país cuenta con una región insular constituida por las islas Galápagos.

Mapa No.1: Mapa físico del Ecuador (y los tres cantones de estudio)



Fuente: SIISE, INFOPLAN, IRD (digitalización de curvas de nivel en base a cartas topográficas IGM)

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Jean-Paul Deler (1983) identifica una serie de estructuras espaciales elementales, cuya descripción contribuye a la comprensión del espacio nacional. En primer lugar el efecto andino, dado por la existencia de la cordillera de los Andes que atraviesa íntegramente de norte a sur el país, y que

provoca “una estructuración en franjas paralelas: división ternaria Costa / Sierra / Oriente, con sus subdivisiones (zona litoral / cordillera costera / gotera del Guayas, cordillera occidental / corredor interandino / cordillera oriental, etc.); una disposición alternada de espacios con fuertes densidades de población y de espacios repulsivos (relieve más o menos vigoroso / vegetación selvática densa o dominios de grandes alturas); una distribución dominante de los fenómenos en función de ejes a lo largo de los cuales se reproducen estructuras de esquema igual (la serie de hoyas andinas, el rosario de ciudades andinas, la serie de zonas agroexportadoras o agroindustriales, el rosario de ciudades de las estribaciones, etc.); el agregado de estas unidades elementales que se agrupan, engendra cierta homogeneidad por recurrencia de las franjas longitudinales del espacio ecuatoriano (el corredor interandino, la estribación oriental, la zona del litoral)”.

Uno de los corolarios del efecto andino reside en las relaciones inexistentes entre las tierras altas y las tierras bajas, es decir la oposición entre los dominios de montañas y de llanuras: “Más allá de la gama de variaciones ecológicas que introducen los cambios de altura en la zona tropical, son sobre todo los datos etnológicos, la evolución de las relaciones sociales y la génesis de las estructuras regionales, los responsables de la formación de matices culturales diferenciados y de espacio de civilización distintos lo cual ha engendrado un movimiento desigual pero continuo de hombres y productos. Este flujo fundamental de orientación latitudinal, perpendicular a los grandes ejes naturales, ha llevado a las sociedades a hacer de la superación de los obstáculos andinos un dato permanente del dominio del espacio”. Una tercera característica es el tropismo marítimo y el encerramiento oriental: la larga historia de la relación entre la región interandina y Europa causó que sus relaciones con las llanuras ubicadas al occidente y oriente sean diferentes, siendo los territorios hacia el Pacífico los que se desarrollaron y se valorizaron más que los orientales (Deler, 1983).

b. Breve reseña histórica de la configuración del espacio nacional

Sobre la base físico-espacial descrita anteriormente se han ido conformando dinámicas sociales, económicas y culturales específicas a lo largo de la historia del país.

La historia del Ecuador se remonta 10 000 años antes J-C, período del cual quedan huellas de viviendas indígenas, especialmente sobre la Costa Pacífica.

Desde el 2500 A.C. se percibe un importante crecimiento de la población, concentración espacial, desarrollo de cultivos, intercambio de productos entre comunidades de diferentes regiones y complejos sistemas de organización, tecnología y cultura. La civilización Inca, cuyo núcleo fundamental se desarrolló en el actual Perú, amplió su influencia hacia este territorio a finales del siglo XV. Estableció con grados diversos una organización basada en tres elementos: un sistema de dispersión de asentamientos agro-culturales (Llactacuna), un sofisticado sistema de comunicación y organización espacial del territorio (Capac-ñan) y un sistema de fortalecimiento de centros políticos, sociales, religiosos y militares (Gómez, 1992).

Los españoles llegaron en el siglo XVI e impusieron un esquema socio-político distinto basado en: i) la fundación de ciudades como centros militares, religiosos y administrativos; ii) la concentración de poblaciones indígenas en las reducciones, haciendas, obrajes, batanes con el fin de poder controlar y explotar su fuerza de trabajo; iii) la aplicación de sistemas agrícolas, mineros y manufactureros provenientes de Europa. Esto condujo a una concentración de la riqueza en manos de los españoles, criollos locales y de la Iglesia (Gómez, 1992). Las zonas de la Sierra de la región andina constituyeron la principal zona de ocupación humana en el pasado.

Con los movimientos independentistas, alrededor de fines del siglo XVIII y primeras décadas del siglo XIX, ocurrió una reorganización de las fuerzas sociales, económicas y políticas en el país. En 1830 el Ecuador logró la independencia de España y se constituyó en República independiente. La Independencia significó, entre otras cosas, la liberación de las barreras económicas impuestas por España en su condición de colonia; esta situación, junto con la expansión capitalista mundial, indujo y estimuló el desarrollo de la producción agrícola tropical para la exportación, asentada en la Costa ecuatoriana. Este hecho provocaría un primer fenómeno migratorio interno de proporciones

significativas de la Sierra hacia la Costa⁴³. Las condiciones para el desarrollo de las actividades comerciales alrededor del puerto de Guayaquil, cuya importancia iba creciendo, dieron inicio a la formación de un poderoso grupo social que controlaba la importación-exportación y las finanzas, en abierta contradicción con los terratenientes serranos tradicionales y la Iglesia Católica.

En efecto, en la Sierra, las condiciones de dominio ‘semifeudal’ se mantuvieron prácticamente intocadas luego de la Independencia. El rol de las antiguas encomiendas españolas fue asumido por los hacendados criollos que mantuvieron la estructura de grandes latifundios de baja productividad agrícola y relaciones laborales precarias.

Las diferencias en la conformación de las sociedades en cada región, especialmente en Quito, Guayaquil y Cuenca, sumadas a la debilidad y a la tardía formación del Estado nacional, suponían grandes dificultades en el logro de la unidad nacional. Varios intentos federalistas en el último tercio del siglo XIX se opusieron al avance de un Estado centralista, utilizando para ello el ideario federalista que había sido formulado en la época de la Gran Colombia. Otro elemento importante en esta confrontación fue la segregación que sufrieron desde inicios de la República, los grupos indígenas – especialmente los ubicados en las regiones de Quito y Cuenca- lo cual contribuyó a un reforzamiento de una identidad regional en desmedro de una nacional. Así, aunque desde sus inicios el Estado ecuatoriano se declaró unitario y soberano, la cuestión regional (entendida como la disputa política y social con base regional por la hegemonía) ha sido una constante de la historia.

Los gobiernos de García Moreno y Eloy Alfaro (a finales del XIX e inicios del XX) desplegaron un conjunto de políticas destinadas a construir un incipiente espacio nacional. La red vial de comunicación Sierra-Costa y, luego, el ferrocarril que unía Quito y Guayaquil, marcan hitos en esta dirección.

La Revolución Liberal (1895-1905) liderada por Eloy Alfaro se transformó en el evento socio-político que marcó las condiciones para la futura expansión capitalista y de la propia modernidad. Algunos de los elementos básicos de la formación del Estado nacional –laicidad, educación gratuita, aparato estatal básico- fueron establecidos en este periodo. Pero pese a que la Revolución Liberal rechazó ciertas arcaicas relaciones semifeudales, el régimen no las eliminó y la tierra, el principal elemento de poder de los terratenientes serranos, no fue tocada. Mediante presiones indirectas de la Iglesia y de dichos terratenientes, los mismos consiguieron perpetuarse en el poder⁴⁴.

La economía, basada en la explotación del cacao de finales del siglo XIX a principios del siglo XX, declinó súbitamente en 1922, debido a una enfermedad que atacó las plantas, y por otra parte a las restricciones del mercado internacional. Cientos de campesinos se encontraron sin trabajo y muchos pequeños productores tuvieron serios problemas para comercializar sus productos, lo que conllevó a efectos colaterales en toda la zona andina. De 1922 a 1945 la economía se estancó, acompañada de inestabilidades políticas; se dieron fuertes migraciones principalmente de la Sierra hacia la Costa y de las zonas rurales a las zonas urbanas de Guayaquil y de otras ciudades de la Costa.

A este periodo de crisis, en el cual se produjeron las primeras grandes movilizaciones sociales en el Ecuador (la formación de sindicatos y organizaciones populares), siguió una nueva expansión económica que empezó a finales de la década de los 40. Esta vez fue el banano el cual reemplazó a las plantaciones de cacao⁴⁵. La bonanza económica se expresó también en estabilidad política y tres gobiernos democráticos fueron ejercidos entre 1949 y 1960.

⁴³ Para 1781 la provincia de Quito tenía 311 649 habitantes, mientras que la provincia costera de Guayaquil tenía solamente 31 090 (Paz y Miño, 1936).

⁴⁴ En palabras de la tradición popular: “La Revolución de Alfaro se emparamó”.

⁴⁵ De hecho, las exportaciones ecuatorianas de banano crecieron de 13 881 toneladas en 1944 a 169 600 en 1950 y continuaron creciendo hasta 1959, alcanzando 855 871 (64.2% del total de exportaciones).

En esta fase se fortaleció la bicefalia urbana sobre la base del crecimiento de Quito y Guayaquil, al igual que el crecimiento del resto de la red urbana del país, incluyéndose la región de Cuenca. Por otro lado, el desequilibrio que se produjo entre las dos regiones mayores, Quito y Guayaquil, ocasionó el incremento de las corrientes migratorias desde la Sierra hacia la Costa, lo que se demuestra en el desarrollo de las ciudades intermedias de la Costa⁴⁶ y el estancamiento de las de la Sierra.

Las presiones de los mercados internacionales y el interés en la producción bananera declinaron a partir de los años 1960. Esto dio como resultado un desmoronamiento de la economía ecuatoriana a principios de los 70. Las distintas tentativas para mejorar la economía resultaron en fracasos: por un lado, hubo solamente un débil desarrollo industrial y un estancamiento en la agricultura. Por otra parte, la modernización del Estado fue impregnada de corrupción y el mercado interno sólo se extendió con creaciones de empleo irrisorias. Los ingresos se concentraron en los sectores con ingresos ya altos. Estos distintos procesos fueron conducidos principalmente bajo el Gobierno de las Fuerzas Armadas, en el poder desde los años 60.

Este período crítico para el país encontró de repente una puerta de salida gracias a las exportaciones de petróleo que se iniciaron desde 1972, cuando un grupo militar tomó el poder bajo una ideología nacionalista. El incremento de las exportaciones de petróleo⁴⁷ permitió al Estado incrementar de manera sustancial sus capacidades económicas⁴⁸, dando también como resultado el incremento de la capacidad de inversión y el financiamiento de obra pública (carreteras, electricidad, telecomunicaciones, abastecimiento de agua) con el objetivo de construir la infraestructura necesaria para la expansión industrial.

Los militares decidieron devolver el poder a los civiles en 1978. En el marco de una amplia reforma del Estado (modernización, privatización y liberalización de la economía), los gobiernos sucesivos⁴⁹ se concentraron esencialmente en el manejo de la economía y en los sectores colaterales, con el fin de mitigar la escasez de los servicios públicos y sociales, la insatisfacción social en aumento, la corrupción y los conflictos políticos.

c. La estructura espacial en el Ecuador contemporáneo

Siguiendo a Deler (1987) podemos identificar tres grandes espacios o zonas en el territorio del Ecuador. Se trata de una organización a partir de la red urbana alrededor de la cual se distribuyen dos subespacios no urbanos (zonas rurales, mineras o selváticas) que forman un conjunto periférico en donde se pueden distinguir dos 'aureolas'.

1) El espacio urbano

El espacio urbano, específico por su papel dominante en la macro-organización del espacio, ocupa una posición 'central'. La red urbana del Ecuador está estructurada con tres componentes básicos.

a) La bicefalia metropolitana

Entre Quito y Guayaquil se reparten la polarización del territorio nacional. Guayaquil cuenta en su área de influencia con casi 3 millones de habitantes: además de la población del cantón Guayaquil

⁴⁶ Quevedo, Santo Domingo de los Colorados, Machala y Manta crecieron en este periodo.

⁴⁷ Total de exportaciones de petróleo: USD 243 millones en 1971; USD 323 millones en 1972; USD 575 millones en 1973; USD 1050 millones en 1974 (fuente: Banco Central).

⁴⁸ El presupuesto nacional aumentó de 178.6% entre 1971 y 1974 (de 4100 millones de sucres a 11 430 millones).

⁴⁹ Jaime Roldós (1978-1980); su Vice-presidente Osvaldo Hurtado (1980-1982); León Febres Cordero (1982-1988); Rodrigo Borja (1988-1992); Sixto Durán Ballén (1992-1996); Abdalá Bucaram (1996-1997, destituido por el Congreso); Fabián Alarcón (1997-1998, designado por el Congreso); Jamil Mahuad (1998-2000, destituido por el Congreso); su Vicepresidente Gustavo Noboa (2000-2002); Lucio Gutiérrez (2002-af).

(cercana a los 2 millones de habitantes), se encuentran una ciudad de 100 000 (Milagro) y cinco ciudades de más de 50 000 habitantes (Babahoyo, Quevedo, Durán, Machala y Santa Elena). Por su parte, el área de influencia de Quito cuenta con casi 2.5 millones de habitantes, es más extensa y presenta más desigualdades pues comprende espacios selváticos en la provincia de Esmeraldas y en la zona amazónica.

b) Los centros urbanos intermedios

Según Deler, corresponden a ciertos modelos simples o a veces combinados:

- El modelo de la capital regional de antigua tradición administrativa y comercial, situada en el corazón de regiones rurales densamente pobladas y de tradición urbana secular. Estas ciudades son importantes mercados agrícolas y aseguran la prestación de servicios ligados al movimiento de bienes y personas. En ciertos casos una tradición industrial no despreciable confiere a este tipo urbano una importancia muy grande, como a Cuenca, Ambato o Riobamba.
- El modelo de la ciudad-puerto, que asocia a las funciones de polarización regional las actividades específicas ligadas a la explotación del litoral (pesquería e industrias derivadas, cabotaje, incluso turismo) y la exportación de productos primarios. Es el caso de Esmeraldas, Manta y Machala.
- El modelo de las ciudades de servicios terciarios, nacidas del doble movimiento de colonización de tierras tropicales y de la organización de una red interprovincial de comunicaciones; ciudades-encrucijadas (sitios de trasbordo de carga o de distribución del tráfico), centros de concentración de productos agrícolas, a menudo, destinados a la exportación y/o que necesitan una industrialización (caso del azúcar). Estas ciudades no tienen siempre un equipamiento de estaciones de enlace en relación con su importancia demográfica y padecen de falta de desarrollo en una estructura económica regional fuertemente dominada por Guayaquil: [es el caso de] Babahoyo, Milagro, Quevedo y Santo Domingo” (Deler, 1987: 272).

c) Los centros urbanos locales

Son centros urbanos de menor escala, cuya influencia es más reducida, y que tienen algunas funciones administrativas, comerciales y suplementarias (recreativas y turísticas, artesanales, mineras y fronterizas). Son muy dispares en población, producto de las diferencias en el dinamismo económico y social.

2) Los subespacios de la periferia activa

Los territorios destinados a la producción están muy bien integrados al sistema espacial nacional gracias a la densidad de redes que aseguran la multiplicidad de nexos entre las diferentes zonas y con las ciudades. Aunque una parte es destinada al autoconsumo, esos territorios son principalmente orientados hacia los mercados nacional o internacional.

a) El subespacio rural orientado hacia el mercado nacional

Ubicado tanto en las zonas tropicales bajas como en las altas andinas, con una estructura agraria muy variable, pues conviven tanto las grandes propiedades como las pequeñas. En la zona andina se cultivan cereales (trigo, cebada, maíz), papas, cebada, cebollas, hortalizas, frutas y ganadería lechera y de carne. En las zonas cálidas se produce palma africana, arroz, frutas tropicales, ganado bovino para carne y caña de azúcar en grandes plantaciones en la zona de Milagro y en pequeñas plantaciones a lo largo de la Sierra.

b) *El subespacio agroexportador*

Básicamente localizados en las llanuras y colinas de la cuenca del Río Guayas, son los territorios destinados inicialmente al cultivo del cacao y hoy al banano. Para la extracción de los productos se ha desarrollado una red de vías de comunicación, especialmente hacia los puertos –inicialmente Guayaquil y luego también Puerto Bolívar en la provincia de El Oro, en la misma región del sur de la Costa.

En los últimos años ha ocurrido el despegue de nuevos productos agrícolas de exportación: la palma africana (cuyos cultivos se sitúan especialmente en el norte de la provincia de Pichincha y Esmeraldas) y las flores (ubicadas principalmente en los valles interandinos de Pichincha y Cotopaxi).

Florícolas en el cantón Cayambe



c) *El subespacio minero exportador*

El espacio minero exportador adquiere relevancia hacia 1972 cuando se inicia la explotación y exportación de los recursos petroleros, y cubre una parte cada vez más significativa de la Amazonía centro-norte. Presenta estructuras simples, con un centro de explotación principal rodeado de un campamento que algunas veces adquiere la forma y tamaño de una ciudad, un eje de salida y un punto de exportación, que llegan a ser independientes del espacio nacional, pues son creados con este exclusivo fin. Los sucesivos procesos de concesión de territorios para la exploración y explotación petrolera han transformado el paisaje amazónico y iniciado conflictos socioeconómicos y ambientales.

3) *Los subespacios de la periferia pasiva*

Por el contrario, estos territorios están caracterizados por su subequipamiento, su aislamiento relativo debido a la débil penetración de las redes. En ellos se observan las disparidades económicas, sociales, políticas e institucionales más fuertes con relación al subespacio central urbano. Se trata de los espacios que se encuentran más alejados de los espacios urbanos centrales.

a) *Subespacios indígenas y campesinos*

Son fundamentalmente las poblaciones indígenas de la Sierra, ubicadas la mayoría en el sector central entre Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo, y alrededor de Quito y Cuenca, siendo aún difícil de establecer el número de personas que residen allí.⁵⁰

b) *El subespacio de los grupos selváticos*

Ubicados sobre el inmenso bosque amazónico, se encuentran grupos humanos dispersos y geográficamente aislados, que aún viven de la caza, de la recolección y de la agricultura itinerante.

⁵⁰ Apenas en el último censo realizado en noviembre del 2001 se incorporaron algunas variables de carácter étnico.

d. Estructura político-administrativa

Según Barrera et al. (1999), la constitución del territorio ecuatoriano resultó de conflictos en la dinámica intra-estatal así como en la relación Estado-territorio.

1) La construcción histórica del territorio nacional

Al constituirse, el Ecuador tenía tres departamentos –Guayaquil, Quito y Cuenca- los cuales respondían a núcleos de poder existentes desde la época colonial, articulados en torno a las principales ciudades (o municipios).

En 1835, los departamentos fueron eliminados formalmente y se establecieron los niveles político-administrativos que hoy se conocen: provincias, cantones y parroquias⁵¹. El régimen y administración de lo Interior quedaron supeditados a una “ley especial”⁵² (la Ley de Régimen Político) en la Constitución de ese mismo año. El modelo parlamentario adoptado para la administración de las localidades fue clásico, siguiendo el ejemplo ibérico: consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, y sus respectivos ejecutivos (prefectos, alcaldes y presidentes de junta). En sus líneas generales esta estructura sigue vigente hasta hoy⁵³, aunque por supuesto, su funcionamiento, los cargos, las competencias, las rutinas de organización, la nomenclatura, la cultura institucional, etc., han variado sustantivamente con el tiempo.

Las provincias en sí mismas surgieron con la Constitución de 1878. Su organización real es de 1929, pero se transformaron en organismos de régimen seccional –con Consejos Provinciales propios- a partir de la Constituyente de 1944. Posteriormente, con las reformas de 1983 a la Constitución Política de 1979, se introdujo la figura del Distrito Metropolitano (Art.123), y en la Constitución Política de 1998 la de las “circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” (Art. 224) y la de “los regímenes especiales de administración territorial” (Art. 238).

Desde mediados del siglo XX, la subdivisión político-administrativa del territorio ha aumentado significativamente, sobre todo en la Costa y la Amazonía. Actualmente hay 22 provincias, entre las cuales 2 han sido creadas en los últimos 10 años (Sucumbios y Orellana). Respecto a los cantones, en 1979 existían 118, en 1990, 169, y en la actualidad se cuentan 218 cantones⁵⁴. En cuanto a las parroquias rurales⁵⁵, para 1990 se contabilizaban 752, distribuidas en la Sierra (55%), la Costa (27%), la Amazonía (17.5%) y los Galápagos (0.5%). Además, existen algunas regiones que son objeto de disputa entre provincias (las zonas no delimitadas) como la Manga del Cura entre Los Ríos y Pichincha o La Concordia entre Pichincha y Esmeraldas.

⁵¹ El Art. 82 de la Constitución Política de 1835 dice: “El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia reside en un Gobernador, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. Cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, será regido por un corregidor, y las parroquias por tenientes.”

⁵² La parte respectiva de Art. 84 de la Constitución Política de 1835 reza: “...Una ley especial organizará el régimen interior de la República y designará las atribuciones de los funcionarios”.

⁵³ En todas las constituciones posteriores hay un reconocimiento (al menos formal) de las instancias políticas seccionales a nivel provincial, cantonal y parroquial. Véase las constituciones de 1843 (Art. 79), 1845 (Art. 99), 1851 (Art. 94), 1852 (Art. 98), 1861 (Art. 94-97), 1869 (Art. 81-83), 1873 (Ley interpretativa de la Constitución Política de 1869, Art. 5 y 6), 1878 (Art. 102-104), 1884 (Art. 116-118), 1897 (Art. 120 y 121), 1906 (Art. 111 y 112), 1945 (Art. 96, 97, 99, 102 y 106), 1946 (Art. 124), 1967 (Art. 237 y 238), 1979 (Art. 117-121) y 1998 (Art. 224).

⁵⁴ En varios casos, las unidades político-administrativas no cumplen los requisitos que establece la Ley de Régimen Municipal para la formación de cantones y parroquias rurales: existen cantones con menos de 50 000 habitantes, que tienen menos de 10 000 hab. en la cabecera cantonal o sin parroquias rurales.

⁵⁵ Las parroquias urbanas solo son referencia para el Registro Civil y el padrón electoral pero no implican una unidad de gobierno.

Diversas lógicas determinan la tendencia de división del territorio en unidades político-administrativas: primero, la búsqueda de una mayor jerarquía para un territorio específico que permita una gestión de los recursos propios y una independencia relativa respecto de la unidad de la cual depende. A esto se añaden las rivalidades entre pueblos de una misma provincia o de provincias vecinas y el crecimiento poblacional que presiona para el ascenso administrativo de una determinada jurisdicción.

2) *Estructura orgánica territorializada del Estado*

La organización política del Estado ecuatoriano contempla el régimen seccional autónomo⁵⁶ y el régimen dependiente derivado del Ejecutivo nacional en cada provincia, cantón o parroquia.

Las autoridades del Gobierno seccional autónomo son electas mediante votación popular y designan a Consejos Provinciales⁵⁷ (prefecto y consejeros) y a Municipios⁵⁸ (alcaldes y concejales). Las reformas a la última Constitución contemplan además la elección de juntas parroquiales rurales, y otorgan algunas responsabilidades a las organizaciones barriales, juntas de vecinos y comunas.

El Gobierno nacional tiene competencias en todo el territorio del país y es compuesto por el Ejecutivo, los ministros, subsecretarías, direcciones e institutos nacionales adscritos. Para la planificación y administración de la política nacional al nivel regional, provincial, cantonal y parroquial, existen a su vez diversos niveles de desconcentración administrativa designados desde el gobierno central.

⁵⁶ El Art. 118 de la Constitución Política de 1998 establece que “son instituciones del Estado: (...) 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo”.

⁵⁷ El Consejo Provincial está regido por la Ley de Régimen Provincial: es una “institución de derecho público” que “goza de autonomía y representa a la provincia”, cuya “misión es impulsar el desarrollo cultural y material” de su jurisdicción y “colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales” (Art. 1).

⁵⁸ Según la Ley de Régimen Municipal, cada cantón constituye un municipio que representa “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (Art. 1).

Cuadro No.2: Autoridades y atribuciones según el régimen seccional en Ecuador

NIVEL	REGIMEN SECCIONAL AUTÓNOMO		REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE	
	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES
Provincial	Consejo Provincial integrado por los representantes de cada cantón (Prefecto y Consejeros provinciales elegidos por votación popular).	Infraestructura, equipamiento comunal rural: construcción y mantenimiento de caminos vecinales, infraestructura básica de salud y protección ambiental. Construcciones escolares, culturales y deportivas en el ámbito rural. Catastro rural. Representar a la provincia (Art. 233).	Gobernación (Gobernador designado por el Ministro de Gobierno excepto para en provincia de Pichincha ya que no tiene Gobernación).	Coordinación política, seguridad, administración del orden y protección policial. Representación del gobierno central y del Presidente de la República ante la provincia (Art. 227).
Cantonal	Municipio-Cabildo (Alcalde y concejales elegidos por votación popular).	Planificación y desarrollo urbano y suburbano, catastro urbano, infraestructura y servicios públicos urbanos.	Jefatura política cantonal.	
	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-DMQ (Alcalde).	Se rige bajo la ley del DMQ de 1993.		
Parroquial	Juntas parroquiales. Organizaciones barriales. Juntas de vecinos. Comunas (Presidente de la Junta Parroquial elegido en votación popular en las parroquias rurales).	Coparticipación en la planificación y ejecución de obras y proyectos. Participación en el control y evaluación de obras de beneficio comunitario. Impulso a la autogestión comunitaria.	La constitución de 1998 eliminó las tenencias políticas.	En 1998 sus atribuciones fueron transferidas a las Juntas Parroquiales.
Local o regional			Entidades autónomas (Consejo de Recuperación Económica del Austro-CREA, Comisión Económica de Desarrollo de la Cuenca del Guayas-CEDEGE, Programa Económico de Desarrollo del Sur-PREDESUR, Centro de Reconversión de Manabí-CRM).	Leyes especiales delimitando actividades o fomento provincial.
			Regímenes especiales de administración territorial.	El sistema de áreas protegidas (un 15% del territorio nacional) se rige por el INEFAN.

Fuente: Barrera et al. (1999)

Elaboración: Andrea Carrión-CIUDAD (1999). Actualización: Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR (2002)

3.1.2 Aspectos demográficos

En el acápite son revisadas las tendencias demográficas de crecimiento, la distribución territorial de población y los principales flujos migratorios (especialmente internacionales) al nivel del país.

a. Tendencias demográficas del crecimiento urbano

Según los datos y estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el crecimiento poblacional del Ecuador sigue la tendencia de la región latinoamericana, es decir la tasa de crecimiento –sea total, urbana o rural- cada vez disminuye y se prevé que llegará ser negativa en la zona rural a partir del 2010.

Otra similitud interesante a observar es que pese a este decrecimiento porcentual, desde 1970 hasta 1990 –en veinte años- la población del país se duplicó, y el porcentaje de la población en zonas urbanas subió del 39.5% al 55.4%.

Cuadro No.3: Población total, urbana y rural en América latina y por países (1970-2025)

Países y áreas	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
América Latina												
Población total	276 147	312 701	351 678	390 512	429 775	468 889	507 932	546 385	583 699	619 687	653 570	685 074
Población urbana	158 558	192 026	229 537	266 416	305 252	343 909	380 274	418 119	454 838	490 065	523 175	553 903
Población rural	117 589	120 674	122 140	124 096	124 524	124 980	127 658	128 266	128 862	129 622	130 394	131.171
Porcentaje urbano	57.4	61.4	65.3	68.2	71.0	73.3	74.9	76.5	77.9	79.1	80.0	80.9
Tasa de crecimiento total		13.2	12.5	11.0	10.1	9.1	8.3	7.6	6.8	6.2	5.5	4.8
Tasa de crecimiento urbana		21.1	19.5	16.1	14.6	12.7	10.6	10.0	8.8	7.7	6.8	5.9
Tasa de crecimiento rural		2.6	1.2	1.6	0.3	0.4	2.1	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Ecuador												
Población total	5970	6907	7961	9099	10 264	11 460	12 646	13 798	14 899	15 936	16 904	17 796
Población urbana	2361	2887	3749	4672	5684	6785	7930	9079	10 201	11 265	12 257	13 164
Población rural	3609	4021	4212	4427	4581	4675	4716	4720	4698	4671	4647	4632
Porcentaje urbano	39.5	41.8	47.1	51.3	55.4	59.2	62.7	65.8	68.5	70.7	72.5	74.0
Tasa de crecimiento total		15.7	15.3	14.3	12.8	11.7	10.3	9.1	8.0	7.0	6.1	5.3
Tasa de crecimiento urbana		22.3	29.9	24.6	21.7	19.4	16.9	14.5	12.4	10.4	8.8	7.4
Tasa de crecimiento rural		11.4	4.8	5.1	3.5	2.1	0.9	0.1	-0.5	-0.6	-0.5	-0.3

Fuente: <http://www.eclac.cl/celade/publica/bol63/BD6311.html>

Diez años más tarde, según el Censo del 2001, esta proporción de población urbana es ya del 61% y según las estimaciones de la CEPAL, se espera que llegue a representar el 74% en el 2025. Estas cifras muestran un rápido proceso de urbanización.

Cuadro No.4: Población urbana y rural del Ecuador 2001

Población urbana + rural	Total	12 156 608	100%
	Hombres	6 018 353	49.5%
	Mujeres	6 138 255	50.5%
Población área urbana	Total	7 431 355	61%
	Hombres	3 625 962	48.8%
	Mujeres	3 805 393	51.2%
Población área rural	Total	4 725 253	39%
	Hombres	2 392 391	50.6%
	Mujeres	2 332 862	49.4%

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Lucía Ruiz - Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

Pero el crecimiento poblacional total (2.12%) en el periodo 1990-2001 fue con fuertes variaciones regionales. La población de la Sierra se ha por poco triplicado y la de la Costa un poco más.

Eso se debe mayoritariamente al crecimiento urbano (3.04%, lo que significa que la población urbana se ha incrementado en cerca de un 40%). Las ciudades de la Costa crecen a ritmos más acelerados que las de la Sierra (3.2% vs 2.6%). Por su parte, los sectores urbanos de la Amazonía y de la región insular casi duplican su población, presentando tasas de crecimiento algo superiores al 6% anual. En total, la población de Quito y Guayaquil pasó de 15% a 28% con respecto a la población del país.

En las zonas rurales, el bajo crecimiento demográfico no es raro, en promedio el sector rural creció a una tasa de apenas 0.86% anual entre 1990 y el 2001 (0.16% en la Costa, 1.23% en la Sierra, pero el doble en el Oriente).

La migración es el factor más importante dentro de este proceso de crecimiento demográfico urbano. En el caso de Quito y Guayaquil, estas metrópolis representan centros de atracción para sus respectivas regiones (Sierra/Costa). Cuenca y Machala son polos locales de atracción, mientras que Santo Domingo de los Colorados representa un polo de migración para todo el país. Las otras migraciones han debilitado zonas dispersas en el sector rural de montaña y en el sur de Manabí a favor de un fortalecimiento de las ciudades grandes y medianas y de algunas zonas rurales de colonización reciente en la Amazonía, el sur de Esmeraldas y al oeste de Pichincha.

Cuadro No.5: Población del Ecuador, por área y según región. 1990-2001

	Total	Urbana	Rural
1990			
Sierra	4 401 418	2 262 050	2 139 368
Costa	4 793 832	2 976 444	1 817 388
Oriente	372 533	99 351	273 182
Insular	9 785	8 013	1 772
No delimitada	70 621	-	70 621
TOTAL	9 648 189	5 345 858	4 302 331
2001			
Sierra	5 460 738	3 013 139	2 447.599
Costa	6 056 223	4 207 540	1 848 683
Oriente	548 419	194 766	353 653
Insular	18 640	15 910	2 730
No delimitada	73 588	-	73 588
TOTAL	12 157 608	7 431 355	4 726 253
Tasa de crecimiento anual 1990-2001			
Sierra	1.98%	2.64%	1.23%
Costa	2.15%	3.20%	0.16%
Oriente	3.58%	6.31%	2.37%
Insular	6.03%	6.43%	4.01%
No delimitada	0.37%	-	0.37%
TOTAL	2.12%	3.04%	0.86%

Fuente: INEC, V y VI Censos de Población 1990, 2001

Elaboración: Lucía Ruiz - Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

b. Distribución territorial de la población

Las principales características de la distribución de la población del Ecuador son la desigualdad en la distribución geográfica y la concentración de la población en los dos polos del país, Quito y Guayaquil.

La desigual distribución de la población sobre el territorio ecuatoriano se debe a factores de orden histórico, físico, y sobre todo, socioeconómico. La concentración de la población se debe por lo tanto a la búsqueda de oportunidades de empleo, de educación y de mejoramiento de las condiciones de vida.

El tejido urbano funciona alrededor de dos polos: Quito, capital político-administrativa y Guayaquil, en donde se encuentra la gran mayoría de empresas privadas de producción y de comercialización económica. Más allá de esta doble primacía, existen ciudades de todos los tamaños que cumplen distintos papeles: polos regionales, centros provinciales, centros locales, y ciudades agrícolas. Además, existen ciudades que están reagrupadas en regiones urbanas como el caso de Quito-Cayambe-Sangolquí-Machachi, Guayaquil-Babahoyo-Milagro, Cuenca-Azogues, Portoviejo-Montecristi-Manta, Latacunga-Ambato e Ibarra-Atuntaqui-Otavalo.

Cuadro No.6: Las 10 ciudades más pobladas de Ecuador en 2001

Orden	Ciudad	1990	2001
1	Guayaquil	1 508 444	1 985 379
2	Quito	1 100 847	1 399 378
3	Cuenca	194 981	277 374
4	Santo Domingo de los Colorados	114 422	199 827
5	Machala	144 197	204 578
6	Manta	125 505	183 105
7	Portoviejo	132 937	171 847
8	Eloy Alfaro (Duran)	82 359	174 531
9	Ambato	124 166	154 095
10	Riobamba	95 505	124 807

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

Las provincias más pobladas son: Guayas, donde Guayaquil concentra una amplia población urbana y periurbana; Pichincha, teniendo como principales ciudades receptoras de población a Cayambe y Santo Domingo, además de contar con la capital Quito; Manabí, Los Ríos y Azuay. La población rural en la provincia del Guayas llega tan solo al 18% y en la de Pichincha es del 28%, mientras que en las demás provincias más pobladas, esta población llega a representar entre el 48% y 50%.

Cuadro No.7: Población por área y sexo en Ecuador según regiones y provincias 2001

	TOTAL			URBANA			RURAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	12 156 608	6 018 353	6 138 255	7 431 355	3 625 962	3 805 393	4 725 253	2 392 391	2 332 862
REGION SIERRA	5 460 738	2 640 020	2 820 718	3 013 139	1 447 548	1 565 591	2 447 599	1 192 472	1 255 127
AZUAY	599 546	279 792	319 754	312 594	147 041	165 553	286 952	132 751	154 201
BOLIVAR	169 370	83 156	86 214	43 268	20 565	22 703	126 102	62 591	63 511
CAÑAR	206 981	95 010	111 971	75 601	35 572	40 029	131 380	59 438	71 942
CARCHI	152 939	75 834	77 105	72 152	35 179	36 973	80 787	40 655	40 132
COTOPAXI	349 540	169 303	180 237	93 575	45 236	48 339	255 965	124 067	131 898
CHIMBORAZO	403 632	190 667	212 965	157 780	74 438	83 342	245 852	116 229	129 623
IMBABURA	344 044	167 818	176 226	172 214	82 682	89 532	171 830	85 136	86 694
LOJA	404 835	197 595	207 240	183 313	86 682	96 631	221 522	110 913	110 609
PICHINCHA	2 388 817	1 167 332	1 221 485	1 714 315	829 744	884 571	674 502	337 588	336 914
TUNGURAHUA	441 034	213 513	227 521	188 327	90 409	97 918	252 707	123 104	129 603
REGION COSTA	6 056 223	3 044 045	3 012 178	4 207 540	2 071 145	2 136 395	1 848 683	972 900	875 783
EL ORO	525 763	266 716	259 047	401 940	200 428	201 512	123 823	66 288	57 535
ESMERALDAS	385 223	197 150	188 073	156 611	76 685	79 926	228 612	120 465	108 147
GUAYAS	3 309 034	1 648 398	1 660 636	2 707 376	1 331 504	1 375 872	601 658	316 894	284 764
LOS RIOS	650 178	335 279	314 899	326 122	162 678	163 444	324 056	172 601	151 455
MANABI	1 186 025	596 502	589 523	615 491	299 850	315 641	570 534	296 652	273 882
REGION AMAZONICA	548 419	286 296	262 123	194 766	98 693	96 073	353 653	187 603	166 050
MORONA SANTIAGO	115 412	57 425	57 987	38 472	18 911	19 561	76 940	38 514	38 426
NAPO	79 139	40 284	38 855	25 759	12 705	13 054	53 380	27 579	25 801
PASTAZA	61 779	31 988	29 791	26 892	13 430	13 462	34 887	18 558	16 329
ZAMORA CHINCHIPE	76 601	39 662	36 939	27 254	13 695	13 559	49 347	25 967	23 380
SUCUMBIOS	128 995	70 139	58 856	50 198	26 330	23 868	78 797	43 809	34 988
ORELLANA	86 493	46 798	39 695	26 191	13 622	12 569	60 302	33 176	27 126
TOTAL REGION INSULAR	18 640	10 204	8 436	15 910	8 576	7 334	2 730	1 628	1 102
GALAPAGOS	18 640	10 204	8 436	15 910	8 576	7 334	2 730	1 628	1 102
ZONAS NO DELIMITADAS	72 588	37 788	34 800	-	-	-	72 588	37 788	34 800

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Lucía Ruiz-Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

Una lectura sobre la lógica (lineal o nuclear) que siguen los asentamientos humanos en el país permite reconocer una lógica lineal en los valles interandinos, en el litoral y en la Amazonía. En lo que concierne a los núcleos, es fácil distinguir sus dos polos (Quito y Guayaquil) y sus satélites, y algunos incrementos a lo largo de sus ejes lineales. Las densidades más altas se encuentran en islotes en la cuenca del río Guayas hasta el centro de Manabí y en la Sierra central.

La característica principal de la población dispersa es su baja densidad poblacional (de 2 a 80 habitantes por km²). Las densidades más bajas se encuentran en las regiones de la Amazonía y en el noroeste de la provincia de Esmeraldas.

c. Flujos migratorios internacionales

Los flujos migratorios internacionales durante toda la década de los noventa se registran con fuerza a partir de 1998 (49 176 emigrantes registrados), llegando a más del doble durante 1999 (108 837), tendencia que se acelera durante el primer semestre del 2000, alcanzando las 84 323 personas.

Cuadro No.8: Migración internacional de ecuatorianos en el periodo 1992-2000

	Salidas	Entradas	Migración
1992	216 270	190 370	25 900
1993	235 392	204 709	30 683
1994	269 695	232 346	37 349
1995	270 512	237 366	33 146
1996	274 536	244 756	29 780
1997	320 623	289 692	30 931
1998	330 059	280 883	49 176
1999	386 440	277 603	108 837
Enero-junio 2000	209 493	125 170	84 323

Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador
Elaboración: Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

La crisis económica desatada desde fines de 1998 explica en gran parte la intensificación de este proceso migratorio. Sin embargo existen fuertes disparidades entre Provincias, con evolución en el tiempo (Cuadro No.9).

Cuadro No.9: Migración internacional de ecuatorianos por provincias 1999-2000

Provincias	1999			Enero-junio 2000		
	Salidas	Entradas	Migración	Salidas	Entradas	Migración
Pichincha	197 417	140 809	56 608	109 499	69 262	40 237
Guayas	157 092	123 493	33 599	74 764	48 428	26 336
El Oro	9642	5302	4340	13 409	2591	10 818
Manabí	922	796	126	680	459	221
Chimborazo	-	-	-	1	-	1
Azuay*	-	-	-	1664	-	1664
Loja	1295	499	796	872	230	642
Los Ríos	-	-	-	-	-	-
Tungurahua	-	-	-	-	-	-
Carchi	18 583	5315	13 268	7218	2733	4485
Bolívar	-	-	-	-	-	-
Imbabura	-	-	-	-	-	-
Cotopaxi	-	-	-	-	-	-
Esmeraldas	659	545	114	178	230	-52
Cañar*	-	-	-	-	-	-
Pastaza	-	-	-	-	-	-
Morona Santiago	-	-	-	-	-	-
Zamora Chinchipe	830	844	-14	1208	1237	-29
Galápagos	-	-	-	-	-	-
Sucumbios	-	-	-	-	-	-
Total	386 440	277 603	108 837	209 493	125 170	84 323

* Datos no disponibles

Fuente: Dirección Nacional de Migración del Ecuador.

Elaboración: ILDIS

El destino tradicional de los emigrantes ecuatorianos fue hacia los Estados Unidos, sin embargo durante la última década se ha producido una diversificación del destino de los emigrantes. Si bien los datos y las informaciones oficiales y no oficiales pueden ser contradictorias, es claro que se trata de un proceso relativamente nuevo en el Ecuador por su magnitud, sus determinantes y consecuencias en el ámbito de la economía ecuatoriana y de las familias. “A finales de los noventa, Ecuador fue testigo de una emigración rápida y masiva a Europa, principalmente a España y secundariamente a los Países Bajos, Italia y Francia. A pesar de que pocos ecuatorianos residían en España en 1998, para el 2001, más de 135 000 ecuatorianos habían inmigrado en España y convirtiéndose en la más grande población de inmigrantes en ese país⁵⁹. Las salidas de ecuatorianos crecieron vertiginosamente desde apenas 5000 en 1994 a más de 7000 por mes en el 2000 (Dirección Nacional de Migración, Ecuador 2000a). España registró casi 125 000 arribos en el 2000, cifra muy superior a los 10 301 registrados para 1997 (Dirección General de Policía, 1999). De manera similar, el número de ecuatorianos con residencia se incrementó, de menos de 2000 en 1995 a casi 31 000 en enero del 2000, lo cual convierte a los ecuatorianos el grupo inmigrante latinoamericano más grande con residencia y el sexto más grande en relación con el total general (Ministerio del Interior, España 2001)” (Jokisch, 2001: 69-70).

⁵⁹ Los datos de migración ecuatoriana y española deberían verse como cifras aproximadas antes que exactas por varias razones. Los permisos de residencia española no son un indicador confiable del número de ecuatorianos residentes en España porque los datos reflejan sólo aquellos cuya residencia ha sido otorgada por el Ministerio de Interior. Los datos de la Dirección Nacional de Migración del Ecuador y del Observatorio Permanente de Migración de España son útiles pues registran las salidas de los ecuatorianos (desde Ecuador) y sus llegadas (en España) pero sin embargo necesitan ser leídas con cautela. Los datos ecuatorianos, por ejemplo registran donde los ecuatorianos dicen que planean viajar cuando obtienen el permiso para dejar el país, a pesar de que en realidad podrían no ir o permanecer en el país designado. Los datos de España no reflejan aquellos quienes ingresaron o salieron indocumentados de España y no pueden señalar cuántos ecuatorianos han sobre-extendido sus visas.

3.1.3 Características de la economía ecuatoriana

La actual economía ecuatoriana tiene como características principales: una tendencia histórica a un estancamiento y a depender de una estrategia económica principal; una fuerte heterogeneidad estructural en la configuración de las regiones, el modo de producción, la dinámica institucional, la identidad cultural; y graves efectos socio-económicos de la crisis financiera en el último lustro.

a. Alternancia de políticas económicas decepcionantes

Durante los últimos 40 años, la economía ecuatoriana ha seguido un camino relativamente estable, se puede caracterizar cada decenio por una estrategia económica principal, en conjunto con resultados poco significativos, incluso catastróficos.

1) Los años 60

La década de los 60 es la de *ampliación del modelo agro-exportador*, basado aún en pocos productos como banano y café. Se produce la primera reforma agraria en 1964, que permite la expansión de relaciones salariales en el campo.

2) Los años 70

Durante los años 70, gracias a los recursos petroleros combinados con la facilidad y disponibilidad de importantes flujos financieros internacionales, se fomenta el *modelo de sustitución de importaciones*, y por tanto el desarrollo de la producción industrial para el consumo interno. A la vez que se expande el empleo público y se imprime una importante dinámica de ampliación de la demanda interna (tanto de los hogares como del sector gubernamental), se incrementa sustancialmente la inversión pública y privada. Se obtienen mejores logros en términos de crecimiento de la economía, de los salarios reales y de la calidad y extensión de los servicios estatales.

3) Los años 80

Al inicio de este periodo, la mayoría de los países de América Latina sufren la misma gran crisis económica, donde “tienen que enfrentar los desequilibrios externos, el deterioro de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés internacionales, la regresión de los flujos financieros internacionales, problemas desatados a partir de 1982 con la crisis de la deuda externa en México. Esto implicó la aplicación de los programas de estabilización y de ajuste estructural propuestos bajo las condiciones del FMI y el Banco Mundial”. El balance demuestra pobres resultados en términos de crecimiento económico y, en cambio, una altísima vulnerabilidad de la economía nacional –se habla de la “década perdida” (Ruiz, 1998).

En Ecuador, esa década marca el punto de inflexión que pone fin al modelo de sustitución de importaciones, y el reforzamiento del nuevo paradigma basado en la *producción para el mercado externo, la liberalización de la economía y su reprimarización*. Tres tiempos marcan este periodo.

Bajo el gobierno demócrata-popular de Oswaldo Hurtado (1981-1984), el país se adscribe al grupo de economías latinoamericanas sometidas al arbitrio del FMI a través de los programas de ajuste y estabilización amparados por las cartas de intención suscritas por el Gobierno y el FMI. Ajustes en el mercado cambiario, elevación de la tasa de interés, austeridad en el gasto público, eliminación gradual y selectiva de subsidios y creación de nuevos tributos sería parte del recetario. La política monetaria se convierte en el eje de la conducción económica. La medida básica es la devaluación del sucre, dentro de un proceso de ajuste periódico que no logra superar los problemas sociales y económicos básicos. Este proceso es acompañado con la *sucretización* de la deuda privada con claros beneficios para grandes sectores económicos, sin que se notara una recuperación del sector externo.

El gobierno social-cristiano de León Febres Cordero (1984-1988) cambia el contenido de las articulaciones estatales para dirigirlas hacia la reactivación del sector productivo que, en su perspectiva, había sido dismantelado por los excesos distributivos del Estado desarrollista y por los densos prejuicios anti-empresariales a él asociado. Reemplaza la anterior prioridad industrializadora por un énfasis a las exportaciones, articulando medidas propias de las agendas neoliberales de toda la región (liberalización de los mercados cambiarios, financieros y del comercio internacional, revisión de los subsidios, liberalización de los precios, adopción de macro-devaluaciones, etc.) con medidas destinadas a proteger los intereses de específicos grupos económicos ligados a la dinámica exportadora. Por medio del congelamiento de las tasas de interés y del precio del dólar con los cuales los deudores privados debían pagar al Banco Central del Ecuador (Pachano, 1999; Barrera, 2001), el Estado asumía gran parte de la deuda contraída por sectores exportadores privados. En efecto, la reducción de la interferencia estatal debía ser selectiva y, sobre todo, no alterar la transferencia de recursos estatales destinados a subsidiar las actividades de los sectores empresariales y productivos del país. Desde la segunda mitad del gobierno, y a raíz del terremoto de marzo de 1987, se debió revertir en gran parte el programa económico original, sobre todo en relación con la contracción del gasto público. Así, se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambio. El incremento del gasto público se financió por la vía de crédito externo y de préstamos del Banco Central al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación (que bordearon el 100% anual) y, en general, alborotaron las finanzas públicas (CORDES, 1999).

Entre 1988 y 1992, la social-democracia asume el poder y aplica una política de orientación más bien heterodoxa –liberalización de mercados por un lado y política social por otro- que, sin embargo, es insuficiente frente a la crisis estructural.

4) *Los años 90*

Durante el primer quinquenio, aunque hay una leve recuperación de los indicadores económicos, se empezó a gestar una de las mayores crisis de los últimos tiempos⁶⁰.

Entre 1983 y 1993, aunque el volumen de las exportaciones se haya incrementado, los recursos provenientes de ellas han seguido el camino inverso, debido al deterioro de sus precios en el mercado mundial (especialmente los del cacao, café y sobre todo del petróleo): se calcula que los términos del intercambio se han deteriorado un 36% entre 1980 y 1993 (Larrea, 1997).

En 1994 el crecimiento del PIB se recupera, debido al mayor consumo interno, la formación bruta de capital fijo y la reactivación del sector agropecuario –con base en los productos tradicionales de exportación. Si bien el gobierno mantiene su política de austeridad fiscal, el sector privado impulsa el crecimiento al verse favorecido por una notable expansión del crédito, el ingreso de capitales externos y un aumento real del salario que se traduce en un mayor consumo. Los buenos resultados macroeconómicos, la reactivación del crecimiento y el sorteo exitoso del *efecto tequila* fortalecen y justifican el programa de ajuste fiscal.

Durante el segundo quinquenio, el Ecuador manifiesta un proceso persistente de desequilibrios de su base económica hasta la crisis de 1999⁶¹.

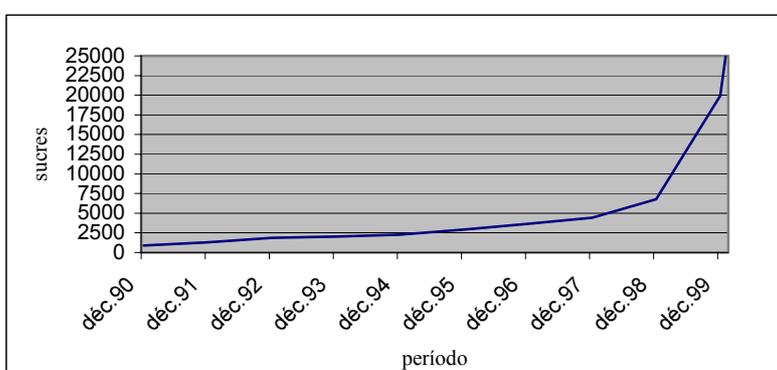
⁶⁰ A partir de 1992 los conservadores, con Sixto Durán Ballén en la presidencia, aplican una estrategia neoliberal de “shock”; los indicadores macroeconómicos mejoran, pero los problemas sociales persisten, se inicia un lento proceso de privatización (10 empresas entre 1994 y 1995, cifr: CEPAL, 1995), se reduce fuertemente el rol del CONADE (Consejo Nacional de Planificación), se adoptan leyes que permiten la reducción del sector público, la desregulación del sector petrolero y su apertura al sector privado. La ley de modernización autoriza a los gobiernos regionales y seccionales a la privatización o delegación de la gestión de los servicios públicos al sector privado a través de concesiones, licencias, permisos o contratos (Ruiz, 1998).

⁶¹ En agosto de 1996, el gobierno populista de Abdalá Bucaram asume el poder y es derrocado seis meses más tarde luego de una marcha de más de dos millones de habitantes que reclaman su destitución, frente a los manifiestos niveles de corrupción e

El conflicto limítrofe con el Perú de inicios de 1995 da origen a un radical cambio en las expectativas económicas generadas en los dos años anteriores y marca el inicio de la crisis económica que pone en entredicho el programa de estabilización en su conjunto. El financiamiento por el gobierno de la movilización militar alcanza casi USD 400 millones (equivalentes a 2% del PIB), lo que se combina mal con el alto endeudamiento externo, que se inicia paradójicamente con el *boom* petrolero. El país obtiene unos USD 35 000 millones por las exportaciones petroleras, sin embargo la deuda externa crece y supera los USD 16 000 millones (lo que conduce a que entre 1977 y 1999 se estima que tan sólo en intereses se paga más de USD 25 000 millones).

El sistema financiero se ha volcado hacia el mercado cambiario en busca de divisas, ocasionando una enorme presión sobre la banda de fluctuación del sucre, instaurada apenas un mes antes para evitar justamente los movimientos bruscos del tipo de cambio. Para frenar la creciente demanda de divisas, las autoridades monetarias restringen rigurosamente esos meses la liquidez y elevan en exceso las tasas de interés. La interbancaria, por ejemplo, se dispara de 40 a 270%, para disminuir hacia la segunda mitad del año, pero sin llegar a los niveles anteriores del conflicto armado. Asimismo, el gobierno procede a fijar niveles más altos de la banda de fluctuación.

Gráfico No.1: Evolución del tipo de cambio del dólar en Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

Los ingresos gubernamentales, por su parte, resienten la desaceleración brusca de la economía, la caída de las importaciones y el rechazo sistemático del Congreso a toda propuesta referente a la eliminación de exenciones del IVA, limitación de subsidios e incrementos en las tarifas de los servicios públicos. Si bien estos factores se ven matizados por un ligero incremento de los ingresos petroleros, éstos no son suficientes para compensar aquellos. A pesar de que el proceso de privatizaciones logra algunos avances –principalmente en la desincorporación de la aerolínea Ecuatoriana y la aprobación de la venta parcial de EMETEL- éste permanece prácticamente estancado, por lo que el déficit público se dispara hasta 3.5% del PIB en 1996.

Al conflicto limítrofe con el Perú y la crisis eléctrica de 1995-1996 se suman los desastres causados por el fenómeno del Niño (de fines del 97 y 1998) –cuyo impacto se estima en una pérdida de USD 2869 millones (14.5% del PIB, según la CEPAL)- así como la crisis financiera internacional (asiática, rusa, latinoamericana) que impactó en los ingresos por exportaciones y en la restricción a los mercados financieros. En 1998 las exportaciones del Ecuador se redujeron en USD 1061 millones. Los precios del petróleo cayeron de mitad en un año, la inversión extranjera se comprimió en 23.5% entre 1998 y 1999 y la moneda se devaluó en 198% en 1999.

inoperancia. El congreso destituye a Bucaram y pone al frente a Fabián Alarcón hasta las elecciones de 1998, cuando asume el poder Jamil Mahuad, autor del salvataje bancario y la dolarización. Los efectos nefastos de su gestión determinaron su derrocamiento el 21 de enero del 2000.

El deterioro de la situación económica acentúa los problemas del sistema bancario, derivados de la práctica de otorgar crédito a prestatarios vinculados con los bancos, del crecimiento del crédito en moneda extranjera otorgado a prestatarios que no generan ingresos en divisas y de la falta de rigurosidad en la supervisión, particularmente de las operaciones extraterritoriales. En diciembre de 1998 el Gobierno crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el amplio mandato de reestructurar el sistema bancario, y anuncia que garantizaría todos los depósitos internos y extraterritoriales y las líneas de crédito del sistema bancario. El denominado *salvataje bancario* – conjunto de medidas tomadas por el gobierno para evitar la quiebra de los bancos- fue un elemento determinante en la profundización de la crisis⁶²: costó cerca de USD 8 mil millones, equivalente al 58% del PIB (Salgado, 2000) y alimentó la devaluación monetaria, inflación y austeridad fiscal, en particular para el gasto social (la pérdida de poder adquisitivo fue del 161% entre abril de 1999 y enero del 2000). La disminución de los ingresos reales junto con una voluminosa salida neta de capitales privados afecta el consumo y la inversión privada, lo que a su vez, afecta el crecimiento económico. El punto más crítico se sitúa en 1999, cuando el PIB manifiesta una variación de -7.3% respecto a 1998.

Cuadro No.10: Producto Interno Bruto 1990-2001 (en millones de millones de sucres constantes de 1975)

AÑOS	PIB	TCA (tasa media de crecimiento anual)	TCA año base 1990
1990	181.5		
1991	190.6	5.0	5.0
1992	197.4	3.6	4.4
1993	201.4	2.0	3.7
1994	210.2	4.3	4.0
1995	215.1	2.3	3.7
1996	219.3	2.0	3.5
1997	226.7	3.4	3.6
1998	227.7	0.4	3.2
1999	211.1	-7.3	1.8
2000	216.1	2.3	1.9
2001	228.1	5.6	2.3

Fuente: CEPAL, www.eclac.cl

5) *A partir del 2000*

Las presiones cambiarias no disminuyen hasta que el 9 de enero de 2000 se anuncia la decisión de dolarizar la economía (la dolarización es un esquema cambiario que reemplaza la moneda nacional por el dólar norteamericano). Decidido para detener la inflación doméstica que en el Ecuador estaba creciendo sin control, es un sistema más rígido que la convertibilidad. En efecto incapacita al Banco Central a emitir billetes sin respaldo: la institución nacional pierde la capacidad de manejar la política monetaria interna y se tiene que adaptar a la de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Desde entonces el tipo de cambio se mantiene estable, las tasas de interés han decrecido a alrededor del 15-18%, la base monetaria sólo se ha expandido marginalmente y el sistema bancario ha

⁶² El salvataje bancario en Ecuador se realizó únicamente con recursos internos, puesto que no hubo paquete de salvataje internacional como con las otras crisis financieras (el paquete de salvataje internacional concedido a México en la crisis de 1994-1995 por el FMI, el gobierno norteamericano y otros organismos multilaterales de crédito, ascendió a 52 mil millones de dólares; y al Asia, en 1998, 55 mil millones de dólares) (Salgado, 2000).

experimentado una afluencia de depósitos⁶³. Las medidas de ingresos están acompañadas de nuevas mejoras en la administración tributaria, entre ellas el fortalecimiento del servicio de rentas internas a través de la contratación de más personal, mayor autonomía financiera, mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos, y fortalecimiento de la aplicación de las leyes impositivas en el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes.

En el 2000 empieza la recuperación de la economía ecuatoriana: el PIB crece al 2.3%, y al 5% en 2001. Varios factores originan este cambio: un mayor volumen de exportaciones de petróleo; las remesas de los emigrantes, segunda fuente de ingresos después del petróleo (1065 millones de dólares en los tres primeros trimestres del 2001) que se canalizan generalmente hacia la construcción de inmuebles (así como los recursos descongelados del sistema bancario); el ligero aumento (4.1%) de las exportaciones no petroleras; las inversiones asociadas a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, que explica la mayor parte del incremento de la inversión extranjera directa (1014 millones de dólares en los tres primeros trimestres del 2001) y el retorno al país de capitales (por 533.7 millones de dólares).

Sin embargo, la dolarización tuvo también efectos negativos. Uno es la fuerte tasa de inflación (en el 2000 alcanza el 91%), necesaria para recuperar los ingresos perdidos como consecuencia del congelamiento del precio de la gasolina. El primer aumento, a fines de junio (del 60% en el caso de los derivados domésticos y 40% para gas de uso doméstico GLP) es seguido por uno en octubre (de 60% para gasolina de 92 octanos, 40% para GLP, y 30% para combustible diesel y gasolina de 82 octanos). Los grupos sociales más vulnerables tuvieron un aumento del 50% en las transferencias en efectivo (bono solidario), que se aplican gradualmente durante el mismo período a medida que se incrementan los precios. Los aumentos de salarios en el sector público se limitan al 20% en enero de 2000 para grupos seleccionados, un aumento general del 10% en abril, y aumentos del 20% en julio y octubre, respectivamente, para ciertos grupos.

Además, la dolarización tuvo un efecto nefasto en la competitividad local, reflejado en el deterioro de la balanza comercial que varió de un superávit de 1458 millones de dólares en el 2000 a un déficit de 447 millones en el 2001. Eso se explica, por un lado, por la caída del precio del barril del petróleo que repercutió en el valor de las exportaciones petroleras, mientras las no petroleras no logran recuperar los niveles de 1997. Por otro lado se incrementaron las importaciones entre el 2000 y el 2001, de más de 70% en los bienes de capital (1547 millones de dólares) y bienes de consumo final (1312 millones de dólares) y cerca del 19.4% para materia prima (situándose en 1781 millones de dólares en el 2001) (Salgado, 2002).

6) Coyuntura actual

Una visión de conjunto es ofrecida en los resultados de los trabajos realizados por las “Mesas de Diálogo”, reunidas durante diciembre 2002 y enero 2003 para orientar el plan del gobierno entrante (2003-2007). Caracterizaron la situación económica de la siguiente manera:

“La política económica se ha caracterizado hasta el momento por la actuación sobre el corto plazo, privilegiando la estabilidad macroeconómica a costa de la reactivación a largo plazo. Los contenidos que han guiado esa política pueden ser caracterizados por aquellos parámetros establecidos por el Consenso de Washington, cuya formulación teórica y aplicación práctica han dependido del FMI y del Banco Mundial, parámetros que en lo fundamental comprenden: la desregulación, la desreglamentación, la liberalización, la privatización, y la generación de un contexto institucional en virtud del cual la asignación de recursos y la regulación social las realiza el mercado. Esta política ha

⁶³ Es aún prematuro un análisis de los impactos de mediano y largo plazo de la dolarización en la economía nacional. Mientras los voceros del gobierno mantienen las bondades de la dolarización, hay visiones críticas que presagian el advenimiento de una nueva crisis por efecto de la inflexibilidad del modelo adoptado.

permitido una alta concentración del ingreso, una reprimarización de la economía, una desarticulación del aparato productivo nacional, una alta migración, una desintegración de las políticas de integración subregional, un crecimiento explosivo de la pobreza, una sobredeterminación de lo financiero por sobre lo productivo, una miniaturización del mercado interno, y ha generado un ambiente de vulnerabilidad y fragilidad de toda la economía nacional”.

Estas políticas fueron complementadas con un tratamiento de restricción de la demanda agregada: “La demanda agregada (consumo y producción) se ha caracterizado por políticas altamente contractivas y procíclicas. Ello ha generado distorsiones en los sistemas de precios relativos, en lo cual lo más importante es el precio rezagado del trabajo y los precios adelantados de los bienes y servicios. La contracción de la demanda agregada ha sido uno de los elementos fundamentales de las políticas de ajuste macroeconómico. Se ha hecho descansar sobre la demanda agregada la responsabilidad de financiar los costos de la crisis”.

Así, mirada en su conjunto, la economía ecuatoriana aparece caracterizada por:

- “Una economía en recesión con una desarticulación del mercado interno;
- Una demanda agregada represada por un sistema de precios disfuncionales;
- Altos niveles de subutilización de la capacidad industrial instalada;
- Altos costos financieros (altas tasas de interés activas, altos costos de intermediación);
- Inexistencia de economías de escala en el sector real y en el sector financiero;
- Altos niveles de desempleo abierto, subocupación y migración de fuerza de trabajo y de técnicos de media y alta calificación;
- Tendencia a un entorno microeconómico de maximización e internalización de las externalidades positivas (juego de suma nulo);
- Bajos niveles de productividad y de competitividad;
- Altos niveles de consumo suntuario en detrimento del ahorro interno;
- Presiones sobre la balanza de pagos, sobre todo en su componente de balanza comercial”.

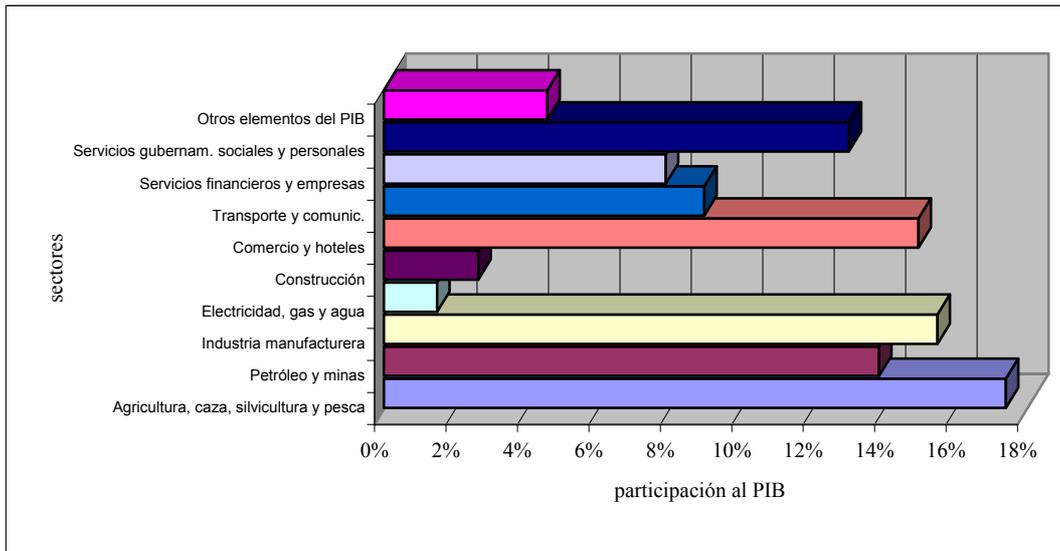
b. Heterogeneidades estructurales regionales

Una segunda característica de la economía ecuatoriana es que la fuerte especialización económica sectorial al nivel de las regiones da lugar a dinámicas particulares, específicamente una migración inter-regional.

1) *Peso económico de los sectores de la producción*

Durante la década de los 90, el sector primario (agricultura, caza, pesca, silvicultura, actividades mineras y petroleras) concentra alrededor del 30% de la población activa y contribuye al PIB nacional con una proporción ligeramente inferior. Por su parte el sector secundario (actividades industriales, energéticas y de la construcción), concentra cerca del 20% de la población activa y contribuye también al PIB a este nivel –señalando que en 1998 el sector de la construcción figuraba entre los más dinámicos, beneficiando de una importante expansión debido a los daños causados por El Niño. El sector terciario (actividades y servicios) emplea más del 50% de la población activa y genera el mismo porcentaje de PIB (León, 1997).

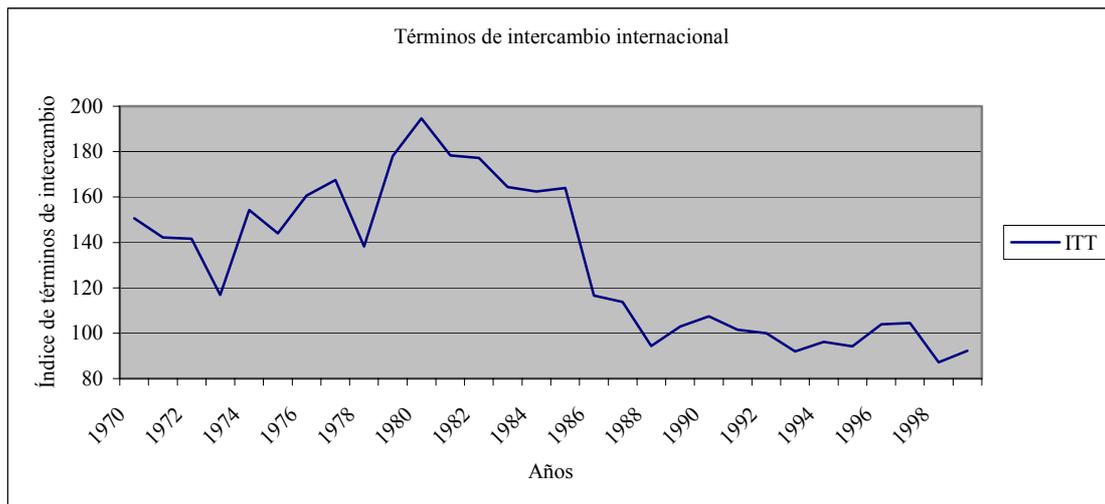
Gráfico No.2: Producto Interno Bruto en Ecuador por sector (participación promedio 1990-2002)



Fuente: Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

En términos de incorporación al mercado externo, la relación de Ecuador con el sector externo es importante: representa el 60% del PIB. Esta relación se observa fácilmente analizando los términos de intercambio internacional del Ecuador, que indican la capacidad del país de financiar sus importaciones con sus exportaciones. Este índice, que relaciona los precios promedio que un país obtiene por sus exportaciones y los precios promedio que paga por sus importaciones con un mismo año base, refleja un deterioro en los términos de intercambio a partir de la década de los ochenta, con leves repuntes a inicios y finales de la década de los noventa. Esta situación manifiesta la reducción de los precios de las exportaciones del Ecuador en relación con los precios de sus importaciones, por lo que, con un mismo volumen de exportaciones, el país puede importar una menor cantidad de bienes.

Gráfico No.3: Términos de intercambio internacional 1970-1999 en Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador

En la década de los noventa, la participación de la producción agrícola en el total de las exportaciones asciende a un promedio de casi 45%, siendo en 1991 y 1997 más del 50% y en 1998 llegó a ser del 55%. Sin embargo, esta producción también sintió los efectos de la crisis de 1999 y los impactos

posteriores del fenómeno del Niño, ya que la producción bananera –que es la de mayor peso dentro de la producción agrícola total- sufrió un decrecimiento del 15% en 1999 y del 24% en el 2000. Similar situación pasó con la mayoría de los otros productos agrícolas, a excepción del cacao (que en 1999 creció en un 237%).

En el 2001, solo 30% de las divisas provienen de la exportación de productos agrícolas, 40% del petróleo y 30% de los productos manufacturados (incluido el 4% de derivados del petróleo).

2) *Especialización regional y provincias motrices*

Las regiones del Ecuador –Costa, Sierra y Oriente- tienen una especialización económica fuerte relativa a los tres sectores de la producción. Sin embargo, al interior de las regiones, esa especialización no es homogénea sino variable entre las diferentes provincias. En efecto, la dinámica de acumulación de capital, de una burguesía rentista “ha privilegiado la producción en función de la demanda internacional, [...] no ha reinvertido los excedentes en los procesos productivos del país y [...] ha generado como contraposición un débil mercado interno y profundas segmentaciones del aparato productivo. De esta manera se ha dado origen a una específica configuración de la economía marcada por su heterogeneidad estructural, la cual se refleja en la sobrecapitalización de los segmentos modernos y la subcapitalización de los segmentos tradicionales; una limitada capacidad de las actividades productivas para generar encadenamiento dinamizadores; y consecuentemente, existencia de mercados internos sumamente débiles. La heterogeneidad estructural explica las grandes disparidades regionales y el desarrollo regional desigual que ha generado la concentración de las actividades productivas en ciertos polos y por otro lado, zonas y regiones totalmente rezagadas. Los niveles de inversión y producción se han distribuido espacialmente de manera desigual en las distintas regiones y localidades” (Barrera, 1999: 123).

a) *Costa*

En lo que concierne el sector primario, la Costa es la región que se dedica particularmente a la actividad agropecuaria. Representa la mitad de la superficie total de uso agropecuario del Ecuador –4 millones de ha- aunque corresponde al cuarto de la superficie total del país (la Sierra y el Oriente cuentan con 3 y 1 millón de ha de uso agropecuario, para respectivamente un cuarto y la mitad de la superficie del país). La Costa concentra la producción de banano (producido en la zona que comprende desde Santo Domingo hasta El Oro y en la cuenca del río Guayas) y camarones (en Esmeraldas, Manabí, sur de Guayas y El Oro), dos productos de los cuales el país es uno de los más importantes exportadores. Además, la pesca del atún constituye la tercera actividad más productiva, de la que el Ecuador es líder en el Pacífico oriental.

Almacenamiento de arroz en Naranjal



Otros productos de la Costa que contribuyen a la base económica ecuatoriana, tanto al nivel de exportaciones como de generadores de fuentes de empleo, son: el cacao, el café, la caña de azúcar, el arroz, el maíz duro y la palma africana. La represa Daule-Peripa, que proporciona agua de riego y que además permite el control de las inundaciones en la cuenca del río Guayas, da lugar a la incorporación de vastos sectores del litoral a la producción agrícola y permite además ampliar la frontera agrícola en la provincia de Manabí (PNUD, 1999).

Con respecto al sector secundario, la producción manufacturera se concentra en las provincias de Guayas (alimentos en general) y Manabí (productos del mar).

Estas actividades costeras le han dado a la región grandes ventajas en cuanto a la generación de ingresos y reinversión en sus localidades, sin embargo, las capitales de provincias y cabeceras cantonales han sido las más beneficiadas.

b) *Sierra*

Las actividades productivas básicas de la Sierra han sido las agrícolas para consumo interno (como papa, maíz, otros granos, algunas frutas, verduras y hortalizas, productos lácteos y cárnicos), aunque la mayor integración con Colombia ha permitido al Ecuador exportar alimentos agrícolas y pecuarios que anteriormente sólo se producían para el mercado interno. En efecto, por lo general Ecuador tiene menores costos agrícolas que Colombia y Venezuela, además de que con el fin del problema limítrofe con Perú se abren perspectivas para un mayor comercio con este país. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que a partir del proceso de dolarización, cualquier devaluación en los países vecinos vuelve menos competitivos a los productos ecuatorianos, situación que ya se ha manifestado durante los últimos meses. Al interior del sector primario, la producción de camarones y de flores ha constituido sectores altamente dinámicos durante las últimas décadas (sin embargo no han estado exentos de crisis propias del sector): “En los años 90, la mejor infraestructura para el transporte aéreo en el norte de la región interandina, en particular los aeropuertos de Quito y Latacunga, ha permitido la incorporación del agro de las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi a la exportación. En un lapso muy corto, la producción de estas tres provincias ha convertido al país en importante productor y exportador de flores...” (PNUD, 1999).

Por otra parte, la provincia de Pichincha así como las ciudades de Quito, Ambato y Cuenca contribuyen de manera importante a la producción manufacturera (alimentos y textiles).

c) *Oriente*

A partir de 1972, con el *boom* petrolero, el Oriente cobra un dinamismo económico y social inusitado. Las actividades asociadas a la explotación petrolera – generación de empleo, apertura de vías, instalaciones de infraestructura – propiciaron el desarrollo de asentamientos humanos. La extracción de petróleo se hace principalmente en la provincia de Sucumbíos (pero la refinería se encuentra en la provincia de Esmeraldas, en la Costa). Los recursos petroleros son redistribuidos en todo el territorio nacional, en la medida en que el petróleo es un recurso estratégico de propiedad estatal que alimenta el presupuesto general.

La región se beneficia también de otras actividades extractivas (madera, palma africana) que constituyen una fuente importante de divisas.

Además de esta especialización regional, se puede agregar que en las 3 regiones del país (además de la región insular) el turismo – eje del sector terciario- se ha constituido en un importante atractivo desde hace un par de décadas, gracias a la riqueza paisajística y cultural con las que cuentan esas regiones.

Otro cuadro de análisis económica del territorio interesante puede ser la clasificación de las provincias ecuatorianas según sus dinámicas productivas (Barrera, 1999).

Cuadro No.11: Tipo de dinámicas provinciales en Ecuador

Tipo de dinámica provincial	Provincia	Región
<i>Provincias motoras:</i> concentran los mayores niveles de producción y productividad en las principales ramas productivas	Guayas	Costa
	Pichincha	Sierra
<i>Provincias dinámicas:</i> especialización en diversas ramas productivas y mayores niveles de producción y productividad en algunas	Manabí, El Oro	Costa
	Azuay, Tungurahua	Sierra
<i>Provincias intermedias:</i> cierta producción agrícola y manufacturera, constituyen centros de dinamismo económico	Los Ríos, Esmeraldas	Costa
	Cañar, Carchi, Imbabura, Loja	Sierra
	Pastaza	Amazonía
<i>Provincias débiles:</i> no tienen ejes productivos dinamizadores y se especializan mayoritariamente en la producción agropecuaria	Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo	Sierra
	Morona Santiago, Napo, Sucumbios, Zamora Chinchipe	Amazonía

Fuente: A partir de Barrera et al. (1999)

Por lo tanto, es importante recordar que si bien hay un mayor grado de descentralización de las actividades económicas en el territorio a raíz del proceso de urbanización y desarrollo de otros polos de desarrollo económico, el peso de Quito y Guayaquil aún sigue siendo significativo en términos de inversión, producción y generación de empleo. Estas dos ciudades concentraban en 1980 más del 60% de la inversión y de la producción, casi el 75% de las remuneraciones, el 40% de los establecimientos y el 55% del empleo nacional.

Cuadro No.12: Distribución de establecimientos, ocupados, remuneración, producción e inversión en Ecuador. Censo Económico de 1980*

	Establecimientos	Ocupados	Remuneraciones	Producción	Inversión
Quito	17.1%	24.9%	37.2%	25.8%	28.6%
Guayaquil	21.7%	28.5%	36.8%	34.7%	34.8%
Quito y Guayaquil	38.8%	53.4%	73.9%	60.5%	63.4%
El resto	61.2%	46.6%	26.1%	39.5%	36.6%
Nacional	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* Desde 1980 no se ha realizado en el Ecuador un nuevo censo económico

Fuente: Corragio et al., 1995

3) *Flujos migratorios*

Si la actividad agrícola del Ecuador está concentrada de manera importante en las provincias centrales de la Sierra, Los Ríos, Guayas y Manabí, es importante señalar la existencia de regiones enteras donde más de la mitad de su población no trabaja en el sector agrícola. Es el caso, en la Sierra, de Cayambe y Riobamba y, en la Costa, de las zonas turísticas de la península de Santa Elena, Manabí y Esmeraldas.

De hecho, un número importante de habitantes estaría tratando de pasar de la agricultura a otras actividades en las ciudades vecinas. Esto se explica por la degradación económica a la cual se unen los efectos de la presión demográfica en los sectores donde prevalece generalmente el minifundio⁶⁴. Para una gran parte de la población, la única solución consiste en la migración temporal o definitiva, lo que trae una mano de obra particularmente barata para las actividades agro-industriales, la industria de la construcción y otras obras públicas, y que contribuye con el subempleo y desempleo.

Como señala Polèse (1998), “la urbanización es una consecuencia ineluctable del desarrollo económico” y como resultado de ésta, la principal relación entre lo urbano y lo rural parece ser el desplazamiento de las actividades económicas y de la población entre zonas geográficas. La migración hacia la ciudad es siempre incentivada por el deseo de mejorar los ingresos, ya que los salarios en las ciudades son siempre mayores que los del campo. Otro aspecto importante es el acceso a infraestructuras y a servicios de mejor calidad.

De esta manera, las migraciones inter-regionales constituyen uno de los factores determinantes de la desigualdad espacial. Estas contribuyen a agravar los desequilibrios económicos y espaciales, generalmente en pro de las zonas ya desarrolladas.

c. Impactos socio-económicos de la crisis

Una tercera característica de la economía ecuatoriana se refiere al fuerte impacto de la crisis en el ámbito social.

1) De 1980 a fines de la 90: la gestación de una crisis social

Como hemos visto, ya desde la década de los 80, la economía ecuatoriana se vuelve cada vez más vulnerable. El Ecuador, como otros países de América Latina, opta por políticas de ajuste estructural y de promoción de las exportaciones, que tienden a mejorar la competitividad internacional y a reactivar la economía por medio de la apertura del mercado. Pero estas políticas no conducen a la recuperación económica esperada, por el contrario, su costo social es alto. En las zonas urbanas particularmente, existe un deterioro evidente en la redistribución de los empleos y de los ingresos, lo que tiene un impacto en el acceso a los servicios sociales y la pobreza (Larrea et al., 1996).

En 1990, en Quito y Guayaquil, las tasas de desempleo son ya del 9% y 4% respectivamente y según el informe del PNUD, alrededor del 40% del empleo urbano está generado por el sector informal. Estas cifras nos indican que uno de los desafíos del país es la creación de empleos remunerados con el fin de satisfacer las demandas crecientes de la población urbana económicamente activa.

De la misma manera, como resultado de las políticas de liberalización de los precios, devaluaciones y eliminación de subsidios, la capacidad adquisitiva del salario se contrajo notablemente: el costo de una canasta básica pasa de 7388 sucres en 1980 (1.8 veces el salario mínimo) a 171 750 sucres en 1990 (5.4 veces el salario mínimo) (Ruiz, 1993). En consecuencia, en 1991, el salario mínimo vital real representa solamente el 34% de lo que recibían los trabajadores en 1980. Además el PIB por habitante por año baja de USD 1315 en 1995 a 1164 en 1999. Tratándose de un promedio en una sociedad caracterizada por un gran desequilibrio en la distribución del ingreso, esto significa que una gran parte de la población ecuatoriana vive en condiciones de penuria.

En este contexto, la reducción del monto asignado para los gastos sociales en el presupuesto del Estado (de casi 40% en 1980 a 26% en 1992), que responde a la necesidad de enfrentar el gran peso de la deuda dentro del presupuesto estatal, afecta aún más a las poblaciones vulnerables.

⁶⁴ Micro-propiedad de tipo tradicional en América Latina.

Cuadro No.13: Gasto social en Ecuador 1980-1990

Indicadores de gasto social	Gasto/Presupuesto General del Estado (PGE)		Gasto/Producto Interno Bruto (PIB)	
	1980	1990	1980	1990
Sectores				
Salud	6.0	4.2	0.9	0.6
Educación	31.7	17.0	4.2	2.4
Bienestar social	1.0	3.3	0.2	0.5
Agua potable y saneamiento	0.7	3.5	0.1	0.5
Total	39.4	28.0	5.4	4.0

Fuente: Cornelio Marchan, Crisis Ajuste y Política Social en los ochenta: citado por Ruiz, op. cit.: 58

Según datos de 1995, más de la mitad de la población era pobre (56%), es decir sufrió de privaciones en la satisfacción de sus necesidades vitales, y una quinta parte (20%) era indigente y no logró siquiera cubrir sus requerimientos nutricionales. La población rural era la más afectada: 3 300 000 pobres se encontraban en el campo y 2 800 000 en las ciudades. El número de indigentes excede en el doble a sus similares en las ciudades: 1 500 000 frente a 700 000 (Larrea, 1997). El ingreso promedio de los hogares urbanos es 2.45 veces más alto que el de las zonas rurales. La pobreza rural se centra básicamente en campesinos sin tierra o poca tierra de baja calidad. En la Costa son campesinos que practican el autoconsumo, mientras que en la Sierra son indígenas dedicados a la producción del maíz suave y no tienen acceso a asistencia técnica. Como alternativa, “las inversiones en infraestructura basadas en la demanda –desde caminos hasta sistemas de riego y desde electricidad hasta suministro de agua a los hogares- pueden traducirse en una mayor integración de los pobres a los mercados, reduciendo así su dependencia en la agricultura de subsistencia y aumentando su demanda de actividades no agrícolas del sector” (ILDIS, 1996).

Cuadro No.14: Pobreza e indigencia en Ecuador en 1995

	Pobreza	Indigencia
Promedio	56.0	20.0
Urbano	42.4	10.6
Rural	75.8	33.9

Fuente: SIISE

2) *A partir de 1999*

A finales de los años 90, la crisis alcanzó su paroxismo con la coyuntura de factores internos antiguos aunados a problemas de gobierno y de política económica y a factores externos recientes –un terremoto (1997), el fenómeno El Niño, los efectos de la crisis financiera internacional y la caída de los precios del petróleo (1998).

Las medidas tomadas por las autoridades en el momento de la crisis han llevado en la mayoría de los casos al deterioro de los indicadores que tenían por objeto mejorar. Como se explicó anteriormente, el salvamento bancario vía el proceso de dolarización provocó una inflación, una devaluación y el congelamiento de los ahorros. Debido al aumento de los intereses en la deuda pública, los gastos públicos en los sectores de educación, salud, y de desarrollo agrícola fueron cada vez más reducidos, lo que afectó directamente a las poblaciones más vulnerables⁶⁵:

“El salvataje bancario ha constituido la causa central de la descapitalización del país, la profundización de la crisis económica, la pobreza y la exclusión social. Los ingentes recursos económicos entregados a los banqueros inescrupulosos han hipotecado las posibilidades de desarrollo y de superación de los problemas sociales. Los 8.000 millones de dólares [entregados a la banca] equivalen a 27 años del gasto en educación; 87 años del gasto en salud; 78 años del gasto en desarrollo agropecuario; 363 años del gasto que realizó el Estado durante el año 2000 para desarrollo urbano y vivienda; 454 años de lo concedido al Banco de Fomento y 3200 años del gasto que realizó el estado

⁶⁵ <http://www.pachakutik.org.ec/archivos/churo3.htm>

ecuatoriano en el 2000 para infraestructura educativa. Estos datos permiten explicar la crítica situación de la salud, educación y obra pública: 1 de cada 3 escuelas es unidocente y 9 de cada 10 no disponen de agua potable ni alcantarillado; el cincuenta por ciento de las escuelas no tienen luz eléctrica, el promedio de escolaridad en las ciudades es de 6,7 años de estudio y en el campo no llega a 4 como promedio. El 45% de los niños sufre de desnutrición crónica y la mortalidad infantil asciende al 5,3%, en tanto que en provincias de mayor concentración indígena como Cotopaxi, Chimborazo y Cañar la mortalidad infantil supera el 10%”.

Además el nivel de desempleo alcanzó el 14.4% en 1999, y si bien bajó a menos de un dígito en el 2000 (9%), vuelve a subir en el 2001 a niveles del 10.4% afectando principalmente a las mujeres y a la población juvenil. Más que el nivel de desempleo lo preocupante en el país es el nivel de subempleo: en el año 2000 únicamente un cuarto de la población económicamente activa podía considerarse con pleno empleo, el 66% eran considerados subempleados. La recuperación económica del 2001 permitió bajar esta cifra a 48%.

3.1.4 Aspectos políticos e institucionales

A siguiente se retoman elementos del trabajo de Barrera et al. (1999), recogiendo el debate sobre el tema de descentralización, disparidades regionales y modos de desarrollo, que por mucho sigue vigente hoy en día.

a. El ordenamiento territorial: el papel del Estado

En el trabajo de Barreta et al. (1999) se destacan algunos aspectos sobre el papel del Estado en el ordenamiento territorial y su trayectoria. En primer lugar se anota que bajo “la influencia de las tendencias mundiales sobre la planificación regional y con el apoyo de organismos de cooperación internacional (como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID), en el Ecuador se crean instituciones de planificación y control territorial regional desde finales de la década de los 50: la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), el Consejo de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), el Programa Regional de Desarrollo del Sur (PREDESUR). Estos organismos elaboran propuestas y proyectos de desarrollo territorial privilegiando los aspectos vinculados al fomento económico y al manejo de algún recurso específico”, principalmente el agua.

Luego, desde el organismo planificador del Estado central, la JUNAPLA, se elaboraron tres propuestas de regionalización: la primera, del año 1965, establece 12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político-regionales y económicos); la segunda propuesta, para el período 1970-1973, se realiza en el marco del Plan de Desarrollo en donde se establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente); la tercera, en 1975, se realiza en el marco del Plan Integral de Transformación y Desarrollo y establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico, establecido por diversas instituciones del Estado.

Pero ninguna de estas propuestas se concretó, porque carecieron de voluntad política y se privilegió la discusión de aspectos secundarios (como los límites de cada región, el lugar de la sede regional, etc.). Las instituciones de desarrollo regional que lograron cierta estabilidad lo hicieron por afinidades socio-culturales locales y regionales, por necesidades concretas producto de fenómenos naturales, o por requerimientos para el mejoramiento de la productividad agropecuaria (Carrión, 1999).

Para el período 1974-1985, procesos de inventario de recursos naturales y zonificación agroecológica fueron emprendidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Programa Nacional de Regionalización Agraria, junto con el Instituto Francés de Cooperación para el Desarrollo (ORSTOM) y a través del tratamiento de imágenes satelitales por parte del CLIRSEN. En el área urbana prevalecían planes reguladores con énfasis en la planificación para la dotación de infraestructuras y equipamientos por parte de los municipios. Estas propuestas dividían el territorio de manera arbitraria,

sin contemplar las interacciones que existen entre las sociedades urbanas y rurales, los intercambios y flujos regionales.

Al inicio de la década de los ochenta, con el advenimiento de la democracia, la JUNAPLA se transformó en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Dependiendo de la Vicepresidencia de la República, su función se orientó a la planificación de actividades del gobierno y a proyectos y programas puntuales. Cambios importantes tuvieron lugar en este segundo momento de la planificación en el Ecuador, respecto de los mecanismos y aproximaciones al ordenamiento del territorio: se intentó impulsar políticas de articulación espacial y desarrollo regional en base a la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional (Plan de Desarrollo 1978-1984), así como una concepción sistémica que involucra la participación de diversos actores (Plan de Desarrollo 1985-1988) y el tema ambiental entró en consideración hacia fines de los años 80 (Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992).

A partir de los años 90, se evidenció una paulatina disminución y desmantelamiento del aparato estatal de planificación. Parte de las funciones del CONADE es asumida por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) hasta que desaparezca a fines de 1998. En 1993, una nueva propuesta de ordenamiento de la gestión institucional en el territorio fue elaborada por la SENDA, desde una visión de descentralización y desconcentración administrativa, mientras favorecía modificaciones de la Ley de Desarrollo Municipal y de Régimen Seccional. A partir de entonces empezó un debate sobre las responsabilidades del Estado en la organización territorial y la revisión de nuevas propuestas de regionalización y descentralización.

b. Límites y complejidades en la política de ordenamiento territorial

Según Barrera et al. (1999) una serie de factores intervienen en la evolución contemporánea de la organización del territorio.

1) Territorios heterogéneos

Uno de los principales obstáculos para la planificación territorial es la heterogeneidad en cuanto a tamaño y composición de cada unidad: en el interior de cada provincia o cantón existen regiones geográficas de características diferentes, lo cual dificulta las modalidades de coordinación, conexión y contacto tanto dentro de esa jurisdicción como en relación con otras.

2) Un ordenamiento territorial con incoherencias

Existen, por otra parte, numerosas zonificaciones del territorio nacional para la organización administrativa de las actividades institucionales. Estas divisiones se realizan en función de intereses sectoriales –productivos, económicos o de dotación de servicios- de diferentes organismos del gobierno nacional. Un ejemplo es la zonificación adoptada por entidades públicas como el MAG, el FISS o incluso el Sistema Nacional de Bibliotecas, que no tienen correspondencia entre sí y tampoco se desarrollan a partir de un marco de planificación nacional referencial.

3) Un desarrollo institucional diferenciado

Los municipios son una instancia corporativa que resuelve y asimila el gobierno más inmediato de la población. Al respecto, la “tipología de la gestión municipal” que realiza Carlos Larrea (1998: 131-136) sobre la base de indicadores de autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo y población, pone en evidencia características dispares en el desarrollo institucional de las municipalidades del país. Por eso existen disposiciones y capacidades diversas para asumir las responsabilidades que supone un proceso de descentralización.

Similarmente, las corporaciones provinciales difieren en su desarrollo institucional. En Esmeraldas por ejemplo, el excesivo número de trabajadores y empleados, la ausencia de recursos económicos y la

falta de decisión, casi han llevado a la corporación de esta localidad a la inacción y a depender de los fondos que le asigna el Estado. A la situación de Esmeraldas se oponen las de Guayas y Pichincha, que completan sus ingresos con el cobro del peaje y la concesión de vías y mantienen en marcha varias obras.

4) *Una coordinación y articulación ausentes*

Es señalada con recurrencia la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado ecuatoriano, entre los organismos del régimen seccional dependiente (RSD) del Estado central y los del régimen seccional autónomo (RSA).

Teóricamente, tanto el consejo provincial como el municipio actúan relacionados entre sí y con otras entidades públicas y privadas (o al menos, así lo establece la legislación nacional). La Ley de Régimen Provincial prevé por ejemplo que la actividad de los consejos se sujete a la “Planificación Nacional y Regional”, y que su relación con el gobierno central sea mediada por el Ministro de Gobierno (Art. 5). Igualmente, la Ley de Régimen Municipal establece una serie de principios para mediar la relación del gobierno nacional con las municipalidades (Art. 19-22). Por fin, la Constitución Política prevé la asociación de provincias, cantones y parroquias “para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales”(Art. 229).

En efecto, una relación conflictiva existe entre el Régimen Seccional Dependiente y el Régimen Seccional Autónomo que deriva de su institucionalidad. Por ejemplo, al nivel provincial los consejos provinciales constituyen centros de poder y de representación política de diversos intereses sociales, en tanto que las Gobernaciones y las Unidades Ejecutoras son aparatos del poder central, en donde se ejerce dominio político del centro a la periferia en el sistema político nacional (Quintero, 1991).

Mientras los consejos provinciales son entidades relativamente recientes dentro de la administración pública, los municipios constituyen un legado de los cabildos coloniales: en el siglo XIX, el municipio es “la instancia de estabilidad frente a la inestabilidad reinante en las alianzas nacionales y a nivel regional” (Ayala, 1991: 72). Con esta base, el Estado decimonónico “no vio con indiferencia la gestión municipal y trató de controlarla, unas veces más, otras menos, vaivén que fue la expresión de un gran debate entre las elites políticas nacionales respecto a la relativa autonomía de la institución municipal y, en términos más generales, respecto al sistema administrativo más idóneo para un país como el Ecuador” (Manguashca, 1994).

El principal problema que se presenta en las relaciones verticales es la falta de delimitación clara de competencias según jurisdicciones. Abundan los ejemplos de subsecretarías de Estado y direcciones municipales que realizan la misma labor en un cantón, así como las querellas para delimitar los ámbitos de acción de los Consejos Provinciales y las entidades de desarrollo regional (Predesur, Corsinor, Cedege, etc.).

La representación y la participación democráticas están vinculadas a las relaciones horizontales: es un lugar común aseverar que mientras más cercano este el poder al ciudadano, más democrática es la relación política.

Además, la coordinación interinstitucional para la formulación y ejecución de proyectos de ordenamiento territorial, manejo ambiental, dotación de recursos, equipamientos e infraestructuras es escasa. Al nivel estatal, las mayores interrelaciones para la formulación de planes, programas y proyectos se realizan con el ODEPLAN, el Ministerio del Ambiente y la AME. Para su ejecución, los mayores vínculos se dan entre las diversas instituciones gubernamentales con el Ministerio de Finanzas, el Ministerio del Ambiente, el CONAM y los Municipios.

c. Planificación y políticas urbanas

Para el gobierno nacional, la planificación se limita al control de aspectos macroeconómicos nacionales y según Carrión (1999), sus características en relación con el territorio son:

- La fragilidad y falta de continuidad de políticas nacionales que conduzcan y orienten el manejo del territorio.
- La desarticulación de iniciativas generadas por el Estado central con los actores e instituciones locales.
- Las concepciones y las prácticas de planificación del Estado central o gobierno sectorial (gobiernos seccionales) no previeron la implementación de mecanismos de participación y de coordinación al nivel local. Las prácticas participativas son puntuales en el tiempo y en el espacio.
- Las experiencias de planificación territorial no toman en cuenta el hecho de que el Ecuador es una sociedad fragmentada, heterogénea y oligárquica con dificultad a crear formas de integración.
- Existen recursos técnicos y humanos así como documentos para la planificación territorial, pero su acceso es difícil, debido a su esparcimiento en distintos centros urbanos.

Por su parte, la administración municipal (que organiza la planificación urbana) está caracterizada por un débil nivel operativo, una débil capacidad financiera, una dependencia financiera del gobierno central, infraestructuras limitadas y una débil participación ciudadana en la elaboración de políticas e implementación del proceso.

En estas circunstancias, la reforma administrativa del Estado se ha convertido en una política prioritaria para apoyar financieramente a las municipalidades en el refuerzo de la capacidad de los gobiernos locales, la implementación de programas de desarrollo y facilidad de acceso de los actores sociales a la toma de decisión política.

d. Estado actual de la descentralización en el Ecuador

Pese a que la descentralización ha sido discutida como un componente importante de la agenda nacional desde 1992, un breve análisis retrospectivo de los avances en materia de descentralización demuestra una dinámica errática que no alcanza a producir efectos acumulativos y consistentes a lo largo del tiempo.

Las políticas de reforma del Estado relacionadas con el reordenamiento territorial y la redefinición de competencias y atribuciones entre los niveles de gobierno son políticas cuyo éxito o fracaso (o incluso cuya posibilidad de aplicación) están totalmente condicionadas a la construcción de acuerdos básicos entre los principales actores involucrados, comenzando con un compromiso de continuidad programática de los propios gobiernos. La reconstrucción de algunos de los hitos sobre descentralización en las últimas décadas demuestra exactamente lo contrario.

Cuadro No.15: Políticas públicas de descentralización y ordenamiento territorial en Ecuador: hitos 1962-2001

Hitos política pública	Contenidos relevantes
Ley de Régimen Municipal, 1962	Define funciones, atribuciones y competencias básicas de los municipios.
JUNAPLA, 1965	12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político-regionales y económicos).
JUNAPLA, 1969 Plan de Desarrollo 1970-1973	Establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente).
Plan Integral de Transformación y Desarrollo, JUNAPLA, 1975	Establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico establecido por diversas instituciones del Estado.
Plan de Desarrollo 1978-1984	Política de articulación espacial y desarrollo regional sobre la base de la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional.
Reformas a la Ley de Régimen Municipal, 1982	Se incorporan mecanismos de participación (cabildos ampliados, la constitución de empresas municipales y el rol de las juntas parroquiales).
Plan de Desarrollo 1985-1988	Se realiza una análisis de sistemas urbanos, red vial.
Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992	Se incluye la participación estratégica situacional y entra en consideración el tema ambiental. Se elabora una propuesta de ordenamiento ambiental y empieza a funcionar la UNAMA.
Comisión de alto nivel para la descentralización, 1992-93	La propuesta de ley queda bloqueada por oposición de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y otros sectores sociales y políticos.
Ley de Modernización del Estado, 1993	Creación del CONAM, énfasis en la descentralización, desconcentración y desmonopolización con enfoque privatizador.
Ley de régimen especial para el Distrito Metropolitano de Quito, 1993	Especificidad en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), establecimiento de un ámbito metropolitano, mayores atribuciones para el MDMQ, zonas metropolitanas, desconcentración y descentralización.
Reformas Constitucionales, 1996 Ley del 15%, 1997	Se establece de manera obligatoria la transferencia del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Subseccionales. Los montos y la modalidad suscitan polémicas. Se adopta un modelo de transferencia gradual.
Ley de descentralización y participación social, 1997	Se definen al Estado como unitario y descentralizado, se adopta el modelo de transferencias por convenio con cada Gobierno Seccional
Nueva Constitución, 1998	Estado de administración descentralizada, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, mayores ámbitos de participación, ratificación del 15% (controversia).
Crisis financiera y activación de los conflictos regionales, 1999 y 2000. Creación de la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales	Se inician campañas de recolección de firmas y de presión sobre la propuesta de autonomías. Elaboración del documento 'Nuevo Modelo de Gestión'.
Ley de Gestión Ambiental, 1999	Establece que el Ministerio de Medio Ambiente deberá elaborar las estrategias nacionales de Ordenamiento Territorial. Se conforma el Comité Interinstitucional de OT, con la participación del MA, MIDUVI, MAG, MOP, AME, CONCOPE y ODEPLAN.
Consultas sobre régimen de autonomías, 1999-2000	Consultas provinciales (5 consultas). Propuesta gubernamental de Consulta nacional. Elaboración y difusión de anteproyecto de ley de régimen de autonomías (polémicas).
Archivo del anteproyecto y de la consulta nacional; retorno a la propuesta de descentralización. Proyecto CONAM-CONCOPE 'Consecuencias de la descentralización de competencias' (sept. 2000)	Estudios y modelización de descentralización de competencias en vialidad, medio ambiente, turismo con cinco consejos provinciales.
Plan Nacional de Descentralización (2001)	En julio del 2001, mediante decreto ejecutivo, el gobierno nacional expidió un plan nacional de descentralización que define el conjunto de competencia y niveles a ser transferidos en las áreas de planificación y administración general, ordenamiento territorial, educación y cultura, salud, producción y empleo. Como parte del plan se descentralizaron algunas competencias relativas a medio ambiente y turismo a 36 municipios del país bajo la modalidad de convenio.
Planes provinciales (2002...)	Bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República se ha puesto en marcha la realización de los planes provinciales, algunos de los cuales contemplan funciones transferidas.
Discusión de autonomías (2002...)	Mayo del 2002: el presidente del CONAM propone nuevamente la discusión de autonomías.

Fuente: Barrera et al., 1999

A partir del recuento de estos hitos principales es posible adelantar algunas conclusiones provisionales sobre la marcha del proceso de descentralización en el Ecuador:

- Las dimensiones con las que se aborda el proceso están absolutamente circunscritas a los aspectos administrativos y fiscales: hay una ausencia, incluso en la retórica gubernamental, de otras dimensiones relacionadas con el desarrollo territorial, la equidad y el combate a la pobreza.
- La modalidad básica que ha sido asumida, después del conflicto, que pasó por la discusión del régimen de autonomías, es la de convenios directos entre el gobierno nacional y los gobiernos seccionales.
- No existe un Plan nacional de descentralización, ni los mecanismos que permitan establecer un horizonte global como proceso. Aspectos como el Sistema Nacional de Planificación⁶⁶, la territorialización de las inversiones nacionales o la adecuación de los sistemas de prestación de servicios sociales no hacen parte de un conjunto armónico y estructurado.
- La dimensión fiscal de la descentralización no ha sido tocada. La tendencia observada hasta hoy indica la persistente presión de los gobiernos seccionales de lograr mayores montos de transferencia de recursos públicos, sin que esto suponga ni destinos prefijados para el gasto, ni mecanismos de rendición de cuentas o evaluaciones de desempeño. De hecho, los niveles de liquidez, autosuficiencia y dependencia de los gobiernos seccionales son sumamente altos como consta en los cuadros tomados del Documento ‘Propuesta de un nuevo modelo de gestión para el Ecuador’ (CONAM, MFCP, BEDE, GTZ. Quito, marzo 2000):

Cuadro No.16: Indicadores financieros Consejos Provinciales

	1997	1998
Liquidez (a)	1.00	1.14
Autosuficiencia 1 (b)	32.40%	32.88%
Autosuficiencia 2 (c)	8.60%	8.90%
Dependencia (d)	78.63%	76.47%
Ingresos Capital/Gasto Capital	139.17%	113.33%
Tributación per cápita	1.01	1.10
Transferencias per cápita	9.22	9.49
Gasto Corriente per cápita	3.11	3.36
Gasto de Inversión per cápita	5.12	5.97
Servicio de Deuda per cápita	0.73	1.03
Tributos Municipales/PIB	0.06%	0.11%

(a) Liquidez: Ingresos corrientes/gasto corriente

(b) Autosuficiencia 1: Ingresos propios/gasto corriente

(c) Autosuficiencia 2: Ingresos propios/ingreso total

(d) Dependencia: Transferencias/ingreso total

Fuente: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal

⁶⁶ El Sistema Nacional de Planificación es un mandato de la nueva Constitución que sin embargo no ha sido siquiera mencionado. El Plan Nacional de descentralización constaba como una de las acciones obligatorias a ser presentada por el Ejecutivo luego de la aprobación de la Ley de descentralización y participación social en 1998.

- La información disponible para el caso de los municipios, si bien dan cuenta de una tendencia más alentadora en términos de autonomía tributaria, esconde una enorme heterogeneidad: Quito, Guayaquil y Cuenca tienen una realidad radicalmente diversa de los municipios pequeños que mantienen una gran dependencia de las transferencias del gobierno nacional.

Cuadro No.17: Indicadores financieros Municipios

	1997	1998
Liquidez	1.36	1.30
Autosuficiencia 1	93.19%	84.19%
Autosuficiencia 2	29.77%	27.84%
Dependencia	52.15%	47.03%
Ingresos Capital/Gasto Capital	113.30%	99.15%
Tributación per cápita	14.49	13.65
Transferencias per cápita	25.38	23.06
Gasto Corriente per cápita	15.55	16.21
Gasto de Inversión per cápita	16.71	16.01
Servicio de Deuda per cápita	2.48	2.77
Tributos Municipales/PIB	0.89%	0.86%

Fuente: Banco del Estado Sistema de Información Municipal

Así, el balance de lo realmente avanzado en descentralización es absolutamente limitado. Unas pocas competencias han sido o serán transferidas a los gobiernos seccionales, más en función de la voluntad y capacidad de estos últimos⁶⁷.

3.1.5 Aspectos medioambientales

A final presentamos aquí los mayores problemas ambientales del país, unos nacionales, otros más específicos de tal o tal región, y como las autoridades intentan enfrentarlos.

a. Problemas ambientales y crecimiento urbano

La expansión urbana –a menudo no planificada- y las prácticas de uso del suelo en los países en vías de desarrollo son el origen de varios problemas ambientales (Hardoy & Satterthwaite, 1986), que si afectan lo local, también pueden tener impactos más regionales, hasta globales:

- Contaminación atmosférica por excesivo número de vehículos.
- Contaminación de ríos, lagos, estuarios, etc. por la descarga de aguas negras cuando no existen –o no funcionan– plantas de tratamiento.
- Degradación de suelos frágiles.
- Deforestación o pérdida de espacios abiertos para la construcción de viviendas en sectores no propicios y donde existe riesgo de deslizamientos, erupciones volcánicas, inundaciones, etc.

Adicionalmente, políticas estatales como subvenciones han generado efectos nocivos para el ambiente: el establecimiento de tarifas inferiores al precio real en la distribución de agua y de electricidad, por ejemplo, provoca un consumo excesivo de estos recursos.

⁶⁷ Pese a que están prácticamente listos varios estudios de viabilidad administrativo-económica para las transferencias de funciones y competencias a Municipios y Consejos Provinciales.

b. El tema ambiental: creciente importancia en la legislación ecuatoriana y problemas para su aplicación

El tema ambiental ha ido cobrando fuerza en el Ecuador a lo largo de los años, lo cual se refleja incluso en la normativa existente. Los cambios han variado sustancialmente en relación con la perspectiva desde la cual se enfoca el tema: así que la “cuestión ambiental” pasó de una visión sanitarista, recursista y conservacionista a una perspectiva más global de manejo de recursos, prevención y regulación de la contaminación.

De modo general, se puede hablar de dos grandes etapas en las normativas referentes al medio ambiente. La primera, que va desde los primeros años de la fundación de la República (1830) hasta inicios de 1970, en la cual prevalecieron normas que trataron el tema ambiental sucinto ya que se orientaron sobretodo a proteger el medio natural con un enfoque sanitarista y de protección de los recursos naturales⁶⁸. Sin embargo, más tarde se promulgaron otras leyes que, con la intención de fomentar el desarrollo agrícola del país, terminaron por incrementar el uso intensivo del suelo y la expansión de la frontera agrícola en zonas de ecosistemas frágiles⁶⁹.

En la segunda etapa, que va desde aproximadamente 1976 hasta la actualidad, se han formulado normas con la clara intención de tratar los problemas ambientales. Es el caso de la “Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental” (LPPCA, 1976), que fue la primera ley específica sobre ambiente aunque con carácter conservacionista y recursista pues trata del aire, agua y suelos. Sin embargo, la promulgación de esta ley propició la creación del Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente.

Estos cambios que se encuentran en la legislación ecuatoriana son el reflejo de las corrientes y tendencias mundiales. De esta manera, varios instrumentos de derecho internacional han influido en la creación de algunas leyes, al ser ratificados por el país. Unos de los más importantes fueron “La Conferencia internacional sobre los recursos naturales” (1968), luego la “Conferencia internacional sobre los recursos naturales y la biosfera” (1968) –ambas organizadas por la UNESCO- y la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” (Estocolmo, 1972), que marcó el inicio de las políticas estatales en cuanto a la protección del ambiente. Sin embargo, las leyes desarrolladas entonces tenían todavía una concepción conservacionista y antropocentrista⁷⁰.

En 1983 se incluyó una reforma en la actual Constitución de la República, lo cual representó un paso fundamental en la protección jurídica del patrimonio natural ecuatoriano: se habló por primera vez del “derecho” que tiene todo ciudadano a vivir en un ambiente libre de contaminación⁷¹. De la misma manera, en 1996 se elaboró una reforma constitucional mediante la cual se hacen declaraciones minuciosas destinadas a la protección del ambiente. Con esta reforma se refuerza el cambio de la legislación ecuatoriana en un sentido de protección del medio ambiente con un criterio ecológico y “cosmocéntrico”. De igual manera, la expedición de la “Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos” (1998) significó un gran paso en defensa del patrimonio natural.

Por otro lado, otro tipo de leyes influyeron indirectamente en el manejo del tema ambiental, como por ejemplo la creación de la “Ley de Régimen Municipal” (1971), que da autonomía a los municipios

⁶⁸ Ejemplos de ello son la “Ley sobre tierras baldías” (1831), “Ley de aguas” (1832), “Ley sobre la explotación de minas” (1847).

⁶⁹ Véase la “Ley de Reforma Agraria” (1964), la “Ley de Fomento Agropecuario (1973)” o la “Ley de Colonización de la Región Amazónica” (1973).

⁷⁰ A raíz de estas conferencias se crearon nuevas normas como el “Código de la Salud” (1971), la “Ley de Aguas” (1972), la “Ley de Fomento de Parques Industriales” (1975) y la mencionada “LPPCA”.

⁷¹ A partir de esta reforma se han promulgado leyes como la “Ley forestal y de conservación de vidas naturales y de vida silvestre” (1983), así como reglamentos, ordenanzas y varios decretos, entre los cuales se destacan los reglamentos de la LPCCA con relación a la contaminación del aire (1993), agua, suelos (1992) y la contaminación por ruidos (1990); la Ordenanza No. 2910 (1989) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que regula la contaminación ambiental producida en esta ciudad o el Decreto Presidencial No.1802 (1994) que establece las “Políticas básicas ambientales del Ecuador”.

para tomar decisiones políticas, administrativas, legislativas y financieras, con lo cual tienen la facultad de emitir ordenanzas para preservar el ambiente. Pues tienen competencia en el saneamiento ambiental e higiene, en la planificación urbana, el control de actividades productivas e incluso le delega el derecho de expropiación para los casos en los que se considere que cierto territorio es de utilidad pública.

A pesar de la existencia de todo este cuerpo legal en el Ecuador, no todo se ha resuelto pues por un lado, existen ciertas contradicciones entre los diferentes textos legales⁷² y por otro, el control del cumplimiento de la normatividad es de difícil aplicación⁷³. Esto tiene que ver también con los problemas en cuanto a la entidad o entidades encargadas de la gestión ambiental, pues los diversos cambios (sobretudo de orden político) que se dieron hace pocos años no han permitido la continuidad y el fortalecimiento de las políticas adoptadas⁷⁴.

c. Los problemas ambientales y las resoluciones adoptadas para enfrentarlos

La creación de un conjunto de documentos legales es un paso importante en la protección del ambiente y han sido adoptadas políticas para prevenir los daños y disminuir los impactos de las actividades productivas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, existen varios problemas ligados a esta normativa y sobretudo a su aplicación.

1) La actividad petrolera

La explotación se realiza al nororiente en un ecosistema muy frágil, la selva amazónica. La apertura de carreteras para llegar a las zonas de explotación y el empleo que genera esta actividad hizo que varias zonas se poblaran rápidamente sin ningún control y planificación. Los derrames de petróleo y de otros químicos tóxicos son los problemas más graves, pues la contaminación del agua y del suelo perjudica el modo de vida de las comunidades indígenas que habitan en la zona. Por ejemplo la explotación llevada a cabo por la multinacional Texaco entre 1964 y 1990 afectó tanto a la población como al ambiente natural, contaminando muchas zonas y destruyendo poblaciones silvestres como los Tetetes (Acción Ecológica, 2003). A ello hay que adicionar la quema de gas al aire libre durante las 24 horas del día. Pero dado que esta actividad es vital y estratégica para el país, el Estado ha adjudicado zonas para explotación –incluso en áreas protegidas como Cuyabeno y Yasuní, con el riesgo que implica para este ecosistema.

La construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) que pasa por el reservorio de agua más grande que abastece la capital (ubicado en el sector de Papallacta, en la cordillera oriental a 60 km de Quito) y que por otro lado atraviesa una de las reservas de gran biodiversidad (Mindo) generó grandes debates y movilizaciones de los movimientos ecologistas nacionales e internacionales para evitar que el OCP se cruce por estos sitios. Las protestas lograron demorar el proceso de financiamiento, sin embargo su construcción llegó a imponerse con ligeras variaciones en su trayecto.

⁷² Es el caso por ejemplo del relleno de quebradas. Según el Código de Salud, todo curso de agua que cruce centros poblados debe ser canalizado en alcantarillados y por otro lado, la LPPC prohíbe la descarga de aguas residuales que contengan contaminantes para la salud a las quebradas, ríos, en fin, a los cursos de agua sin el debido tratamiento.

⁷³ Es el caso por ejemplo de los permisos de explotación maderera en la Amazonía: existen solamente 7 regentes forestales (personas que se encargan del control de explotación) para los 20 500 km² que cuenta la provincia de Pastaza.

⁷⁴ Las competencias del INEFAN (Instituto Nacional de Vida Silvestre y Áreas Naturales), adscrito al Ministerio de Agricultura, fueron transferidas al Ministerio del Ambiente creado en 1996. Pero durante la crisis política vivida en el país, acentuada en 1998, éste pasó a formar parte del nuevo Ministerio de Turismo. La fusión duró muy poco tiempo y actualmente el Ministerio del Ambiente es de nuevo independiente.

2) *La deforestación*

Se calcula que a mediados del siglo XX, por lo menos tres cuartas de los bosques de la Costa eran vírgenes, y que en el 2000 quedaría menos de 5% (Dodson & Gentry, 1993). Esta deforestación tiene que ver con el cambio de uso de suelo para tierras agrícolas y con la tala de manglar para la construcción de piscinas camarónicas, lo que a su vez ha perjudicado a las comunidades que vivían de la recolección de cangrejos y conchas, especies propias del manglar.

Se calcula que en la Amazonía las empresas madereras –aprovechando las carreteras construidas por las petroleras- habrían deforestado cerca de 10 000 km² hasta 1993 (Ruiz, 2000). A pesar de ello esta es la región que conserva la mayor cantidad de bosque: entre 50% y 80% de la cobertura original. La colonización ha ocurrido sobre todo en el pie de monte y en la zona norte (provincias de Orellana y Sucumbíos), donde es más aguda la explotación petrolera.

Sin embargo, existen todavía remanentes de bosque en ambas estribaciones de la cordillera. En la vertiente suroriental permanece casi un 75% del bosque original y lo mismo ocurre con otras zonas de las estribaciones donde perduran bosques nublados y andinos, cuya extrema megadiversidad de orquídeas, especies maderables, colibríes y otras especies los vuelven prioritarios para la conservación. Pero también son importantes los remanentes de bosque en el callejón interandino, como el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa en el centro y el Bosque Protector Mazán en el sur.

3) *La agro-exportación*

La actividad agrícola de exportación se caracteriza por ser intensiva y ocupar grandes extensiones lo que ha provocado empobrecimiento de los suelos y contaminación del agua, suelo y aire debido a las constantes fumigaciones con productos químicos. Adicionalmente generan también gran cantidad de desechos (sobre todo plásticos contaminados con químicos) que son quemados al aire libre o enterrados (en el caso de la floricultura), lo cual provoca también graves problemas de contaminación del aire o del suelo y de aguas subterráneas.

Por otro lado, también se da un uso intensivo a los suelos con cultivos de supervivencia (maíz, leguminosas), muchos de los cuales se encuentran en zonas con fuertes pendientes y/o en suelos poco fértiles donde la productividad es menor. Como consecuencia de ello hay graves problemas de erosión, sobretodo en los Andes centrales del país.

4) *La contaminación y riesgos de origen urbanos*

Cada ciudad del país, aún las pequeñas, tiene problemas con la recolección y la disposición final de desechos sólidos. Muchas de las municipalidades cuentan con camiones recolectores muy antiguos cuyo mantenimiento es costoso y en muchos casos la recolección es difícil, dado el mal estado de las vías. La basura por lo general no es clasificada y en el mejor de los casos se entierra en un relleno. Las quebradas son los sitios más usados para deshacerse de la basura y de las aguas servidas, por lo que se tienen graves problemas de contaminación de aguas superficiales –muchas de las cuales son usadas para riego en zonas periféricas de las ciudades.

Por otro lado, en las ciudades ecuatorianas también existe un gran problema con los asentamientos humanos en zonas expuestas a amenazas de origen natural: en el curso de lahares (flujos a veces catastróficos, de mezclas densas de partículas de roca y agua que fluyen de los volcanes) o sobre fuertes pendientes, en suelos inestables que incrementan los derrumbes y deslizamientos, en llanuras aluviales que se inundan cada invierno, etc.). La falta de control del crecimiento urbano genera problemas ambientales ya que se deforestan zonas de suelos inestables por ejemplo, sin añadir los innumerables problemas de salud por la falta de agua y la inexistencia de tratamiento de aguas servidas.

5) *La pérdida de biodiversidad*

Aunque el territorio ecuatoriano es pequeño (256 370 km²), es un país megadiverso: la fauna se ha catalogado en 3800 especies de vertebrados, 1550 mamíferos, 350 reptiles, 375 anfibios, así como 800 y 450 peces de agua dulce y salada, respectivamente. El Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuyo manejo está a cargo del Ministerio del Ambiente y abarca casi 47 000 km² (cerca del 18% del territorio nacional), repartidos en 26 áreas destinadas a la conservación de los recursos naturales (Ruiz, 2000). Existen áreas protegidas en las 4 regiones del país, siendo el 90% del territorio de Galápagos un solo parque nacional.

Debido a la necesidad de conservar los bosques en la cuenca amazónica (donde se encuentra un 'hotspot' mundial de biodiversidad), se declaró en 1999 dos zonas intangibles (Cuyabeno-Imuya y territorio Tagaeri y Taromenane) que liberan a más de 10 000 km² de las explotaciones maderera, petrolera y minera, de la colonización, y de cualquier otra actividad que ponga en riesgo las diversidades culturales y biológicas (Ruiz, 2000). Sin embargo, estas zonas se encuentran en franco riesgo a causa del no respeto de las reglamentaciones en beneficio del otorgamiento de garantías a la inversión de las compañías extranjeras.

3.2 **La investigación: objetivos, preguntas e hipótesis**

Tal como ha sido expuesto en los capítulos precedentes, el fortalecimiento de los centros urbanos pequeños constituye un centro de gran interés en el marco de los estudios sobre el desarrollo regional. En este sentido, la investigación se focalizó en el análisis de las interdependencias entre el mundo rural y el mundo urbano, identificando las dinámicas de relación que se establecen y contribuyendo así a una mejor comprensión del rol de los centros urbanos regionales y sus interacciones con los niveles nacional e internacional. Para esto, en función de las particularidades del contexto ecuatoriano, se seleccionaron como estudios de caso 3 centros urbanos regionales representativos de las 3 principales regiones ecuatorianas: Cayambe en la Sierra, Naranjal en la Costa, y Puyo en la Amazonía⁷⁵.

Cayambe se sitúa en la Sierra, relativamente cercana de Quito; Naranjal por su parte se sitúa en la región costera, vinculada a la ciudad de Cuenca (región de la Sierra) por una carretera en fase final de construcción. En ambos casos, se trata de CUR cuyo crecimiento económico está ligado al mercado internacional a través de actividades productivas volcadas hacia la exportación (floricultura, producción bananera, acuicultura). Si por un lado esta dinámica económica es indispensable para el desarrollo de ambas regiones, la misma tiene impactos negativos considerables: medioambientales ligados al monocultivo y a la utilización de pesticidas; dificultades en la gestión del territorio debido a la extensión de las explotaciones; vulnerabilidad del empleo sometido a las fluctuaciones del mercado; conflictos entre poblaciones locales y migrantes en búsqueda de trabajo.

Puyo por su lado, situado en el cantón de Pastaza, se perfila como un centro regional amazónico, vinculado a la región de la Sierra Central por vía terrestre. Su economía está basada fundamentalmente en pequeñas y medianas actividades económicas de carácter privado y en la fuerte presencia del Estado como empleador. Sin embargo, en tanto área de extracción de petróleo por un lado, y en cuanto a su situación estratégica por el otro, la región permite prever una dinámica comercial y turística relevante, que podría tener impactos medioambientales y de gestión del territorio importantes. Al mismo tiempo, la extensión del cantón, la complejidad de los intercambios urbano rurales y la fuerte presencia de población indígena representan un gran desafío para las autoridades locales.

⁷⁵ Un proceso de selección riguroso fue implementado en función de un conjunto de criterios conceptuales: de tamaño (entre 20 000 y 50 000 habitantes), de representatividad de las tres zonas del país y de dinamismo regional (al nivel económico, demográfico, de equipamiento e infraestructuras, políticas públicas, ordenamiento del territorio, y medioambiental). A ellos se agregaron criterios de tipo estratégico: la existencia de vínculos existentes o potenciales entre las autoridades locales y los socios de la investigación. Ver anexo 8.1.

Frente a estas realidades diferenciadas, nuestro trabajo ha permitido identificar las condiciones concretas en las cuales se establecen los límites y las oportunidades para un desarrollo territorial integrado en Ecuador.

3.2.1 Objetivos y preguntas de la investigación

Los siguientes objetivos han guiado el proceso de investigación-acción:

1. Analizar las dinámicas de interacción entre los centros urbanos seleccionados y sus zonas rurales, particularmente:

- Identificar los principales elementos que estimulan u obstaculizan una interacción eficaz entre los centros urbanos y las zonas rurales, es decir que favorezcan el desarrollo integral de actividades económicas y sociales así como una gestión coherente del territorio.
- Comprender el rol de los centros urbanos regionales y sus interacciones con los niveles regional, nacional e internacional en el marco de las políticas regionales y de los procesos de descentralización en Ecuador.

2. Elaborar e implementar una estrategia de aplicación de los resultados de la investigación en el marco de Agendas locales 21, procesos de gestión local participativos.

Estas preocupaciones fueron sintetizadas en tres preguntas específicas:

1. Cuales son los elementos que contribuyen a las dinámicas de desarrollo local y cuáles son los vínculos que se establecen entre lo rural y lo urbano en estos procesos?
2. Cómo se integran los centros urbanos regionales a las escalas regional, nacional e internacional?
3. Qué proposiciones pueden ser hechas a través de una Agenda local 21 para una gestión municipal que contribuye a un desarrollo regional más armonioso?

3.2.2 Hipótesis de la investigación

Aunque el desarrollo urbano en el mundo sigue marcado por la metropolización, debido al incremento de la población y al gran número de importantes aglomeraciones de más de un millón de habitantes (Bolay,1995), esta tendencia fuerte del proceso de urbanización, particularmente rápida en los países en desarrollo, tiende a ocultar un poco la complejidad del fenómeno urbano, y en particular el fortalecimiento de los centros urbanos de menor tamaño.

Recordemos primero cómo se distribuye la población urbana en el plano mundial y cómo esta distribución ha evolucionado en el transcurso reciente de nuestra época.

En el año 2000, la población urbana representaba el 47% de una población mundial estimada en 6.050 millones de individuos. Esta proporción actualmente es del 40% en el conjunto de los países en desarrollo y debería llegar al 48% en 2015 al 56% en 2030, crecimiento futuro que responde a tasas anuales de 2,6 luego de 2,1% anuales mientras que las mismas alcanzarán 0,5 y 0,3% en los países más avanzados (UNCHS, 2001).

La urbanización está marcada por un doble fenómeno de concentración y de polarización que favorece a las aglomeraciones muy grandes (metrópolis) como centros de decisión, de poder y de producción, en interacción permanente al nivel planetario. Su número aumenta, principalmente en las regiones de Asia, de América Latina y de África. Se estimaba que su número era de 83 en 1950, en 1995 se evaluaba que estas ciudades multitudinarias serían alrededor de 325 (Ayuntamiento de Lleida et al., 1999). Sin embargo, esta dinámica metropolitana no representa por sí sola la totalidad del proceso de urbanización. En efecto, al nivel mundial, el 53% de la población urbana reside en aglomeraciones de

menos de 500 000 habitantes. En América Latina, esta proporción de ciudades medianas y pequeñas, se eleva al 48%, mientras que en el otro extremo del espectro urbano, las aglomeraciones de más de 5 millones de habitantes representan el 20% de la población urbanizada (UN, 2002).

Lo cual nos permite afirmar que si estas ciudades de tamaño menor en la red mundial no gozan de una imagen tan fuerte, más directamente interdependiente de su medio ambiente regional y nacional como lo son las grandes metrópolis, ellas encierran un potencial de desarrollo que hay que comprender mejor si se desea guiarlo mejor y dominarlo al mismo tiempo.

Dos factores pueden servir como hipótesis para explicar esta “desconcentración” urbana:

- Por una parte, un efecto de saturación de las ciudades-madres (el centro de las aglomeraciones metropolitanas), la falta de espacio habitable y la sobre utilización de los equipamientos y servicios existentes conlleva una urbanización de las zonas periféricas (efecto de propagación), sin poner en juego sin embargo la primacía metropolitana.
- Por otro lado, un factor que junta los efectos de expulsión metropolitana (ligados a la contaminación, la inseguridad, el costo alto de la vida, etc.) y la atracción regional, en relación con una mejor calidad de vida (real o imaginaria) y una mejor oferta de repartición del empleo y de los servicios para la colectividad.

3.3 Metodología de trabajo y marco institucional

Para responder a las preocupaciones planteadas la metodología del proceso de investigación se apoyó en 2 postulados:

- Un rigor científico de los estudios realizados y los diferentes procedimientos emprendidos.
- Una operacionalidad de los resultados que permitió la integración de la investigación en un proceso de planificación y de gestión participativa.

La implementación del proceso científico que permitió abordar la problemática de investigación se basó en 3 aspectos prioritarios:

- Una *orientación cualitativa* a través de análisis de documentos y de entrevistas estructuradas condujo a identificar las dinámicas propias de cada CUR estudiado.
- Una *orientación cuantitativa* tendiente a aplicar, en cada uno de los tres CUR, una encuesta a una muestra representativa de la población, con el fin de evaluar de manera estadística los componentes socio-económicos de la misma, los niveles de organización de los diferentes actores locales, como también a profundizar y confrontar, en una escala más amplia, las dinámicas de relación urbano rurales identificadas en la fase cualitativa.
- La capitalización de los resultados obtenidos durante la fase de investigación en el marco de *foros de intercambio* con las contrapartes científicas, institucionales y sociales que integraron el proyecto en sus diferentes fases, tanto en el plano local como en el plano nacional. De estos debates han surgido recomendaciones y propuestas operativas –prioridades de intervención y actores implicados-, los cuales constituyeron los elementos motores para el lanzamiento de procesos Agendas locales 21 en los tres CUR asociados al trabajo realizado.

El proyecto de investigación-acción estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario e internacional de investigación, integrado por especialistas en planificación territorial y en las relaciones ciudad-campo; en ciencias sociales motivados por los movimientos migratorios, los actores sociales e institucionales y la economía regional y urbana (en particular las actividades formales e informales); así como del ambiente natural y construido que enfocan su atención en las degradaciones provocadas por el proceso estudiado y las maneras de remediarlo.

Este equipo fue constituido por un grupo de instituciones de investigación y de desarrollo:

- El Laboratorio de Sociología Urbana (LaSUR) de la Escuela Politécnica Federal de Suiza (EPFL), activo en la investigación urbana, en el cual desde hace más de 15 años, un equipo de colaboradores se ha especializado en el enfoque interdisciplinario (ciencias sociales, ciencias técnicas –arquitectura, urbanismo, ingeniería- y ciencias ambientales) de la problemática urbana en los países en desarrollo. A través de programas de investigación científica, de investigación-acción -que asocian no sólo las instituciones científicas sino también las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil-, de cursos y ciclos de enseñanza en el EPFL y en otras universidades extranjeras y del trabajo de consultoría con actores públicos y privados, el LaSUR contribuye al mejor conocimiento de las estructuras técnicas, económicas, sociales, políticas y culturales de los procesos urbanos. Sus actividades apuntan al mismo tiempo, a promover la implementación de soluciones innovadoras en materia de gestión urbana.⁷⁶
- El Centro de Investigaciones CIUDAD, una organización no gubernamental ecuatoriana especializada en problemáticas relacionadas con la ciudad, en Ecuador y otros países de América Latina. CIUDAD busca contribuir a hacer efectivo el ejercicio del derecho a una vida en la ciudad en condiciones justas y democráticas. Para ello, ha consolidado un espacio que promueve y acoge el debate sobre la problemática urbana y regional, poniendo énfasis en el desarrollo del pensamiento crítico, la formulación de políticas y en el diseño de alternativas para potenciar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y el fortalecimiento de diversos actores sociales e institucionales. Así, CIUDAD genera conocimientos y propuestas en los ámbitos relacionados con la democracia participativa y el desarrollo y la gestión territorial sustentables a través de procesos de investigación, formación, difusión, documentación, consultoría, asesoría, intervención, monitoreo, evaluación y acompañamiento, al nivel urbano, local, nacional e internacional⁷⁷.
- La Facultad de Arquitectura y Diseño (FAD) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), en Quito, Ecuador, la cual estuvo implicada en la primera fase de la investigación⁷⁸ en colaboración directa con CIUDAD. Se trata de una facultad reciente de arquitectura cuya ambición es dar acceso a los estudiantes y a los jóvenes profesionales de lo urbano a la problemática socio-económica ligada a toda actividad de planificación y de construcción.

El proyecto ha estado supervisado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), por medio de su oficina de coordinación en Ecuador. La COSUDE, así como los otros socios del Comité Consultivo constituido en el marco del proyecto –el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) – fueron regularmente asociados a la evaluación del avance de las tareas durante las reuniones anuales científicas de coordinación, enfocadas a aconsejar a

⁷⁶ El LaSUR (ex IREC o Instituto de investigación sobre el medioambiente construido) forma parte del Instituto de Desarrollo Territorial (INTER) de la Facultad del Medioambiente Natural, Arquitectónico y Construido (ENAC) de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne, Suiza (EPFL). Presente en diferentes países de América Latina, como también en Vietnam y algunos países africanos, numerosas investigaciones y programas de formación han sido financiados gracias a la obtención de fondos provenientes de instituciones públicas suizas como el Fondo Nacional de la Investigación Científica (FNRS) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), como también de organizaciones internacionales y de fundaciones extranjeras. Desde 2001, el LaSUR está implicado en el Polo Nacional de Competencias en Investigación Norte-Sur (NCCR N-S), como responsable del Proyecto Individual 5 (IP5) “Prácticas sociales y empoderamiento en las sociedades urbanas”. El NCCR N-S es un proyecto internacional, presente en los 5 continentes, gracias a una red de 8 instituciones suizas y sus contrapartes en los países del Sur (<http://nccr-ns.epfl.ch>).

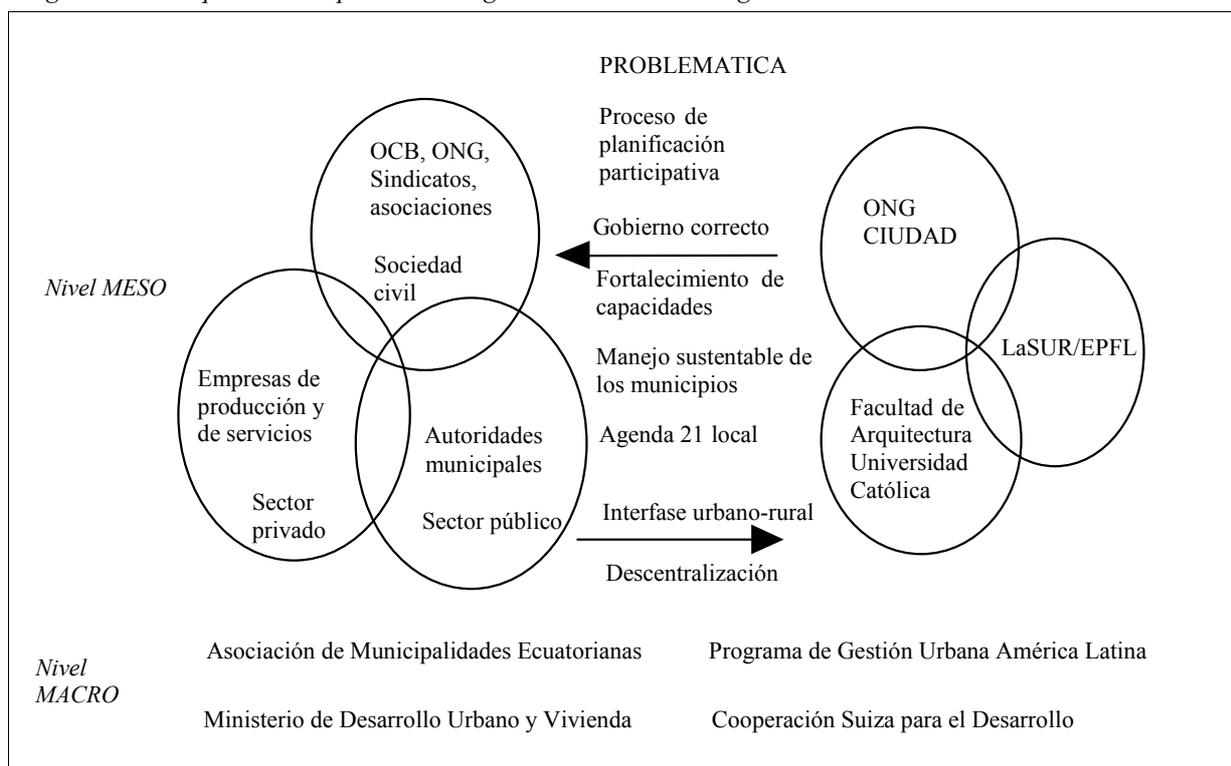
⁷⁷ CIUDAD promueve y participa en redes y alianzas estratégicas locales, regionales y globales en los ámbitos de interés institucional; con estas acciones ha logrado un reconocido posicionamiento en el medio académico nacional y continental. Augusto Barrera coordinó el proyecto en Ecuador desde 2001 hasta noviembre 2002, y siguiendo su promoción como Secretario de la Planificación y del Diálogo Social a la Presidencia de la República, fue reemplazado por Lucía Ruiz.

⁷⁸ A través la implicación de Diego Carrión como coordinador de la investigación en Ecuador, antes de su nominación como Director General de Gestión del Desarrollo y Director de Territorio y Vivienda del MDMQ-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en noviembre 2000.

los ejecutores en el correcto desarrollo del proyecto y a verificar la calidad científica y técnica de la investigación.

Cabe señalar que el proyecto se realizó en concertación entre las contrapartes científicas, organismos de desarrollo y actores en el campo, lo cual facilitó la transferencia de conocimientos científicos y su reintegración bajo formas de “guías básicas” y de instrumentos de trabajo operacionales. Se trata de un procedimiento interactivo que intenta profundizar la investigación a medida que ésta avanza, puntualizar soluciones operacionales en relación con la gestión municipal y la interrelación urbano-rural y proponer insumos al nivel nacional e internacional con respecto a la problemática de la descentralización y del desarrollo regional.

Figura No.2: Esquema conceptual de la organización de la investigación



Fuente: Equipo de investigación LaSUR-CIUDAD

4 ANÁLISIS A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO

A continuación se presenta el análisis del desarrollo local en los tres estudios de caso seleccionados (Cayambe, Naranjal y Puyo). Cada uno de los centros urbanos y su entorno rural se describen de manera individual⁷⁹, poniendo énfasis en las interfases urbano-rurales a partir del diagnóstico del cantón basado en las diferentes dimensiones estudiadas:

- Las características físico-geográficas del cantón.
- La dinámica demográfica, particularmente el crecimiento poblacional y los flujos de migración, los cuales ilustran las relaciones que se establecen en la interfase urbana-rural en términos de educación, fuerza de trabajo, bienes y servicios.
- La dotación de infraestructuras y servicios –vías, cobertura de agua y alcantarillado, recolección de desechos sólidos y telecomunicaciones, así como niveles de educación, salud y pobreza.
- La dimensión económica, que permite identificar las actividades productivas más dinámicas, a través las características del empleo y de la economía urbana y rural.
- Los problemas ambientales, incluyendo los riegos de origen natural y los vinculados a las actividades humanas.
- La dimensión político-institucional, que hace referencia a las fuerzas políticas en la gestión, la estructura administrativa, la gestión del territorio, las funciones y competencias del gobierno local en el marco de la descentralización y de varias innovaciones institucionales.
- La dimensión sociocultural, que permite relevar una tipología de actores locales, destacar elementos sobre el tejido social e institucional, identificar la estructura del sistema de actores, los espacios públicos, las intermediaciones del sistema político y la representatividad de los actores políticos.

Este análisis resulta del proceso de investigación (fase cualitativa y cuantitativa) conducido por el equipo de investigadores y realizado en amplia colaboración con los socios locales.

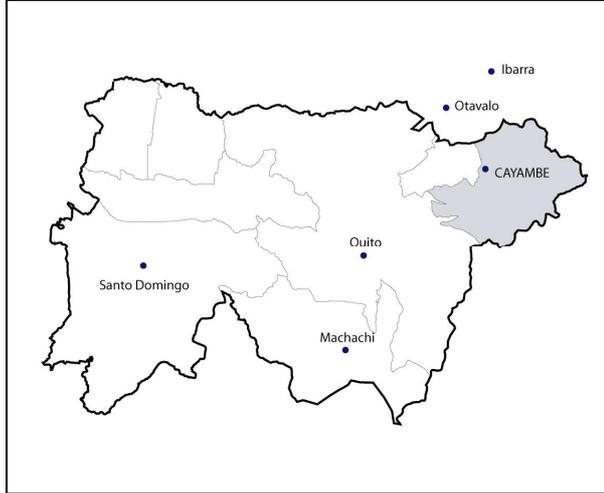
⁷⁹ Por la similitud de la metodología empleada para recolectar la información en los 3 casos, cierta información de base (por ejemplo las fuentes de datos relativos a la inmigración o las definiciones de los indicadores de pobreza) como también algunos elementos conceptuales (como la explicación de las redes de actores de Villasante) aparecen solamente en el primer estudio de caso.

EL CANTON CAYAMBE

Mapa 2: El cantón Cayambe en la división provincial



Mapa 3: El cantón Cayambe en la Provincia Pichincha



Superficie: 1350 km².

Ubicación: Provincia de Pichincha, en la región de la Sierra.

Altitud: 2600 msnm hasta 5790 msnm.

Temperaturas medias: 3 a 6°C en las zonas altas, 12 a 24°C en la zona del valle.

Riesgos naturales: deslizamientos, sismos, cenizas provocadas por erupciones.

Parroquias: 8 (3 urbanas: Cayambe, Ayora y Juan Montalvo; 5 rurales: Ascáubi, Cangahua, Otón, Santa Rosa de Cusubamba y Olmedo).

Población (2001): 69 800 habitantes (urbana 44%; rural 66%).

Población inmigrante extra-provincial de más de 5 años (2001): 5.8% de la población total.

Etnicidad rural (1995): 69.4% (Pichincha 9.6%; Sierra ± 22.7%).

Cobertura de servicios (2001):

	Cantón	Urbano	Rural
Obtención de agua por tubería	41.2%	65.9%	21.5%
Red de alcantarillado	48.5%	86.4%	15.0%
Servicio de recolección de basura	49.5%	88.2%	15.2%
Servicio eléctrico	90.5%	96.2%	84.4%
Servicio telefónico	22.3%	37.7%	8.7%

Analfabetismo (mayores 15 años, 2001): 14.7% (mujeres 20%, hombres 9.1%) (urbano 6.4%; rural 18.5%)

Mortalidad infantil (1990): 81‰ (urbano 46.1‰; rural 96.4‰).

Desnutrición crónica (menores de 5 años, 1990): 62.9% (urbano 50.5%; rural 68.5%).

Índice de oferta en salud (1999): 44.5 (nacional 49.2; provincial 53.3).

Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (2001): 70% (urbano 46.3%; rural 88.4%).

Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (2001): 42.2% (urbana 15.9%; rural 62.9%).

Incidencia de la pobreza de consumo (1990): 79.1% (urbano 72.6%; rural 86%).

Brecha de la pobreza de consumo (1990): 41.3% (urbano 36.9%; rural 45.9%).

Economía (2001): la floricultura es la base económica del cantón. Aparte de eso, la economía rural, ante todo familiar, radica tradicionalmente en la agricultura y la ganadería (50.6% de la PEA cantonal, incluyendo la floricultura). La economía urbana es de comercio y prestación de servicios esencialmente. El asalariado privado (47%) y el cuenta propia (27%) dominan la estructura de la PEA.

Salario promedio mensual (2002): \$172 (urbano \$201; rural \$143).

Índice de Gestión municipal: 37.3

Alcalde (2000-2004): Diego Bonifaz.

Fuentes de los datos: INEC, VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2001; Encuesta CIUDAD-LaSUR (noviembre 2002); ODEPLAN-SIISE-PRODEPINE, V Censo de población de 1990, proyección a 1995 (SIISE, versión 3.5, 2003); Estadísticas de recursos y actividad de salud, ERAS, del INEC; PNUD IDH 1999; INFOPLAN 1999

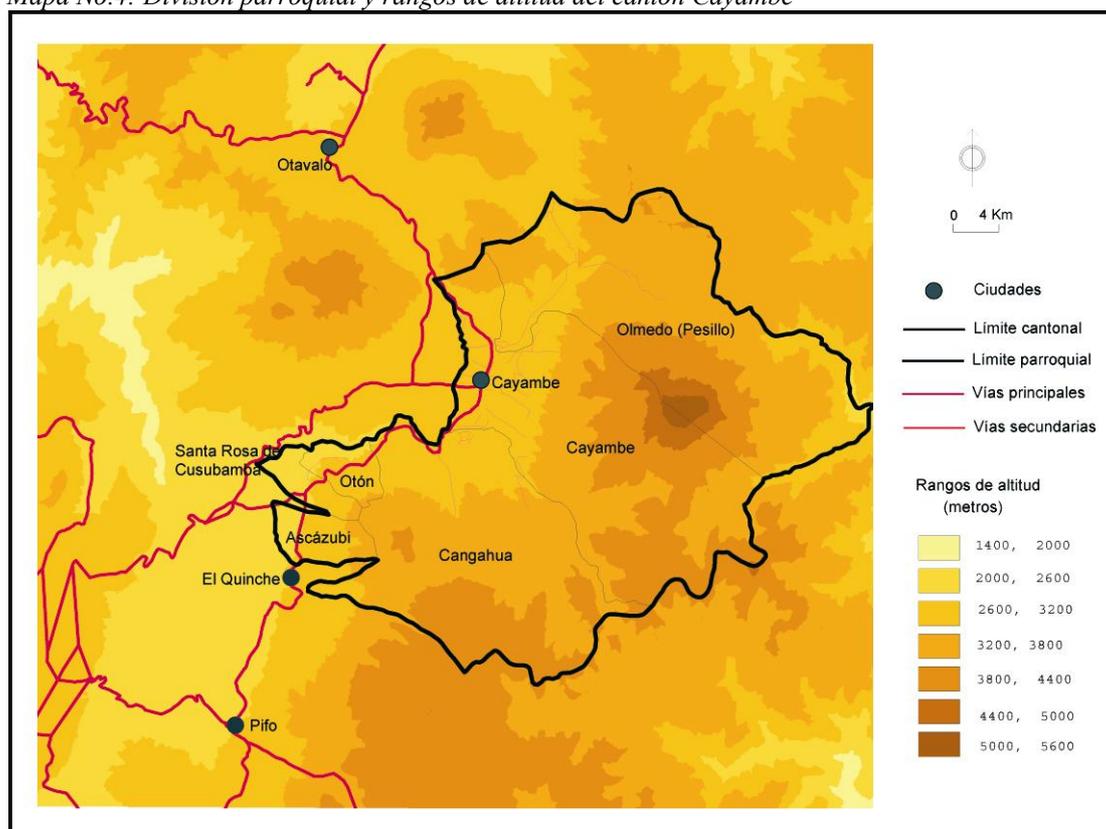
Fuente de las mapas: SIISE-INFOPLAN, elaborado en el software cartográfico Savane por Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR.

4.1 Análisis del desarrollo local en el cantón Cayambe

4.1.1 Características físico-geográficas

El cantón Cayambe se ubica sobre la línea ecuatorial (latitud 0°00'), tanto en la zona del valle interandino como en la de estribaciones de la cordillera oriental, cubre zonas desde los 2600 msnm hasta 5790 msnm –la altura del volcán Cayambe. Por eso cuenta con diferentes pisos ecológicos, así como variaciones de temperatura importantes (12-24° en la zona del valle y 3-6° en las zonas altas). Al igual que en toda región ecuatorial, los regímenes de temperatura tienen una fuerte variación diaria (hasta 10°) y poca variación anual, y el número de horas de sol es alto.

Mapa No.4: División parroquial y rangos de altitud del cantón Cayambe



Fuente: SIISE, INFOPLAN, IRD (digitalización de curvas de nivel en base a cartas topográficas IGM)
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El cantón Cayambe es relativamente pequeño: tiene una superficie de 1350 km², lo que representa un 10.4% de la provincia de Pichincha. El cantón comprende 8 parroquias: 3 urbanas –Cayambe, Ayora y Juan Montalvo⁸⁰ - y 5 rurales –Ascázubi, Cangahua, Otón, Santa Rosa de Cusubamba y Olmedo⁸¹.

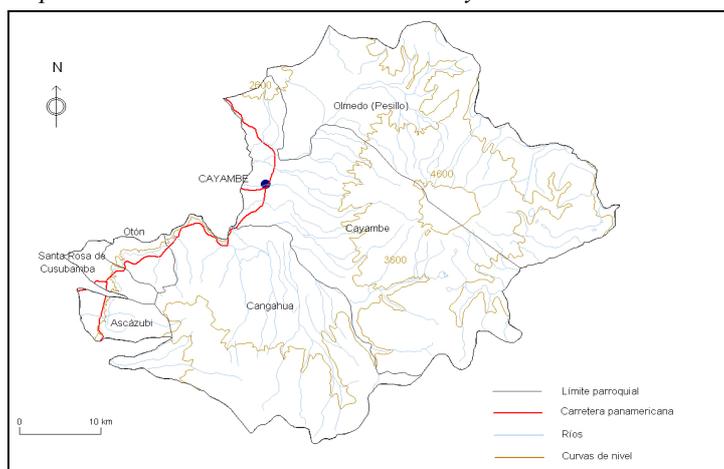
⁸⁰ Ayora y Juan Montalvo son conurbaciones de la ciudad de Cayambe, por lo que no aparecen en los mapas (pero están reclamando ser parroquias rurales, lo que según la Constitución actual de 1998 les permitiría elegir al Presidente de la Junta Parroquial en votación popular).

⁸¹ La clasificación oficial de área urbana o rural en Ecuador responde a un criterio político-administrativo y no está relacionado con elementos como el grado de densificación, la cobertura de servicios e infraestructura u otros criterios que pudieran caracterizar los procesos de urbanización. El SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador), que difunde de manera magnética el procesamiento estadístico del país, señala que “áreas o zonas urbanas” se refieren a los asentamientos o “núcleos urbanos” que son capitales provinciales y cabeceras cantonales o municipios según la división político-administrativa vigente en el país, sin tomar en cuenta su tamaño. Las “áreas rurales” incluyen las cabeceras parroquiales, otros centros poblados, las periferias de los núcleos urbanos y la población dispersa (SIISE versión 3.5, 2003). Esta definición recoge el criterio del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC). Para efectos de la investigación CIUDAD-LaSUR se mantuvo el criterio usado por el INEC, a fin de

La carretera Panamericana cruza Cayambe y conecta el cantón, al norte con Otavalo e Ibarra y por lo tanto con la frontera colombo-ecuatoriana, y al sur con el Distrito Metropolitano de Quito⁸². La conexión con la Amazonía es, en cambio, prácticamente nula, a pesar de que Cayambe limita con la provincia amazónica de Napo. Ello se debe a la inexistencia de vías de comunicación terrestre debido sobretodo a la irregular topografía de la cordillera oriental.

En el cantón existe un área natural protegida, la reserva ecológica Cayambe-Coca (creada en 1979), que incluye el nevado Cayambe y las cuencas hidrográficas que de él se desprenden. En efecto, debido a su ubicación al pie del volcán, el cantón cuenta con numerosas fuentes de agua –cuya calidad es garantizada por la vegetación de páramo- y suelos muy fértiles por el alto contenido en minerales, principalmente en la parte norte y en el valle. De hecho, es la fuente de la mayor parte del agua que llega para las plantaciones florícolas de Cayambe y Quito, incluso para consumo humano en la capital.

Mapa No.5: Sistema hídrico del cantón Cayambe



Fuente: SIISE-INFOPLAN. Mapas elaborados en el software cartográfico Savane
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.1.2 Dinámica demográfica

Según los datos del Censo del 2001 (INEC, 2001), la población total del cantón Cayambe es de 69800 habitantes, de los cuales el 44% (30473) se encuentran en el área urbana y 66% en el área rural. Las parroquias más grandes y pobladas son Cayambe y Cangahua.

a. Crecimiento poblacional

A partir de la década de los noventa, la población del cantón Cayambe ha crecido a una tasa anual de 3.6%, donde la población pasó de 46 938 en 1990 a 69 800 en el 2001. Esta tasa es muy alta si se toma en cuenta que la tasa de crecimiento anual del país es de 2.1% en el mismo periodo, y que en la década de los ochenta hubo un crecimiento menor en Cayambe al de la media nacional (1.5%). Además, este fenómeno de acentuado crecimiento demográfico contrasta notoriamente con las tendencias observadas en el país estos últimos años.

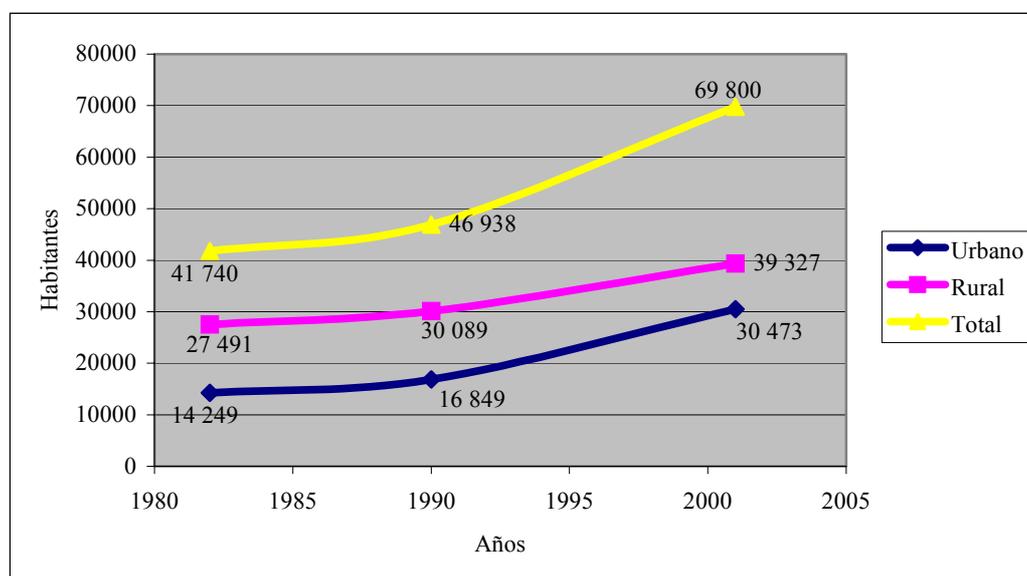
Este incremento de población de 50% fue más pronunciado en la población urbana, con una tasa de 5.4% (cerca de 14 000 personas). El área rural también creció pero a un ritmo menor, con una tasa

poder utilizar la información censal sobre población y vivienda y presentar elementos de comparación en el tiempo y con otras zonas del país.

⁸² Quito, así como su aeropuerto internacional, se encuentra a 75 km al suroeste de la ciudad de Cayambe, lo que tiene importante implicaciones evidenciadas por el flujo de personas, bienes y dinero.

anual de 2.4% (más de 9000 personas). Sin duda, el crecimiento tanto urbano como rural responde a la dinámica generada por el boom de la floricultura y el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el cantón.

Gráfico No.4: Crecimiento poblacional del cantón Cayambe 1982-2001



Fuente: INEC, Censos de Población de 1982, 1990 y 2001
Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

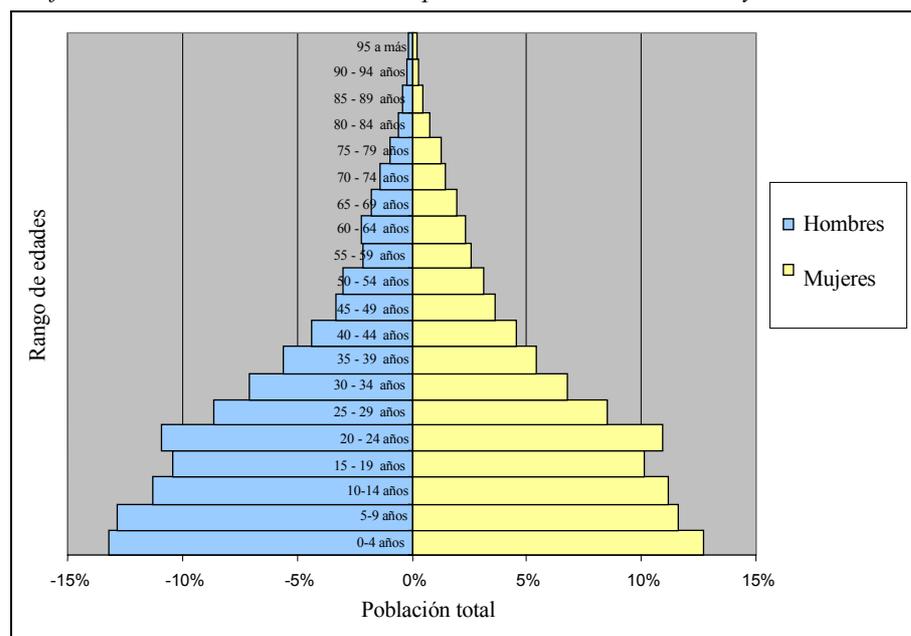
El cantón Cayambe tiene una densidad poblacional de 58 hab/km², que es mayor que la media nacional (47.4 hab/km²), mientras que en las parroquias rurales esta relación es de 41.2 hab/km².

Cuando la población urbana es mayoritariamente mestiza, la población campesina es mayormente indígena: la media cantonal de etnicidad rural es de 69.4% frente a la media nacional de 13.9% (SIISE). La población indígena de Cayambe pertenece, en su gran mayoría, al Pueblo Kayambi (que está constituido por 168 comunidades ubicadas en los cantones Cayambe, Otavalo, Ibarra, Pedro Moncayo y Chaco).

La pirámide de edad para la población de Cayambe refleja un claro proceso de inmigración de población en edades productivas (15-34 años), agudizado durante la última década, lo que se observa en el ensanchamiento de la estructura en los grupos entre 15 y 34 años, tanto para hombres como para mujeres. Esta característica se manifiesta en mayor medida en el grupo de edad de 20 a 24 años, población que elige como lugar de residencia la zona urbana de Cayambe, aunque su lugar de trabajo se ubique básicamente en las áreas donde se desarrolla la próspera actividad florícola de exportación.

Al nivel general del país se destaca una tendencia a la reducción de la proporción de menos de 5 años en la estructura de las edades, esa es una tendencia más pronunciada en el ámbito urbano. En el caso de Cayambe se observa que esta tendencia también es claramente manifiesta al nivel rural. Esta disminución se explicaría por una menor tasa de fecundidad (probablemente por la articulación de las mujeres en edad reproductiva a la actividad productiva –alrededor del 40% de mano de obra en actividades florícolas es femenina), o por el aumento en la mortalidad, lo que es menos probable, si se considera que la mortalidad infantil ya era elevada en la década de los noventa (96.4‰).

Gráfico No.5: Pirámide de edad de la población total del cantón Cayambe



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La actividad florícola y otros elementos como la expansión de infraestructura de la ciudad genera el dinamismo de otras actividades de servicios y comercio y un efecto de atracción poblacional importante, provenientes tanto de las áreas rurales del cantón como del resto del país.

b. Flujos migratorios

1) Inmigración

Para el desarrollo de este acápite se hace referencia a dos fuentes de información: la publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) que proporciona información al nivel cantonal en base al Censo de noviembre del 2001, y la información levantada a través de la encuesta de hogares realizada en el marco del proyecto CIUDAD-LaSUR en noviembre del 2002⁸³.

Los flujos inmigratorios responden a dos tipos de determinantes: por un lado la capacidad de atracción –real o imaginada- de la zona de inmigración, en general relacionada a mejores oportunidades de trabajo (en el caso de Cayambe básicamente en la floricultura, pero también en el sector comercio y servicios), por otro lado la expulsión de las zonas de origen (nacionales o extranjeras), en general asociada a la falta de oportunidades de empleo. En el caso de los inmigrantes colombianos, la situación de violencia –más recientemente agudizadas con el tema del Plan Colombia-, la falta de oportunidades laborales y la cercanía con la frontera con Colombia también favorece este flujo.

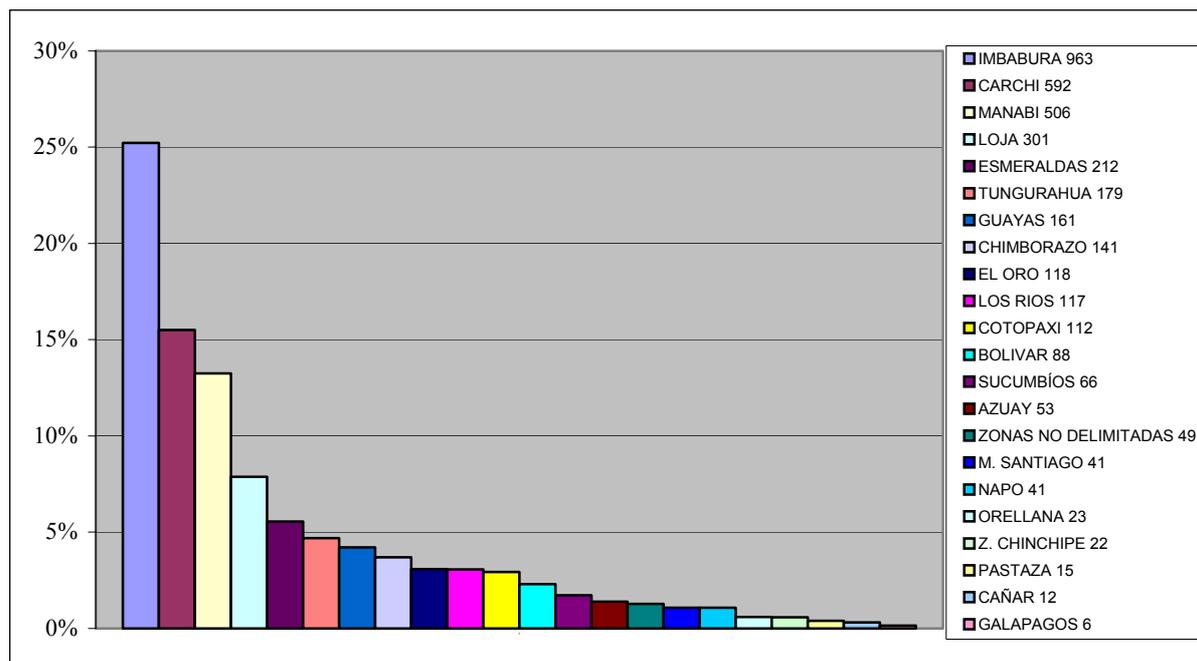
Según los datos del VI Censo de Población 2001, la población que llegó a Cayambe desde hace 5 años o más fue 4078 personas, lo que representa el 5.8% en relación a la población cantonal. De estos, son

⁸³ Los datos censales sobre lugar de proveniencia de la población inmigrante únicamente están publicados al nivel de provincias, es decir que esta desagregación sólo permite identificar la inmigración interprovincial y no los flujos intraprovinciales, además registran la inmigración de hace 5 años o más. A contrario, la encuesta CIUDAD-LaSUR permite caracterizar el flujo intraprovincial (en este caso, población que proviene de otros cantones de la Provincia de Pichincha hacia el cantón Cayambe), diferenciando su origen urbano y rural. Además permite determinar el flujo migratorio desde el momento de la encuesta hacia atrás. Siempre ha que tomar en cuenta que son datos referenciales en la medida en que el marco muestral es menos representativo al nivel de desagregación de este grupo poblacional.

3769 (92%) que provenían de otras provincias (diferentes a Pichincha), 190 provenían del exterior (4.6%), 49 de zonas no delimitadas del Ecuador y 70 no declararon la procedencia.

Tomando en cuenta los 3769 personas provenientes de las distintas provincias del país, la mayoría provenía de provincias cercanas como Imbabura (25.2%), Carchi (15.5%) o Manabí (13.3%) (INEC, 2001). Pero también –aunque sea en menor proporción- de zonas muy alejadas como la Provincia de Loja (8%), provincia fronteriza con el Perú, que es una zona tradicional de expulsión de población por los problemas de sequía. Esto ha generado que en los lugares de destino exista grandes conglomerados como las “colonias de lojanos” en Santo Domingo de los Colorados, o en la zona de expansión Amazónica (la capital de Sucumbíos se llama “Nueva Loja”).

Gráfico No.6: Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Cayambe⁸⁴



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La estructura de inmigrantes por edades revela que la atracción a Cayambe tiene una alta concentración en el grupo de 20 y 29 años (42.9%), grupo de edad con una alta potencialidad como población económicamente activa. Pero también hay un porcentaje de inmigración entre 5 y 19 significativo del orden del 30.5%, mientras que los inmigrantes entre 30 y 54 años representan el 22.5%. Esta situación puede indicar que la migración no es únicamente de trabajadores, sino que se trata de familias completas (cónyuges, hijos, padres, otros). Se puede imaginar que la mayoría de la fuerza laboral inmigrante se articula a la actividad florícola o a actividades urbanas informales (como pequeños comercios) y que aún cuando trabajan en el campo, viven más bien en la ciudad.

Cuadro No.18: Estructura de inmigrantes totales al cantón Cayambe por grupos de edad

5-14 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-54 años	+54
16.5%	14.0%	25.6%	17.3%	22.5%	4.1%

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

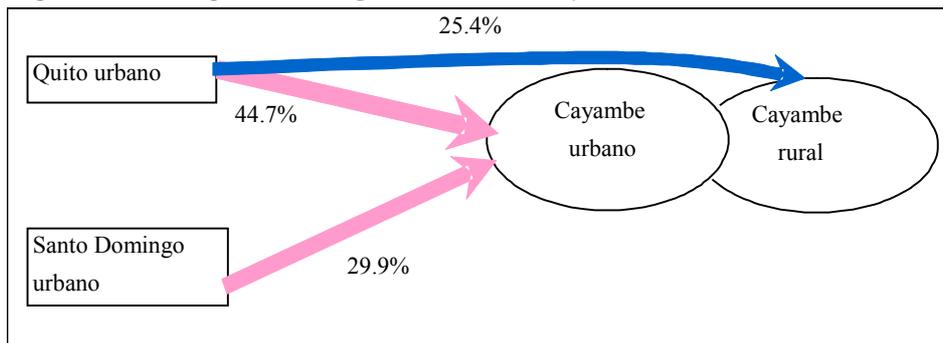
Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

⁸⁴ Población que inmigró desde más de 5 años.

En cuanto a la inmigración nacional, la encuesta CIUDAD-LaSUR permite ver su estructura según lugar de procedencia por cantones. Según la encuesta, dos tercios de los inmigrantes provienen de otras provincias del país y un tercio proviene de la provincia de Pichincha.

En cuanto a la población inmigrante intraprovincial, según la encuesta, del total de inmigrantes de Pichincha, 32.5% provienen de Quito, 22.9% de Tabacundo y 14.1% de Santo Domingo. El resto de inmigrantes proviene de Calderón, El Quinche, Guayllabamba, Pacto, Pomasqui y Tambillo. Si se intenta desagregar esos flujos según lugar de proveniencia entre origen urbana y rural, los resultados muestran que urbanos como rurales se dirigen al mismo ambiente que al de donde vienen. Así, los inmigrantes provenientes de zonas urbanas de grandes ciudades como Quito o Santo Domingo se dirigen, en su gran mayoría, hacia la zona urbana de Cayambe como se observa en la Figura No.3.

Figura No.3: Inmigración intra-provincial hacia Cayambe desde zonas urbanas de otros cantones⁸⁵

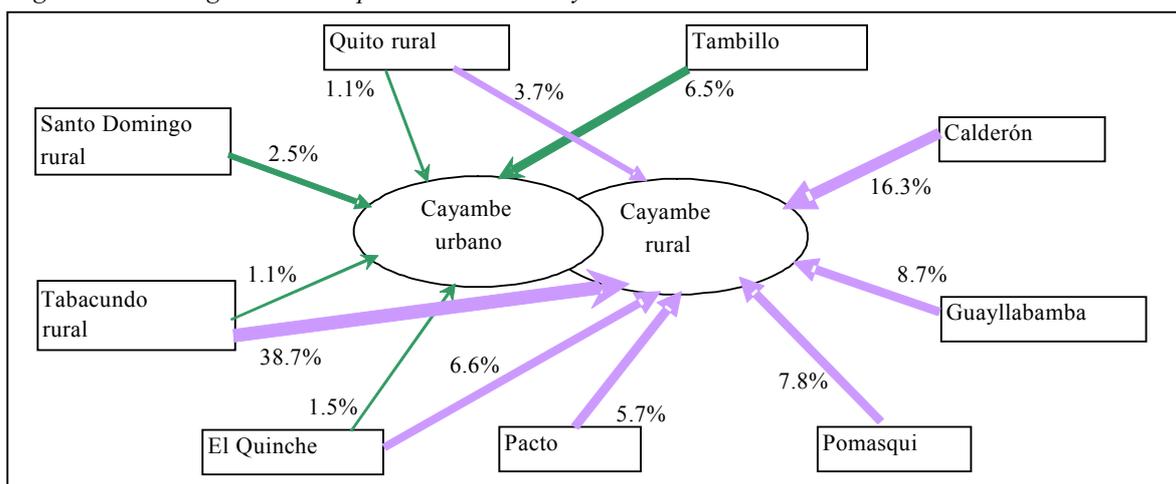


Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Similarmente, es interesante observar que el principal flujo migratorio de proveniencia rural se establece en el medio rural (Figura No.4), en gran parte desde Tabacundo rural, cabecera cantonal de Pedro Moncayo, fronterizo con Cayambe y de similar desarrollo de la actividad florícola. La inmigración campo-campo proviene de aquellas parroquias cercanas a Cayambe, por lo que la cercanía a los servicios que este cantón ofrece es mayor que la propia capital Quito. Sin embargo, la principal razón para poblar la zona rural de Cayambe ha sido la próspera actividad florícola.

Figura No.4: Inmigración intra-provincial hacia Cayambe desde zonas rurales de otros cantones⁸⁶



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

⁸⁵ Inmigración desde zonas urbanas hacia el cantón de Cayambe (flechas claras: hacia la zona urbana; flecha oscura: hacia las zonas rurales).

⁸⁶ Inmigración desde zonas rurales hacia el cantón de Cayambe (flechas oscuras: hacia la zona urbana; flechas claras: hacia las zonas rurales).

2) Emigración

En términos de emigración internacional, según la encuesta CIUDAD-LaSUR, 1233 personas salieron del cantón Cayambe en los últimos 5 años, lo que con una población cantonal residente en el 2001 de 69 800 habitantes, representa 1.8% de la población.

57% de los emigrantes son hombres y 43% mujeres. Los motivos para emigrar fueron: i) buscar trabajo (75%), ii) mejorar ingresos (10%), iii) motivos familiares (10%), lo que puede responder a la necesidad de reunirse con miembros de la familia que emigraron anteriormente; y, iv) motivos de estudio (6%).

Los principales destinos de los emigrantes del cantón –como está ocurriendo al nivel de la Sierra ecuatoriana- son España (90%), seguido por Italia (4.5%), Estados Unidos (3.7%) y Chile (1.9%).

La emigración internacional se inició en las ciudades, sin embargo esta tendencia a emigrar se ha extendido al área rural. Así, de los emigrantes el 67% residía en la ciudad de Cayambe, cuando 33% eran del sector rural (por ejemplo gente de Cusubamba y Olmedo se ha ido a Italia).

Como la encuesta tomó en cuenta la emigración en los últimos 5 años, se destaca que el año 2001 fue el de más fuerte emigración (concentra el 41% del quinquenio), mientras que en el 2000 salió el 28%, y en el 2002 el 21% de los emigrantes. Al nivel rural el 90% salió entre 2000 y 2001.

La mayoría de los emigrantes son jóvenes: 20% entre 18 y 19 años y 63% entre 20 y 30 años, mientras que el 16% tiene entre 30 y 46 años. Los hombres emigran más tempranamente que las mujeres (el 39% de los varones emigrantes tenía menos de 20 años, un 43% entre 20 y 30 años). En las mujeres, la emigración se concentra en el grupo de 20 a 30 años (92.2%) y sólo 7.8% entre 30 y 40 años.

Cuadro No.19: Emigración internacional de la población del cantón Cayambe

	Urbana	Rural	Total
% emigrantes, últimos 5 años	66.7	33.3	100
% emigrantes en 2000-01	52.1	90.3	61.7
% emigrantes entre 20 y 30 años	57.2	81.9	63.4
% emigrantes a España	92.4	81.9	89.8
% emigrantes a Estados Unidos	5	-	3.7
% emigrantes a Italia	-	18.10	4.50

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Existe también una emigración nacional desde el cantón Cayambe, sobre todo hacia la capital Quito. Esta tendencia se explica sobre todo por las oportunidades de trabajo y del sistema educativo (educación secundaria y superior) que ofrece la capital, aunque la proporción puede haber disminuido por las nuevas ofertas del centro urbano regional (extensión universitaria, infraestructura de salud, empleo, etc.).

3) Flujos de educación, trabajo, bienes y servicios

Para evaluar mejor el poder de atracción y retención demográfica del centro urbano regional Cayambe, la encuesta realizada por CIUDAD-LaSUR incorporó ciertas preguntas para conocer los flujos o desplazamientos de personas dentro del cantón –flujo intra-cantonal de personas entre las parroquias o hacia la cabecera cantonal- y fuera del cantón –flujo de personas hacia otras localidades o ciudades

fuera del cantón, que puede ser dentro de la provincia (intra-provincial) o fuera de ella (inter-provincial). Estos flujos tienen que ver con 3 ejes temáticos: educación, trabajo y compra de bienes y servicios⁸⁷.

a) *Flujos de educación*

Más de la mitad (51.6%) de los estudiantes del cantón Cayambe realizan sus estudios en la cabecera cantonal. Los mayores desplazamientos se realizan desde las parroquias urbanas de Juan Montalvo (90.80%) y Ayora (54.20%). Desde las parroquias rurales de Ascázubi, Cusubamba y Olmedo se desplazan alrededor del 20% de los estudiantes.

Por otra parte, más de la mitad de los estudiantes de las parroquias de Ascázubi (50%), Cangahua (65%) y Otón (68%) estudian en sus propias parroquias, mientras que esta relación aumenta hasta 73% en Olmedo (esta parroquia tiene menos facilidades de conexión vial que las otras que se encuentran atravesadas por la Panamericana).

Moverse de una parroquia rural a otra por razones de educación no es común, sin embargo esta movilidad se observa en Santa Rosa de Cusubamba (12%), estudiantes que probablemente se dirigen a Otón o Ascázubi, parroquias que están más cerca.

Los porcentajes de la población que estudia fuera del cantón en otra ciudad o centro poblado depende de la ubicación de la parroquia. Las parroquias más cercanas al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) –Cusubamba, Ascázubi y Otón- son las que registran mayor porcentaje de flujo de estudiantes hacia “otra ciudad” (entre el 20 y 30%). Un buen porcentaje de estudiantes de Cayambe también sale del cantón para estudiar. Del total de desplazamientos de estudiantes fuera del cantón, el 58% se va a Quito, 11% a Ibarra (la capital de la provincia de Imbabura), 12% a Otavalo (otra ciudad grande del cantón Imbabura) y 8 % a El Quinche⁸⁸. En este flujo estudiantil juega mucho la facilidad de la carretera y la frecuencia de medios de transporte.

⁸⁷ Con este análisis de flujos espaciales se puede observar la capacidad de retención o expulsión en función de estas tres actividades (educación, trabajo y compra de bienes y servicios). La información se presenta para las 3 parroquias urbanas (Cayambe, Juan Montalvo y Ayora –aquí se presenta la información disponible para estas dos últimas parroquias en consideración de la fuerte tradición a diferenciarse y supertensión de convertirse en “parroquias rurales”) y las 5 parroquias rurales (Ascázubi, Cangahua, Cusubamba, Olmedo, Otón). La información permite conocer cómo es el movimiento de personas entre el cantón y otras ciudades con las cuales tiene relaciones, ya sean educacionales, laborales o de comercio. Los flujos pueden ser intracantonales (“En la cabecera cantonal” es movilidad desde las parroquias rurales a la cabecera cantonal, “En otra parroquia” se refiere a la movilidad desde una parroquia hacia otra parroquia en el cantón), intraprovinciales e interprovinciales (“Otra ciudad”: esto es fuera del cantón, puede ser en la misma provincia o en otra provincia del país). No hay flujo cuando la respuesta es “En esta parroquia” o cuando los habitantes de la parroquia Cayambe indican “en la cabecera cantonal”, pues se refieren a la misma parroquia urbana.

⁸⁸ Lugar de destino de quienes estudian fuera del cantón, por parroquia según el nivel de enseñanza: a) Los estudiantes de Ascázubi se trasladan hacia El Quinche y Quito para la instrucción secundaria (22% y 77% respectivamente), mientras que la enseñanza superior se hace exclusivamente en Quito; b) En Cusubamba, la mayor parte de los flujos estudiantiles se hace hacia El Quinche (76%) incluso para la instrucción primaria (casi 70%) y la totalidad de estudiantes secundarios; c) En Otón aquellos que estudian fuera para los niveles de educación secundaria y universitaria se dirigen a Quito; d) En las parroquias urbanas de Ayora y Juan Montalvo, los flujos se hacen exclusivamente a Quito y únicamente para la instrucción superior y postgrado; e) En Cayambe la situación es más heterogénea: un poco más de la mitad de la población se traslada a Quito para la secundaria, una tercera parte a Otavalo y un 7% a Ibarra; f) Para la instrucción superior en la parroquia Cayambe, el flujo más importante se hace hacia Quito (65%) y Ibarra (20%); g) Por la cercanía de la parroquia Olmedo con el norte de la provincia, el total de los flujos fuera del cantón para estudiar la secundaria lo hacen en Ibarra; h) El caso de Cangahua llama la atención ya que las personas que salen de su parroquia lo hacen únicamente a Cayambe para la alfabetización.

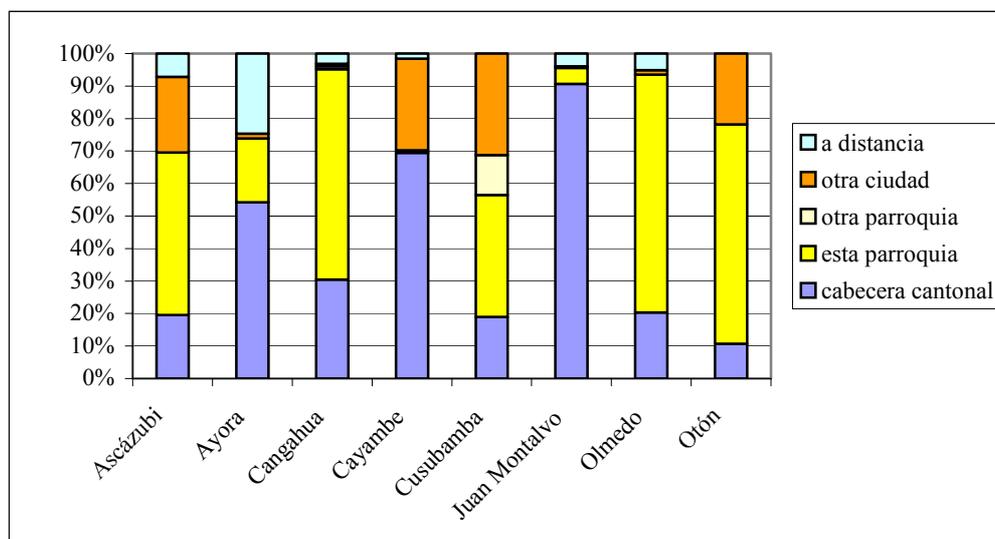
Cuadro No.20: Distribución de la población del cantón Cayambe por lugar de estudio

		¿Dónde estudia?					Total
		Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	A distancia ⁸⁹	
Parroquia	Ascázubi	19.5%	50.0%	-	23.3%	7.2%	100%
	Ayora	54.2%	19.7%	-	1.4%	24.7%	100%
	Cangahua	30.5%	64.8%	0.9%	0.8%	3.1%	100%
	Cayambe	69.5%	-	0.8%	28.2%	1.6%	100%
	Cusubamba	19.0%	37.5%	12.3%	31.2%	-	100%
	Juan Montalvo	90.8%	4.9%	-	0.5%	3.9%	100%
	Olmedo	20.3%	73.2%	-	1.4%	5.1%	100%
Otón	10.7%	67.5%	-	21.8%	-	100%	
Total		51.6%	28.9%	1.0%	13.9%	4.6%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Gráfico No.7: Localidad de estudio por parroquia del cantón Cayambe



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

A este análisis se conjugó una relativa a los desplazamientos en función del nivel de estudio. Como es lógico, a mayor nivel de instrucción hay mayor movilidad de los estudiantes. Al nivel escolar

⁸⁹ En la modalidad “a distancia” la gente no tiene que movilizarse, sino esporádicamente hacia centros de control, supervisión y exámenes (que pueden estar en Cayambe, Quito u otra ciudad que sirve de antena de las instituciones educativas a Distancia). Un ejemplo es la universidad Salesiana (de Quito), que tiene una oficina en Cayambe. También hay programas de educación por radio (de alfabetización, educación primaria o secundaria).

(primaria) normalmente los niños se quedan en sus parroquias, mientras que al nivel de colegio (secundaria) y universidad los estudiantes se movilizan a la capital de cantón a otras ciudades.

Cuadro No.21: Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Cayambe por nivel de estudio

			¿Dónde estudia o estudió?					Total
			Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	A distancia	
Ascázubi	Nivel de educación	Primaria	8.80	91.20				100.00
		Secundaria	30.50	23.70		45.80		100.00
		Superior				53.20	46.80	100.00
		Otros	44.00	56.00				100.00
	Total		19.50	50.10		23.20	7.20	100.00
Ayora	Nivel de educación	Primaria	63.80	36.20				100.00
		Secundaria	49.60	7.40			43.00	100.00
		Superior	71.60			28.40		100.00
		Otros	24.40	75.60				100.00
	Total		54.20	19.70		1.40	24.70	100.00
Cangahua	Nivel de educación	Primaria	7.50	89.80			2.70	100.00
		Secundaria	68.80	24.30	2.70		4.30	100.00
		Superior	100.00					100.00
		Otros	25.00	75.00				100.00
	Total		30.10	65.80	0.90		3.10	100.00
Cayambe	Nivel de educación	Primaria	94.50		2.30	3.20		100.00
		Secundaria	73.30			25.10	1.60	100.00
		Superior	9.40			85.80	4.80	100.00
		Otros	86.90			13.10		100.00
	Total		69.70		0.80	28.00	1.60	100.00
Cusubamba	Nivel de educación	Primaria	8.80	26.60	18.40	46.20		100.00
		Secundaria	39.80	35.90	6.40	17.90		100.00
		Otros		100.00				100.00
	Total		19.10	37.40	12.20	31.30		100.00
Juan Montalvo	Nivel de educación	Primaria	100.00					100.00
		Secundaria	90.40				9.60	100.00
		Otros	43.80	51.30		5.00		100.00
	Total		90.80	4.90		0.50	3.90	100.00
Olmedo	Nivel de educación	Primaria	18.00	82.00				100.00
		Secundaria	39.80	16.40		9.30	34.60	100.00
		Otros		100.00				100.00
	Total		20.30	73.20		1.40	5.10	100.00
Otón	Nivel de educación	Primaria	14.70	85.30				100.00
		Secundaria				100.00		100.00
		Superior				100.00		100.00
		Otros		100.00				100.00
	Total		10.70	67.50		21.80		100.00
TOTAL			51.6	28.9	1.0	13.9	4.6	100

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b) Flujos de trabajo

En total, 50% de la población cantonal trabaja en la cabecera, lo que refleja una capacidad de retención relativamente fuerte. Sin embargo incluye al hecho que ya 89% de la población de la ciudad se queda trabajando en esta parroquia misma (siendo solamente 8.3 a salir a otra ciudad como El Quinche y

Quito y el 2.4% restante a otras parroquias del mismo cantón). El centro urbano atrae además un tercio de la población trabajadora de las parroquias de Olmedo, Ayora, Cusubamba y Juan Montalvo, y un poco menos de 15% de la de las parroquias de Cangahua y Otón.

Las parroquias rurales de Cangahua (71%), Otón (59%) y Olmedo (51%) también tienen un importante grado de retención por trabajo en sus propias parroquias.

Al contrario, la mayoría de los trabajadores de Santa Rosa de Cusubamba y Ascázubi salen de su parroquia, ya sea para la cabecera (33.3% y 5.5% respectivamente) o otras ciudades (43.2% y 45% respectivamente).

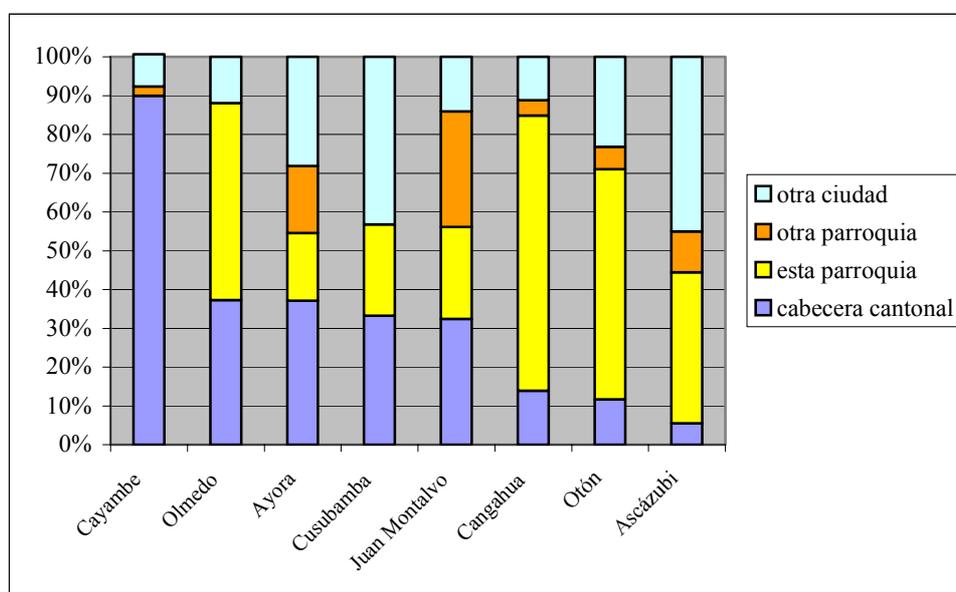
Cuadro No.22: Distribución de la población del cantón de Cayambe por lugar de trabajo⁹⁰

		¿Dónde trabaja?				Total
		Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	
Parroquia	Cayambe	89.3%	-	2.4%	8.3%	100%
	Olmedo	37.3%	50.8%	-	11.9%	100%
	Ayora	37.1%	17.5%	17.3%	28.1%	100%
	Cusubamba	33.3%	23.5%	-	43.2%	100%
	Juan Montalvo	32.4%	23.7%	29.8%	14.1%	100%
	Cangahua	13.9%	71.0%	3.9%	11.2%	100%
	Otón	11.7%	59.4%	5.7%	23.2%	100%
	Ascázubi	5.5%	38.9%	10.5%	45.0%	100%
Total		50.2	27.2	6.8%	15.7%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Gráfico No.8: Localidad de trabajo por parroquia del cantón Cayambe



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

⁹⁰ Población mayor de 12 años.

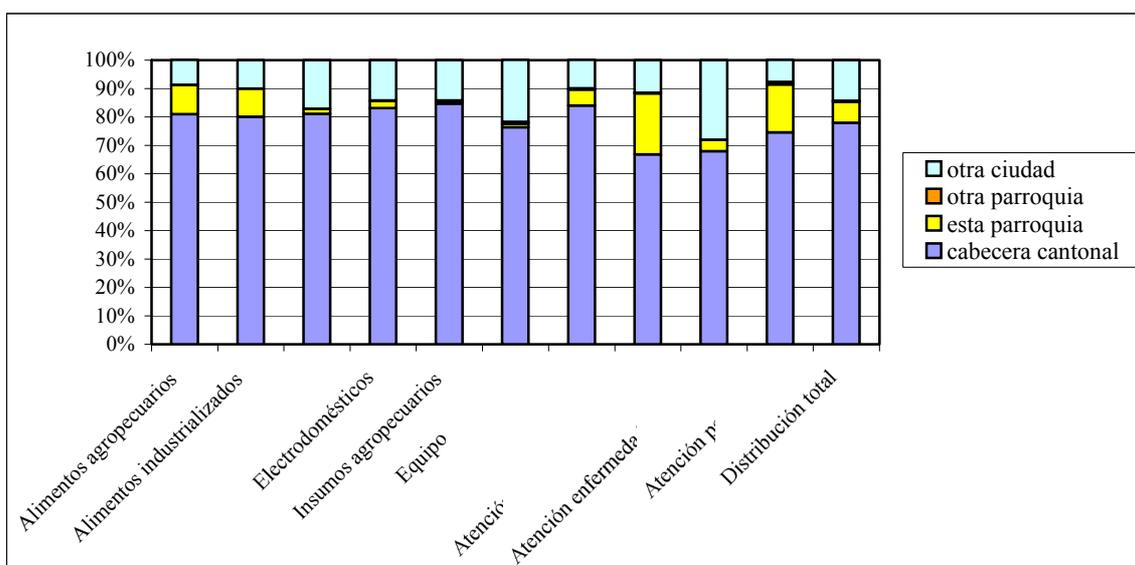
c) Flujos de bienes y servicios

Para conocer la movilidad en la compra de bienes y servicios de consumo, se incorporó en la encuesta una pregunta relacionada al tema que incluía las siguientes opciones de bienes y servicios: alimentos agropecuarios (entendidos como aquellos que se adquieren en mercados o ferias como frutas, legumbres, carne, etc.), alimentos industrializados (enlatados, vestidos, zapatos, uniformes), electrodomésticos, insumos agropecuarios, equipo de trabajo, medicinas, atención de enfermedades leves y graves y atención pediátrica.

Resulta que la mayoría de las compras de bienes y servicios en el cantón Cayambe se realizan en la cabecera cantonal. Según el tipo de bien o servicio, provee entre 68% (atención enfermedades leves y graves) y 85% (insumos agropecuarios) de las compras.

La secuencia del lugar de provisión de bienes y servicio –una vez que se ha identificado a la ciudad de Cayambe como el principal proveedor- varía según el tipo de bien. Por ejemplo para las compras de alimentos agropecuarios y alimentos industrializados, así como la atención de enfermedades leves y pediátricas, la misma parroquia es el mayor proveedor, mientras que para la compra de ropa, equipos de trabajo o atención de enfermedades graves, la gente se dirige a otras ciudades fuera del cantón (como Quito, El Quinche e Ibarra).

Gráfico No.9: Localidad de la compra de bienes y servicios del cantón Cayambe



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.1.3 Infraestructuras y servicios

a. Características de la urbanización

La cabecera cantonal se encuentra sobre una planicie de suaves pendientes. El centro urbano, que se encuentra consolidado alrededor del Parque Central, es el de más alta densidad de construcciones y habitantes ya que tiene un uso eminentemente comercial combinado con residencial. Los barrios periféricos están dedicados exclusivamente al uso residencial, mientras en los accesos a la ciudad se distingue un uso industrial, especialmente en la entrada sur.

Hasta finales de los años setenta, la ciudad de Cayambe era una ciudad pequeña, con un crecimiento lento, vinculado principalmente a la producción agropecuaria y de lácteos. A partir del establecimiento de empresas florícolas, la ciudad creció aceleradamente debido al inicio de un proceso de migración importante, extendiendo la ciudad sobretodo hacia el este de la carretera Panamericana, el sur

(Miraflores) y el noroccidente (Sigsal, Víctor-Cartagena)⁹¹. Tratándose de un fenómeno nuevo, inusitado y rápido, la planificación del cantón ha sido rebasada y ha sido muy difícil el control del crecimiento urbano. Ello provocó dos situaciones: por un lado, empezaron a densificarse ciertas zonas en el casco urbano y por otro, aparecieron nuevos barrios que no contaban con servicios básicos.

Por su parte, los centros poblados urbanos de las parroquias Juan Montalvo y Ayora fueron adosándose a los límites de la ciudad dando inicio a un proceso de conurbación que pronto se retratará en una sola mancha urbana. Estas parroquias a su vez presentan proceso de densificación en la parte concentrada de la parroquia y carencia de servicios en la zona de expansión o periférica.

El Nevado Cayambe visto desde la ciudad

En efecto, la planificación urbana no va al ritmo del crecimiento real. De hecho hay ausencia de una reglamentación estructurada, detallada y mecanismos claros de control de uso y ocupación del suelo urbano y rural. No se tiene una visión a largo plazo en términos globales de planificación del territorio del cantón, únicamente se ha discutido sobre la ubicación de infraestructuras grandes como un nuevo mercado, un terminal terrestre, una universidad y un parque en la zona comprendida entre Cayambe y Ayora, lo cual dinamizará la zona de la Remonta. Al mismo tiempo se prevé la apertura de una nueva vía de ingreso al centro de la ciudad desde la Panamericana, consolidando la zona.



De todas maneras, hay una voluntad política de responder a la demanda de servicios básicos (prioridad expresada a través la Asamblea Cantonal, por la gente de los barrios y las parroquias⁹²): el presupuesto fue incrementado de manera importante debido a la actualización del catastro rural. Así hay una expansión de la infraestructura tanto al nivel rural como urbano (más al nivel rural porque la cobertura es menos desarrollada).

b. Vías y transporte

El cantón está atravesado por un tramo de la carretera Panamericana que se encuentra en buen estado y que ha sido concesionada a la Empresa privada Panavial SA⁹³. Existen además otras vías que llegan hacia el cantón, tanto por el norte vía Ibarra como por el sur vía Quito. Otras comunican la ciudad de Cayambe con los centros poblados de las parroquias rurales, que en unos casos están asfaltadas y en otros empedradas.

La cercanía a la ciudad de Quito y el permanente e intenso tráfico entre Quito y Cayambe ha provocado la proliferación del servicio de transporte. Así, existen dos cooperativas de taxis y ocho de camionetas. Un sistema de buses interparroquiales conecta Cayambe con Olmedo, Cangahua, Ayora así como las empresas intercantonales conectan el cantón con Quito, Otavalo, Los Bancos y Mindo. La intensidad del flujo hacia la capital es importante, tomando en cuenta que la empresa Flor del Valle tiene 56 vehículos que realizan 124 frecuencias a Quito por día.

En cuanto a planes futuros se está negociando la posibilidad de rehabilitar el ferrocarril con propósitos turísticos que uniría Quito-Cayambe-Otavalo.

⁹¹ Entrevista: Sra. Sonia Ortega, Departamento de Avalúos y Catastros, Municipio de Cayambe.

⁹² Presentamos el concepto de las Asambleas Cantonales en el capítulo 4 de este informe (punto 4.1.6 Estructura administrativa).

⁹³ El Ministerio de Obras Públicas puso en vigencia la Política Nacional de Concesiones Viales desde el año 1998. La concesión a PANAVIAL SA del tramo Rumichaca-Ibarra-Otavalo-Guayllabamba tiene una extensión de 249.40 km (CONAM). El costo de peaje es de 50 centavos de dólar a mayo del 2003.

Hecho significativo de la importancia de este rubro, el presupuesto participativo 2004 desarrollado durante la Asamblea Cantonal de 2003 puso la prioridad en la vialidad: 1.2 millón USD, lo que representa la mitad del presupuesto otorgado para infraestructura. Después, la repartición prevista es de 50% para vías urbanas y 50% para vías rurales; se prevé adicionalmente la construcción de algunos puentes en el sector rural.

c. Infraestructura de riego

El agua de riego es de competencia provincial, así que tiene una dimensión regional. En el cantón Cayambe, además de la ventaja comparativa de tener importantes fuentes de agua por el relieve (Cayambe, Cotopaxi), la administración del sistema de riego es de las mejores organizadas del país. Hay tres grandes sistemas: Guanguilquí, Pisque y Tabacundo. El primero toma el agua de Oyacachi y del nevado Cayambe, y da riego a la zona alta del cantón. El sistema del Pisque provee agua a las partes bajas cuya fuente se encuentra en Guachalá; los usuarios de este sistema están también la parroquia de Ascázubi y toda la zona del valle del este de Quito donde se encuentran, entre otros, numerosas plantaciones florícolas. Finalmente un proyecto de gran envergadura que realiza el Consejo Provincial de Pichincha es el canal de Tabacundo, que tomará el agua de la laguna de San Marcos y beneficiará a los productores rurales de los cantones de Pedro Moncayo y Cayambe, incluidos los floricultores.

Al nivel rural, existe una junta administradora de agua para cada sistema de riego. Las juntas son una organización social de gran importancia y se encargan de todos los aspectos relacionados con la operación, administración y mantenimiento del sistema. En el cantón existen un total de 60 reservorios con distinta capacidad.

d. Agua para consumo humano

La ciudad de Cayambe obtiene agua de tres fuentes: Pinahurco (10-15 l/s, sirve los barrios de Cruz Loma y Álvarez Chiriboga), Paquiestancia-Cariacu (20-25 l/s, abastece a los barrios Altos Pinos y Iro. de Mayo) y Tajamar (80 l/s, actual fuente principal de agua). Las dos primeras son aguas de vertientes del Cayambe que llegan por gravedad y que ya han cumplido su vida útil, y la tercera es agua subterránea que debe ser bombeada hasta la ciudad. Debido a la falta de tratamiento, el agua no es potable por el exceso de carbonatos y nitratos.

Según los datos del V Censo de Vivienda del 2001, al nivel urbano el 65.9% dispone de agua por tubería dentro de la vivienda, mientras al nivel rural son 21.5%.

Cuadro No.23: Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Cayambe

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	16 444	100	7680	100	8664	100
Por tubería dentro de la vivienda	6778	41.2	5063	65.9	1649	21.5
Por tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o terreno	6628	40.3	2198	28.6	4401	57.3
Por tubería fuera del edificio, lote o terreno	1326	8.1	143	1.9	1181	15.4
No recibe agua por tubería	1713	10.4	276	3.6	1433	18.7

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda, 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El consumo doméstico promedio es de 150 l/hb/día, el comercial es de 300 l/hb/día y el oficial (colegios, escuelas, oficinas públicas) de 200 l/hb/día.

Una de las gestiones municipales más importantes en los últimos años ha sido la creación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cayambe (EMAPAC) en 2001. Se trata de una entidad financiera y administrativamente autónoma, pero que rinde cuentas al Municipio. Con esta transferencia de funciones y personal, la EMAPAC se hace cargo de la búsqueda de fuentes,

captación, tratamiento y distribución del agua en la ciudad de Cayambe (aunque apoya a las otras parroquias). Dado el nuevo estatuto, la empresa no recibe subvención alguna sino que las tarifas deben cubrir todos los gastos de producción, operación, mantenimiento, depreciación, administración y amortizaciones. Así que en búsqueda de fondos propios, se procedió a una elevación de las tarifas según tres categorías (residencial, productiva y oficial).

La situación en las parroquias rurales es distinta. La administración está a cargo de las Juntas de agua potable y de riego quienes se hacen cargo de la administración y del mantenimiento de la infraestructura como se mencionó anteriormente. La fuente de agua en Juan Montalvo es Chitachaca con un caudal de 10 l/s; en Cangahua se realizaron trabajos de mejoramiento de conducción y almacenamiento hace 4 meses con ayuda de la EMAPAC.

e. Alcantarillado

En el 2000, el Departamento de Obras Públicas del Gobierno Municipal de Cayambe inició obras de alcantarillado en las zonas urbanas del cantón. Según la información censal del 2001, el 48.5% de la población de la ciudad de Cayambe y de los centros poblados de las parroquias rurales están conectadas a la red pública de alcantarillado. En el sector urbano son 86% de las viviendas que están conectadas, mientras en el sector rural son 15% (pero las viviendas de las parroquias rurales tienen otras formas para la evacuación de aguas servidas, como pozo séptico, pozo ciego u canalización directa a las quebradas).

Cuadro No.24: Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Cayambe

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	16 344	100	7680	100	8664	100
Conectado a red publica de alcantarillado	7931	48.5	6632	86.4	1299	15
Pozo ciego	2673	16.4	420	5.5	2253	26
Pozo séptico	2043	12.5	375	4.9	1668	19.3
Otra forma	3697	22.6	253	3.3	3444	39.8

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

De modo general, en la ciudad hay problemas con los sifones que se tapan (40%) lo que hace que el agua se escurra por la superficie hasta llegar a los drenajes. Afortunadamente, debido a la pendiente que existe, el agua no se estanca y por tanto la ciudad no se inunda. Según Virgilio Jiménez, Director de Gestión Ambiental, existen 30 km de alcantarillado en la ciudad, 10 tanques y 2 lagunas de oxidación para el tratamiento de aguas servidas. Se piensa construir 8 tanques más y reemplazar aquellos que ya no funcionan adecuadamente. Sin embargo, no todas las aguas servidas se tratan, una buena parte son conducidas a dos quebradas: Yasnán y Tumbé, que serán rellenadas a futuro.

La tasa por alcantarillado se factura en el servicio de agua y se toma el 20% de las recaudaciones para este fin. Además una parte fundamental de la construcción de la infraestructura de alcantarillado y otros sistemas de evacuación es la participación de la población, ya que su trabajo en forma de minga⁹⁴ es la contraparte al apoyo del GMC que se traduce en 2 técnicos para supervisar la obra (el Municipio compra la tubería mientras la población hace los pozos y la coloca). Se prevé completar el equipamiento en el 2004.

f. Desechos sólidos

Según los datos del Censo de Vivienda 2001, alrededor del 50% de los hogares totales del cantón tienen servicio de recolección de basura por medio de carro recolector (es decir un camión pasa por

⁹⁴ Minga: palabra quichua que describe la colaboración de comunidades andinas en tareas específicas (por ejemplo cosecha, siembras, construcción de viviendas, etc.).

sus hogares con cierta frecuencia para recolectar la basura). En las zonas urbanas, el 88% de hogares recibe este servicio. En el ámbito rural, la recolección de basura cubre al 15% de los hogares y se realiza en general a los hogares localizados en las cabeceras parroquiales y las zonas de acceso del sistema de recolección. Es decir la mayoría de los hogares en las zonas rurales recurren principalmente a la incineración o entierro de sus desechos (42%) o al depósito de los desechos en terrenos desocupados o hacia las quebradas (37%).

La cantidad estimada de basura recolectada es de 38 toneladas diarias (no existe una estimación del peso de cada tipo de basura). El servicio de recolección de basura hace parte de los servicios municipales a un costo de USD 2 por tonelada, aunque en Ascázubi es la Junta Parroquial quien se encarga de este servicio (y coloca la basura en la quebrada Santillada). La tasa de recolección de basura actualmente está incluida en la planilla de agua. Para obtener mayores recursos para la gestión de los desechos sólidos se había pensado incluir la tasa en las facturas de luz, pues existen más abonados que los usuarios de agua (respectivamente 9000 y 4000). Sin embargo, ya que la energía eléctrica es brindada por la EMELNORTE (Empresa Regional Norte S.A), esta empresa no ve conveniente el incremento de las tarifas debido a posibles protestas populares.

La situación del relleno se ha complicado en los últimos meses debido al colapso del relleno ubicado en Pingulmí, al sur de la ciudad de Cayambe. Luego de una propuesta inicial de localizar el relleno en Ayora, éste está provisionalmente ubicado en San Luis de Guachalá a la espera de encontrar una solución definitiva para este problema sanitario. El Centro de Remediación Ambiental se hará cargo de tratar los desechos tóxicos y peligrosos.

Este relleno no acumulaba la basura proveniente de las floricultoras porque la cantidad de desechos que éstas generan –equivalente a la producida por toda la ciudad- hubiera llegado a colapsar el relleno mucho más antes. Así, las floricultoras se encargan de sus desechos y en general les entierran o queman. Una parte también es reciclada: los plásticos, por pequeñas microempresas de reciclaje que elaboran envases (pero debido a la cantidad de químicos en estos plásticos se cuestiona este proceso) y el cartón, recolectado por los trabajadores de aseo y llevado por una empresa de Quito.

El crecimiento urbano exigió la solución de las necesidades y conflictos ambientales, por lo cual el Municipio convino con el Ministerio de Ambiente la ejecución de los siguientes proyectos: a) programa de manejo integrado de desechos sólidos; b) proyecto de centro de tratamiento ecológico de los desechos sólidos; c) proyecto de manejo de desechos orgánicos; d) programa de mantenimiento y limpieza de parques y avenidas; e) programa de aseo y limpieza de calles; f) programa de actualización de disposiciones legales que incluye la ordenanza marco de gestión ambiental para el control de los recursos: suelo, agua y aire y; g) control ambiental (Revista Cayambe, 2003).

g. Infraestructura eléctrica y telecomunicaciones

Como mencionado arriba, la empresa regional EMELNORTE es la que controla a la electricidad. Según los datos censales, aunque en 1990 el servicio eléctrico llegaba al 60.5% de los pobladores, en el 2001 llega a más del 90%.

En cuanto a las telecomunicaciones, no son muy desarrollados: 22% de la población cantonal tiene servicio telefónico, lo que no traduce las disparidades importantes entre urbano y rural (INEC, 2001).

h. Servicios en la vivienda

Una comparación entre los datos del Censo de 1990 y los del 2001 manifiesta un incremento notable en la dotación de servicios básicos en el cantón, tanto al nivel urbano como rural. En efecto, los porcentajes de cobertura de servicios para el 2001 en algunos casos se duplica, triplica y hasta son mayores en más del 100%.

Sin embargo, se mantiene una marcada diferencia entre la dotación de servicios en las zonas urbanas y rurales, ya que los datos del Censo de 1990 revelaban la misma disparidad entre las dos zonas. Las

diferencias más relevantes se presentan en la obtención de agua por tubería dentro de la vivienda, red de alcantarillado, servicio de recolección de basura y servicio telefónico.

Cuadro No.25: Indicadores de vivienda del cantón Cayambe

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Obtención de agua por tubería dentro de la vivienda	52.1%	70.9%	41.2%	65.9%	21.5%
Red de alcantarillado	48.0%	77.9%	48.5%	86.4%	15.0%
Servicio de recolección de basura	62.7%	84.5%	49.5%	88.2%	15.2%
Servicio eléctrico	89.7%	96.1%	90.5%	96.2%	85.4%
Servicio telefónico	32.2%	52.3%	22.3%	37.7%	8.7%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

i. Educación

Los datos del Censo del 2001 revelan un decrecimiento del analfabetismo nacional, ya que mientras en 1990 existía 11.7% de la población que no sabía leer ni escribir, en el 2001 esta tasa se reduce al 9%. La misma tendencia se observa en la tasa a escala provincial donde de 7.3% en 1990 pasa a 5.5% en el 2001. Para el caso del cantón Cayambe la reducción del analfabetismo también es muy notoria, al pasar del 27.1% en 1990 al 14.7% en el 2001. Pero a pesar de esa mejoría, Cayambe se mantiene entre los cantones de mayor analfabetismo –siendo la proporción de mujeres analfabetas doble a la de los hombres.

Cuadro No.26: Nivel de educación en el cantón Cayambe

	Nacional	Provincial	Cantonal
Analfabetismo (% de 15 años y más)	9.0	5.5	14.7
Analfabetismo – hombres (% 15 años y más)	7.7	4.1	9.1
Analfabetismo – mujeres (% 15 años y más)	10.3	6.8	20.0
Escolaridad (años de estudio)	7	8.9	5.7
Escolaridad – hombres	7.5	9.4	6.3
Escolaridad – mujeres	7.1	8.6	5.1
Primaria completa (% mayores de 12 años)	66.8	78.5	53.8
Secundaria completa (% mayores de 18 años)	22.1	32.3	12.2
Instrucción superior (% mayores de 24 años)	18.1	26.9	10.1

Fuente: VI Censo de población de 2001 en SIISE, versión 3.5, 2003

Elaboración: SIISE, versión 3.5, 2003

La reducción del analfabetismo cantonal ocurrió tanto en la zona rural (de 36% a 18.5%) como en la zona urbana (de 12% a 6.4%). Sin embargo, se mantiene una proporción de analfabetas tres veces más importante en el área rural.

Esta situación existe pese a que la oferta de educación en el cantón no presenta grandes diferencias entre zonas urbanas y rurales, al menos al nivel del número de alumnos por profesor y aula: está dentro un estándar de 20 a 25 alumnos por aula y profesor, tanto al nivel primario como secundaria, lo que está dentro de los rangos nacionales y constituye una tasa adecuada.

En cambio, un factor explicativo posible de la tasa de analfabetismo rural fuerte puede ser, por una parte, el número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal: en la zona urbana del cantón asciende a 6.6, mientras que en la zona rural es de tan solo 2.6.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el hecho que la mayoría de la población rural hace parte del pueblo indígena Kayambi, y que como en otros lugares del país –como Pastaza por ejemplo- la educación es separada, hasta segregativa. Es decir, aunque la educación primaria básica se hace en las

parroquias propias y puede ser bilingüe (en castellano y quechua para los indígenas, o hispana para los mestizos), después, la educación secundaria es sólo en hispana y se ubica en las ciudades (sobre todo a Quito), sin que haya integración de los valores indígenas. Así, como es concebida hoy día, la educación contribuye más bien a la desintegración cultural de los indígenas.

Según el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador del Ministerio de Educación, en el período 1999-2000 existía en el cantón Cayambe un total de 114 planteles educativos entre preprimarios, primarios y secundarios, tanto privados como públicos. De estos planteles se cuenta con 692 aulas, donde más de la mitad son de planteles públicos primarios.

j. Salud

Los niveles de salud son alarmantes: al nivel cantonal, de 1000 Cayambeños que nacen vivos, 81 mueren antes de cumplir un año⁹⁵. La información disponible para 1990 destaca que el área rural tiene una tasa de mortalidad infantil del 96.4%, dos veces más que en la zona urbana (46.1%), lo que corresponde a una dotación más débil tanto de servicios de infraestructura (agua y alcantarillado en particular) como de salud.

De modo general la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años en todo el país es alta (45.1%), siendo mayor en el cantón Cayambe con 62.9%. Entre las zonas urbanas y rurales también se ve una diferencia: 50 de cada 100 niños en la zona urbana y 68 de cada 100 en las zonas rurales sufren de desnutrición.

De 330 establecimientos de salud con internación privados al nivel nacional, hay 87 en Pichincha pero ninguno en Cayambe. Esta gran diferencia se nota también en los establecimientos de salud públicos. En lo referente a las camas por establecimientos de salud en Cayambe existen solamente 22 camas por cada 10 000 habitantes.

Cuadro No.27: Indicadores de salud en el cantón Cayambe

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Desnutrición crónica	45.1%	45.9%	62.9%	50.5%	68.5%
Establecimientos de salud con internación - privados	330	87	0	s/d	s/d
Establecimientos de salud con internación - públicos	177	22	1	s/d	s/d
Camas en establecimientos de salud	18 821	5033	22	s/d	s/d
Personal en establecimientos de salud privados y públicos	33 082	9032	86	74	12
Índice de oferta en salud	49.2	53.3	44.5	s/d	s/d

Fuente: Estadísticas de recursos y actividad de salud-ERAS, del INEC en SIISE, versión 3.0, 2002

Elaboración: SIISE, versión 3.0, 2002

Cayambe cuenta con un hospital cantonal “Raúl Maldonado Mejía”, el cual, según registros del Ministerio de Salud Pública del 2002, tiene 25 camas. El cantón cuenta también con 6 subcentros de salud ubicados en Ayora, Cangahua, Olmedo, Otón, Santa Rosa de Cusubamba y Olmedo. Las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social cuentan con un dispensario en la ciudad de Cayambe y el Seguro Social Campesino tiene dos dispensarios en la zona rural de la parroquia de Cayambe, dos en Cangahua, tres en Olmedo y uno en Ayora.

⁹⁵ Estimaciones de ODEPLAN en base al Censo de 1990, pero es probable que debido a una mayor cobertura de servicios se haya producido una reducción de los índices de mortalidad infantil.

k. Indicadores de pobreza

El SIISE ha estimado, en base a los datos del último Censo del 2001, que Cayambe tiene alrededor de nueve puntos más en el indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁹⁶ en comparación con el nivel del país: en Cayambe, el 70% son pobres por NBI mientras que en el país es el 61.3%. Este indicador también muestra la marcada diferenciación entre zonas urbanas y rurales, ya que mientras las zonas urbanas tienen un nivel de pobreza por NBI del 46.3%, las zonas rurales casi duplican esta situación con un 88.4%. El 8.7% de la población total del cantón recibe el bono de solidaridad por parte del Estado (SIISE, versión 3.5, 2003).

Cuadro No.28: Desigualdad y pobreza de consumo en el cantón Cayambe

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Incidencia de la pobreza de consumo ⁹⁷	60.6	44.5	79.1	72.6	86
Brecha de la pobreza de consumo ⁹⁸	24.1	16.8	41.3	36.9	27.8
Severidad de la pobreza de consumo ⁹⁹	12.7	8.6	25.9	23.2	28.7

Fuente: Censo de Población de 1990 en SIISE, versión 3.0, 2002

Elaboración: SIISE, versión 3.0, 2002

4.1.4 Dimensión económica

a. Visión general de la economía

Cayambe es un cantón rico en agricultura y ganadería al nivel empresarial y campesino. La base económica del cantón es actualmente la floricultura. Esta actividad tuvo un importante impulso a inicios de la década de los noventa, manteniendo un crecimiento acelerado que ha producido grandes cambios económicos, sociales y ambientales en el cantón. Sin embargo, durante los últimos años, la crisis del sistema financiero, el cambio del sistema monetario (por dolarización) y los aspectos legales

⁹⁶ Se considera “pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas” a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo (SIISE, versión 3.5, 2003).

⁹⁷ En 1995, Cayambe era uno de los cantones con mayor incidencia de pobreza de consumo en el país, con una tasa de 79.1% (72.6% en la zona urbana y 86% en la zona rural); el nivel de indigentes o personas en extrema pobreza era de 17.8% (datos estimados por ODEPLAN-SIISE según el Censo de Población de 1990 con proyección a 1995). La “pobreza de consumo” se define como el número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año (SIISE, versión 3.0, 2002). Se define como “pobres” a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo por cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza. La “línea de pobreza” es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo (generalmente, quincena o mes). Se define como “indigentes” a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo por cápita, en un período determinado, es inferior a la línea de indigencia o extrema pobreza. La “línea de indigencia” es el equivalente monetario del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer los requerimientos nutricionales de un hogar (SIISE, versión 3.5, 2003). Se debe tomar en cuenta que los datos de pobreza por consumo de 1995 y de pobreza por NBI del 2001 no son comparables.

⁹⁸ Diferencia agregada entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), expresada como proporción de este último valor y dividida por la población total. Datos construidos en base al Censo de 1990 con proyección de consumo según la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 (SIISE, versión 3.0, 2003).

⁹⁹ Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de pobreza, entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), dividida por la población total. Datos construidos en base al Censo de 1990 con proyección de consumo según la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 (SIISE, versión 3.0, 2003).

han reducido su competitividad y están frenando los niveles de inversión en esta actividad. Por otro lado, la agricultura y ganadería se mantienen como las actividades principales de los hogares rurales.

Existen marcadas diferencias entre las actividades económicas que se desarrollan en las zonas urbanas y rurales del cantón. La zona urbana, como centro de un cantón dinámico, es proveedora de servicios comerciales, financieros, educativos y de salud, y proporciona empleo de diversa índole, pero aún mantiene una importante población de trabajadores articulados al sector primario. En la zona rural se desarrollan las actividades primarias como floricultura, agricultura y ganadería, además de ciertas microempresas manufactureras de lácteos.

La economía local se presenta con claros rasgos de dualidad: existe un sector asociado al gran capital (las florícolas, la industria láctea y la molinera) –que en el caso de las flores es muy significativo en la generación de empleo- y por otro lado está el sector microproductor dedicado a la producción de bienes y servicios y al comercio para la demanda local (se puede destacar que 80% de los patronos y socios activos trabajan en unidades productivas de menos de 5 trabajadores). Sin embargo existen también encadenamientos entre esas dos esferas, a través la demanda de materia prima (leche, maíz, cebada), insumos y servicios a las empresas y la generación de empleos correspondientes.

b. Repartición de la población económicamente activa

1) Rama de actividad y categoría socio-profesional

Según el Censo 2001, más del 50% de la población económicamente activa (PEA) del cantón se dedica a actividades agropecuarias.

Cuadro No.29: PEA del cantón Cayambe según rama de actividad

	1990 ¹⁰⁰	%	2001	%
Total	15 699	100	29 101	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6810	43.4	14 727	50.6
Explotación de minas y canteras	14	0.1	42	0.1
Industrias manufactureras	1430	9.1	1843	6.3
Suministros de electricidad, gas y agua	40	0.3	28	0.1
Construcción	1911	12.2	2171	7.5
Comercio, hoteles y restaurantes	1043	6.6	3566	12.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	511	3.3	1014	3.5
Intermediación financiera	99	0.6	502	1.7
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	3327	21.2	3092	10.6
No declarado	346	2.2	1984	6.8
Trabajador nuevo	168	1.1	132	0.5

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En la zona urbana, la rama de agricultura y ganadería es la más importante (con casi 35%), lo que entre 1990 y 2001 representa un incremento de personas de más de cinco veces (en general se trata de residentes en el área urbana que desarrollan actividades agropecuarias en el sector rural, con importante peso del sector florícola). La siguiente actividad significativa en la ciudad es el comercio,

¹⁰⁰ En el Censo de 1990, la rama de Agricultura incluía también a la Pesca; la de Comercio al por mayor y menor incluía a la de Hoteles y restaurantes; la de Intermediación financiera incluía a la de Actividades inmobiliarias y empresariales y la de Otras actividades comunitarias sociales incluía a la de Administración pública y defensa, servicios de saneamiento y salud, Enseñanza, Servicios personales y de los hogares y Organizaciones extraterritoriales.

con más del 20% de la PEA, lo que representa un crecimiento de 3 veces en comparación con 1990. Luego están los servicios con 14% de la PEA, y las industrias manufactureras con 9.5%.

Cuadro No.30: PEA urbana del cantón Cayambe según rama de actividad

	1990 ¹⁰¹	%	2001	%
Total	5765	100	13 473	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	918	15.9	4657	34.6
Explotación de minas y canteras	9	0.2	23	0.2
Industrias manufactureras	1007	17.5	1286	9.5
Suministros de electricidad, gas y agua	28	0.5	18	0.1
Construcción	417	7.2	527	3.9
Comercio, hoteles y restaurantes	793	13.8	2706	20.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	372	6.5	664	4.9
Intermediación financiera	85	1.5	382	2.8
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	1856	32.2	1872	13.9
No declarado	193	3.3	1265	9.4
Trabajador nuevo	87	1.5	73	0.5

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En la zona rural, la población económicamente activa se concentra en la rama de agricultura con más del 64%. A partir del boom de la floricultura, el sector de la construcción ha disminuido su participación en la PEA rural del cantón, pero se mantiene una población importante (10.5%), articulada al sector constructor en la capital del país. Después vienen las actividades sociales (7.8%). Los datos de la PEA afirman la tendencia poblacional del cantón ya que se ha incrementado notoriamente, al igual que el número de personas en ciertas ramas de actividad como en la agropecuaria, pero también comercio y transporte.

Cuadro No.31: PEA rural del cantón Cayambe según rama de actividad

	1990 ¹⁰²	%	2001	%
Total	9934	100	15 628	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5892	59.3	10 070	64.4
Explotación de minas y canteras	5	0.1	19	0.1
Industrias manufactureras	423	4.3	557	3.6
Suministros de electricidad, gas y agua	12	0.1	10	0.1
Construcción	1494	15.0	1644	10.5
Comercio, hoteles y restaurantes	250	2.5	860	5.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	139	1.4	350	2.2
Intermediación financiera	14	0.1	120	0.8
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	1471	14.8	1220	7.8
No declarado	153	1.5	719	4.6
Trabajador nuevo	81	0.8	59	0.4

Fuente: INEC, Censos de Población 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹⁰¹ Como nota de pie anterior.

¹⁰² Como nota de pie anterior.

En términos de categoría de empleo, la categoría de asalariado (47.4% asalariados privados y 4.7% asalariados públicos) ocupa un lugar importante y creciente dentro de la estructura de la PEA debido principalmente a la presencia de empresas florícolas que han generalizado relaciones salariales de producción. Similarmente, el número de trabajadores cuenta propia incrementó, misma si representan tan solo una cuarta parte de la PEA en el 2001, cuando representaban cerca de un tercio en 1990. Es significativo también el crecimiento de patronos o socios activos en una década, pasan de representar el 6.5% en 1990 a ser más del 8% (un incremento de alrededor de 1500 nuevos emprendimientos). Según la encuesta CIUDAD-LaSUR se puede inferir que se trata en su mayoría de la expansión de pequeños negocios o empresas de menos de 5 trabajadores (en ramas como la manufacturera, la agricultura y el comercio) pero también se da el caso de algunos medianos y grandes propietarios, inclusive propietarios de plantaciones exportadoras de flores.

Cuadro No.32: PEA del cantón Cayambe según categoría ocupacional

	1990	%	2001	%
Total	15 699	100	29 101	100
Patrono o socio activo	1027	6.5	2520	8.7
Cuenta propia	5130	32.7	7780	26.7
Asalariado privado	5709	36.4	13 792	47.4
Asalariado público	1412	9.0	1373	4.7
Trabajador familiar sin remuneración	956	6.1	1806	6.2
No declarado	1297	8.3	1698	5.8
Trabajador nuevo	168	1.1	132	0.5

Fuente: INEC, Censos de Población 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) Nivel de ingresos de los trabajadores

La encuesta CIUDAD-LaSUR destaca la diferencia de ingresos¹⁰³ que existe entre los distintos grupos de trabajadores, por rama de actividad y categoría ocupacional (según la clasificación internacional).

Esas diferencias son muy marcadas entre zona urbana y rural. Para un salario promedio cantonal de USD 172 mensuales, en la zona urbana es de USD 201, mientras al nivel rural es de USD 143 (es decir una diferencia de 40%). Esta realidad es más distante al comparar los ingresos de los trabajadores agrícolas (excepto flores) que perciben USD 265 al nivel urbano y USD 88 al nivel rural.

Estos valores son muy por debajo del costo de una canasta básica familiar estimada en USD 341 (INEC, septiembre 2002), pero mayor que el salario mínimo vital de USD 129 (Banco Central, noviembre 2002). Las ramas que sobresalen con ingresos medios más altos son, para empleos urbanos, las de transporte y comunicaciones, servicios de salud y servicios empresariales, y para empleos rurales, las de transporte y comunicaciones y otros servicios comunitarios.

¹⁰³ Una acotación importante que hay que hacer es que los datos de ingreso se refieren a la remuneración estimada por el trabajo y por tanto no contempla la producción para autoconsumo, que al nivel rural es un aporte a la canasta básica de alimentos. Muchos de los productores aún mantienen estrategias de intercambio de productos. Al nivel urbano tampoco se ha estimado el valor de la producción para autoconsumo.

Cuadro No.33: Ingreso promedio mensual de la PEA urbana y rural del cantón por rama de actividad

Rama de actividad	Media de ingresos urbanos (USD/mes)	Media de ingresos rurales (USD/mes)
Agricultura, ganadería, caza	265.2	87.7
Cultivo de flores	157.5	137.9
Explotación de minas y canteras	-	60.0
Industria manufacturera	185.7	103.7
Construcción	173.2	80.0
Comercio al por menor y mayor	165.3	157.2
Mantenimiento de vehículos	114.4	123.3
Hoteles y restaurantes	173.6	63.5
Transporte y comunicaciones	392.0	340.7
Intermediación financiera	175.0	200.0
Servicios empresariales	330.9	171.3
Administración pública y defensa	256.5	158.5
Enseñanza	199.1	139.1
Servicios de salud	382.9	169.2
Otros servicios comunitarios	231.6	330.7
Servicios domésticos	79.8	70.1
Total	200.6	143.0

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Estas diferencias entre urbano y rural sobresalen también por categoría socio-profesional:

Cuadro No.34: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por categoría ocupacional

Ingreso promedio mensual (USD)								
	Patrono o socio activo	Cuenta propia	Empleado privado	Empleado público	Empleado doméstico	Obrero privado	Obrero público	Total
Urbano	349	176	211	262	83	159	240	201
Rural	191	101	197	171	99	139	155	143
Total	303	142	204	233	87	146	187	172

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Según la encuesta, existe una alta correlación entre el nivel de ingresos y el nivel de educación: al nivel urbano, por ejemplo, el ingreso medio de los trabajadores sin ningún nivel de instrucción es de 121 dólares mensuales, mientras que aquellos que tienen formación universitaria perciben un ingreso promedio de 301 dólares mensuales (en el ámbito rural, la diferencia es aún más fuerte, entre 50 y 300 dólares).

La mayoría (47.9%) de los trabajadores del cantón tiene únicamente nivel de instrucción primaria (35.3% al nivel urbano y 59.9% al nivel rural). El nivel de ingreso medio para estos trabajadores es de 161 dólares mensuales en el área urbana y 145 en el área rural. Con algún nivel de educación secundaria está un tercio de los trabajadores (43.8% en el ámbito urbano, 23.3% en el rural). Es interesante ver que al nivel urbano el 12.9% de trabajadores tiene algún nivel de instrucción universitaria, lo que se explica por la cercanía a los establecimientos universitarios de Quito.

Cuadro No.35: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por nivel de instrucción¹⁰⁴

Ingreso promedio mensual (USD)								
	Ninguno	Centro alfaba.	Primaria	Secundaria	Post-secundaria	Universitario	Postgrado	Total
Urbano	121	150	161	211	331	301	500	201
Rural	54	82	145	140	154	289	-	143
Total	81	102	151	186	280	297	500	172
Porcentaje de trabajadores								
	Ninguno	Centro alfaba.	Primaria	Secundaria	Post-secundaria	Universitario	Postgrado	Total
Urbano	5.4	1.0	35.3	43.8	1.3	12.9	0.2	100
Rural	8.0	2.5	59.9	23.3	0.5	5.8	-	100
Total	6.7	1.8	47.9	33.3	0.9	9.3	0.1	100

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

También según la encuesta CIUDAD-LaSUR, las personas afiliadas al seguro obligatorio perciben alrededor de 30 dólares más que aquellos no afiliados¹⁰⁵. Además de esta mayor bonificación, los afiliados están cubiertos por otros beneficios legales como asistencia médica, maternidad, cesantía, jubilación.

Se registran 8231 trabajadores afiliados al seguro obligatorio (4440 en el área urbana y 3791 en el área rural). En Cayambe, el porcentaje de trabajadores no afiliados a algún tipo de seguro asciende a 60.2%. Al nivel rural aparte de un 27.9% de afiliados al IESS obligatorio, existe un 11.6% afiliados al seguro social campesino¹⁰⁶.

Cuadro No.36: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por afiliación al seguro social

Ingreso promedio mensual (USD)						
	IESS obligatorio	IESS voluntario	Ninguno	Seguro campesino	Seguro privado	Total
Urbano	212	167	197	-	255	201
Rural	173	500	133	118	110	143
Total	194	212	165	118	161	172
Porcentaje de trabajadores						
	IESS obligatorio	IESS voluntario	Ninguno	Seguro campesino	Seguro privado	Total
Urbano	34.0	3.1	62.0	-	0.8	100
Rural	27.9	0.5	58.4	11.6	1.5	100
Total	30.9	1.8	60.2	5.9	1.2	100

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹⁰⁴ Ello implica que si indica por ejemplo “educación primaria”, el trabajador puede ubicarse en cualquier año de instrucción primaria (de prior grado a sexto grado) y no necesariamente indica haber culminado la primaria (es igual para todos los niveles).

¹⁰⁵ Las personas afiliadas al seguro social obligatorio, por ley, no pueden percibir remuneraciones inferiores a lo reglamentario en cada rama de actividad y categoría de ocupación. Esta situación determina una diferenciación de ingresos dependiendo de si está o no afiliado.

¹⁰⁶ Pese a que aquellas personas afiliadas al seguro campesino perciben menores ingresos que aquellos que no tienen alguna afiliación, éstos primeros reciben beneficios de asistencia medical para toda la familia.

c. Subsectores económicos

A continuación se presentan las características las más importantes de la economía en el medio tanto urbano como rural.

1) Economía urbana

Como lo hemos visto anteriormente, la mayor parte de la PEA urbana se concentra en las ramas agrícola (que hace parte de la economía rural), comercial así como de servicios e industrias.

a) La actividad comercial

La actividad comercial en la zona urbana y las cabeceras parroquiales de las zonas rurales registra un crecimiento del 12.3% entre 2000 y 2001 según las patentes del Municipio de Cayambe¹⁰⁷.

La informalidad¹⁰⁸ en las actividades comerciales de la ciudad es un creciente problema que se lo está tratando por medio de la Fundación Latinoamericana a través de acuerdos y negociaciones con los vendedores y asociaciones de comerciantes.¹⁰⁹ La ciudad de Cayambe cuenta con cinco asociaciones de vendedores, dos de vendedores autónomos o independientes (que serían los llamados informales), dos de los mercados en Cayambe (Diario Municipal y Mercado Central) y uno de vendedores de bizcochos. Los vendedores informales asociados son 248, los que trabajan en los mercados 265 y los bizcocheros y otros 44. El componente femenino es bastante alto: 68% en el comercio informal, 78% en los mercados y 84% en el comercio de bizcochos. Estas asociaciones de comerciantes se insertan dentro de lo que se ha dado en llamar una economía no formal o informal, a diferencia de la presencia de dos grandes grupos comerciales como las despensas AKA y AKI que estarían catalogados dentro de la economía formal. Estos supermercados se ubicaron no hace más de cinco años debido al incremento de la demanda de la población de Cayambe por aumento en sus ingresos, al contar con más fuentes de trabajo provenientes de la actividad florícola.

b) El sector financiero

En la ciudad de Cayambe se encuentran algunas entidades bancarias y crediticias: Mutualista Pichincha, Cooperativa 23 de julio, SERFIN, Cooperativa Pedro Moncayo, Banco del Pichincha, Banco Centro Mundo, Banco Nacional de Fomento, Banco Solidario y Casa Campesina (esta ONG destina sus servicios en áreas de educación, salud, créditos a las zonas rurales y actividades productivas del cantón, como microempresas ganaderas, cultivos, sistemas de riego).

La Superintendencia de Bancos tiene los registros del total de depósitos (captaciones) y de las inversiones y cartera bruta (colocaciones) de la Cooperativa 23 de julio y del banco de Pichincha, las otras entidades están registradas como realizadas en la ciudad de Quito. Para el caso de Cayambe, el índice colocaciones/captaciones¹¹⁰ de los bancos privados a diciembre del 2001 mostraba que por cada dólar depositado en Cayambe, 0.75 dólares son invertidos en la localidad, cuando a diciembre del 2002 este índice bajo a 0.68 (respectivamente este índice pasó de 0.94 a 0.89 para Quito).

¹⁰⁷ Según la encuesta CIUDAD-LaSUR, de los 3244 trabajadores urbanos en la rama de comercio, 2084 residían anteriormente en la ciudad y 488 (19%) llegaron de fuera de la misma. Sin embargo, suele suceder que normalmente quienes se insertan al comercio callejero son los inmigrantes.

¹⁰⁸ La conceptualización de formalidad/informalidad con los cambios económicos y sociales de los últimos años se ha visto modificada provocando una serie de debates sobre este tema (Pérez Sainz, 2002). La organización a cargo del trabajo con los informales asumía que eran los comerciantes de mercados, ambulantes y callejeros.

¹⁰⁹ Como parte del proceso se logró reubicar 948 comerciantes informales y se creó el Centro Comercial Popular (Revista Cayambe, 2003: 41).

¹¹⁰ El índice de colocaciones/captaciones muestra el grado de reinversión en la localidad. Si el índice es 1 significa que se invierte lo que se deposita; si el índice es menor a 1 señala que hay más recursos captados que aquellos que se colocan; y si el índice es mayor a 1 evidencia una mayor colocación de recursos en localidades con menor grado de captación.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito de Cayambe, éstas tienen un índice de colocaciones/captaciones mayor a 1 (subiendo de 1.02 a 1.04 entre 2001 y 2002), evidenciándose una mayor reinversión de las cooperativas que de los bancos en Cayambe (respectivamente para Quito estas cifras son 1.16 y 1.23).

c) La industria láctea

La industria láctea en el cantón inició a mediados del siglo XX con la Sociedad Industrial Hertob en 1946, Friedman en 1953 y Inedeca 1972. Hoy la economía urbana del cantón se caracteriza por mantener la presencia de industrias transnacionales y nacionales como Nestlé, Productos Miraflores, Productos González, Dulacs Cia. Ltda., más bien orientados hacia el mercado nacional. A pesar de que no crean mucho empleo, estas industrias localizadas en la zona urbana participan de una importante dinámica urbana-rural en la medida que compran el leche de los ganaderos rurales (en la parte norte del cantón).

d) La industria molinera

Por otro lado, una pequeña parte de la industria molinera ecuatoriana, que está conformada en la actualidad por 26 empresas, se sitúa en Cayambe. Molinos La Unión, con una trayectoria en el mercado de más de 50 años, es la principal empresa del Grupo Ecuagran que cuenta con aproximadamente el 22% del mercado de la harina en el país¹¹¹ (Departamento de Análisis PICAVAL S.S., 2001). Localizada en Juan Montalvo, esta empresa ha sido beneficiada por una concesión del río Guachalá para generación eléctrica propia.

2) Economía rural

En la economía rural se pueden identificar dos realidades: aquella relacionada a la actividad florícola (en general de exportación) y aquella relacionada a la economía campesina en la que prevalecen las actividades agropecuarias mercantiles y de autoconsumo.

a) Actividad florícola

La actividad del cultivo de las flores en el Ecuador se inicia a partir de la década de los años setenta, pero solo a partir de 1983 comenzó en realidad el desarrollo de la exportación de flores frescas. La demanda masiva fue uno de los factores más importantes que despertó el interés de muchos inversionistas para instalar nuevas plantaciones. Entre 1990 y 1999 la superficie de cultivo se incrementó del 46% al 64% de la superficie cultivada, y el número de empresas florícolas pasó de 38 a 217, según las registradas en la Asociación de Productores y Exportadores de Flores al 2001. Sin embargo, se estima que existen más de 300 empresas florícolas entre grandes y pequeñas (esas últimas venden su producción a las grandes, quienes se encargan de comercializar el producto).

En 1999 esa actividad alcanzó su cifra máxima de exportación (USD 180 400 000), representando el 4% de las divisas de exportación del país y generando empleo que supera las 34 000 plazas de trabajo. Ecuador se coloca después de Holanda, Colombia e Israel como el cuarto exportador de flores más importante en el mundo. Para el 2001, la exportación de flores, que es el rubro de producción no tradicional más importante del país, representó el 4.6% de las exportaciones totales del país y el 6.3% de las exportaciones de bienes primarios (BCE, 2002).

Esta producción se da básicamente en las provincias de Pichincha y Cotopaxi, pero aproximadamente el 75% de esta producción se concentra en la provincia de Pichincha, donde los cantones de Cayambe

¹¹¹ Las tres más grandes molineras en el país, Industrial Molinera, Molinos Poulter y Molinos del Ecuador, abastecen más del 50% del mercado nacional.

y Pedro Moncayo abarcan el 54% de los cultivos de esta provincia (Mena, 1999). En efecto el sector de Cayambe beneficia a la vez de ventajas endógenas –posee por ejemplo las mejores condiciones climatológicas para la producción de flores, se destaca que en esta zona se obtiene el mejor “shell on” ó vida en percha hasta que sea vendida, además de la fertilidad del suelo, la proximidad al aeropuerto de Quito con una infraestructura vial adecuada, una mano de obra barata, la posibilidad de compra de insumos en la ciudad- así como exógenas –el capital colombiano ya presente en la ganadería se repercutió en las florícolas.

El Municipio de Cayambe registra más de 80 plantaciones de flores en el cantón que corresponden a más de 500 invernaderos (Eckerd College Community, s.a.). Ocupan un territorio total de alrededor de 900 ha en las áreas rurales de 7 de las 8 parroquias (Cayambe, Azcázubi, Juan Montalvo, Cangahua, Ayora, Otón y Sta. Rosa de Cusubamba).

Empleadas en una florícola de Cayambe



Según la Asociación de Floricultores de Cayambe (AFC), se requiere entre 100 y 200 personas, dependiendo del tamaño de la finca florícola, para realizar el trabajo de la producción (siembra, cosecha, postcosecha, embalaje, etc.) por lo que se deduce que la población ocupada en actividades florícolas de Cayambe está entre 7000 y 14 000 personas. Según los datos de la encuesta CIUDAD-LaSUR el total de trabajadores en el cultivo de flores es de 7196 personas, de las cuales alrededor del 40% de la mano de obra es femenina. Se destaca que la actividad florícola en la zona ha elevado el nivel de consumo de la población y ha dinamizado la generación de varias plazas de trabajo tanto directo como indirecto¹¹².

Las condiciones laborales en estas empresas se diferencian entre las que cuentan con sindicatos de trabajadores (pagan entre USD 120-140, que incluye el servicio de transporte hasta la florícola y la alimentación en la finca) y las que no, que representan 90% de las empresas en el cantón (pagan entre 80 y 120 dólares, con condiciones laborales precarias y alimentación poco nutritiva).

La inversión de 1 ha de invernadero para flores es de USD 500 000 (AFC, 2002), cuando los rendimientos en promedio por hectárea son de USD 754 000. La AFC alega que los costos de producción son muy altos por la carencia de servicios ya que no cuentan con agua, luz o servicio telefónico en óptimas condiciones, además de que pagan excesivos impuestos municipales (la actividad florícola, desde los invernaderos hasta la exportación, paga impuestos de exportación, predios, patentes, IVA y impuesto a la renta). Sin embargo la tecnología en la actividad florícola ha avanzado en lo referente al sistema de postcosecha por la incorporación de nueva maquinaria, traída desde Holanda, con lo que se optimiza recursos y aumenta la calidad de la producción. También se

¹¹² La creación de grandes supermercados como AKI es muestra del dinamismo económico en la ciudad.

está tecnificando el proceso de producción mediante la hidroponía, que es la siembra en macetas sin afectación al suelo. Según la AFC existe la apertura para proteger el medio ambiente con el seguimiento de programas ambientales.

Ahora, además de su pérdida de competitividad desde el proceso de dolarización que provocó la disminución de ingresos del sector exportador (AFC, 2002), el principal problema que afronta el sector surge de su esencia de bien suntuario. Frente a caídas en el ingreso o ‘shocks externos’ en los países importadores de flores, esta demanda se contrae –como lo ocurrido desde el 11 de septiembre 2001. El precio de las flores en el mercado internacional es muy fluctuante, llegando hasta 80 centavos de dólar en las mejores temporadas como San Valentín o Día de las Madres y cayendo hasta 8 centavos cuando no es temporada (AFC, 2002). En comparación, el costo por tallo promedio estimado está en 0.19 centavos.

Cuadro No.37: Exportaciones de flores (en toneladas métricas y miles de dólares FOB*)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EXPORTACIONES:													
TM	7,683	10,179	13,063	16,301	22,479	30,614	65,228	45,925	57,724	60,908	78,790	67,688	80,572
FOB (MILES DOL)	13,599	21,554	24,222	39,611	59,164	84,151	104,662	130,257	160,952	179,858	193,848	210,585	289,343
TM.													
ESTADOS UNIDOS					16,691	21,620	49,835	31,564	41,135	44,634	60,010	46,320	57,928
ALEMANIA					860	972	1,120	1,285	1,535	1,839	1,854	1,943	1,845
HOLANDA					1,070	1,723	1,918	2,776	4,303	4,565	5,418	7,667	6,290
ITALIA					898	1,231	1,296	1,241	1,271	1,413	1,323	977	1,004
RUSIA					542	1,970	7,495	4,952	4,298	2,665	2,877	3,410	4,753
OTROS					2,418	3,099	3,564	4,107	5,182	5,793	7,308	7,371	8,752
TOTAL					22,480	30,614	65,228	45,925	57,724	60,908	78,790	67,688	80,572
FOB MILES DOLARES													
ESTADOS UNIDOS					42,863	58,806	42,863	89,401	112,017	130,773	138,449	148,253	201,486
ALEMANIA					2,645	2,990	2,645	4,171	5,444	7,040	6,911	7,506	7,313
HOLANDA					3,242	4,989	3,243	8,688	12,745	13,188	15,330	17,221	26,581
ITALIA					2,882	3,889	2,882	3,559	4,204	4,512	3,965	3,128	4,284
RUSIA					1,263	4,726	1,262	12,717	12,007	7,497	8,426	11,380	18,308
OTROS					6,269	8,750	51,767	11,721	14,536	16,848	20,768	23,096	31371.5
TOTAL					59,164	84,151	104,662	130,257	160,952	179,858	193,848	210,585	289,343

* El valor FOB (Free on board) es el valor de la mercadería en el lugar de origen de la exportación.

Fuente: Exploflores-Banco Central del Ecuador

Elaboración: Proyecto SICA/MAG. gmontenegro/junio-2003

b) Economía campesina

La economía campesina se desarrolla de manera diferente dependiendo de las zonas donde se practica. Hay dos gradientes: uno del norte al sur del cantón (de más productivo a menos productivo) y una gradiente altitudinal (mientras más alto, menos productivo).

Las comunidades de las parroquias Ayora y Olmedo son las que tienen más recursos en cuanto a generación de ingresos. La zona cuenta con suelos fértiles y gran accesibilidad a agua de riego. La zona ha sido tradicionalmente ganadera, y en la década de los setenta, era muy rica en ganado lechero. Hoy día, la situación no es la misma por las tierras deprimidas y la falta de infraestructura productiva en los valles para la ganadería (ahora se encuentran más bien las floricultoras). Sin embargo, todavía se encuentran 45 microempresas lácteas, que producen entre 80 000 y 100 000 litros diarios. Los campesinos de estas comunidades tienen un promedio de 10 ha cada uno, 2 a 3 vacas por ha que producen un promedio de 15 litros diarios por vaca (el litro de leche lo venden a 25 centavos). Siguen abasteciendo de leche suficiente al cantón para la elaboración de quesos, yogur y manjar, pero las grandes empresas lácteas presentes en la zona, como Nestlé (cuya producción requiere por ejemplo alrededor de 240 000 litros diarios), Miraflores y Productos González tienen que buscar proveedores fuera del cantón. Por otra parte, también existen cultivos para autoconsumo, que incluyen a cebada, papas y habas.

En la zona intermedia –estribaciones de las faldas del volcán Cayambe, buena parte de las parroquias de Cayambe y Cangahua- las comunidades tienen menos recursos. Están en una zona de transición donde el 50% vende su mano de obra y el otro 50% se dedica a las actividades agropecuarias. Sin

embargo, las zonas del valle son muy productivas también, por la calidad del suelo, la suave pendiente, las carreteras, el riego, por eso en esa parte se encuentran la mayoría de las floricultoras.

La producción agrícola de la zona de Cayambe abastece en un 30% al mercado de Cayambe (hay feria un día por semana), el resto viene de Quito y de Ambato. El mercado de Cayambe para la producción agrícola tiene potencialidades como la demanda por parte de los comedores que cada florícola tiene, la cantidad de restaurantes y comedores en la ciudad de Cayambe y, en menor proporción, la población de Cayambe, que se alimenta básicamente con productos de la zona (cebolla, papas, lechuga, tomate, habas, maíz, fréjol, leche, tomate de árbol y cebada entre otros). Sin embargo, han existido pocos esfuerzos para establecer un centro de acopio en la zona donde la rentabilidad de la producción, ya sea por el mantenimiento y distribución, sea mayor y beneficie a los productores.

Finalmente, las tierras de las comunidades localizadas en las parroquias de Otón, Cusubamba y Azcásubi están erosionadas, hay poco riego y el promedio de tenencia de tierra es de 2 ha por persona. Algunos tienen pequeños cultivos como maíz, habas, cebada, cebolla y chochos, destinados al autoconsumo y venta en los mercados, y son básicamente asalariados privados que trabajan en las florícolas.

4.1.5 Impactos ambientales

Además de los riesgos de origen natural –sismos y deslizamientos- el cantón Cayambe está expuesto a ciertos impactos ambientales antrópicos. En particular, los problemas de degradación del suelo, de contaminación de aguas subterráneas, la deforestación y el manejo de los desechos sólidos continúan siendo conflictivos y requieren definición de políticas y acuerdos para generar soluciones sustentables.

Por ejemplo, la sobreexplotación de los suelos en agricultura (cultivo intensivo de maíz, habas y papas) y ganadería han disminuido su fertilidad, conduciendo a que aflore la cangahua (ceniza volcánica endurecida). De la misma manera, en la actividad florícola, la utilización de insecticidas, pesticidas y fertilizantes en grandes cantidades afecta directamente al suelo y contamina las aguas subterráneas, lo que puede traer varios peligros para la salud humana como el ecosistema en general.

Parroquia de Cangahua en el cantón Cayambe



Por otro lado, la expansión de la frontera agropecuaria por quema de los páramos en las zonas altas influye directamente en la calidad del agua, por menor infiltración¹¹³ y mayor sedimentación.

¹¹³ Las especies vegetales existentes en un ecosistema de páramo ayudan a la regulación y captación de agua proveniente de los procesos de condensación en ésta zona. La estructura y composición del páramo corresponden a un mosaico de formaciones arbustivas, que también cumple una función esencial de protección, mantenimiento y recarga de acuíferos.

4.1.6 Dimensión político-institucional

En el marco de la “reforma del Estado”, el proceso de descentralización, las privatizaciones, la reducción del Estado, la modernización del aparato gubernamental y la eficiencia pública se convierten, entre otros, en elementos claves para entender la dinámica de gestión local. Los gobiernos locales deben establecer la estrategia a seguir para asumir sus nuevas funciones y conseguir los objetivos del desarrollo local.

Además de las tradicionales demandas por las infraestructuras y servicios, ahora se agregan los temas de la seguridad ciudadana, la corrupción y el manejo de influencias, la transparencia e igualdad en la aplicación de la justicia, las garantías ciudadanas en el ejercicio de sus derechos, la existencia de espacios de participación y control de la administración pública, por ejemplo las veedurías, las asambleas, los consejos temáticos, las mesas de concertación o el presupuesto participativo.

a. Fuerzas políticas

El actual alcalde del Gobierno Municipal de Cayambe (GMC) fue electo en agosto del 2000¹¹⁴ en representación del movimiento político Pachakutik (vinculado al movimiento indígena), cuya presencia es muy fuerte en el cantón.

El Concejo Municipal, igualmente elegido por votación directa, está constituido por varias fuerzas políticas. Pachakutik tiene una leve mayoría, ya que tres de los siete concejales pertenecen a este movimiento; la segunda fuerza política es la Izquierda Democrática, que cuenta con dos representantes; por último, constan un concejal de la Democracia Popular y otro de un movimiento local, vinculado al anterior alcalde.

La conformación del Concejo Municipal con representantes muy reconocidos de las zonas rurales fomenta y fortalece la gestión municipal y el desarrollo de inversiones e intervenciones de desarrollo rural. Esta deferencia también se hace evidente con la voluntad del Municipio de dar asignaciones presupuestarias a las Juntas Parroquiales.

b. Estructura administrativa

En la actual gestión, el gobierno local de Cayambe adelanta un proceso de modernización que contempla iniciativas en distintas direcciones. Entre las medidas adoptadas están el reordenamiento de la estructura administrativa, la informatización de los distintos departamentos, incluso la remodelación de las instalaciones municipales, lo que permite contar con nuevas instancias de control, ejecución y planificación.

Varios departamentos municipales se han fortalecido, entre ellos la Dirección de Planificación. Bajo su dependencia está Avalúos y catastros y Desarrollo urbano. Se encarga igualmente de llevar adelante las propuestas de participación ciudadana, los proyectos de desarrollo productivo, de desarrollo forestal y de la capacitación a la población sobre las reglamentaciones y ordenanzas vigentes y técnicas administrativas del Municipio.

Existe una mayor claridad sobre los procesos administrativos: la aprobación de ordenanzas permite un seguimiento ordenado de la ejecución de obras y dotación de servicios, así como el seguimiento del proceso de urbanización (Revista Cayambe, 2000).

¹¹⁴ Los alcaldes en el país son electos en votación directa por un periodo de 4 años; su período, por lo tanto, culmina a fines de 2004.

Desde el inicio del mandato actual se emprendió una campaña contra la corrupción a través de denuncias ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Contraloría y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. El Municipio ha creado una instancia de auditoría, que cuenta con el aval de la Contraloría General de la Nación.

De igual manera, se ha dado mayor presencia a servicios no tradicionales que brinda el Municipio, como la Botica Municipal, y se ha buscado racionalizar la provisión de servicios públicos con la creación de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPAC).

Pero la estructura del gobierno local no se agota en la estructura administrativa. El impulso de las propuestas participativas ha traído consigo la creación y el fortalecimiento de órganos autónomos como la Asamblea Cantonal y el Comité de Gestión, o el Consejo Cantonal de Salud y el de la Mujer y la Familia.

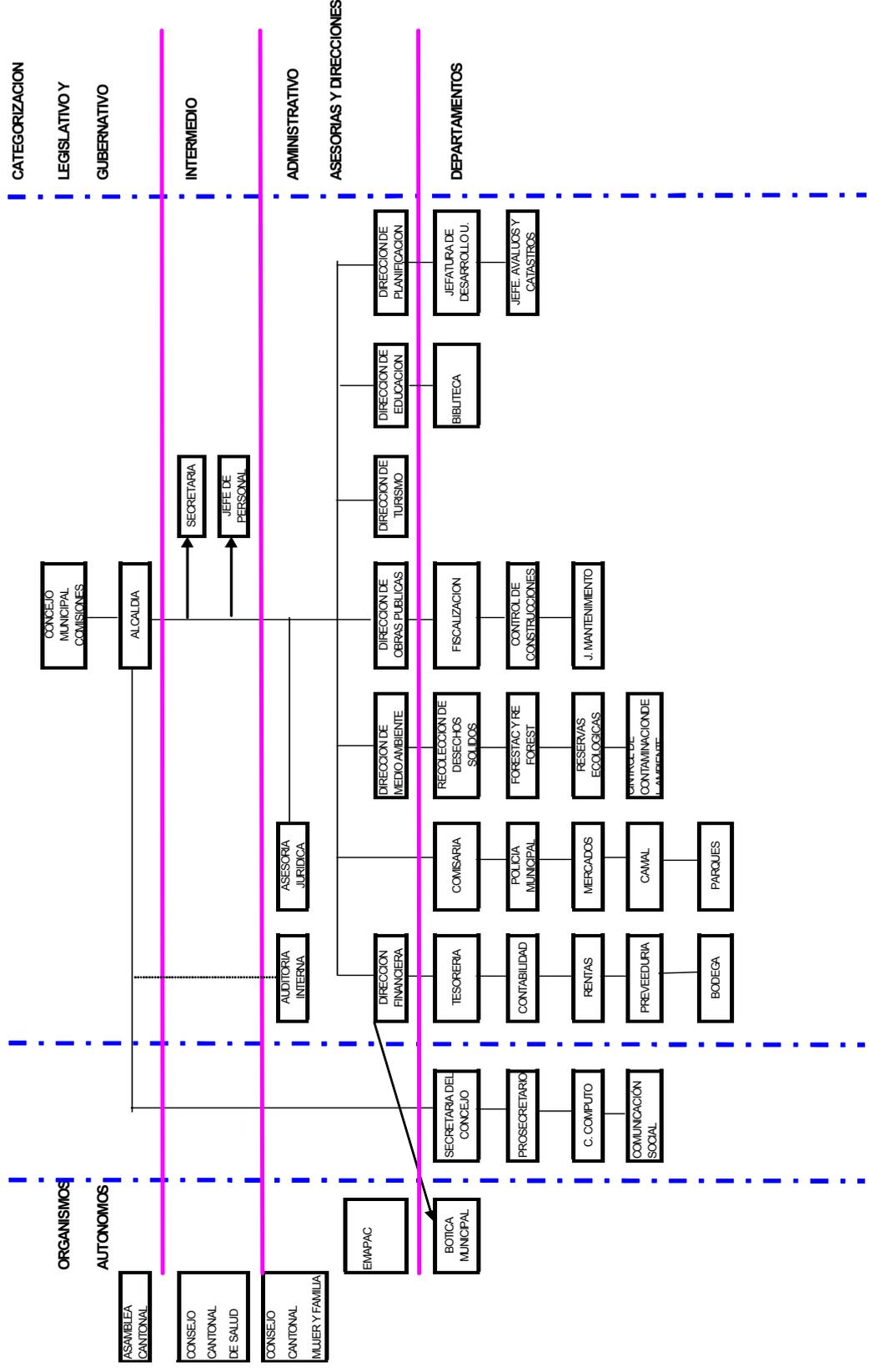
La Asamblea Cantonal promueve el desarrollo de una cultura política participativa, y constituye un soporte a la planificación (a través la identificación de los problemas y la definición de respuestas adecuadas a los mismos). El GMC tomó la iniciativa en la propuesta (que era una promesa de la campaña electoral), y evidenció su apoyo a las nuevas instancias promulgando la Ordenanza Municipal que creó la Asamblea Cantonal de Cayambe como espacio de discusión de la problemática del cantón, en el cual participan los diversos actores locales. Como resultado de la Primera Asamblea Cantonal (julio del 2001), se creó el Comité de Gestión del Plan de Desarrollo de Cayambe.

El Comité de Gestión es un organismo permanente y constituye la autoridad que orienta y gestiona las políticas emanadas de la Asamblea Cantonal. Tiene competencia para todo lo relacionado con el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Cantonal. El financiamiento del Comité de Gestión proviene sobre todo de fondos que asigna el Gobierno Municipal, más otros ingresos públicos y privados que pudiera gestionar. El Comité de Gestión ha trabajado en la creación de tres Concejos Cantonales sobre los temas de salud, educación y ambiente.

Aunque la Asamblea Cantonal junta a parroquias urbanas y rurales, merece destacar unos problemas encontrados. En efecto, a pese de que sea un espacio de dialogo, también es un lugar donde se cristalizan las dificultades comunes. Por ejemplo, por el hecho de que al nivel urbano no son tan organizados como al nivel rural, eso conduce a envidia, lo que se traduce por reacciones de racismo. Además, es interesante mencionar que los floricultores no participan en la Asamblea Cantonal porque ya tienen poder a otro nivel.

Figura No.5: Organigrama del Gobierno Municipal de Cayambe 2002

GOBIERNO MUNICIPAL DE CAYAMBE



c. Gestión del territorio

Desde el año 2001 el Gobierno Municipal ha elaborado algunos mecanismos para mejorar la gestión territorial.

Entre ellos se destaca la Ordenanza de Delimitación Urbana de junio del 2001 que pone los límites a la cabecera cantonal y a las áreas urbanas de las parroquias Juan Montalvo, Ayora, Otón, Cusubamba, Ascázubi, Cangahua, Olmedo y de los poblados de Santa Clara de Ayora y San Juan de Ascázubi. Adicionalmente viene una ordenanza que regula la planificación y ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social en la modalidad de urbanización y vivienda progresiva. Con tal delimitación de las áreas urbanas en las parroquias rurales se pretende concentrar el crecimiento poblacional y de viviendas de una forma regulada y planificada. En estas zonas se prioriza la dotación de infraestructura básica.

Para el área rural, después de un convenio firmado con el AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas) en diciembre del 2000 para realizar una elaboración y ejecución del catastro rural y siguiendo la Ley de Descentralización, el Municipio de Cayambe suscribió un convenio en el 2001 con la DINAC (Dirección Nacional de Avalúos y Catastros) para administrar, mantener y actualizar los catastros del impuesto predial rústico. El Municipio de Cayambe reformó el reglamento de la determinación, administración y recaudación del impuesto de los predios rurales¹¹⁵. En la visión del Alcalde, es una manera para que cada actor contribuya al desarrollo local (en particular las empresas vinculadas al gran capital extra-local que poco reinviertan localmente). Pero el aumento significativo del impuesto predial todavía no se ha traducido por mucho cambio: hasta ahora pocas empresas han pagado, y se han remitido al Congreso a fin de derogar la ordenanza, calificándola como anti-constitucional. Los ganaderos se han sumado a la derogatoria, así que solo los campesinos están pagando (en la medida de sus posibilidades).

El Gobierno Municipal estimaba una inversión de más de 7 millones de dólares en obras hasta fines del 2003. Las obras públicas ascienden a 5 500 000 dólares, que comprende entre otros la construcción de los tanques de tratamiento de aguas servidas en los sectores de Sigsal, Miraflores y Santa Clara en la parroquia Ayora; por convenios de cogestión con la comunidad se realizaron obras en Carabotija, Paquistancia, Puntiahill, Miraflores, Ascázubi, Elcajón, Rosalía, Pesillo, La Chimba, San Nicolás y Juan Montalvo. Se han realizado trabajos para el mejoramiento del servicio de agua potable, la captación conducción y almacenamiento de la fuente de Chitachaca; construcción de 2000 m³ en el sector Alvarez Chiriboga; mejoramiento del sistema de agua potable en la Chimba; el sistema de tratamiento de agua de Ascázubi y el tanque de tratamiento de agua de Pambamarquino (Municipio de Cayambe, 2003). En este marco vale mencionar que en marzo de 2004, la municipalidad de Cayambe recibió el premio con primera mención de honor para mejoramiento de servicios de agua potable y aguas servidas¹¹⁶.

Entre las obras de infraestructura pública está el nuevo mercado¹¹⁷, el terminal terrestre, la universidad y un parque en la zona comprendida entre Cayambe y Ayora, lo cual dinamizará la zona de la Remonta. Al mismo tiempo se prevé la apertura de una nueva vía de ingreso al centro de la ciudad desde la Panamericana, lo cual promoverá la densificación de la zona.

¹¹⁵ El impuesto predial lo pagan los propietarios de terrenos urbanos y rurales tomando en cuenta ubicación, tipos de suelo, etc. Corresponde a las municipalidades su definición y cobro, y, por ley, se reactualiza cada cinco años.

¹¹⁶ El evento de premiación a las mejores gestiones provinciales y cantonales fue organizado por el Banco del Estado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Asociación de Municipalidades de Ecuador y el Consorcio de Consejos Provinciales principalmente.

¹¹⁷ Pese a que la ciudad de Cayambe está equipada con un mercado urbano, éste resulta muy pequeño para su actividad comercial. El Gobierno Municipal ha empezado la construcción de un mercado para los vendedores informales que actualmente se encuentran ubicados en la calle Rocafuerte de la ciudad. Las obras se iniciaron en el 2002 y se prevé la inauguración del mercado para agosto de 2004.

d. Nuevas funciones y competencias en el marco de la descentralización

En 1996, las reformas constitucionales establecieron la transferencia del 15% del Presupuesto General del Estado a los gobiernos subseccionales (municipios y consejos provinciales). Se adoptó un modelo de transferencia gradual de recursos financieros (actualmente ya se sitúa en el 15%, sin embargo el acceso oportuno y eficiente a las transferencias ha sido la permanente dificultad de los gobiernos seccionales). El 1997 se dictó la Ley de descentralización y participación ciudadana, que estableció igualmente gradualidad en las competencias a ser asumidas por los gobiernos seccionales. Los campos en los que la descentralización ha generado mayor dinámica han sido los de educación y salud, y más recientemente los de turismo y ambiente. Finalmente, el Plan Nacional de Descentralización (2001), expedido mediante decreto ejecutivo, definió el conjunto de competencias y niveles de transferencia en áreas de planificación y administración general, ordenamiento territorial, educación y cultura, salud, producción y empleo.

Así, en el marco de un conjunto de innovaciones institucionales recientes¹¹⁸, el Gobierno Municipal ha tomado a cargo nuevas funciones, como la protección del medio ambiente, la promoción turística, la salud, la recuperación de los espacios históricos, la vivienda.

- *Ambiente:* Ya en 1996 se había promulgado una ordenanza para el “Manejo y el control ambiental de las floricultoras en el cantón” con la idea de proteger y conservar los recursos naturales, la calidad ambiental y la salud de los habitantes, limitando la cercanía a las habitaciones así como requiriendo planes de manejo ambientales para constar los agroquímicos y biocida (sin embargo, hasta la fecha, tales planes no existen). En el 2001 se firmó un convenio mediante el cual el Ministerio del Ambiente delega sus funciones al Municipio de Cayambe. Por su nueva Dirección de Medio Ambiente, este último está en carga del manejo de las áreas protegidas, de los recursos hídricos, de los desechos sólidos, de la forestación y reforestación y del control de contaminación del ambiente. Por la preocupación cada vez más creciente de diversos sectores de la sociedad sobre el tema ambiental, se trató este punto de modo particular en la Primera y Segunda Asamblea Cantonal realizadas en el 2001 y 2002, lo que condujo a formar el Concejo Cantonal de Gestión Ambiental.
- *Turismo:* La Dirección de Turismo fue creada en el año 2002, mediante un convenio de transferencias de competencias entre el Ministerio de Turismo y el Gobierno Municipal. Su objetivo es planificar, coordinar, fomentar y organizar programas, con la contribución de la ciudadanía, para la promoción e información turística tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Algunos proyectos pequeños ya se han realizado (como la señalización turística cantonal, el mejoramiento de la vía de acceso al nevado Cayambe, la restauración y conservación de la Plaza Dominical) y en la actualidad trabaja con el Consejo Provincial a través del Consorcio de Municipios de Quito, Cayambe y Pedro Moncayo para desarrollar un inventario de los sitios de interés turístico de la provincia y del cantón. Pero según la Dirección, al cantón Cayambe le falta infraestructura (hoteles, vías) y servicios básicos para desarrollar su política turística.
- *Salud:* A través del Programa CONSALUD se creó en 2002 el Consejo Cantonal de Salud, encargado de la coordinación de los servicios de salud en el cantón. Los fondos para su funcionamiento provienen del Ministerio de Salud Pública. Tiene la función de velar por la aplicabilidad de la Ley de Maternidad y Desarrollo Infantil y promover la democratización del servicio de salud a través del acceso a los centros hospitalarios.

Esta tradición municipal fuerte que existe en toda la Sierra viene a ser reforzada por un programa del PNUD (2000-2006) que tiene como objetivos: a) fortalecer la capacidad institucional y de gestión de

¹¹⁸ Sobre los aspectos más relevantes de innovación institucional, ver también el Anexo 8.5.1.

la Municipalidad de Cayambe y de las Juntas Parroquiales; b) impulsar el desarrollo microempresarial y la diversificación agropecuaria del cantón; c) promover el turismo como fuente complementaria de recursos económicos y de promoción del cantón y; d) promover el uso de tecnologías limpias.

4.1.7 Dimensión socio-cultural

Dos marcos teóricos complementarios nos han servido para aproximarnos de la organización de la sociedad cayambeña: por una parte, las redes de actores de Villasante, y por otra parte, el sistema de actores de Arocena.

a. Tejido social, organizativo e institucional

La sociedad se organiza en un entramado complejo de redes, vínculos que se establecen entre los diferentes actores en los distintos niveles de convivencia social. Se pueden reconocer tres niveles distintos de *redes* (Villasante, 1995):

- El *tejido social*, que son las redes de solidaridad, generalmente volcadas hacia la subsistencia y la reproducción social (redes familiares, de amistad, de vecindad, de trabajo, etc.).
- El *tejido organizativo*, que son las redes formadas por las distintas formas de organización social (cooperativas, asociaciones, comunas, comités, sindicatos, etc.)¹¹⁹.
- El *tejido institucional*, que son los nexos existentes entre las distintas instituciones públicas o privadas con presencia en la localidad (el tejido institucional incluye tanto a organismos de la sociedad civil –universidades, iglesia, medios de comunicación–, como a instancias estatales –municipales, provinciales, nacionales)¹²⁰.

En una primera aproximación, basada en el repertorio de esas redes, puede decirse que en el cantón de Cayambe, el tejido social es muy amplio y tiene profunda raigambre, tanto en la zona urbana como rural, pues las redes de solidaridad expresan fuertemente características socioculturales de la vida social, construida desde espacios de colectividad antes que desde la individualidad.

De igual manera, el tejido organizativo tiene una presencia amplia, igual en el campo que en la ciudad, pero es evidente la fortaleza mayor en el área rural pues proviene de una tradición de organización indígena que está muy enraizada en la historia de Cayambe.

En efecto, para entender la dinámica actual del cantón es necesario tener en mente la historia agraria y social del cantón de Cayambe, dónde varias de las luchas indígenas más importantes por la tierra y los derechos étnicos tuvieron lugar. Algunos hitos que merecen ser mencionados son: en 1926 la organización del primer sindicato campesino-indígena en Cayambe en la parroquia de Juan Montalvo; en 1944, la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios a base del esfuerzo de líderes indígenas de Cayambe; en 1954 la huelga en la hacienda de Guachalá, clave para el proceso de reforma agraria de 1964; y por fin la reforma agraria de 1973, que también contribuyó a una evolución de la tenencia de la tierra.

Hacia finales de los años 80 y en la década de los 90, la lucha del movimiento indígena se constituye en el ámbito nacional, en un espacio de cuestionamiento crítico del ejercicio del poder y de democracia que se promueve desde el Estado (caracterizado como unilineal e intolerante). El

¹¹⁹ Villasante habla de “tejido asociativo”, hemos preferido “tejido organizativo”, que se ajusta más al uso local. En cualquier caso, los usaremos como términos sinónimos.

¹²⁰ Es verdad que, en términos teóricos, puede considerarse que el tejido organizativo es también parte del tejido institucional. No obstante, se mantiene la diferenciación, pues ella enfatiza el carácter social distinto que cada cual tiene: el tejido organizativo es creado desde las prácticas sociales de cada grupo o sector de la sociedad; por el contrario, el tejido institucional se le presenta a la gente como una potencia exterior, muchas veces opuesta.

levantamiento y la movilización indígenas de 1990 y 1994 constituyen hitos históricos en el país y fuertes bases de consolidación del movimiento. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, el Movimiento Indígena logró presentar una propuesta que perfila el reconocimiento de los derechos colectivos y las circunscripciones territoriales, que se constituyen en elementos de participación social y de ciudadanía, de respeto, de equidad y transparencia.

El Pueblo Kayambi ha ido reconstituyendo un tejido sociopolítico y de identidad sustentado en el reconocimiento de la diversidad y participación activa de todos sus miembros, al igual que otros pueblos y nacionalidades indígenas se encuentran en un proceso de consolidación sociocultural y territorial. Cuenta con un Plan Estratégico y con Consejo de Coordinación elegido en asamblea, el cual ha adquirido actualmente un peso significativo al nivel local y en las estructuras indígenas nacionales, cuenta con el reconocimiento del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos (CODENPE), en donde tiene una representación oficial. El Consejo de Coordinación del Pueblo Kayambi convoca a las organizaciones que se autodefinen como pueblo Kayambi y se convierte en un espacio permanente de debate y generación de propuestas, entre las que se cuentan el ejercicio de una justicia propia y la creación de sistemas propios de salud. Este espacio genera una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones, y por tanto en la construcción y mayor ejercicio de democracia y de ciudadanía (Gobierno Municipal de Cayambe, 2002).

Aunque tradicionalmente no ha habido mayor nexo entre los espacios organizados urbanos y rurales, la asamblea cantonal puede posibilitar algún acercamiento que potencie el sistema de actores locales.

Este tejido organizativo es uno de los componentes de la sociedad civil. El otro componente está constituido por un conjunto de organismos que aquí, genéricamente, identificamos como una parte del tejido institucional. En este plano se sitúan las universidades, los medios de comunicación, las iglesias. La existencia de centros académicos es importante, tanto para la formación de recursos locales, cuanto para el imaginario y la identidad, elementos de la autoestima local –más aún en ciudades pequeñas y más si están relativamente cerca de los centros académicos principales del país. No obstante, ese papel dinamizador está aún por construirse. Algo similar podría plantearse respecto a los medios de comunicación: su papel de circulación de informaciones tiene relevancia sobre todo para los temas locales.

De igual manera, hay una fuerte presencia de instituciones, tanto estatales como privadas, igual locales que extra-locales. Como en otras localidades de la Sierra, este tejido institucional es bastante amplio y está relativamente consolidado; sin embargo, las relaciones entre sus distintos componentes pocas veces entrañan trabajo coordinado. Merece resaltarse el hecho de que por el avance de los procesos de descentralización, en este período administrativo, los vínculos se han desarrollado más (como entre el Municipio y el Consejo Provincial o el Ministerio de Turismo).

Cuadro No.38: Tipología de actores organizados (tejido organizativo e institucional) en el cantón Cayambe

Los actores económicos	
<p><i>Gremios y grupos empresariales</i> Asociación de ganaderos Centro Agrícola Agencia de viajes Inti Explore Empresa floricultor grupo Visión Hostería Shungo Huasi</p> <p><i>Bancos y cooperativas de ahorro y crédito</i> Cooperativa de ahorro y crédito 23 de julio Banco del Pichincha Banco de Fomento Banco Solidario</p> <p><i>Asociaciones de comerciantes</i> Asociación de vendedoras 30 de julio Asociación de vendedoras 23 de julio Asociación de betuneros 3 de noviembre Asociación de expendedores de carne de Cayambe Asociación de vendedoras ambulantes 10 de agosto Asociación de biscocheros y biscocheras Asociación de Mercado Central Cayambe Asociación de comerciantes independientes Mercado diario municipal</p>	<p><i>Transporte</i> Asociación de tricicleros Jesús del Gran Poder Asociación de tricicleros Cayambe Trans Cayambe Transportes Flor del Valle Cooperativa de camionetas Cayambe (afiliados a FENACOTRALE) Cooperativa de camionetas 11 de agosto Cooperativa de taxis Cayambe 3 de noviembre</p> <p><i>Asociación de profesionales</i> Delegación del Colegio de Arquitectos</p> <p><i>Organización de trabajadores</i> Asociación obrera hijos del trabajo FETRALPI Asociación de empleados del municipio Sindicato de trabajadores del municipio</p> <p><i>Organizaciones de artesanos</i> Asociación de peluquería y belleza Cooperativa de artesanos de San Pedro de Cayambe</p>
Los actores socioterritoriales	
<p>Cooperativa de vivienda 1 de mayo, Barrio 4 de junio, Barrio Norte, Barrio Álvarez Chiriboga, Barrio Los Laureles, Barrio Río Blanco Amazonas, Junta Parroquial de Ascázubi, Junta Parroquial de Cangahua, Junta Parroquial de Otón, Junta Parroquial de Santa Rosa de Cusubamba y Junta Parroquial de Olmedo</p>	
Otros actores sociales	
<p><i>Organizaciones campesino-indígenas</i> Pueblo Kayambi UNOPAC</p> <p><i>Asociaciones y centros culturales</i> Centro Cultural Pumamaqui</p> <p><i>Organización de mujeres</i> Frente femenino</p>	<p><i>Organizaciones estudiantiles</i> Consejo estudiantil Colegio Nacional Técnico Cayambe Consejo estudiantil Colegio Nelson Torres</p> <p><i>Deportes</i> Liga deportiva cantonal</p>
Los actores institucionales	
<p><i>ONGs y voluntariado</i> IEDECA Casa campesina CANUFA CIS-Heifer Centro de ayuda a la mujer y la familia Asociación Amigos Cruz Roja</p> <p><i>Educación</i> Colegio Natalia Jarrín Colegio Mariana de Jesús Colegio Nelson Torres Colegio Técnico Cayambe Universidad de Loja Universidad Salesiana</p> <p><i>Salud</i> Hospital Raúl Maldonado Mejía Subcentro del IESS</p>	<p><i>Medios de comunicación</i> Radio Ecos de Cayambe, Radio Sensación, Radio Mensaje, Radio Inti Pacha, Diario del Norte (Otavalo, Cayambe y San Gabriel)</p> <p><i>Las iglesias</i> Iglesia Católica de Cayambe Iglesia Evangélica El Pacto</p> <p><i>Principales movimientos y partidos políticos</i> Pachakutik, Democracia Popular, Izquierda Democrática, Lista 30, PRE, PRIAN</p> <p><i>Los actores estatales</i> Gobierno Municipal de Cayambe Consejo Provincial de Pichincha Dependencias del Estado central: ANDINATEL, Supervisión Intercultural Bilingüe, Policía Nacional</p>

Esta primera aproximación más objetiva de las relaciones sociales puede ser completada por el imaginario de vínculos y jerarquías que los propios actores perciben¹²¹.

Por ejemplo, el grado de poder hace referencia a la capacidad de influencia o incidencia directa que los diferentes actores pueden tener en torno a la marcha del cantón. El poder local se presenta a ojos de los actores como dividido entre los grupos económicos –especialmente los floricultores- que pueden incidir inclusive a escala nacional para conseguir cambios en propuestas de ley u ordenanzas, y el Municipio que, teniendo un Alcalde con objetivos claros, ha logrado enfrentárseles y obtener cambios importantes (como, por ejemplo, una actualización del impuesto predial). Aún no hay una sentencia definitiva respecto a la apelación hecha por los sectores florícolas y ganaderos para no pagar el impuesto, pero los avances indican que tendrán que acogerse a la reglamentación del Municipio y pagar los valores acumulados adeudados que establece la reglamentación del impuesto predial.

Si bien está en plena ejecución un proceso de gestión participativa, los actores sociales todavía no adquieren una preponderancia mayor. Los comerciantes, aunque puedan tener importancia económica, por ejemplo en el empleo (sobre todo urbano), no son vistos como un actor con capacidad de incidencia.

*Cuadro No.39: Grado de poder de los actores**

1	Grupos económicos (floricultores, ganaderos)
2	Alcalde
3	ONGs
4	Dirigentes barriales y parroquiales
5	Comerciantes

* Mientras más se acerca al 1 representa un grado mayor de poder

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por su parte, el grado de cercanía al desarrollo local nos habla de la aproximación que despliegan los diferentes actores respecto a esta temática. El proceso de asamblea cantonal que se encuentra en ejecución durante el presente período municipal ha permitido visualizar a aquellos actores que aparecen más interesados en el desarrollo local; según la visión predominante, serían principalmente el Alcalde, ONGs y dirigentes sociales (barriales, parroquiales). Es interesante anotar que los actores perciben a los grupos económicos y a los medios de comunicación como muy alejados de estas problemáticas.

*Cuadro No.40: Grado de cercanía al desarrollo local**

1	Alcalde
2	ONGs
3	Dirigentes barriales y parroquiales
4	Comerciantes
5	Transportistas
6	Grupos económicos (floricultores, ganaderos)
7	Medios de comunicación

* Mientras más se acerca al 1 los actores locales muestran interés por el desarrollo local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por fin, el grado de localidad nos refiere la visión que tienen la sociedad local respecto a la identificación de los actores con la realidad local.

¹²¹ Estimaciones realizadas en base a 25-30 entrevistas a actores del sector productivo, institucional y social en el marco de la investigación CIUDAD-LaSUR.

Cuadro No.41: Grado de localidad de los actores*

1	Municipio
2	Comerciantes
3	Dirigentes barriales y parroquiales
4	Transportistas

* Mientras más se acerca al 1 los actores locales se identifican con la realidad local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero-Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b. Sistema de actores

Siguiendo a Arocena (1995), por sistema de actores entendemos la relación que se establece en una sociedad entre los distintos sujetos y actores que la conforman¹²². Haremos énfasis en la relación, pues un sistema presupone no solamente la existencia de diversos elementos, ni la función diferenciada que cada uno de ellos despliega, sino especialmente los vínculos que los interconectan.

En Ecuador los cantones son espacios político-territoriales que contienen una parte urbana y una parte rural, de donde se sigue que el sistema local de actores está determinado por las relaciones, identidades y diferencias que se producen entre los actores urbanos y los actores rurales. Pero los actores se relacionan entre sí desde aquello que los define y los diferencia (sus acciones, sus conductas, sus imaginarios).

En Cayambe –como en otras partes de la Sierra y de la Amazonía– dicha relación está constituida, históricamente, por diferencias que son, al mismo tiempo, sociales, territoriales, étnicas, políticas. Culturalmente, las poblaciones urbanas y rurales han estado “separadas” por la historia de sus nexos, y se miran con sospecha. En esto se refleja el racismo como expresión de relaciones de opresión de la sociedad blanco-mestiza sobre el mundo indígena (hay que anotar, sin embargo, que durante esta última década el racismo se ve contestado desde otras sensibilidades sociales generadas por la fuerza que ha venido acopiando el movimiento indio en el país).

Esto expresa también experiencias sociales diferentes, que han producido comportamientos e imaginarios distintos. Existen diferencias en la presencia organizativa, en la participación, en las percepciones. Pero, en muchos casos, esa diferencia se presenta como una diferencia de grado (por ejemplo, la población en el campo es más organizada y, a la vez, más crítica de sus formas organizativas propias. Pero es cierto que en la ciudad también existe organización y criticidad frente a ella, sólo que en grados menores.

A seguido intentamos acercarnos a este sistema de actores y sus vínculos desde las opiniones de los actores recolectados a través la encuesta CIUDAD-LaSUR.

1) Una aproximación a la sociedad (el “tejido social”)

El sentimiento de mayor cercanía con los vínculos sociales se refleja –entre otras cosas– en la confianza que la gente siente hacia ellos o hacia los actores con los que, a través de ellos, se relaciona. En este nivel de la “base social” ubicaremos tres relaciones: con los vecinos (no en el sentido de contigüidad inmediata, sino en el de miembros de la misma sociedad local), con la familia y con las “elites” (clases dirigentes) locales.

¹²² El “sistema de actores” se refiere a “las características de las interacciones entre los diferentes protagonistas del quehacer local”. El análisis de la red de relaciones debe ser hecho en una perspectiva histórica, para descubrir su evolución y sus tendencias. Sin embargo, Arocena se queda corto cuando, al llegar el momento del análisis, “todos los actores” se convierten en tres: las “elites dirigenciales locales”, el “actor político-administrativo” y los “actores extralocales” (más bien: los sistemas de relación con ellos). Quedan fuera de la visión los actores sociales subalternos, con lo que la relación puede terminar siendo un nexo exclusivamente entre las elites y las instituciones (como si las elites fueran la representación de la sociedad local).

Consideremos inicialmente cómo la población se siente con respecto a su localidad. Más de la mitad de los cayambeños se siente “muy satisfecho” y casi otro tercio “algo satisfecho”, lo que significa holgadamente un 80% de satisfacción; más aún, aquellos que no se sienten para “nada” satisfechos son apenas 2 de cada 100. Las diferencias de percepción entre la población urbana y la población rural no son demasiado significativas, solo que se invierten los puntos medios: “algo” de satisfacción es un sentimiento más repetido en la ciudad, cuando “poca” satisfacción tiene mayor presencia en el campo.

Todo esto refleja una identificación positiva con la localidad, lo que siempre resulta una importante base de lanzamiento para cualquier iniciativa de participación local, y bastante parejo territorialmente por encima de las diferencias (en la realidad y en las mentalidades sociales) entre campo y ciudad.

Cuadro No.42: Grado de satisfacción con la localidad

		¿Hasta qué punto se siente satisfecho de su localidad?					Total
		muy satisfecho	algo satisfecho	poco satisfecho	nada satisfecho	ns/nc	
AREA	Urbana	51.7%	33.1%	12.2%	1.6%	1.5%	100%
	Rural	52.7%	25.7%	19.3%	2.3%	-	100%
Total		52.3%	28.8%	16.3%	2.0%	.6%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Una serie de preguntas nos permite aproximar la visión que tiene la población de su sociedad, y en primer lugar, cómo se miran en relación con la normatividad y las leyes. Apenas un tercio de encuestados cree que los habitantes del cantón cumplen con las leyes. Otro sexto prefiere omitir su opinión al respecto, en el cual se encuentra las mayores diferencias de opinión entre la población urbana y la población rural, cuya reserva frente al tema puede expresar un distanciamiento protector frente a algo que se percibe ajeno (para todos los efectos, el sistema normativo oficial es blanco-mestizo y urbano). Todo esto marca claramente una distancia de la gente, en su vivir cotidiano, respecto a la normatividad “oficial”, que llega desde el Estado y se impone a la gente “desde fuera”.

Cuadro No.43: Percepción sobre el cumplimiento de leyes

		¿Las personas de este cantón cumplen las leyes?			Total
		de acuerdo	en desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	29.0%	61.3%	9.7%	100%
	Rural	32.4%	47.0%	20.6%	100%
Total		31.0%	53.0%	16.1%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En segundo lugar, en cuanto al grado de confianza que tiene la población en sus convecinos, se observa que algún nivel de confianza en los demás existe para 6 de cada 10 encuestados; pero eso también significa que algo más de 4 de cada 10 ve a sus convecinos como poco o nada confiables. Las tendencias son similares entre los habitantes del campo y de la ciudad. Aunque en el campo es mayor la respuesta “muy confiable”, lo es también la de “nada confiable”. Así la conciencia social se encuentra fuertemente dividida en cuanto a la confiabilidad de los conciudadanos, lo que es señal por un lado, de búsqueda de confianza, pero al mismo tiempo, de sospecha y recelo.

Cuadro No.44: Nivel de confianza en la gente de la localidad

		¿La gente de aquí es...					Total
		...muy confiable?	...algo confiable?	...poco confiable?	...nada confiable?	ns/nc	
AREA	Urbana	21.5%	45.2%	25.0%	8.3%	-	100%
	Rural	26.5%	26.6%	31.2%	15.6%	-	100%
Total		24.4%	34.4%	28.7%	12.6%	-	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Esta imagen se refuerza cuando preguntamos cómo juzgan las conductas de interacción del resto de cayambeños. En efecto, casi 6 de cada 10 encuestados opinan que la gente del cantón se preocupa sólo por sí misma y por sus intereses particulares (no hay aquí mucha diferencia entre los pobladores urbanos y los rurales). No obstante, debe retenerse la contratendencia: 4 de cada 10 personas ve, en cambio, a sus convecinos como gente solidaria. Eso significa que hay dos sentidos diferentes que organizan la mirada de los cayambeños sobre sí mismos, y se trata de sentidos que apuntan en dirección opuesta: la socialización desde el interés particular o la socialización desde la “solidaridad”, es decir, desde la posibilidad de construir un horizonte compartido en el que se desarrollen los intereses diversos. En esta dualidad se expresa con claridad el carácter complejo de la relación con la sociedad: acercamiento y distancia, sospecha y beneficio de la duda.

Cuadro No.45: Percepción de las conductas de interacción

		¿Cree que la gente de aquí...			Total
		...se preocupa sólo por sí misma y por sus propios intereses?	...es solidaria y trata de ayudar a sus vecinos?	ns/nc	
AREA	Urbana	57.3%	41.5%	1.2%	100%
	Rural	58.9%	41.1%	-	100%
Total		58.2%	41.3%	.5%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Ahora, si la sociedad que uno comparte provoca igual identificación que sospecha, la familia –el vínculo más cercano- tiene al contrario niveles de confianza muy altos: 79% dice confiar “mucho” en la familia, y otro 11% afirma tener “algo” de confianza en ella. Aunque este grado de confianza es alto tanto en la ciudad como en el campo, puede observarse que es mayor en la ciudad, lo que puede ser un índice de procesos de debilitamiento de los lazos básicos en el medio rural.

Cuadro No.46: Nivel de confianza en la familia

		¿Hasta qué punto confía en la familia?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	89.9%	6.1%	2.3%	1.6%	-	100%
	Rural	71.3%	14.3%	10.6%	3.0%	0.8%	100%
Total		79.1%	10.9%	7.2%	2.4%	0.4%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por su lado, los poderosos provocan reacciones de fuerte desconfianza: solo 1 de cada 6 confía mucho en la empresa privada, apenas un poco más dice tener alguna confianza en ella. Aún más, 8 de cada 10 piensan que la mayoría de gente que tiene poder trata de explotar a los demás. La relación es un vínculo de distancia, fundada en las desigualdades sociales y que avizora la conflictividad social y presente el antagonismo. Una hipótesis sería que la desconfianza mayor en el campo está relacionada con procesos más firmes de autodeterminación social.

Cuadro No.47: Percepción sobre las elites

		La mayoría de la gente que tiene poder trata de explotarle?			Total
		de acuerdo	en desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	74.7%	23.4%	1.9%	100%
	Rural	80.8%	15.7%	3.5%	100%
Total		78.3%	18.9%	2.8%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) *Una aproximación a la institucionalidad social (el “tejido organizativo”)*

En el nivel inmediato de las relaciones sociales, los vínculos que la sociedad construye son las redes sociales primarias (el tejido social). Ya en un primer nivel de representación, la sociedad se expresa a través de formas asociativas (tejido organizativo): son las Cámaras o asociaciones empresariales, los sindicatos, las asociaciones culturales, los comités promeoras y barriales, las cooperativas, las asociaciones de padres de familia, las comunidades, etc. A través de la representación, estas organizaciones devienen en institucionalidad social. Pero es una forma particular de institucionalidad, pues se trata de una institucionalidad “propia” –a diferencia de las instituciones oficiales.

Con un 30% de participación en las organizaciones sociales, Cayambe se caracteriza por haber desarrollado niveles relativamente altos, notoriamente superior a los que se verifican en otros cantones del país (como los otros casos de estudio). Esta participación es mayormente rural (40%, a diferencia de 17% en el medio urbano), lo que tiene que ver con la tradición organizativa de los sectores indígenas. Por otra parte, convoca más a los más jóvenes y a los mayores, y es más un asunto de los hombres que de las mujeres.

En general, se observa un grado de confianza relativamente alto en las organizaciones, casi la mitad de encuestados, de donde resulta que la credibilidad de las organizaciones es significativamente mayor que la pertenencia y la participación. Hay, pues, un sector de la población que puede reconocerse en las organizaciones sociales aun sin ser parte de ellas. Resalta el hecho de que la confianza es mayor en las zonas urbanas que en las rurales (en cambio, la participación es mayor en el campo). Estamos aquí ante dos patrones distintos de relacionamiento con las organizaciones: en el campo, la relación es directa, deviene más de la práctica. En la ciudad en cambio, es indirecta, de modo que su legitimidad tendrá un carácter más bien representativo que participativo, más bien abstracto que concreto.

Cuadro No.48: Nivel de confianza en las organizaciones sociales

		¿Hasta qué punto confía en las organizaciones sociales?					Total
		mucho	Algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	21.1%	31.4%	23.3%	15.5%	8.7%	100%
	Rural	17.4%	20.7%	33.2%	14.5%	14.2%	100%
Total		18.9%	25.2%	29.1%	14.9%	11.9%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Encontramos algunas diferencias al comparar el campo y la ciudad: en medios urbanos, los clubes deportivos y los comités de padres de familia son los que mejor imagen tienen, a distancia se ubican los comités barriales. En el campo, por el contrario, son las comunidades. En ambos casos se trata de aquellas organizaciones que se encuentran más cercanas. En resumen, la gente se siente cercana a este primer nivel de institucionalidad de la sociedad civil, el nivel de sus propias organizaciones, cercanía diferenciada en el campo y en la ciudad. Pero, al mismo tiempo, la sospecha no deja de marcar la cultura del relacionamiento de la gente con las instituciones (quizás porque también refleja las presiones que provienen desde la institucionalidad oficial).

3) *Las instituciones sociales que llegan desde fuera*

La sociedad civil está compuesta, además, por instituciones que le llegan a la gente “desde fuera”.

La iglesia es, fuera de la familia, la institución que concita una mayor credibilidad, que tiene, por lo tanto, una mayor presencia en la conciencia de la gente (nótese, sin embargo, que no es mucho mayor a la confianza que concitan las organizaciones sociales de mayor credibilidad).

En cuanto a los medios de comunicación, la vía más utilizada para enterarse de problemas nacionales es la televisión (aproximadamente las tres cuartas partes de los encuestados, 9 de cada 10 en la ciudad contra 6 de cada 10 en el campo); luego las conversaciones con vecinos, amigos y familiares (6 de cada 100), la radio (más de la mitad, notoriamente más marcado en el campo) y los periódicos (un

décimo de los encuestados, índice mayor en medio urbano que rural). En cuanto a problemas locales, transitan por otras vías: sobre todo las conversaciones directas (dos terceras partes de los encuestados), luego la radio (menos de la mitad, todavía más usado en el campo que en la ciudad), cuando la televisión y la prensa escrita resultan prácticamente irrelevantes. Resulta que como los medios no guardan ninguna continuidad entre lo nacional-exterior y lo local, su capacidad de influencia en la construcción de los sentidos de los procesos sociales es también limitada.

4) *Los “espacios públicos”: la participación comunitaria y la asamblea cantonal*

Los “espacios públicos” son aquellos puntos de encuentro de la sociedad y de esa con la institucionalidad. Son generados por la sociedad (de manera espontánea o dirigida) para construir y legitimar aquellas cuestiones que considera como articuladoras de sus preocupaciones y de su accionar. Vistos desde la perspectiva de su relación con la institucionalidad social, estas esferas operan como mecanismo para incluir a “la ciudadanía en los debates de gobierno”(Ramírez, 2000).

a) *La participación comunitaria*

En este marco, la participación comunitaria expresa la manera en que se relacionan las dinámicas sociales con las conductas institucionales. En la cultura ecuatoriana, sobre todo en zonas de influencia indígena, este tipo de participación es parte de la cultura, lo que explica que es una práctica mucho más extendida en el campo que en la ciudad.

Las distintas formas de participación comunitaria, en tanto permiten vincular la acción social con la acción institucional, deben considerarse parte de la esfera pública, acaba configurando espacios públicos. Esto supone que la gente se relaciona (en este caso) con el Municipio sobre la base de un presupuesto, lo que marca los inicios del autoreconocimiento de actores. Pero en general, se trata de una participación mediada, en tanto se estructura sobre la base de conductas esperadas.

Cuadro No.49: Tipos de participación (en % de participantes)

	Total	Urbano	Rural
Trabajo o mano de obra	61.3%	42.0%	74.9%
Materiales o dinero	60.8%	37.4%	77.5%
Asistencia a reuniones	26.7%	18.9%	32.2%
Gestión de obras	26.8%	18.7%	32.5%
Definición de proyectos	29.1%	25.3%	31.8%
Reuniones convocadas por el Alcalde u otras autoridades	46.3%	36.2%	53.4%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b) *La asamblea cantonal*

En julio de 2001, 2002 y 2003 se realizaron las Primera, Segunda y Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe (Unda, 2003). La asamblea es un proceso de participación ciudadana en la gestión local, que, no obstante las tres experiencias realizadas, es aún inicial.

Se trata de un espacio público que tiene el potencial de poner en relación lo social y lo político-institucional desde formas “nuevas” de vinculación que –por lo menos en teoría- podrían ponerse en camino de superar tradicionales lazos clientelistas o caudillistas, fortaleciendo procesos de democratización de la vida política local al ampliar y cualificar el espectro de la participación.

Es aún una iniciativa básicamente municipal, no resultó de una demanda social. La participación (alrededor de 400 personas cada vez, representantes de diversa índole) es todavía en algo que no es propio. Eso se reflejó a través de una encuesta del Instituto de Estudios Sociales de la Opinión Pública para el Municipio, realizada en septiembre de 2002. Un alto porcentaje de personas no contestaba o

“no sabía” qué es la Asamblea Cantonal, de igual manera, algo menos de las dos terceras partes se abstiene de contestar sobre su utilidad. En cambio, un tercio se sentía algo o muy representado por ella.

La Primera Asamblea aprobó un Plan de Desarrollo Cantonal; la Segunda llegó a establecer prioridades temáticas y la Tercera evaluó los avances, planificó las nuevas acciones y estableció las bases para desarrollar el presupuesto participativo en el tema vialidad, lo que traduce cierta continuidad.

5) *Las intermediaciones del sistema político*

Aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados piensan que los políticos locales, representantes del sistema político-partidario nacional, son corruptos. Una porción un poco mayor cree que los políticos locales gobiernan sólo para algunos.

Si la brecha está presente al considerar a los agentes de la representación, esta se refuerza a sí misma si consideramos el ejercicio administrativo de la política. Los partidos políticos no son percibidos como representativos, por lo tanto mayoritariamente se expresa la necesidad de votar. Esta contradicción expresa al mismo tiempo la falta de confianza para representarse, así como la expectativa de que haya alguien que lo haga.

Así esta brecha refleja la crisis de estos mecanismos de representación, que han perdido legitimidad.

6) *La institucionalidad estatal*

Lo cierto es que el Estado nacional carece de legitimidad social –no sólo las instancias gubernativas del ejecutivo, sino el conjunto de la institucionalidad estatal (6 de cada 100 personas confía “mucho” en el gobierno nacional y 7 de cada 100 en el sistema judicial).

Es solamente el ejército que recoge cierto nivel de confianza de la población, lo que tiene que ver con el particular papel que han jugado las fuerzas armadas en el imaginario del ecuatoriano medio¹²³.

Los gobiernos locales, por su parte, tienen una mejor imagen en los ciudadanos. Algo menos de una quinta parte dice confiar “mucho” en el Municipio y en el Consejo Provincial. Pero es apenas similar a lo que concitan las organizaciones sociales. Se establece, pues, una distancia entre la ciudadanía y los gobernantes. Aproximadamente una cuarta parte se ubica entre quienes opinan que las autoridades locales no responden “nunca” o “casi nunca” a lo que el pueblo quiere. Así, es la institucionalidad en general la que resulta ajena para el común de las personas, no sólo esta o aquella institución.

Cuadro No.50: Percepción sobre las respuestas del gobierno local

		¿El Alcalde y el Concejo Municipal responden a lo que el pueblo quiere?						Total
		siempre	la mayoría de las veces	de vez en cuando	casi nunca	nunca	ns/nc	
AREA	Urbana	2.6%	11.3%	53.5%	18.0%	7.1%	7.5%	100%
	Rural	3.8%	12.5%	47.0%	20.2%	3.3%	13.1%	100%
Total		3.3%	12.0%	49.7%	19.3%	4.9%	10.8%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹²³ El imaginario social ecuatoriano fue marcado fuertemente por el conflicto militar con el Perú en 1941, a raíz del cual el país perdió una parte considerable de territorio amazónico. Dadas las condiciones en que las fuerzas armadas debieron enfrentar el conflicto (desabastecimiento, carencia de armas, etc.), se reforzó la imagen de heroísmo que marcó su relación con la sociedad. Sólo en los últimos años esta imagen parece irse diluyendo.

Esa “confianza” se reduce cuando se piensa de cosas más específicas, sobre todo si se trata de temas sensibles, respecto a los cuales la población incrementa normalmente su sospecha –como el manejo de fondos municipales.

Cuadro No.51: Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales

		¿Confía en el manejo de fondos por parte del Municipio?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	3.4%	20.0%	35.2%	35.5%	5.9%	100%
	Rural	3.9%	19.9%	32.2%	35.9%	8.0%	100%
Total		3.7%	20.0%	33.4%	35.8%	7.1%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por lo demás, también aquí hemos de tener en cuenta que la relación de la población con el Estado está atravesada no solamente por el nexo que les comunica en el nivel local, sino por el imaginario que se ha ido construyendo en relación con el Estado nacional, es decir que podemos suponer que una parte de la falta de legitimidad del nivel estatal tiene que ver con la deslegitimación de las instituciones nacionales.

7) *La democracia*

Cuando a la gente se le pregunta si cree que la democracia “sólo funciona para los ricos y poderosos”, casi 8 de cada 10 responden que sí (anotemos que es un porcentaje similar al de encuestados que opinaban que los que tienen poder tratan de explotar a la gente). Existe ligeramente un mayor descontento en la ciudad, pero las diferencias no son realmente significativas.

Cuadro No.52: Percepción sobre la democracia

		¿La democracia sólo funciona para los poderosos y los ricos?			Total
		de acuerdo	en desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	79.4%	20.6%	-	100%
	Rural	77.4%	17.1%	5.5%	100%
Total		78.3%	18.6%	3.2%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El régimen político es expresión de la organización de la sociedad, de las relaciones entre los grupos sociales: si uno es fisurado, el otro tiene que serlo también.

Así, el entramado de relaciones que hacen al sistema de actores nos muestra lógicas superpuestas, contrapuestas. Las lógicas social e institucional se encuentran pero ese encuentro es atravesado por la enajenación, el extrañamiento y la sospecha.

4.1.8 Conclusiones

Nuestra análisis de la interfase urbano-rural en el cantón de Cayambe tiene por eje la comprensión de los espacios locales en función de los modos de desarrollo que allí se generan (Arocena, 1995). Según esta visión, los procesos de desarrollo tienen por contenido las relaciones que se producen –o no- entre las distintas dimensiones o factores del desarrollo: económicos, sociales y político culturales, y entre los diferentes componentes de cada una de ellas.

Nuestra interpretación es que el modo de desarrollo que se ha ido constituyendo en Cayambe se acerca al “desarrollo con tendencia a la integralidad”, que siguiendo a Arocena puede definirse como un movimiento que “cuenta con una voluntad de orientar el proceso hacia la integralidad, aún cuando sus

componentes se presenten disociados; ello supone la presencia de actores locales que pueden direccionar el proceso”.

Se trata, pues, de una combinación de aspectos que resulta más en una potencialidad, en posibilidades, que en hechos ya cumplidos. En tratándose de eso, es más necesario prestar atención a los nexos existentes o su falta, entre los componentes del proceso de desarrollo –justamente su carácter actualmente disociado.

Como veremos enseguida, esta “disociación” se presenta como un conjunto de segmentaciones que caracterizan tanto la estructura económica cuanto el sistema de actores y las relaciones que producen los actores con la institucionalidad local.

a. El modo de desarrollo económico

1) La economía segmentada

La economía local de Cayambe se encuentra estructurada en mercados segmentados que en parte se superponen y en parte se complementan. Siguiendo con ciertas libertades a Coraggio (1991a), identificamos básicamente dos componentes: la economía capitalista moderna y la economía popular.

a) La economía capitalista moderna

Se encuentra segmentada, a su vez, en un conjunto de cuatro componentes principales.

Primero, una economía florícola, que se ha constituido en la principal actividad económica del cantón –aún actualmente, cuando se presencian signos de crisis. Su desarrollo ha reforzado el centramiento agrícola de un cantón que ya era tradicionalmente agropecuario. La actividad florícola está vinculada sobre todo al mercado mundial, tanto por el destino de su producción, cuanto por la procedencia de buena parte de los insumos centrales que requiere e incluso por una parte de las inversiones. Ecológicamente hablando, las empresas florícolas se han situado en la zona baja del cantón, una zona de alta productividad, principalmente en las orillas de las carreteras, repartidas en todas las parroquias, especialmente en Cangahua y en Ayora, pero también en la parroquia de Cayambe (cuyas características económicas y físicas son mayormente urbanas).

Otro componente de la economía capitalista es las actividades hoteleras y turísticas, que han recuperado, para estas nuevas actividades, antiguas haciendas. Se encuentran ubicadas en Cangahua y Ayora.

Luego, una economía industrial moderna, constituida por las industrias lechera (procesamiento de leche y derivados lácteos) y molinera (producción de harinas y fideos). En ella, a su vez, encontramos dos segmentos diferenciados: uno ligado al capital transnacional, otro de capitales nacionales. En conjunto, se encuentra vinculada, por un lado, al mercado mundial –a través de ciclos de producción-circulación determinados por las marcas transnacionales dominantes- y por otro lado al mercado interno (nacional o regional), tanto por la adquisición de materias primas cuanto por el destino de una parte de sus productos. Estas actividades se sitúan sobre todo en la parroquia de Cayambe.

Finalmente, una economía financiera, compuesta, a su vez, de un segmento vinculado al mercado financiero nacional y otro segmento ligado a lo que pudiéramos considerar como un mediano capital financiero de carácter local. Su ubicación geográfica es, fundamentalmente, la parroquia de Cayambe.

Sin embargo, esta segmentación de los mercados, aun siendo marcada, no implica necesariamente una segmentación concomitante de los grupos sociales, en la medida en que los grupos económicamente más fuertes diversifican su vinculación con la economía, combinando, por ejemplo, actividades turísticas y florícolas, etc.

b) *La economía popular*

Estructurada como economía del trabajo¹²⁴, forma un segmento específico dentro de la economía local. No obstante, la economía popular no es propiamente un sector de la economía, sino un conjunto de actividades realizadas por los poseedores de la capacidad de trabajo. De este modo, se vincula con la economía moderna en tanto las actividades laborales de los trabajadores se sitúan en ella, y en tanto obtiene de ella recursos bajo la forma de salarios (los cuales provienen tanto de las empresas privadas cuanto de entidades o empresas públicas). A más de este componente salarial, la economía popular contempla dos otros componentes.

En primer lugar, una pequeña economía campesina (Ruiz et al., 2003; Tuttillo & Altamirano, 2003), que se estructura en torno de la calidad y de la potencial productividad de los suelos (dado que el territorio del cantón Cayambe comprende diversos pisos ecológicos, la economía campesina se diferencia en tres zonas: alta, media y baja). En la zona alta se producen papas, cebada, habas, trigo y cebolla; esta zona ha sido tradicionalmente ganadera, y los campesinos combinan sus actividades agrícolas con la cría de ganado y la producción de leche. La leche, en su mayor parte, es comercializada, mientras que la producción agrícola se comercializa y sirve también para el autoconsumo. En la zona intermedia predomina el cultivo en pequeña escala de maíz, cebada, habas, legumbres, lenteja, fréjol y papas, y la producción se destina tanto al mercado cuanto al autoconsumo. En la zona baja existen huertos familiares con diversidad de cultivos.

En segundo lugar, una pequeña economía urbana, sustentada sobre todo en actividades de comercio y servicios. Aquí se encuentra, por un lado, una gran concentración en el comercio al detalle: las tiendas de abarrotes, alimentos y artículos de consumo diario son los pequeños comercios individualmente más numerosos; pero, por otro lado, una gran diversidad de actividades, entre las que destacan las comidas preparadas, la venta de ropa, los bazares y las panaderías.

Ha de anotarse que entre estas pequeñas actividades se encuentra una mayoría de actividades tradicionales, pero también se contabilizan algunos negocios “nuevos”, como servicios de computación. La gran parte de estos negocios se relacionan con el mercado local, es decir, abastecen sobre todo la demanda de la propia población de Cayambe. Una porción menor se vincula con el mercado turístico, sobre todo el turismo nacional, ahora que la afluencia de turismo colombiano se ha visto frenada por efectos de la dolarización; se trata de restaurantes hornos de biscochos, etc.

De esta manera, los nexos entre la economía capitalista moderna y la economía popular se tejen más por el lado de las relaciones salariales y, entonces, se refieren más directamente a la economía florícola, pues las restantes actividades de este segmento no cuentan con un número mayor de empresas y generan relativamente poco empleo.

2) *Los vínculos urbano-rurales correspondientes*

Consecuentemente con esta segmentación, las conexiones urbano-rurales que produce la economía son también segmentadas.

a) *La economía capitalista moderna*

Aunque representa el mayor componente de la economía local –por inversiones, por recursos generados, por población ocupada- la economía florícola presenta sin embargo pocas articulaciones

¹²⁴ “Por *economía popular* entiendo, en una primera aproximación, el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad. El concepto operativo de “lo popular” (...) es el siguiente: se trata de unidades elementales de producción-reproducción (individuales, familiares, cooperativas, comunitarias, etc.) orientadas primordialmente hacia la reproducción de sus miembros, y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de estos” (Coraggio, 1991).

con la economía urbana de Cayambe. Están centrados en la masa laboral que, habiendo obtenido trabajo en las empresas florícolas, tiene fijada su residencia en el área urbana del cantón. Esto ha causado muy fuertes alteraciones en la estructura social del trabajo urbano, pues ahora la principal fuente de empleo está ubicada en el sector agrícola. Del mismo modo, sus vínculos financieros parecen encontrarse fuera del cantón, y los principales insumos (semillas, etc.) provienen, incluso, de fuera del país.

La industria procesadora de leche presenta, a su modo, mayores vínculos entre la economía urbana y la economía campesina. Por localización, se trata más bien de un componente de la economía urbana; sin embargo, la materia prima proviene del campo. En este sector, algunas empresas se ligan más al campo del cantón como proveedor de materias primas, mientras que otras se vinculan directamente al mercado nacional (pues se trata de empresas nacionales o transnacionales), aunque estén ubicadas territorialmente en Cayambe, generando así escasos vínculos para las interfases entre economía urbana y economía rural.

No son tampoco muy fuertes los vínculos urbano-rurales que generan los mercados financieros, aunque es verdad que sus captaciones se han incrementado, en parte debido al movimiento económico generado por los salarios del sector florícola.

b) La economía popular

La economía popular también desarrolla segmentadamente los vínculos urbano-rurales, pero de un modo distinto. La economía campesina, productora sobre todo de alimentos, tiene entre sus principales mercados a la ciudad (pero no exclusivamente a Cayambe); en general, podría postularse que, finalmente, su mercado más importante es la economía popular urbana. En cambio, la economía popular urbana parece ligada más bien consigo misma y con otros recursos que pueden provenir aún desde fuera del propio cantón (los recursos derivados de la actividad turística, por ejemplo). Para ella, la economía campesina es básicamente proveedora de mercancías.

En cualquier caso, lo que se observa es que los nexos económicos generados por la economía popular son mayormente internos, es decir, flojos desde unos segmentos a otros de la propia economía popular.

c) Los vínculos territoriales que devienen del consumo y de los desplazamientos

Los desplazamientos laborales y educativos, así como los hábitos de consumo, producen también vínculos entre las economías urbanas y rurales. Podríamos distinguir tres dinámicas.

Primero, las dinámicas intraparroquiales nos muestran, por un lado, el relativamente alto grado de retención del cantón e, incluso, de las propias parroquias: una buena parte de las actividades las realizan las personas al interior de las parroquias de residencia. Sin embargo, deben notarse algunas particularidades: las actividades educativas, especialmente las de la escuela primaria son las más “locales”; pero también las actividades laborales se realizan, en mucho, dentro de la misma parroquia. Las parroquias que más retienen a sus habitantes en estas actividades son Cayambe, Cangahua y Otón.

Segundo, las dinámicas de relación entre las parroquias y la cabecera cantonal muestran que, en general, la cabecera es efectivamente un centro para las parroquias rurales del cantón; un centro con un rango más elevado, dado que las propias parroquias tienen un cierto “autocentramiento”. En determinado sentido, las actividades que no son abastecidas adecuadamente dentro de la misma parroquia se desplazan a la cabecera. Lo que significa que si la producción segmenta de modos distintos los ámbitos urbanos y los rurales, el consumo, en cambio, tiende a reconstruir una cierta unidad, en tanto la cabecera asume el rol de complementariedad respecto de los hábitos de consumo: entonces, la parroquia (o el centro parroquial) es un “centro simple” o más inmediato, al paso que la cabecera cantonal aparece como centro de consumos más complejos. En conjunto, un 70% de los consumos locales se realizan en el propio cantón. Pero esto es sólo una parte de la realidad de dichos nexos: la otra parte (si bien menor en volumen de desplazamientos y consumos) vincula de modo

directo a algunas parroquias de menor desarrollo con centros extracantonales; lo que ocurre especialmente en relación con el empleo cuando las dinámicas parroquiales son demasiado débiles.

Tercero, esta lógica, sin embargo, se inserta en una red de relaciones en la que el cantón mismo ocupa un lugar intermedio. Es decir, la manera en que las actividades económicas que se desarrollan en Cayambe se insertan en una red de flujos económicos y laborales nacionales y extranacionales. En consecuencia, consumos de mayor complejidad se desplazarán fuera del cantón, principalmente hacia ciudades cercanas más importantes, como Ibarra o Quito –o, en cualquier caso, hacia centros intermediarios ligados a ellas, como puede ser El Quinche respecto de Quito.

b. El sistema de actores

1) *Un sistema de actores relativamente segmentado, relativamente integrado*

El carácter segmentado del componente económico del modo de desarrollo se expresa como relaciones también segmentadas en la constitución del sistema de actores, en la medida en que los actores sociopolíticos están siendo constituidos económicamente desde su participación en las actividades productivas. A pesar de ello, nuestra hipótesis es que este nivel sociopolítico opera un mayor sentido de integración que el nivel económico. Dicho de otra manera, se trata de unas segmentaciones que deben ser especificadas, pues se combinan con la presencia de instancias “unificadoras” y de proyectos (o inicios de proyectos) con características más o menos integradoras. El sistema de actores se encuentra entonces envuelto en la tensión entre dos dinámicas: una integradora y otra de dispersión.

Por una parte, el sistema de actores genera una dinámica integradora, y en consecuencia se presenta (aparentemente) unido por un conjunto de tres elementos.

- Una identidad local relativamente fuerte, que permite pensar las propuestas desde una imagen de Cayambe, que además, es relativamente positiva para la mayoría de la población. Un ejemplo de factor integrador entre campo y ciudad son los movimientos de indígenas hasta la ciudad mestiza durante las fiestas tradicionales indígenas, que tienen lugar en el parque (así se toma simbólicamente la ciudad). Sin embargo, este no es un imaginario necesariamente compartido, sino que, bajo una misma cobertura se presenta también él segmentado, atravesado por los ejes socio-territorial, cultural y sociopolítico.
- Una institucionalidad local relativamente consolidada, que tiene por eje la municipalidad, lo que es representativo de la situación de mayor consolidación institucional existente en la Sierra ecuatoriana. Ello significa que el Municipio dispone de un cierto aparato institucional en funcionamiento, más o menos estable y eficiente respecto a las necesidades y demandas sociales. Significa también que su presencia, aún si es cuestionada, tiene un grado de legitimidad que en todo caso es mayor que el que pueden tener las instituciones estatales de carácter nacional. En esta dinámica se encuentran también los vínculos, aún iniciales, que despliega la municipalidad en relación con otros componentes de la institucionalidad estatal – Estado central, Consejo Provincial, etc.
- Un proyecto de “democracia local” relativamente integrador y participativo que, como quiera que sea, lleva adelante la actual administración municipal. Esto implica la presencia de una propuesta de desarrollo local intencionada desde el Municipio.
- En principio, podemos descubrir en este proyecto algunos componentes: el fortalecimiento de la propia institucionalidad municipal mejorando su capacidad de captación de recursos económicos (una cierta racionalización de los impuestos locales, captación de fondos de la cooperación internacional, directamente o a través de la atracción de organizaciones no gubernamentales), mejorando su estructura funcional (al crear, por ejemplo, la Dirección de Planificación y encargarle la relación con la sociedad y la propuesta de participación), implantando una propuesta de nuevas formas de gestión local que incluyen un componente participativo (la asamblea cantonal, los presupuestos participativos,...), implementando una mejor dotación de servicios de infraestructura como agua, energía eléctrica y vialidad básica

(que puede servir como condiciones generales para el despliegue de las diversas actividades económicas); impulsando pequeñas iniciativas económicas, introduciendo consideraciones ambientales en la gestión local. No se trata, tal vez, de direccionar el desarrollo económico, sino de crear condiciones que lo faciliten en un marco de una relativa redistribución de ingresos.

- Por otro lado, el hecho de que la propuesta integradora provenga desde la institucionalidad significa también la debilidad de propuestas desde los actores socioeconómicos más poderosos –en tanto los empresarios florícolas, industriales lecheros, terratenientes no parecen tener un proyecto de desarrollo local más allá de lo que dicten sus intereses inmediatos de grupo económico particular.

Pero, por otra parte, el sistema de actores se encuentra segmentado en las distancias que generan las diferenciaciones sociales y la percepción que de ellas tienen los actores.

En este punto, las segmentaciones se expresan como distancias de desconfianzas que se generan respecto de los diferentes espacios de socialización que permitirían eventualmente construir proyectos de desarrollo compartidos. Por ejemplo, en la asamblea cantonal, que representa un espacio de encuentro popular entre la ciudad y el campo, se reflejan también diferenciaciones entre mestizos y indígenas. Así por un lado, los mestizos a la vez envidian la capacidad organizativa de los indígenas y por otra parte sienten que se meten en su espacio (“Los indios se tomaron la Asamblea”): cuando los indios se convierten en factor de poder, aparece fuerte el racismo. Por otro lado, hay un lento esfuerzo desde los indígenas para integrar los mestizos. Así que los actores urbano-rurales “se dan la espalda”, aunque conviven en un mismo espacio.

Más generalmente, la relación que la gente establece con esos espacios de socialización es una relación de sospecha. La gente presiente que la institucionalidad, aunque existente y necesaria para tramitar respuestas a ciertas necesidades inmediatas, le resulta también extraña (por eso, mientras más se alejan estas formas institucionales de sus vivencias inmediatas, menos confianza se siente en ellas). Pero esa lejanía puede vivirse como anomia, así como puede vivirse como construcción de nuevas formas sociales.

Las propuestas existentes y los diversos sentidos de integración se encuentran en el espacio de la asamblea cantonal, que cumple diversos roles. Por una parte, como punto de encuentro entre la acción municipal (y, eventualmente, de otras instancias estatales) con la demanda social, así como espacio posible de articulaciones sociales frente a la segmentación del sistema de actores, en los distintos ejes en que esta segmentación se produce: el social, el étnico-cultural y el político-institucional. Desde ambos puntos de vista, puede convertirse en una importante herramienta que apalanque procesos de desarrollo local, y no sólo formalmente¹²⁵. La asamblea aún no cumple a plenitud con ninguna de estas funciones, pero hay que tener en cuenta que es un proceso reciente, cuya continuidad dependerá, finalmente, de cuánto la sociedad logre apropiarse de ella.

2) *Los vínculos urbano-rurales correspondientes*

Un dato que no puede soslayarse en el sistema de actores está en las dificultades de encuentro urbano-rural. Esto tiene varios componentes: por una parte, las disparidades organizativas de las poblaciones del campo y de la ciudad (la organización, su capacidad de convocatoria y su capacidad de atraer participación activa son mucho más desarrolladas en el campo); por otra parte, los prejuicios aún dominan buena parte de los sentimientos de la gente (una mezcla de menosprecio y envidia, rezagos de prejuicios respecto al indio y al campesino, etc).

¹²⁵ Es decir no sólo por aprobar un plan de desarrollo cantonal y unos planes operativos, sino por fomentar procesos de constitución de actores con capacidad de propuesta respecto a la realidad local y a sus nexos con lo extra-local.

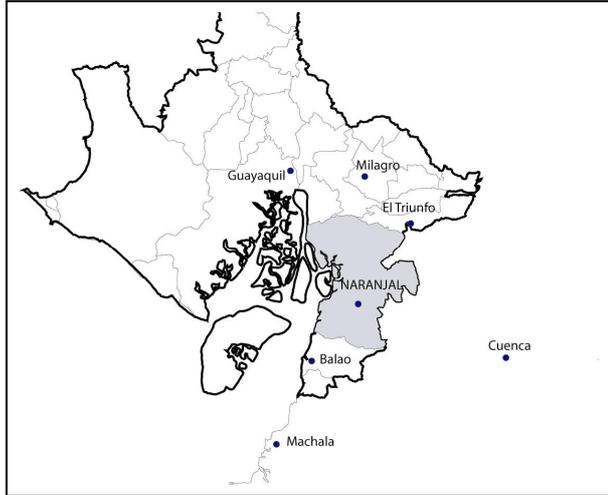
Una situación así no puede sino traducirse en dificultades para las posibilidades de encuentros. Pero esto no se superará más que compartiendo prácticas sociales y espacios efectivos de intercambios. Las formas tradicionales de encuentros son muy mediatizadas: sea por la opinión pública, por la referencia común a una misma autoridad o institucionalidad. Difícilmente ellas darán más de lo que han dado. Por el contrario, pudiera ser que, si se tratan con el debido cuidado, las nuevas formas (como la asamblea cantonal u otras instancias de participación) aporten vías de solución hacia un desarrollo con características más integrales.

EL CANTON NARANJAL

Mapa 6: El cantón Naranjal en la división provincial



Mapa 7: El cantón Naranjal en la Provincia Guayas



Superficie: 2100 km².

Ubicación: Provincia de Guayas, en la parte sur de la Costa ecuatoriana.

Altitud: 80% del territorio se encuentra bajo los 100 msnm, está atravesado por la cordillera de Churute de baja altura pero de pendientes muy fuertes y por las estribaciones de la cordillera occidental ubicadas al sureste del cantón.

Temperaturas medias: de 23°C a 32°C.

Riesgos naturales: la región es afectada cíclicamente por el fenómeno del Niño que provoca severas inundaciones; además se encuentra en la zona III de peligro sísmico.

Parroquias: 5 (1 urbana: Naranjal; 4 rurales: Santa Rosa de Flandes, San Carlos, Jesús María y Taura).

Población (2001): 53 482 hab. (urbana 39%; rural 61%)

Población inmigrante extra-provincial de más de 5 años (2001): 7% de la población total.

Etnicidad rural (1995): 0% (Guayas 7,3%).

Cobertura de servicios (2001):

	Cantón	Urbano	Rural
Obtención de agua por tubería	45%	68%	30%
Red de alcantarillado	24%	56%	4%
Servicio de recolección de basura	31%	75%	3%
Servicio eléctrico	88%	95%	84%
Servicio telefónico	11%	18%	7%

Analfabetismo (mayores 15 años, 2001): 10.6%, (mujeres 11.3%; hombres 10.1%) (urbano 8%; rural 12.4%).

Mortalidad infantil (1990): 50‰ (urbano 45.3%; rural 59.7‰).

Desnutrición crónica (menores de 5 años, 1990): 41.2% (urbano 38.7%; rural 42.9%).

Índice de oferta en salud (1999): 44.3 (nacional 49.2; provincial 48.7).

Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (2001): 70% (urbano 46.3%; rural 88.4%).

Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (2001): 76.9% (urbano 60.3%; rural 87.4%).

Incidencia de la pobreza de consumo (1990): 67.1% (urbano 61.8%; rural 73.7%).

Brecha de la pobreza de consumo (1990): 41.3% (urbano 36.9%; rural 45.9%).

Economía (2001): la producción bananera es la base económica del cantón. Aparte de eso, la economía rural se orienta a la producción cacaotera, la ganadería y la pesca (60.2% de la PEA total cantonal es agropecuaria; 13% está en comercio). La economía urbana se basa esencialmente en el comercio y la prestación de servicios. El asalariado privado predomina en la estructura de la PEA (46%), luego los trabajadores por cuenta propia (30%).

Salario promedio mensual (2002): \$194 (urbano \$214; rural \$181).

Índice de Gestión municipal: 27

Alcalde (2000-2004): Ruperto Espinoza.

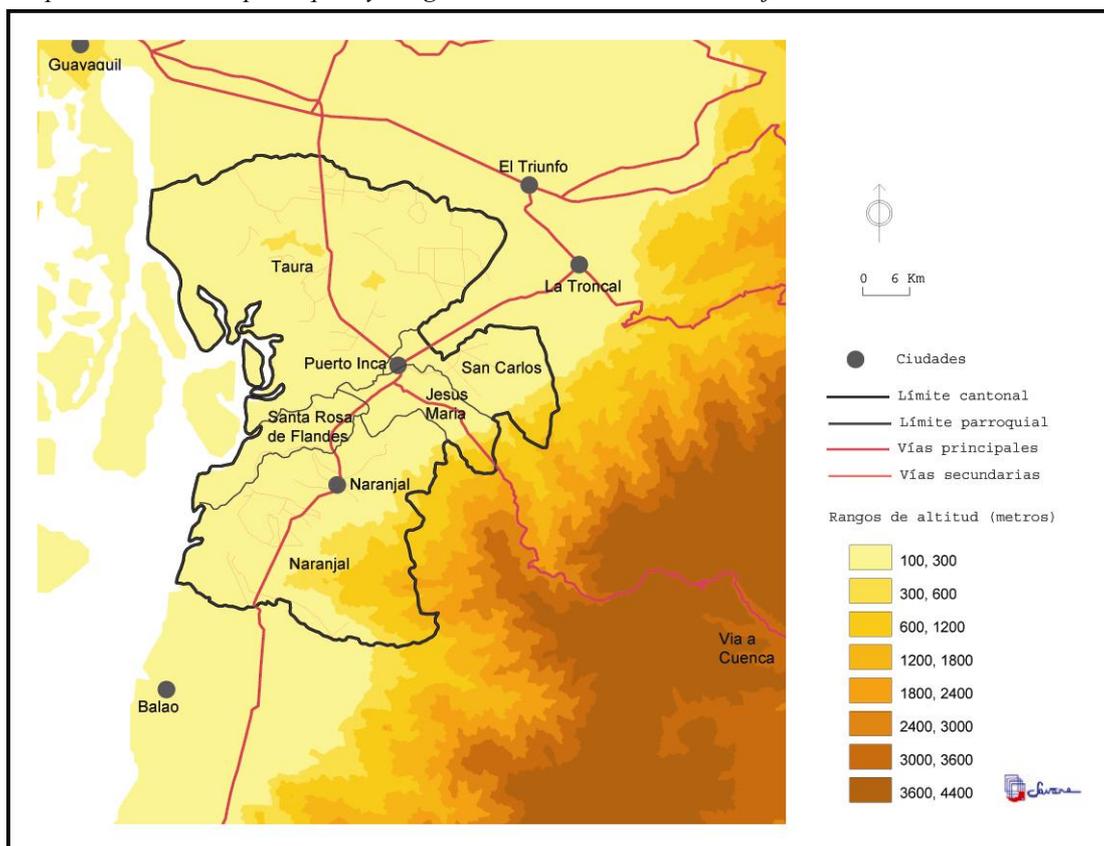
Fuentes de los datos: INEC, VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2001; Encuesta CIUDAD-LaSUR (noviembre 2002); ODEPLAN-SIISE-PRODEPINE, V Censo de población de 1990, proyección a 1995 (SIISE, versión 3.5, 2003); Estadísticas de recursos y actividad de salud, ERAS, del INEC; PNUD IDH 1999; INFOPLAN 1999; Instituto Nacional de Oceanografía de la Armada
Fuente de los mapas del cantón Naranjal: SIISE-INFOPLAN, elaborado en el software cartográfico Savane por Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.2 Análisis del desarrollo local en el cantón Naranjal

4.2.1 Características físico-geográficas

El cantón Naranjal se encuentra ubicado en la región costera austral, cuyas costas forman parte del Golfo de Guayaquil. Alrededor del 80% del territorio se encuentra bajo los 100 msnm, por lo tanto se trata de zonas bajas de pendientes casi imperceptibles. Esta planicie es interrumpida solamente por la cordillera de Churute de baja altura pero de pendientes muy fuertes, y por las estribaciones de la cordillera occidental ubicadas al sureste del cantón. Por eso, el cantón cuenta con ecosistemas distintos de bosque seco tropical, bosque pre-montano y manglares.

Mapa No.8: División parroquial y rangos de altitud del cantón Naranjal



Fuente: SIISE, INFOPLAN, IRD (digitalización de curvas de nivel en base a cartas topográficas IGM)

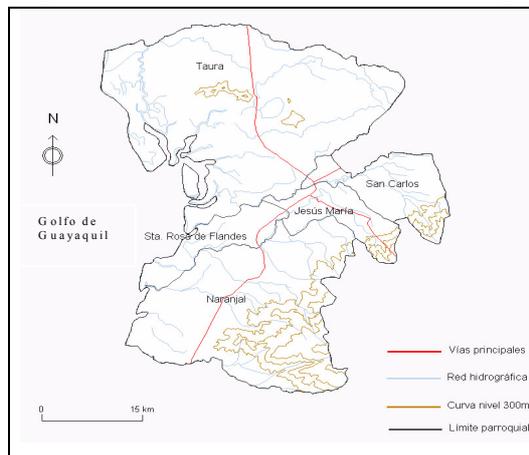
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El cantón Naranjal es el tercero más grande de la provincia del Guayas con una superficie de 2100 km² que corresponde al 10.2% del total de la provincia. Está constituido por 5 parroquias: 1 urbana –la de Naranjal- y 4 rurales: Taura, Jesús María, San Carlos y Santa Rosa de Flandes.

Se ubica en la parte sur de la costa ecuatoriana entre dos grandes urbes: Guayaquil con 2 039 789 hab. y Machala con 217 696 hab., que corresponden a la primera y quinta ciudades más pobladas del país. La cabecera cantonal se desarrolló a los bordes de la carretera que une Guayaquil con Machala. Además, debido a la construcción de la nueva carretera Cuenca-Molleturo, el cantón se conecta directamente con la Sierra y con la tercera ciudad más poblada del país, Cuenca (417 632 hab.) (Mapa No.1).

Debido a su topografía de suaves pendientes, a la riqueza de los suelos (por las aluviones debidas a la erosión hídrica) y a la existencia de numerosos ríos que desembocan en el Golfo de Guayaquil, el cantón es muy propicio para la agricultura, aunque también es susceptible a inundaciones.

Mapa No.9: Sistema hídrico del cantón Naranjal



Fuente: SIISE-INFOPLAN. Mapas elaborados en el software cartográfico Savane
Elaboración: Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.2.2 Dinámica demográfica

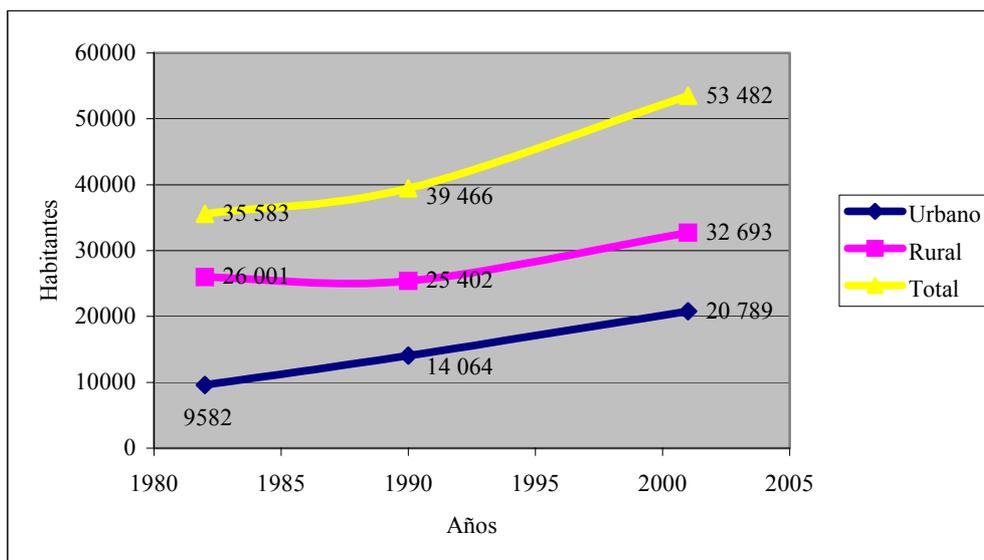
Según el último Censo de población (INEC, 2001), el cantón Naranjal cuenta con 53 482 habitantes, de los cuales el 39% se encuentra en la cabecera cantonal (20 789 hab.). El resto se distribuye en las 4 parroquias rurales, que presentan una relativa homogeneidad en la población: Taura (8821 hab.), Jesús María (5066 hab.), San Carlos (5403 hab.) y Santa Rosa de Flandes (4031 hab.).

a. Crecimiento poblacional

A partir de la década de los noventa, la población del cantón creció a un ritmo de 2.8%, lo que está muy por encima de la tasa promedio anual de crecimiento del país (2.1%). También refleja una aceleración en la dinámica poblacional si se considera la tasa de crecimiento cantonal de la década de las ochenta (1.3%).

Este crecimiento fue más importante al nivel de la población urbana (3.6%) que rural (2.3%), pero esa última también ha crecido paulatinamente, comparado al decrecimiento poblacional de la década previa (-0.3%). Esto se explica por un poblamiento importante en la periferia de la parroquia de Naranjal debido a la expansión de actividades agrícolas y de infraestructura de servicios básicos.

Gráfico No.10: Crecimiento poblacional del cantón Naranjal 1982-2001

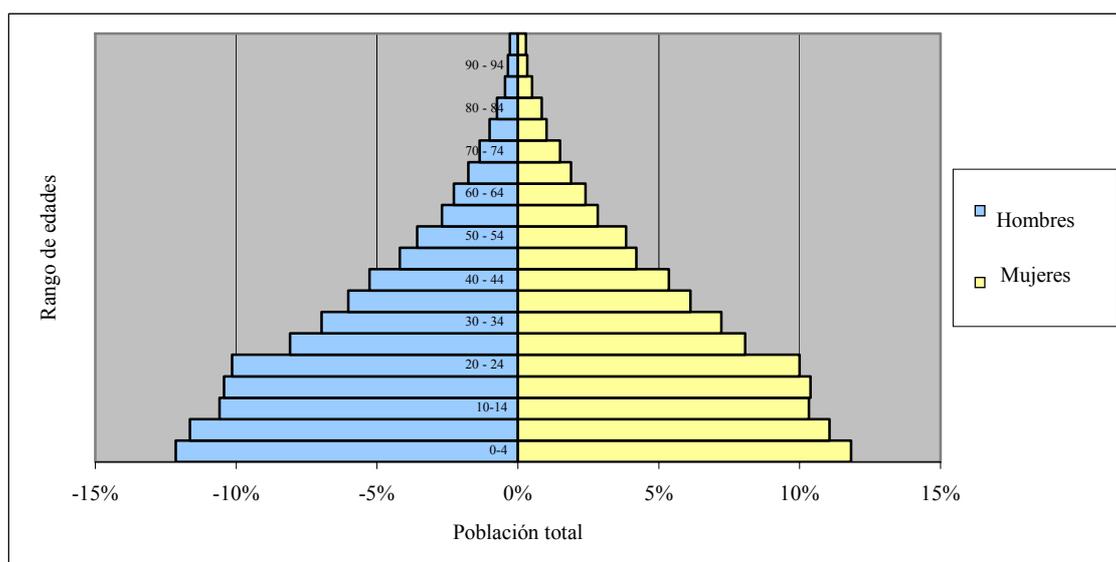


Fuente: INEC, Censos de Población 1982, 1990, 2001
 Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El cantón Naranjal tiene una densidad poblacional de 26.6 habitantes por km² –menor a la nacional (47.4) y considerablemente inferior al promedio de la región costera (69 hab/km²) (INEC, 1990).

A través de la pirámide de edad cantonal se puede identificar una afluencia de población en el grupo de edades entre 20 y 24 años, que se manifiesta con mayor fuerza en el área urbana. La zona rural es, al mismo tiempo, una zona de atracción importante, por lo que incluye la periferia de la cabecera cantonal que ha adquirido un gran dinamismo.

Gráfico No.11: Pirámide de edad de la población total del cantón Naranjal



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001
 Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

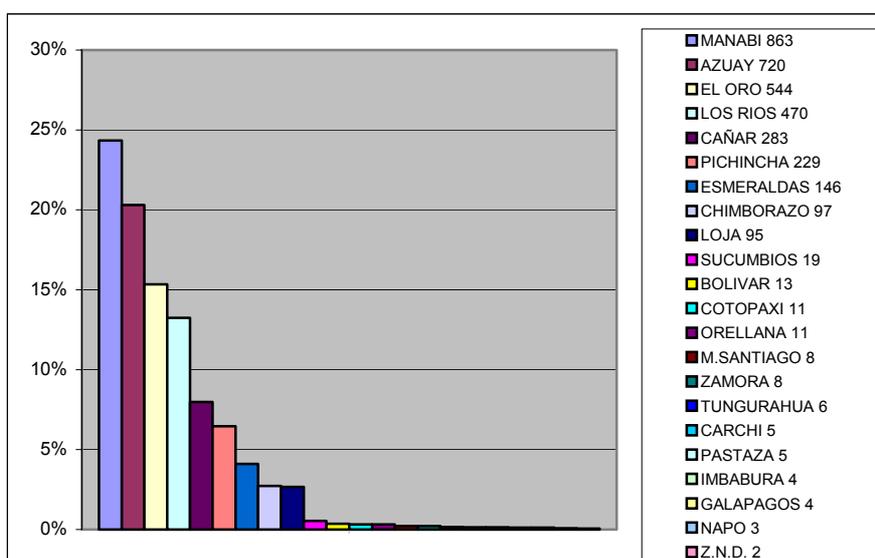
b. Flujos migratorios

1) Inmigración

Según los datos del último Censo de Población 2001, la población inmigrante que llegó al cantón hace 5 años o más fue de 3762, lo que representa a 7% de la población cantonal. 3546 provienen de otras provincias (94%), 180 no declaran procedencia (4.8%), y 36 vinieron del extranjero (1%).

En cuanto a las provincias de origen, los inmigrantes provienen mayoritariamente de Manabí (24%), Azuay (20%), El Oro (15%) y Los Ríos (13%), todas fronterizas con Guayas (Azuay siendo la única no costera, sino ubicada en la Sierra). En proporciones menores se destaca un 8% de inmigrantes provenientes de Cañar y un 6% de Pichincha, lo que revela todavía una atracción de población proveniente de la Sierra hacia Naranjal y sus plantaciones bananeras.

Gráfico No.12: Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Naranjal¹²⁶



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El 46% de los inmigrantes está entre los 15 y 29 años, tendencia que se observa tanto en la población inmigrante masculina como femenina.

Cuadro No.53: Estructura de inmigrantes totales al cantón Naranjal por grupos de edad

5-14 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-54 años	+54 años
19.7%	16.6%	17.1%	12.6%	26.1%	7.9%

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de Investigación CIUDAD-LaSUR

Efectivamente, según la encuesta CIUDAD-LaSUR se observa que en la estructura de edades de la población inmigrante hay un flujo importante de población en edad productiva, pero revela también que de los que llegaron a Cayambe, un 36% son jefes de hogar, un 29% cónyuges y un 22% hijos (el

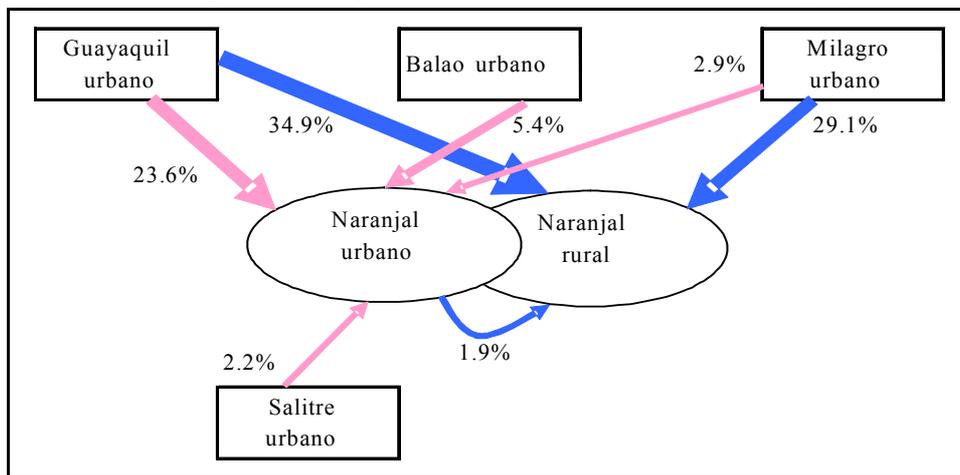
¹²⁶ Población que inmigró desde más de 5 años.

otro 12% son parientes como padres, yernos, nueras, nietos). Este flujo de familias completas explica que si bien un 39% vino a Naranjal por motivos de trabajo o para mejorar sus ingresos, el 61% viene por otros motivos: motivos familiares (56% por acompañar a algún miembro de la familia, en general el jefe de hogar) o estudio (4%); incluso dentro del grupo “jefes de hogar”, el 29% vino a Naranjal por motivos familiares.

En cuanto a la inmigración intra-provincial, según la encuesta CIUDAD-LaSUR, el 45.9% de los actuales pobladores del cantón Naranjal provienen de Guayaquil, el 30.3% de Milagro, el 8.5% del cantón El Triunfo y el resto de Balao, Daule, Salitre y Marcelino Maridueña.

Si se intenta desagregar esos flujos según origen urbana o rural, y teniendo en cuenta también la inmigración intra-cantonal¹²⁷, se observa que sea desde las zonas urbanas –como Guayaquil (Figura No.6)- o las zonas rurales –como parroquias rurales del cantón (Figura No.7)-, la mayoría de la inmigración se dirige hacia el Naranjal rural. Unos motivos posibles pueden ser la estabilidad del empleo en las bananeras (el trabajo es anual, a diferencia de otros trabajos agrícolas) así como el pago de salarios más altos que en otras regiones bananeras.

Figura No.6: Inmigración intra-provincial desde zonas urbanas de Naranjal y de otros cantones¹²⁸



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

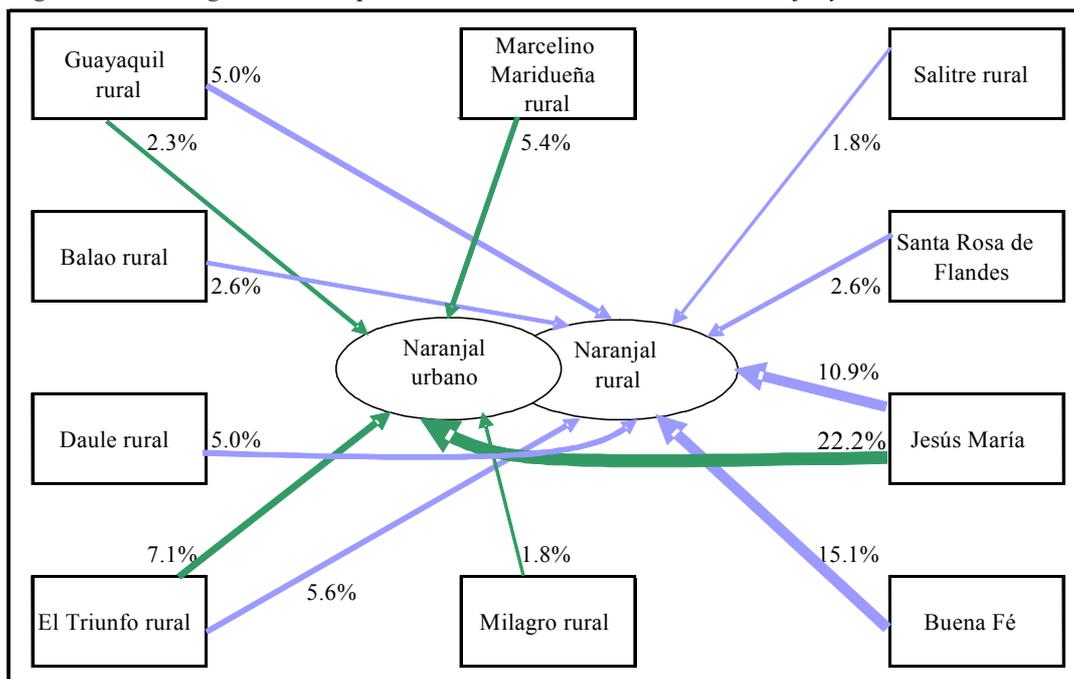
Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Se observa que el movimiento más importante es dentro del mismo cantón, ya que un 22.2% de los inmigrantes del Guayas hacia la zona urbana de Naranjal proviene de Jesús María, una parroquia rural de Naranjal.

¹²⁷ A diferencia de Cayambe, en este cantón se pudo obtener, además de la información sobre el flujo intra-provincial (de otros cantones de la Provincia Guayas hasta el cantón Naranjal), información sobre el flujo intra-cantonal (desde las otras parroquias del cantón hasta la parroquia de Naranjal).

¹²⁸ Inmigración desde zonas urbanas hacia el cantón de Naranjal (flechas claras: hacia la zona urbana; flechas oscuras: hacia las zonas rurales).

Figura No.7: Inmigración intra-provincial desde zonas rurales de Naranjal y de otros cantones¹²⁹



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) Emigración

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR, que se focalizó sobre la emigración durante los últimos cinco años, 1715 personas salieron del cantón, lo que representa 3.2% de la población censal del 2001.

El 67% de los emigrantes eran hombres y 33% mujeres. El buscar mejores oportunidades de empleo y mejorar los ingresos son los móviles básicos para la decisión de emigrar (respectivamente 55% y 43%) y marginalmente por razones familiares (3%). La mayoría de los emigrantes es población en edad productiva: el 45% de los emigrantes tenía entre 20 y 29 años y 42% entre 30 y 39 años.

Los principales países de destino de los emigrantes de Naranjal –como ha ocurrido en los últimos años al nivel general de Ecuador- son Estados Unidos (38%), España (36%) e Italia (22%), otros destinos de menor importancia son Venezuela, Francia y Alemania. Estas proporciones varían según si son emigrantes mujeres (de las cuales 42% van a España y 19% a Estados Unidos) o hombres, así como si vienen de la ciudad o su periferia urbana (65% de los emigrantes) o del campo (preferencia para España también).

Se destaca que en los momentos de la aguda crisis de fines de siglo (1999-2000) que atravesó el país se concentra un 57.7% de los emigrantes del quinquenio, el 28.8% emigró entre el 2001-2002. Entre el 2000 y el 2002 hay un descenso de la tendencia a emigrar a España y Europa en general, y un aumento a la tendencia a emigrar a Estados Unidos, probablemente por las medidas tomadas por el gobierno español frente a la masiva inmigración de ecuatorianos, en donde se restringieron las expectativas y facilidades de ingreso a este punto focal de “oportunidades de empleo”.

¹²⁹ Inmigración desde zonas rurales hacia el cantón de Naranjal (flechas oscuras: hacia la zona urbana; flechas claras: hacia las zonas rurales).

3) *Flujos de educación, trabajo, bienes y servicios*

Se intentó aproximar, a través la encuesta realizada por CIUDAD-LaSUR, cual es el poder de atracción del centro urbano regional de Naranjal sobre su área rural así como su entorno más largo, a partir de 3 ejes temáticos: educación, trabajo y compra de bienes y servicios¹³⁰.

a) *Flujos de educación*

El 53% de estudiantes del cantón estudian en la cabecera cantonal. La movilidad de los estudiantes es particularmente fuerte en Santa Rosa de Flandes con 61% que van a Naranjal, debido principalmente a la cercanía y accesibilidad vial. Otros flujos importantes provienen de Jesús María y San Carlos.

Una tercera parte de los estudiantes en el cantón Naranjal estudian en sus propias parroquias.

Un 14% estudia en otra ciudad. Cerca de un tercio de los estudiantes de Taura salen a otras ciudades como Yaguachi, Milagro y Guayaquil, cuya cercanía es relativamente comparable a la de la cabecera (hacia la cual van sólo 8.8%), igualmente para los estudiantes de Jesús María (18.4%).

Los estudios en otra parroquia y a distancia son mínimos (2.3% del total de desplazamientos).

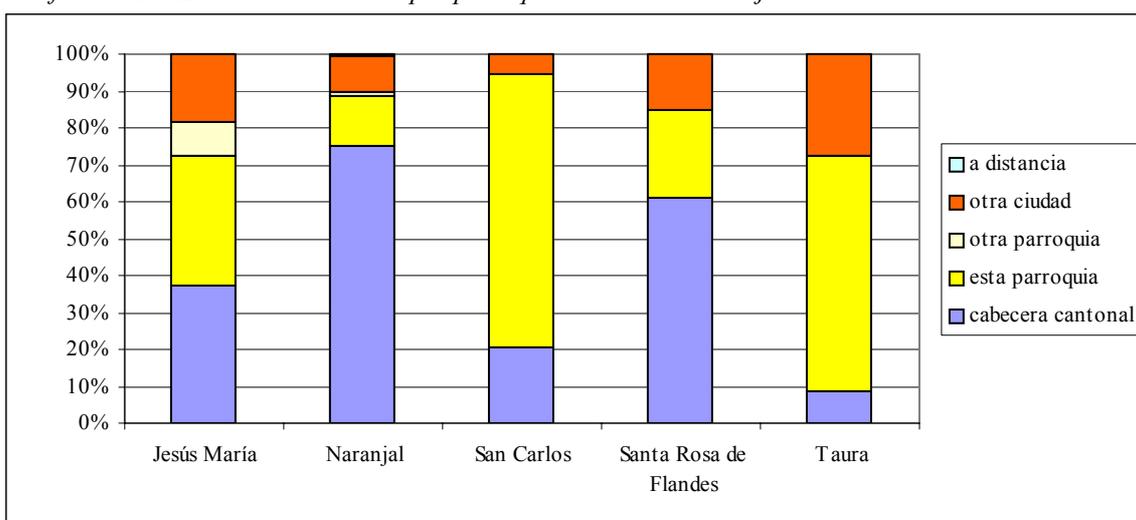
Cuadro No.54: Distribución de la población del cantón Naranjal por lugar de estudio

		¿Dónde estudia o estudió?					Total
		Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	A distancia	
Parroquia	Jesús María	37.4	35.3	9.0	18.4		100.0
	Naranjal	75.4	13.2	1.4	9.8	0.3	100.0
	San Carlos	20.4	74.1		5.5		100.0
	Santa Rosa de Flandes	61.2	23.9	-	14.9	-	100.0
	Taura	8.8	63.5		27.7		100.0
Total		53.0	31.0	2.2	13.7	0.1	100.0

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Gráfico No.13: Localidad de estudio por parroquia del cantón Naranjal



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹³⁰ La explicación de la metodología utilizada es presentada en la descripción correspondiente para Cayambe.

A este análisis se conjugó una relativa a los desplazamientos en función del nivel de estudio. Como es lógico, a mayor nivel de instrucción hay mayor movilidad de los estudiantes. Al nivel escolar (primaria) normalmente los niños se quedan en sus parroquias, mientras que en el colegio (secundaria) y la universidad los estudiantes se movilizan a la capital de cantón a otras ciudades.

Cuadro No.55: Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Naranjal por nivel de estudio

			¿Dónde estudia o estudió?					Total
			Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	A distancia	
Jesús María	Nivel de educación	Primaria	23.90	50.40	14.00	11.80	-	100.00
		Secundaria	72.80	-	-	27.20	-	100.00
		Superior	-	-	-	100.00	-	100.00
		Otros	39.10	60.90	-	-	-	100.00
	Total		37.40	35.30	9.00	18.40	-	100.00
Naranjal	Nivel de educación	Primaria	72.20	22.70	2.50	2.60	-	100.00
		Secundaria	94.30	-	-	5.70	-	100.00
		Superior	28.60	-	-	68.60	2.80	100.00
		Otros	90.10	9.90	-	-	-	100.00
	Total		75.40	13.20	1.40	9.80	0.30	100.00
San Carlos	Nivel de educación	Primaria	19.80	80.20	-	-	-	100.00
		Secundaria	47.40	-	-	52.60	-	100.00
		Otros		100.00	-	-	-	100.00
	Total		20.40	74.10	-	5.50	-	100.00
Santa Rosa de Flandes	Nivel de educación	Primaria	53.40	42.50	-	4.20	-	100.00
		Secundaria	100.00	-	-	-	-	100.00
		Superior		-	-	100.00	-	100.00
		Otros	72.30	27.70	-	-	-	100.00
	Total		61.20	23.90	-	14.80	-	100.00
Taura	Nivel de educación	Primaria	1.40	87.30	-	11.30	-	100.00
		Secundaria	24.70	-	-	75.30	-	100.00
		Superior	-	-	-	100.00	-	100.00
		Otros	15.40	84.60	-	-	-	100.00
	Total		8.80	63.50	-	27.80	-	100.00

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b) Flujos de trabajo

Sólo un 37% de los trabajadores del cantón trabajan en la cabecera cantonal, lo que representa sin embargo casi un 65% de la población de la cabecera. Pero la más grande atracción que juega sobre otra parroquia es la de Santa Rosa de Flandes, con poco más de una quinta parte de la población que se desplaza para trabajar a la cabecera cantonal.

Al mismo tiempo, son casi 58% de los trabajadores a quedarse en su propia parroquia, y 2.2% a trabajar en otra parroquia rural. El hecho de que el cantón esté bastante cubierto por plantaciones de banano (grandes, medianas y pequeñas) explica esta tendencia de los trabajadores de Naranjal –que son básicamente obreros agrícolas. Esto es particularmente el caso de las parroquias de San Carlos, Taura y Jesús María, donde más del 90% se quedan en sus parroquias.

Los trabajadores que se dirigen hacia otras ciudades son mayoritariamente de Santa Rosa de Flandes (hacia El Triunfo), Taura (hacia Guayaquil o Milagro) y Naranjal (Balao, Guayaquil, Daule o Cuenca).

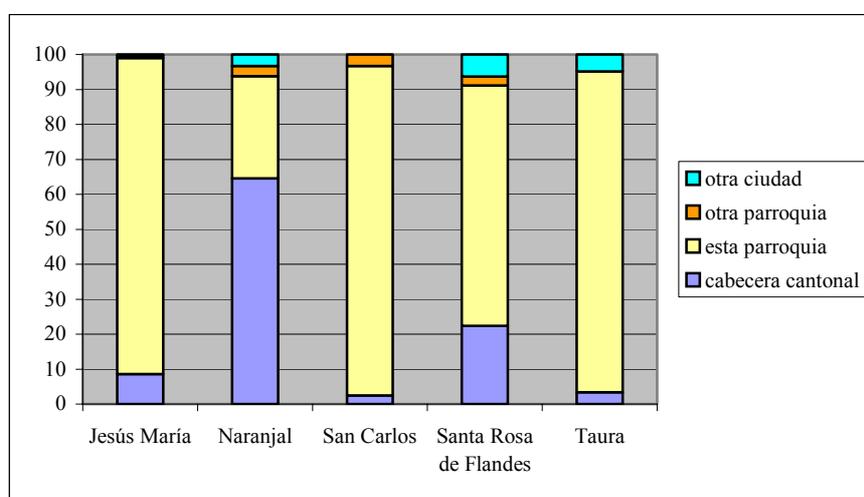
Cuadro No.56: Distribución de la población del cantón Naranjal por lugar de trabajo¹³¹

¿Dónde trabaja?					
	Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	Total
Jesús María	8.6%	90.3%	0.8%	0.3%	100%
Naranjal	64.6%	29.2%	2.9%	3.3%	100%
San Carlos	2.4%	94.2%	3.3%	-	100%
Santa Rosa de Flandes	22.4%	68.8%	2.5%	6.3%	100%
Taura	3.4%	91.8%	-	4.8%	100%
Total	37.3%	57.6%	2.2%	3.0%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz -Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Gráfico No.14: Localidad de trabajo por parroquia del cantón Naranjal



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

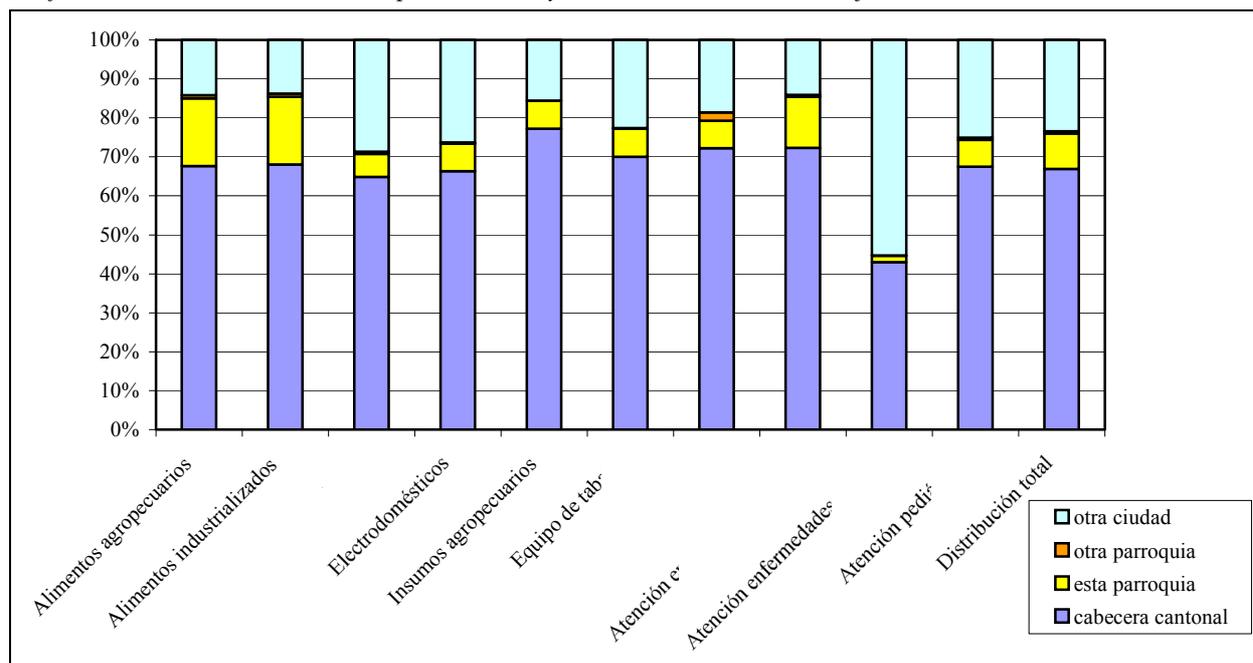
c) Flujos de bienes y servicios

La mayoría de las compras de la población del cantón Naranjal se realizan en la cabecera cantonal (entre 65% y 75%), a la excepción de la atención de enfermedades graves –para las cuales las grandes ciudades como Guayaquil o Machala son importantes como proveedores de servicios.

Sin embargo, hay diferencias importantes entre las parroquias de San Carlos y Taura, que tienen mayor propensión a realizar sus compras en sus propias parroquias o en otras ciudades, y las parroquias de Naranjal, Santa Rosa de Flandes y Jesús María, muy orientadas hacia la cabecera cantonal.

¹³¹ Población mayor de 12 años.

Gráfico No.15: Localidad de la compra de bienes y servicios del cantón Naranjal



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002
 Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.2.3 Infraestructuras y servicios

a. Extensión urbana

El área urbana de la cabecera cantonal se ha desarrollado al este y oeste de la carretera Panamericana, y es atravesada, a su vez, por varios esteros. Se puede notar claramente las diferencias entre el sector más antiguo hacia el lado occidental de la vía y el más nuevo hacia el oriental.

Desde la Panamericana nacen perpendicularmente las vías que acceden a los barrios. Las construcciones que se encuentran sobre esta vía son las más antiguas y están dedicadas en su mayoría al comercio y servicios. En el sector del occidente y junto a la Panamericana se ubica el mercado central, alrededor del cual se encuentra la mayoría de locales comerciales de la ciudad. En este mismo sector se encuentra el parque central y una zona de carácter residencial, más consolidada y con la mayor cobertura de servicios.

Centro urbano de Naranjal



Los datos del catastro señalan el crecimiento demográfico de Naranjal, lo que debería explicarse por la dinámica productiva de la región –aún cuando los naranjaleños se abastecen de algunos bienes y servicios en Guayaquil y Machala. En efecto, al nivel urbano, el número de predios se ha incrementado de 4385 a 6712 entre 1998 y 2002, es decir en un 53%. En cuanto a las cabeceras de las parroquias rurales, la ocupación del suelo es muy baja, entre un 30 y 50% de acuerdo con las observaciones realizadas por los miembros del equipo de investigación, y según el catastro predial rústico, se han registrado 500 predios adicionales entre 2000 y 2002, pasando de 7279 a 7836, es decir un incremento de 7.6%.

b. Vías y transporte

La carretera Panamericana constituye el eje vial del cantón, es una de las pocas vías asfaltadas y se encuentra en excelente estado. Sirve no solamente para las exportaciones sino también para conectar las parroquias urbanas a la cabecera cantonal, ya que el transporte público es muy restringido. Por esta vía, el transporte inter-cantonal, inter-provincial e incluso internacional (con Perú y Colombia) es muy activo. Presta servicio a través de un proceso de concesión del Consejo Provincial del Guayas a la empresa privada Conceagua (por el lado negativo, significa el pago de tasas que para muchos de los usuarios resultan altos).

Otra vía importante es Cuenca-Molleturo-Naranjal que permite la conexión con la Sierra y con la parroquia rural de Jesús María. Su construcción ha provocado numerosos problemas de deslizamientos, lo cual ocasionó daños diversos (sin embargo la multa aplicada permitió financiar la renovación del hospital de Naranjal).

Este sistema vial cantonal no es bien desarrollado, ya que dentro la ciudad misma no existe ningún tipo de transporte colectivo –lo cual llama la atención para una ciudad de más de 30 000 habitantes.

c. Infraestructura de riego

Pese a que el cantón Naranjal cuenta con un regular caudal de precipitaciones, es necesario contar con infraestructura de riego para las amplias plantaciones de banano, que son la base principal de la economía del cantón.

Los sistemas de riego son en general de propiedad particular, tanto de los grandes como medianos y pequeños productores. Si los primeros construyen sus sistemas de riego tomando el agua de los ríos cercanos –sin preocuparse inclusive de lo que pudiera ocurrir con las propiedades río abajo- los segundos se deben agrupar para gestionar ante los organismos estatales la construcción de los sistemas, y acordar la forma de uso entre todos los beneficiarios.

Debido a los problemas ocasionados por la vía Molleturo-Naranjal se realizan trabajos de dragado de los ríos Cañar, Naranjal y Agua Prieta como parte de la indemnización que se está haciendo por los impactos ambientales ocasionados, lo cual servirá para obtener mayores caudales para riego y evitar las inundaciones en las épocas de invierno.

d. Agua para consumo humano

El agua para la zona urbana del cantón viene de la captación de los ríos Bucay y Blanco (proporcionan entre 350 y 400 m³/hora) y de un pozo (se bombea 40 l/s). Desde poco existe un sistema de potabilización del agua.

Según los datos del V Censo de Vivienda del 2001, el 45% de los hogares del cantón Naranjal obtienen el agua por tubería dentro de la vivienda (68% al nivel urbano, 30% al rural).

Cuadro No.57: Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Naranjal

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	12 058	100	4645	100	7413	100
Por tubería dentro de la vivienda	5421	45	3175	68	2246	30
Por tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o terreno	2833	23	1124	24	1709	23
Por tubería fuera del edificio, lote o terreno	717	6	133	3	584	8
No recibe agua por tubería	3087	26	213	5	2874	39

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves y Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Solo el 30% de las viviendas que cuentan con servicio de agua disponen de medidores, es decir existen 800 medidores (pero solo 400 funcionan). Por lo tanto la recaudación de 3 meses alcanza apenas los 3000-4000 dólares, lo que no basta para la autosuficiencia financiera de este servicio municipal.

e. Alcantarillado

El sistema de alcantarillado de la ciudad de Naranjal existe desde 1973. Según los datos del Censo de Vivienda del 2001, la cobertura de la red llega a la cuarta parte del cantón, dejando al resto con la utilización de pozos ciegos, sépticos u otros. Esta infraestructura evidencia también la mayor cobertura que tienen las zonas urbanas, ya que el 56% de los hogares urbanos tiene alcantarillado cuando la cobertura al nivel rural es del 4%.

Cuadro No.58: Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Naranjal

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	12 058	100	4645	100	7413	100
Conectado a red publica de alcantarillado	2925	24	2592	56	333	4
Pozo ciego	3160	26	808	17	2352	32
Pozo séptico	3313	27	906	20	2407	32
Otra forma	2660	22	339	7	2321	31

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves y Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Piscina de tratamiento de las aguas servidas de Naranjal



Un sistema de piscina de tratamiento de las aguas servidas –que tuvo un costo de 1 800 000 dólares- funciona desde noviembre 2001. Una vez tratadas las aguas, se las vuelve a conducir a los cauces naturales.

f. Desechos sólidos

A diferencia del tratamiento que se da a las aguas servidas, el servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos es aún muy deficiente. El Municipio cuenta con un solo camión recolector desde hace 25 años, que cubre solo una parte de la ciudad (75%); en varios lugares el acceso se vuelve difícil debido al mal estado de los caminos. La disposición final de los desechos se realiza en las orillas del río Chacayaco –lo que puede ser fuente de contaminación del río en casos de fuertes lluvias- sin ningún tipo de tratamiento, sino el de quemar la basura al aire libre. En las zonas urbanas de las parroquias rurales se recoge con carretillas, y en las zonas rurales se queman los desechos (67%).

g. Infraestructura eléctrica y telecomunicaciones

La energía eléctrica proviene de la red interconectada de Paute y su administración es realizada por la Empresa Eléctrica de Milagro, según la cual existen 4395 abonados en el área urbana y 6227 en el área rural. La medición y emisión de facturas se realiza mensualmente desde Milagro.

Hay varios tipos de servicio: residencial, comercial, industrial, alumbrado público y bombas de agua de los recintos. Solamente existe personal para realizar el cobro, cuando se requiere reparaciones se solicita por radio a Milagro.

Este servicio incrementó notablemente su cobertura, pasando de 68% en 1990 a 88% en el 2001, en el área urbana la cobertura llega al 95% y en la rural al 84%.

Cuadro No.59: Disponibilidad de servicio eléctrico en los hogares del cantón Naranjal

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	12 058	100	4645	100	7413	100
Si dispone	10 622	88	4395	95	6227	84
No dispone	1436	12	250	5	1186	16

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves y Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En cuanto a las telecomunicaciones, la cobertura de telefonía (por la empresa mixta regional Andinatel) es demasiado baja y el servicio que se recibe es deficiente por lo que no se cuenta con posibilidad de acceder al internet.

Cuadro No.60: Disponibilidad de servicio telefónico en los hogares del cantón Naranjal

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	12 058	100	4645	100	7413	100
Si dispone	1321	11	824	18	497	7
No dispone	10 737	89	3821	82	6916	93

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves y Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Esta deficiente cobertura telefónica ha provocado que prospere la telefonía móvil o de celulares (compañías Bell South y Porta).

h. Educación

El nivel de analfabetismo del cantón Naranjal, según el último Censo de Población del 2001, es de 10.6% (lo que en comparación de los datos de 1990 representa una disminución en más de 2 puntos). Sin embargo queda mayor de 3 puntos a la de la Provincia del Guayas, y de 1.6 puntos a la media nacional.

Esta disminución del analfabetismo cantonal se traduce mas fuertemente al nivel rural (de 14.9% a 12.4%) como al nivel urbano (de 8.8% a 8%), sin embargo queda una diferencia entre las dos zonas de cuatro puntos.

Cuadro No.61: Nivel de educación en el cantón Naranjal

	Nacional	Provincial	Cantonal	Urbano	Rural
Analfabetismo (% 15 años y más)	9.0	7.1	10.6	8.0	12.4
Analfabetismo - hombres (% 15 años y más)	7.7	6.7	10.1	7.4	11.7
Analfabetismo - mujeres (% 15 años y más)	10.3	7.4	11.3	8.6	13.3
Escolaridad (años de estudio)	7.3	7.8	5.5	6.4	5.0
Escolaridad - hombres (años de estudio)	7.5	7.8	5.5	6.4	5.0
Escolaridad - mujeres (años de estudio)	7.1	7.8	5.6	6.4	5.0
Primaria completa (% 12 años y más)	66.8	72.3	52.8	63.7	45.1
Secundaria completa (% 18 años y más)	22.1	24.5	8.9	13.8	5.8
Instrucción superior (% 24 años y más)	18.1	19.6	6.3	10.0	3.8

Fuente: VI Censo de Población de 2001 en SIISE, versión 3.5, 2003

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La educación superior es impartida por extensiones universitarias de la Universidad Agraria del Ecuador con sede principal en Guayaquil, Universidad Técnica de Machala y la Sede operativa de los Estudios por Crédito de la Universidad Católica de Cuenca.

Según el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador del Ministerio de Educación, en el período 1999-2000, existía un total de 75 planteles educativos, entre preprimarios, primarios y secundarios, tanto privados como públicos. De estos planteles se cuenta con 314 aulas, donde más del 60% son de planteles públicos primarios.

El número de alumnos por profesor es mucho por arriba de las medias nacionales y misma provinciales (a parte de la secundaria) y sobre todo al nivel urbano.

Cuadro No.62: Datos sobre la situación educacional en el cantón Naranjal

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Alumnos por profesores primaria	23.4	26.7	40.8	43.5	36.4
Alumnos por profesores secundaria	11.7	35.3	41.2	38.7	42.9
Alumnos por aula primaria	24.5	27.6	33.3	38.7	26.4
Alumnos por aula secundaria	21	25.6	23.6	26.6	12.9
Escuelas fiscales unidocentes	Sd	30.3	61.4	14.3	68

Fuente: Censo de población de 1990 en SIISE, versión 3.0, 2002

Elaboración: SIISE versión 3.0, 2002

i. Salud

El porcentaje de desnutrición crónica de los niños menores de 5 años es un poco menos elevado en el cantón Naranjal (41.2%) que al nivel nacional, presentándose pocas diferencias entre las zonas urbanas y rurales. En el área rural existe una tasa de mortalidad infantil del 59.7‰, y en el área urbana de 45.3‰. En total, de cada 1000 nacidos vivos, 5 mueren antes de cumplir un año¹³².

Los tres establecimientos de salud con internación públicos y privados por 10 000 hab. son escasos para los más de 40 000 hab. con los que cuenta el cantón.

¹³² Estimaciones de la Oficina de Planificación del Gobierno Central (1998) en base al Censo de 1990.

Cuadro No.63: Indicadores de salud en el cantón Naranjal

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Desnutrición crónica (%)	45.1	35.3	41.2	38.7	42.9
Establecimientos de salud con internación – privados	330	77	2	s/d	s/d
Establecimientos de salud con internación – públicos	177	37	1	s/d	s/d
Camas por establecimientos de salud	18 821	6130	29	s/d	s/d
Personal en establecimientos de salud - privados y públicos	33 082	1737	10	10	0
Índice de oferta en salud	49.2	48.7	44.3	s/d	s/d

Fuente: Censo de población de 1990 en SIISE versión 3.0, 2002

Elaboración: SIISE versión 3.0, 2002

Además de las principales enfermedades (influenza, enfermedades respiratorias y paludismo), los presidentes de las juntas parroquiales informan sobre afectaciones que tienen especialmente las mujeres embarazadas y los niños que viven cerca de las plantaciones bananeras. Algunos miembros de las organizaciones sociales identifican otros problemas que se presentan en la comunidad, como el alcoholismo y la drogadicción que se da desde temprana edad.

j. Indicadores de pobreza

De modo general, los datos de pobreza en el cantón Naranjal son muy similares a los del promedio nacional. Sin embargo, existen diferencias entre zonas urbanas y rurales: la incidencia de la pobreza de consumo alcanza el 61.8% en la zona urbana y asciende a 73.7% en la zona rural. La brecha de pobreza también asciende de 20.4% en las áreas urbanas a 28.5% en las rurales, al igual que la severidad de la pobreza de consumo que se incrementa de 9.1% a 14.4%. De cada 10 naranjaleños, más de 6 son pobres.

Cuadro No.64: Indicadores de pobreza en el cantón Naranjal

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Incidencia de la pobreza de consumo	60.6	51.2	67.1	61.8	73.7
Brecha de la pobreza de consumo	24.1	17.1	24.0	20.4	28.5
Severidad de la pobreza de consumo	12.7	7.8	11.5	9.1	14.5

Fuente: Censo de población de 1990 en SIISE versión 3.0, 2002

Elaboración: SIISE versión 3.0, 2002

Si bien estas diferencias urbano-rurales no son muy marcadas, los últimos datos del censo 2001 trabajados por el SIISE en cuanto a pobreza por necesidades básicas insatisfechas refleja una brecha mayor entre estas dos áreas: en la zona urbana de Naranjal alcanza el 60.3%, mientras que en la zona rural es de 87.4%.

4.2.4 Dimensión económica

a. Visión general de la economía

El cantón Naranjal se beneficia de una base económica bastante diversificada –principalmente agricultura de exportación (banano, cacao y camarón), tanto en el ámbito rural como urbano (donde el comercio esta vinculado a las actividades agropecuarias). Al nivel rural, la actividad ganadera y otros productos agrícolas de la Costa (como caña de azúcar, arroz, café o yuca) también tienen importancia

para el mercado interno. En la ciudad de Naranjal, durante el día de feria hay un mercado regional con compradores y vendedores rurales (cuando durante la semana son mas bien compradores urbanos).

La producción agrícola se basa en la siembra y cosecha de plantaciones bananeras –la mitad de más de 80 ha.-, es decir existe una alta concentración de la tierra. La actividad bananera es menos tecnificada que en otras zonas bananeras del país como la Provincia de El Oro. El proceso de empaque y distribución para el mercado se lo hace, en la mayoría de los casos, en ciudades como Guayaquil o Machala.

Las principales actividades del cantón se basan en la mano de obra barata y en las óptimas condiciones naturales (climáticas y características del suelo), lo que constituye una ventaja comparativa para su desarrollo. Sin embargo, debido a deficiencias en infraestructuras básicas, el desarrollo no es completo, sino orientando hasta el momento a una visión tan solo de crecimiento económico, dejando de lado las condiciones necesarias para contar con un desarrollo equitativo y sostenible (salud, educación, condiciones laborales estables, protección del medio ambiente, etc).

b. Repartición de la población económicamente activa

1) Rama de actividad y categoría socio-profesional

Según la estructura del empleo en Naranjal, más del 60 de la PEA del cantón se dedica a actividades agropecuarias. La actividad comercial, que abarca a más del 13% de la PEA, contribuye también a la dinámica del cantón.

Cuadro No.65: PEA del cantón Naranjal según rama de actividad

	1990 ¹³³	%	2001	%
Total	13 891	100	20 094	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8632	62.1	12 096	60.2
Explotación de minas y canteras	18	0.1	24	0.1
Industrias manufactureras	348	2.5	727	3.6
Suministros de electricidad, gas y agua	15	0.1	10	0.05
Construcción	501	3.6	660	3.3
Comercio, hoteles y restaurantes	1373	9.9	2759	13.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	311	2.2	614	3.1
Intermediación financiera	63	0.5	223	1.1
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	2074	14.9	1656	8.2
No declarado	450	3.2	1254	6.2
Trabajador nuevo	105	0.8	71	0.4

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En el área urbana se aprecia también una alta vinculación a este sector, que absorbe un tercio de la PEA urbana. En efecto, si bien casi una tercera parte de la fuerza laboral urbana se dedica a actividades del sector de comercio y servicios, estas actividades, a su vez, están estrechamente vinculadas con el sector agropecuario (existe un importante dinamismo de la población dedicada a la compra-venta de productos agrícolas y venta de insumos agrícolas). Durante la última década se

¹³³ En el Censo de 1990, la rama de Agricultura incluía también a la Pesca; la de Comercio al por mayor y menor incluía también la de Hoteles y restaurantes; la de Intermediación financiera incluía a la de Actividades inmobiliarias y empresariales y la de Otras actividades comunitarias sociales incluía a la de Administración pública y defensa, servicios de saneamiento y salud, Enseñanza, Servicios personales y de los hogares y Organizaciones extraterritoriales.

destaca la reducción del sector servicios comunales, sociales y personales (de 22.7% a 12.9%), debido a la reducción del papel del Estado como generador de empleo.

Cuadro No.66: PEA de la zona urbana del cantón Naranjal según rama de actividad

	1990 ¹³⁴	%	2001	%
Total	4780	100	7530	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1690	35.4	2361	31.4
Explotación de minas y canteras	6	0.1	7	0.1
Industrias manufactureras	232	4.9	460	6.1
Suministros de electricidad, gas y agua	4	0.1	5	0.1
Construcción	329	6.9	468	6.2
Comercio, hoteles y restaurantes	1019	21.3	1955	26
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	210	4.4	391	5.2
Intermediación financiera	50	1.0	146	12.9
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	1086	22.7	970	12.9
No declarado	86	1.8	735	9.8
Trabajador nuevo	68	1.4	32	0.4

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En la zona rural, la rama de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca abarca a más del 75% de la PEA, según los datos del Censo del 2001. La información obtenida a través de la encuesta CIUDAD-LaSUR muestra que del total de personas ocupadas en esta rama, el 45% trabaja en actividades relacionadas al cultivo de banano.

Cuadro No.67: PEA de la zona rural del cantón Naranjal según rama de actividad

	1990 ¹³⁵	%	2001	%
Total	9111	100	12 564	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6942	76.2	9735	77.5
Explotación de minas y canteras	12	0.1	17	0.1
Industrias manufactureras	116	1.3	267	2.1
Suministros de electricidad, gas y agua	11	0.1	5	0.04
Construcción	172	1.9	192	1.5
Comercio, hoteles y restaurantes	354	3.9	804	6.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	101	1.1	223	1.8
Intermediación financiera	14	0.2	77	0.6
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	988	10.8	686	5.5
No declarado	364	4	519	4.1
Trabajador nuevo	37	0.4	39	0.3

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹³⁴ Como nota de pie anterior.

¹³⁵ Como nota de pie anterior.

En términos de categoría de empleo, la mayoría de los trabajadores de Naranjal son asalariados del sector privado (representan el 46.4% de la PEA), y trabajan básicamente bajo relaciones de dependencia como asalariados agrícolas. Los trabajadores por cuenta propia representan cerca de un tercio de la PEA y están articulados en su gran mayoría al sector informal urbano en actividades de comercio.

Cuadro No.68: PEA del cantón Naranjal según categoría de ocupación

	1990	%	2001	%
Total	13 891	100	20 094	100
Patrono o socio activo	914	6.6	1684	8.4
Cuenta propia	5370	38.7	5923	29.5
Asalariado del municipio o consejo provincial	104	0.7	177	0.9
Asalariado del Estado	355	2.6	409	2.0
Asalariado del sector privado	5671	40.8	9315	46.4
Trabajador familiar sin remuneración	457	3.3	755	3.8
No declarado	915	6.6	1760	8.8
Trabajador nuevo	105	0.8	71	0.4

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) Nivel de ingresos de los trabajadores

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR, para un salario promedio cantonal de USD 194 por mes, los trabajadores del área urbana en promedio ganan un 18% más que los trabajadores rurales (respectivamente USD 214 y 181), pero hay variaciones según la rama de actividad y la categoría ocupacional.

En el sector agropecuario, se destaca que los trabajadores urbanos vinculados a actividades no relacionadas con el banano tienen un ingreso medio de USD 205 dólares mensuales (respectivamente 153 en la zona rural), mientras que aquellos que se dedican al banano tienen un ingreso medio de USD 180 (respectivamente 166). Si bien la rama agropecuaria es la que genera más empleo tanto al nivel urbano como rural, los niveles de ingreso medios correspondientes se encuentran por debajo del costo de la canasta básica familiar (USD 341 según INEC, septiembre 2002) y hasta de la canasta vital familiar, que es de USD 205. Sin embargo, son por encima del mínimo vital de USD 129 (Banco Central, noviembre 2002).

La rama de comercio, que es una rama importante en la generación de empleo urbano y rural, genera un ingreso medio de USD 263 mensuales (respectivamente 220). En el medio urbano, las ramas de actividad que generan mayores ingresos son los servicios comunitarios y enseñanza, cuando en el rural son los servicios de salud (contrariamente a lo detectado al nivel urbano, donde las remuneraciones promedias son muy bajas).

Cuadro No.69: Ingreso promedio mensual de la PEA urbana y rural del cantón según rama de actividad

Rama de actividad	Media de ingresos urbanos (USD/mes)	Media de ingresos rurales (USD/mes)
Agricultura, ganadería, caza	205.6	152.5
Cultivo de banano	179.6	166.3
Pesca	96.0	157.4
Industria manufacturera	250.1	345.8
Construcción	165.4	364.5
Comercio al por menor y mayor	262.8	219.8
Mantenimiento de vehículos	204.0	120.0
Hoteles y restaurantes	136.9	127.4
Transporte y comunicaciones	185.0	298.5
Intermediación financiera	242.0	-
Servicios empresariales	172.8	184.2
Administración pública y defensa	242.2	269.7
Enseñanza	289.1	187.2
Servicios de salud	107.8	496.6
Otros servicios comunitarios	300.0	172.7
Servicios domésticos	77.6	51.3
Total	214.0	181.2

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Estas diferencias son notables también en cuanto a la categoría ocupacional. Los trabajadores asalariados del sector privado ganan en promedio USD 136 (en el sector agrícola está alrededor de 130 y en la rama de la construcción de 170). Por otra parte el promedio del ingreso de los trabajadores por cuenta propia es de 204 dólares, los asalariados del sector público está alrededor de 270 y los patronos 325.

Cuadro No.70: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por categoría ocupacional

	Patrono	Cta. propia	Emp. priv.	Emp.pub.	Emp.dom.	Obr.priv.	Obr.pub.	Total
Urbano	353	217	200	295	78	154	160	214
Rural	296	200	228	246	51	129		181
Total	325	204	213	272	65	136	160	194

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR existe una alta correlación entre nivel de ingresos y nivel de educación. Los trabajadores con nivel de instrucción superior perciben el triple de aquellos sin ninguna instrucción y más del doble que los que tienen primaria. En general los ingresos urbanos son mayores que los rurales, sin embargo existen profesionales de nivel superior que pueden ganar más en el sector rural.

Cuadro No.71: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por nivel de instrucción

	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Urbano	91	200	218	288	214
Rural	121	156	187	400	181
Total	117	169	206	357	194

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El 82% de los trabajadores no están afiliados a ningún tipo de seguro (la tasa de afiliación es muy baja tanto al nivel urbano como rural). Únicamente el 7.5% (1557) de los trabajadores del cantón están afiliados¹³⁶ al seguro social obligatorio y perciben un ingreso promedio de USD 278 mensuales (mientras que los no afiliados perciben 184 dólares). El 8.1% de los trabajadores están afiliados al seguro social campesino¹³⁷, pero su ingreso es similar al de los no afiliados.

Cuadro No.72: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por afiliación al seguro social

	IESS obligatorio	IESS voluntario	Ninguno	Otro seguro	Seguro campesino	Seguro privado	Total
Ingreso promedio mensual (USD)							
Urbano	273	233	202	-	323	318	214
Rural	287	482	173	350	172	136	181
Total	278	333	184	350	185	217	194
Porcentaje de trabajadores							
Urbano	12.3	2.6	82.4	-	1.8	0.9	100.0
Rural	4.5	1.1	81.3	0.3	12.1	0.7	100.0
Total	7.5	1.7	81.7	0.2	8.1	0.8	100.0

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

c. Subsectores económicos

1) Economía urbana

En lo visto anteriormente, un tercio de la PEA urbana trabaja en el sector agropecuario (presentado como parte de la economía rural), otro en el comercio, y 13% en la intermediación financiera como en las actividades comunitarias y servicios. Sin embargo un sector dinámico también es el de la construcción (con 6% de la PEA), debido al crecimiento urbano.

a) El sector financiero

En la ciudad de Naranjal se encuentran las entidades bancarias y crediticias Banco del Pichincha, Banco Nacional de Fomento y Banco de Machala. A diferencia de varios cantones de la Sierra donde las cooperativas de ahorro y crédito son más utilizadas y confiables que los bancos, en el cantón Naranjal no existe registro de actividad de cooperativas por parte de la Superintendencia de Bancos.

La atención de las entidades financieras al aparato productivo de la zona de Naranjal se daba por la dimensión de las propiedades, así el Banco de Fomento (banco estatal) atendía las necesidades del 100% de los pequeños y del 80% de los medianos productores, mientras que la banca privada se encargaba del 20% restante de los medianos y del 100% de los grandes productores. A pesar de esta repartición de clientes, los bananeros aún pequeños debieron siempre acudir al sector privado pues sus requerimientos rebasaban las posibilidades del Banco de Fomento.

El orden de prioridad para la atención del Banco de Fomento fue: 1) cacao, 2) camarón, 3) arroz, 4) maíz, y luego todos los demás productos. Territorialmente esto significó 20% para Naranjal, 30% para Santa Rosa de Flandes, 15% para San Carlos, 25% para Jesús María y 10% para Taura. Esta situación ocurrió mientras subsistió con comodidad entre 1975 y 1994, hasta que surgió la crisis económica que

¹³⁶ Las personas afiliadas al seguro social obligatorio, por ley, no pueden percibir remuneraciones inferiores a lo reglamentario en cada rama de actividad y categoría de ocupación. Esta situación determina una diferenciación de ingresos dependiendo de si está o no afiliado.

¹³⁷ El seguro social campesino es un seguro que cubre a toda la familia, sin embargo los servicios médicos que presta en la región son muy deficitarios.

ha descapitalizado al Banco de Fomento, provocando que actualmente su atención sea prácticamente nula.

El índice colocaciones/captaciones de la banca privada en Naranjal a diciembre del 2001 mostraba que por cada dólar depositado, 0.36 dólares son invertidos en la localidad. A diciembre del 2002 este índice subió a 0.41.

Cuadro No.73: Índice colocaciones/captaciones de bancos privados para la Provincia de Guayas

Ciudad	Captaciones	Colocaciones	Índice Col/Cap	Captaciones	Colocaciones	Índice Col/Cap
	a dic 2001			a dic 2002		
	miles de dólares		a dic 2001	miles de dólares		a dic 2002
El Triunfo	1653	75	0.05	2103	100	0.05
Guayaquil	1 063 937	1 179 446	1.11	1 167 423	1 313 623	1.13
La Libertad	7726	2783	0.36	9536	1110	0.12
Milagro	9878	4398	0.45	12611	5237	0.42
Naranjal	1568	567	0.36	2130	871	0.41
Piñas	1266	823	0.65	1904	1201	0.63
Playas	1950	85	0.04	2191	166	0.08
Salinas	916	67	0.07	1086	111	0.10
Daule	3060	84	0.03	3834	139	0.04

Fuente: Superintendencia de Bancos, 2003 (www.superban.gov.ec)

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LASUR

b) El sector de la construcción

Los datos obtenidos en la municipalidad son variables entre un departamento y otro, pues la Dirección de Obras Públicas que es la encargada de otorgar estos permisos no lleva una estadística confiable, mientras que el Departamento de Rentas tiene un archivo de los pagos realizados para construcción en los que se incluyen construcciones nuevas, remodelaciones, ampliaciones, construcción de cerramientos.

Cada año desde 1996 se han registrado (aunque con problemas de competencia de registro) las nuevas construcciones en la ciudad. Los datos que se presentan a continuación muestran que el sector parece haberse dinamizado a partir de 1998, siendo el año 2000 el que registró el mayor número de construcciones.

Cuadro No.74: Número de construcciones según la Dirección de Obras públicas y el Departamento de Rentas

Año	No.Const.	No.Const.
	OOPP	Rentas
1996	22	n/d
1997	33	n/d
1998	56	n/d
1999	58	67
2000	81	70
2001	36	72

2) Economía rural

Como ya se ha mencionado, la zona rural del cantón Naranjal es rica en suelos y recursos hídricos, lo que la hace atractiva y favorable para actividades agropecuarias y pesqueras. Sin embargo, estas actividades no solo están relacionadas con pequeños campesinos que utilizan el recurso natural para

generar sus ingresos, sino que grandes empresas bananeras, camaroneras e importantes empresarios cacaoteros y ganaderos se han asentado en este territorio.

a) *Economía del banano*

El Ecuador se encuentra entre los principales exportadores de banano del mundo: en el año 2000 se preveía más de un tercio del mercado mundial (35%).

Los otros grandes países exportadores son Costa Rica (18%), Colombia (15%) y Filipinas (14%), sobre una producción total de 11.6 millones de toneladas. Los principales mercados de la fruta a escala mundial son la Unión Europea (33%), los Estados Unidos (27%) y el Japón (7%) (Proyecto SICA, 2003).

Pero a diferencia de sus principales competidores, en Ecuador las compañías multinacionales más importantes (United Fruit Co., Standard Fruit Co. y Del Monte) no son productores directos. Por otra parte, es el único productor en el mundo cuyas compañías nacionales (especialmente Bananera Noboa y el Grupo Wong) tienen importancia en el mercado mundial (Espinel, 2003).

En el 2002 el país exportó más de 4 millones de toneladas de banano, que significa una contribución a las exportaciones ecuatorianas por un valor de 969.2 millones de dólares –el 19% de total de las exportaciones ecuatorianas y el 26% del valor de las exportaciones de productos primarios, incluido el petróleo (Banco Central, 2003).

Las provincias en las cuales hay una mayor superficie cultivada son Los Ríos, Guayas –en donde se sitúa Naranjal- y El Oro (con 28%, 25% y 24% del área cultivada del país respectivamente). En Naranjal se ubican el 6.2% de ha. destinados al cultivo de esta producción, con el 4.2% de productores de banano a escala nacional (Unidad de Banano-MAG, 2001).

Bananera en la vía Guayaquil-Naranjal

Naranjal cuenta con 257 productores (150 de 0-20 ha., 60 de 20-40 ha., 16 de 40-60 ha., 12 de 60-80 ha., 6 de 80-100 ha. y 13 con más de 100 ha) (Unidad de Banano-MAG, 2001). Por lo tanto, los pequeños (menos de 40 ha) y medianos (entre 40 y 80 ha) productores –que representan el 93% de los productores en Naranjal- mantienen un 53% de las hectáreas destinadas al cultivo de banano, cuando los grandes productores (más de 80 hectáreas) –que representan tan solo 7% de los productores del cantón- cuentan con un 47% de hectáreas de banano.



Estas cifras muestran el alto grado de concentración de las tierras para uso productivo en el cantón. Sin embargo, la importante contribución de pequeños y medianos productores es una diversidad nacional, por lo que en los países competidores no existe tanta diversificación en la estructura productiva (Proyecto SICA, 2003).

Según la información de la encuesta CIUDAD-LaSUR, alrededor del 16% del personal que trabaja en las bananeras proviene de fuera del cantón. Esta población inmigrante viene básicamente del Azuay, El Oro y parte de la provincia del Guayas, como Salitre, Buena Fé, y Guayaquil, porque en Naranjal se paga más por la jornada de trabajo (los pequeños y medianos productores pagan 2 dólares diarios y las grandes haciendas y empresas entre 5 y 7 dólares el jornal). En general esta población vive dentro de las fincas o en los pequeños pueblos (zonas rurales) cercanos a las haciendas.

Actualmente, los pequeños y medianos productores de banano en Naranjal no perciben la actividad como rentable por varias razones: i) en Naranjal se pagan mayores salarios; ii) los costos de producción son muy altos (la inversión por hectárea de banano asciende a más de 500 000 dólares entre todos los requerimientos desde infraestructura hasta insumos, lo que fue empeorado con la dolarización y; iii) el precio del banano no representa su costo total¹³⁸. Sin embargo, siguen dedicados a la actividad porque la inversión en infraestructura y demás insumos ya está hecha.

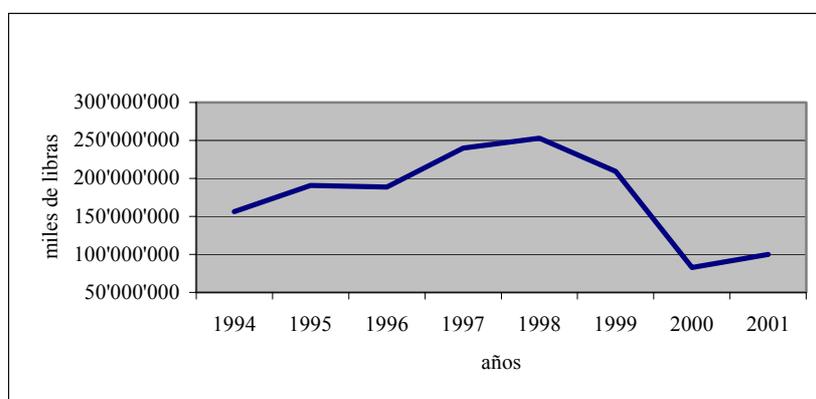
Luego de más de tres años de dolarización, el sector bananero está presionando por volver al sistema cambiario anterior, pues frente a procesos devaluatorios de otros países bananeros el país pierde competitividad. Además se ha producido en los últimos años un incremento de los costos de mano de obra y de los combustibles; la mano de obra presiona por mejoras salariales frente al incremento del costo de vida. Al primer año de la dolarización (en el 2000) la inflación fue del orden del 96.7%, en el 2001 llegó a 37.7% y en el 2002 al 12.5% (Banco Central, 2003).

b) Acuicultura

La acuicultura está orientada básicamente a la maricultura del camarón. La producción nacional supera las 135 000 toneladas anuales, volumen que coloca a Ecuador como el segundo productor al nivel mundial, después de Tailandia.

El precio del productor de la libra de camarón está en 1.20 dólares, mientras que el precio del exportador está alrededor de 3 dólares la libra. Pero este precio de exportación está a la baja y se debe principalmente a la baja de la demanda, relacionada fundamentalmente con la desaceleración de economías como las de Japón y los Estados Unidos, paralelamente al aumento de la producción mundial de camarón en países como Tailandia y Vietnam. En Europa en cambio, el problema son los altos aranceles (cuando en 1998, la Unión Europea le quitó a Tailandia sus preferencias arancelarias, las exportaciones tailandesas a Europa cayeron a la mitad).

Gráfico No.16: Exportaciones ecuatorianas de camarón



Fuente: Cámara de Acuicultura del Ecuador, 2001
Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Al nivel nacional se dispone de 178 000 ha., de los cuales 11 000 están en el cantón Naranjal, desde Balao Chico hasta Taura, donde se incluyen 70 productores. La inversión necesaria es de 4000 dólares por ha. más infraestructura, pero resulta un problema de competitividad por los cambios en el precio y los problemas de enfermedades.

¹³⁸ El precio oficial de la caja de 14 libras de banano está en 2.90 dólares para los productores.

En efecto, en Naranjal la producción no da más de 5 kg/ha. debido a la mancha blanca¹³⁹ que ha mermado fuertemente la producción desde 1998 (antes la producción era de 30 a 40 kg/ha.). Esta enfermedad ha provocado que la industria camaronesa se deprima, que los niveles de producción caigan así como los de exportación y que se limite las plazas laborales.

Cuadro No.75: Pérdidas en camaronas por la mancha blanca 1998-2000

Perdidas directas a la industria	USD 600 millones
Perdidas en la exportación	USD 900 millones

Fuente: Estadísticas Cía. Ltda.

Elaboración: Cámara Nacional de Acuicultura (Lic. Jorge Darío Egas)

Salida de cangrejos para venta en Naranjal y Guayaquil



Es importante tener en cuenta que para que esta actividad se haya dado en Naranjal ha habido una tala excesiva de manglares, cuyo ecosistema sirve de fuente de ingresos a un reducido grupo de cangrejeros de la zona rural del cantón. El Ministerio de Ambiente otorgó a una de las asociaciones de cangrejeros ubicadas en Naranjal –Asociación 6 de julio- 1363 ha. de manglar para que realice sus capturas (esto significa un ingreso diario entre 12 y 15 dólares para sus 100 miembros).

c) Actividad cacaotera

Al nivel nacional, el área sembrada de cacao fue de 360 000 ha. hasta el 2000, en Naranjal se cuenta con 15 000 a 18 000 ha. Se calcula que existen entre 700 a 800 dueños de tierras dedicadas al cacao (en Naranjal, la actividad cacaotera no es una actividad empresarial sino más bien de subsistencia).

El trabajo en el cultivo de cacao no demanda mucho personal por lo que se requiere una persona por hectárea para encargarse del mantenimiento cuando hay cosecha (dos veces al año por dos meses). La inversión necesaria es de USD 4 a 5/ha. desde que se siembra hasta que se cosecha.

Se producen 2 quintales/ha. al año, lo que se considera bajo frente a los 3.5 qq/ha que producían cuando el cacao era la principal exportación agrícola (antes de la caída de los precios internacionales a inicios del siglo XX). Esto se debe al mal mantenimiento y poco cuidado que se le da al cacao en el cantón, lo cual resulta parcialmente una débil rentabilidad del cultivo, cuyo precio de productor es de 50 dólares/qq, fijado por el exportador o el comprador mayorista que se encuentran en la ciudad de Naranjal.

d) Ganadería

La ganadería también es una actividad propicia en el cantón. Hay ganaderos pequeños (entre 50 cabezas), medianos (entre 100 y 500 cabezas) y grandes (con más de 500 cabezas). El mercado básico de esta producción es el mismo mercado de Naranjal, por lo que la comercialización de la leche corre por cuenta propia de cada ganadero (vendiendo el litro a 50 ctvos en promedio).

¹³⁹ La mancha blanca es un virus que afecta la producción camaronesa en varias partes del mundo.

4.2.5 Impactos ambientales

Como en toda la región costera del país, Naranjal está expuesto a varias amenazas de origen natural, siendo las más considerables las inundaciones, los sismos y los tsunamis (olas muy fuertes).

Los impactos ambientales antrópicos negativos en el cantón Naranjal se ven ligados tanto a la deficiente planificación y ordenamiento (al nivel municipal como provincial), como a las prácticas sociales cotidianas dadas por una falta de educación y concientización ambiental de la población.

- En las plantaciones de banano se utiliza gran cantidad de químicos, sobretodo para prevenir la plaga de la sigatoka negra. Dichas fumigaciones, además de contaminar el suelo, contaminan las aguas subterráneas y superficiales que traen problemas a las piscinas camaroneras ubicadas en las zonas más bajas. Pese a no contar con estadísticas de enfermedades relacionadas a un mal o excesivo uso de agroquímicos, la población vincula directamente algunos problemas de salud con la fumigación.
- A pesar de la promulgación de la ordenanza que establece un margen de 1 km alrededor de la ciudad para precautelar la salud de los habitantes por los problemas con la fumigación del banano, nada se ha hecho para su cumplimiento, ya que los intereses económicos son más fuertes que las normativas municipales.
- La deforestación de extensas áreas de manglares para la construcción de camaroneras perjudica las labores de recolección de conchas y cangrejos, que en varios hogares constituyen la principal fuente de ingresos. Adicionalmente, varias camaroneras en el cantón ya no están en uso, debido a los problemas con la enfermedad de la mancha blanca y el fenómeno del Niño. Como consecuencia de esta situación, los suelos salinizados por la actividad camaronera son difíciles de reforestar, quedando sin uso.
- La construcción de la carretera Cuenca-Molleturo-Naranjal ha provocado varios daños al entorno natural del cantón, produciendo deslizamientos y azolvamiento de ríos con consecuentes inundaciones.
- La insuficiente planificación y gestión de los desechos sólidos municipales genera problemas ambientales (contaminación del río Chacayacu en épocas lluviosas, contaminación del aire por la quema de la basura en la época seca).
- Hay insuficiente capacidad financiera para mantenimiento y control en las áreas protegidas, como la Reserva Manglares Churute que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador desde 1979, y el Cerro de Hayas, zona privada de interés turístico desde 2001. Esto ha provocado invasiones dentro de las zonas de amortiguamiento (entre otros para cazar).

Manglares Churute cerca de Naranjal



4.2.6 Dimensión político-institucional

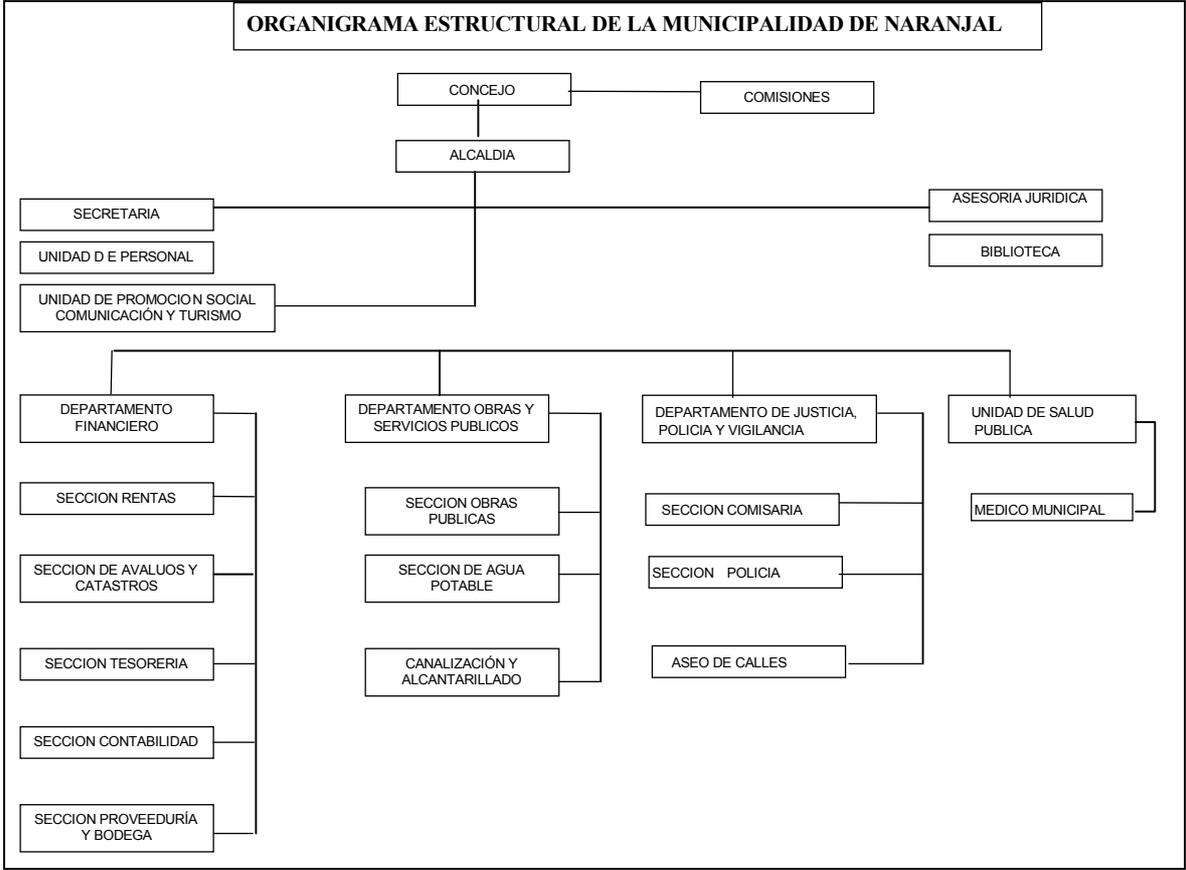
a. Estructura administrativa

Según lo resume la Ordenanza de Presupuesto, Ejercicio Económico 2003, la estructura funcional del Municipio de Naranjal cuenta con cinco niveles de organización. El primero es el nivel legislativo, es decir, el Concejo Cantonal, cuerpo colegiado integrado por elección popular, universal y directa. El Concejo, a su vez, se estructura en base a un conjunto de Comisiones que atienden temas específicos.

El segundo nivel es el ejecutivo, que constituye, propiamente, la administración municipal. Está constituido por la Alcaldía y cuenta, además para asegurar su funcionamiento, con:

- Un nivel asesor (donde consta el Departamento de Asesoría Jurídica).
- Un nivel auxiliar, “responsable de la eficiente administración de los recursos humanos”, está integrado por la Secretaría General y el Departamento Financiero.
- Y un nivel operativo básico, “responsable de la ejecución de los planes y programas” municipales. Está constituido por los Departamento de Obras Públicas y Justicia, Policía y Vigilancia. Además constan la Oficina de Agua Potable y Alcantarillado y las Unidades de Salud Pública y de Promoción Social.

Figura No.8: Organigrama del Municipio de Naranjal 2003



b. Principales innovaciones institucionales en el marco de la descentralización

A diferencia de la Sierra, en la Costa la tradición municipal no es fuerte. Así, en Naranjal, no hay planes municipales desde mucho tiempo, no hay catastro rural ni se cobran impuestos rurales, no se implementan las ordenanzas (como en el ejemplo de la fumigación de los bananos) ni se cobran bien los servicios (como los del agua o de los desechos – que se paga a través de la luz).

Sin embargo, dentro del proceso de descentralización se pueden destacar unos cambios notorios¹⁴⁰ en la gestión del territorio (ampliación del perímetro urbano y definición de áreas de protección ambiental), y también en el manejo del agua y del alcantarillado (concreción de un plan maestro y de una planta potabilizadora de agua).

Además hubo modificaciones en la estructura funcional del Municipio, a través el Plan de fortalecimiento municipal, así como la creación de la Unidad de Promoción Social, Comunicación y Turismo (sin embargo, el departamento encargado no cuenta con elementos operativos óptimos para su funcionamiento y por ahora ha sido la población organizada la que está elaborando el proyecto de “la ruta del cacao” conjuntamente con la Subsecretaría de Turismo). Igualmente, la nueva Unidad de Salud Pública tiene problemas en su funcionamiento. Se planea crear un Departamento de Planificación y una Empresa de Agua Potable.

4.2.7 Dimensión socio-cultural

a. Tejido social, organizativo e institucional

En el cantón Naranjal se ha podido identificar varios actores cuyas interrelaciones en diversos ámbitos (económico, socioterritorial, social, ideológico, político) constituyen los tejidos social, organizativo e institucional (Villasante, 1995).

En una primera aproximación, podemos decir que el tejido social se encuentra debilitado por las tensiones presentes entre “naranjaleños” y “cojitambos” (“fuereños”, inmigrantes), tensiones que hasta no hace mucho se expresaban incluso territorialmente. No obstante muchos de los inmigrantes y sus familias ya han vivido por más de una generación en Naranjal, y han pasado a ocupar diversos espacios económicos y políticos.

Tal vez esta sea una de las causas de la debilidad del tejido organizativo. En efecto, aunque existen varias organizaciones sociales, éstas no han logrado desarrollar suficientemente su legitimidad y su carácter representativo, especialmente las socioterritoriales. En varias reuniones mantenidas con actores locales en el transcurso de la investigación, se habló de un comportamiento “patriarcal” por parte de los propietarios de los medios de producción que en base a “donaciones” cubren algunas necesidades, personales o de la comunidad. La comunidad, por otro lado, reconoce su extrema conformidad con estas actitudes paternalistas, pues espera que las instituciones del Estado le entreguen fondos para realizar actividades, sin que existan gestiones propias. Por el contrario, las asociaciones y organizaciones vinculadas al quehacer económico presentan una mayor dinámica.

En el tejido institucional, los organismos de la sociedad civil cuentan con medios de comunicación, pero ellos no brindan espacios que permitan la participación permanente de la comunidad, así los utiliza solo eventualmente. Por su parte, ni las instituciones públicas ni las privadas tienen mecanismos que fomenten la participación de la comunidad en la gestión. Pero, si bien hasta hace poco no existían en Naranjal experiencias de participación ciudadana, en los últimos años y meses algunos actores locales se han organizado con el fin de realizar un proceso de planificación estratégica participativa; esto llevó al planteamiento de la realización de una asamblea cantonal, luego retomado y llevado adelante por la Municipalidad.

¹⁴⁰ Sobre los aspectos más relevantes de innovación institucional ver también el Anexo 8.5.2.

Cuadro No.76: Tipología de actores organizados (tejido organizativo e institucional) en el cantón Naranjal

Los actores económicos	
<p><i>Gremios y grupos empresariales</i> Cámara de Comercio Asociación de productores bananeros Asociación de ganaderos Centro Agrícola Cantonal</p> <p><i>Asociaciones de comerciantes</i> Minoristas 24 de Mayo La Bahía 22 de Agosto Betuneros Vendedoras en transporte Matarifes y expendedores de carne Cangrejeros 10 de agosto Mercado Central</p> <p><i>Transporte</i> Asociación de triciclos 15 de abril Asociación de transportistas 16 de junio Cooperativa de transportes SAN Cooperativa de transportes 16 de junio Agrupación de taxis 7 de noviembre Cooperativa de taxis 4 de abril Asociación de taxis 10 de agosto Compañía Tralina de transportes</p>	<p><i>Organización de trabajadores</i> Sindicato de Choferes Profesionales Gremio de belleza Gremio de modistas Agremiación de futbolistas Sindicato de obreros municipales Asociación de empleados municipales Asociación de fotógrafos de Naranjal Confraternidad de artistas “Estrellas y canciones” Asociación de árbitros Asociación de artistas naranjaleños “René Meneses Campos”</p> <p><i>Organizaciones de artesanos</i> Asociación interprofesional de artesanos y oficios varios Asociación provincial de maestros de la construcción y afines Federación Cantonal de artesanos profesionales Asociación de artesanos de la construcción Asociación general de artesanos Asociación de artesanos progresistas</p> <p><i>Asociación de profesionales</i> Círculo de abogados de Naranjal UNE cantonal</p>
Los actores socioterritoriales	
<p>Comité barrial El Batán, Comité barrial San Jacinto, Comité barrial Corona II, Comité barrial Jesús del Gran Poder, Comité barrial Las Cruces, Comité barrial Primero de Enero, Comité barrial Virgen del Cisne, Comité pro mejoras de Naranjal, Comité pro mejoras Villanueva, Comité pro mejoras La Primavera, Comité pro mejoras Ciudadela Jacinta Tamariz, Comité pro mejoras barrio San Miguel, Comité pro mejoras Ciudadela Nueva Corona, Comité pro mejoras Las Orquídeas, Comité pro mejoras Ciudadela 25 de junio, Comité pro mejoras Puerto Inca, Cooperativa de vivienda Defensores de la Frontera, Junta Parroquial de Santa Rosa de Flandes, Junta Parroquial de Jesús María, Junta Parroquial de San Carlos, Junta Parroquial de Taura</p>	
Otros actores sociales	
<p><i>Asociaciones y centros culturales</i> Casa de la Cultura</p>	<p><i>Deportes</i> Liga Deportiva Cantonal Liga Deportiva Barrial Cantonal de Naranjal</p>
Los actores institucionales	
<p><i>ONGs y voluntariado</i> Asociación benéfica naranjaleña Comité de damas de la Cámara de Comercio Corporación “San Francisco de Asís” Club de Leones de Naranjal Cruz Roja de Naranjal</p> <p><i>Educación</i> Colegio particular Católico San Esteban Escuela particular Santa Teresita Escuela Camino de Vida Jardín de infantes #3 San Miguel Centro de Desarrollo Florecitas Infantiles Universidad Católica de Cuenca, Sede Naranjal Universidad Agraria del Ecuador Instituto profesional 15 de octubre Academia Artesanal Santa Martha Academia Artesanal 5 de Noviembre Academia Artesanal 22 de Enero Colegio Fiscal Mixto 15 de Octubre Colegio Técnico Naranjal Colegio Nacional Mixto Luis Espinoza Tamayo Colegio Nacional Dr. José Falconí Villagómez Colegio Fiscal Femenino 7 de noviembre Colegio a distancia Dr. Eugenio Espejo Instituto fiscal vespertino 7 de noviembre Escuela fiscal Mariano Unda Escuela fiscal Abdón Calderón</p>	<p>Escuela fiscal República de Alemania Escuela fiscal Carmen Mora de Encalada Escuela fiscal Arturo Quirolo Villalba Escuela fiscal Ruperto Espinoza Rivas Escuela fiscal José Joaquín de Olmedo Universidad Técnica de Machala, extensión Naranjal</p> <p><i>Medios de comunicación</i> Emisora La Voz de Naranjal Radioemisora Carey Agencia Diario El Nacional Periódico quincenal La Prensa Naranjal Periódico quincenal La Noticia</p> <p><i>Las iglesias</i> San José (Matriz) Asociación de Iglesia Evangélicas de Naranjal Iglesia cristiana Cordero de Dios Iglesia Asamblea de Dios Ecuatoriana Iglesia Cuadrangular Iglesia Luz del Mundo</p> <p><i>Los actores estatales</i> Gobierno municipal de Naranjal Área 22 Hospital Naranjal PACIFICTEL Naranjal Cuerpo de bomberos</p>

Para una segunda aproximación¹⁴¹, señalaremos lo que perciben los actores de sus propios vínculos.

En primer lugar, el poder local se presenta a ojos de los actores claramente situado en los grupos económicos, especialmente los bananeros, los camaroneros y los ganaderos; pero también, en posición secundaria, los comerciantes y los transportistas. Resulta interesante notar que el Municipio queda relegado a una cuarta posición. De este modo, a los ojos de la gente, no es el poder político el que ejerce la influencia decisiva, sino el poder económico.

*Cuadro No.77: Grado de poder de actores**

1	Grupos económicos (bananeros, camaroneros, ganaderos)
2	Comerciantes
3	Transportistas
4	Municipio

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales tienen mayor poder

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En cuanto al grado de cercanía al desarrollo local, son los actores sociales como juntas parroquiales, ONGs y algunos grupos de reciente formación los más interesados en el tema; mientras que los actores políticos, económicos e institucionales prácticamente basan sus actividades en solucionar problemas coyunturales y particulares.

*Cuadro No.78: Grado de cercanía al desarrollo local**

1	Grupos sociales no institucionales
2	Juntas Parroquiales
3	ONGs
4	Comerciantes
5	Transportistas
6	Educación
7	Grupos económicos
8	Municipio
9	Actores políticos
10	Medios de comunicación

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales muestran interés por el desarrollo local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por fin, la gente percibe al Municipio con un grado de localidad muy alto, superior al que le reconocen a los demás actores. Al contrario, los grupos que son vistos como ejes del poder local aparecen con una consideración muy disminuida en cuanto a su grado de localidad. Aún más, la inversión de las ganancias obtenidas por los dueños de estos medios de producción no está ubicada en la localidad, sino en las ciudades grandes (sobre todo Machala y Guayaquil) y fuera del país. Cabe señalar que los trabajadores, empleados y autoridades municipales son casi en su totalidad residentes del cantón, al igual que los comerciantes y transportistas –quienes, además, realizan sus adquisiciones e inversiones en el cantón.

¹⁴¹ Estimaciones realizadas en base a 25-30 entrevistas a actores claves provenientes del ámbito institucional público, grupos sociales y grupos productivos, en el marco de la investigación CIUDAD-LaSUR.

Cuadro No.79: Grado de localidad de los actores*

1	Municipio
2	Comerciantes
3	Transportistas
4	Juntas Parroquiales
5	Grupos productivos

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales se identifican con la realidad local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b. Sistema de actores

Similarmente al caso de Cayambe, hacemos énfasis aquí entre las relaciones que existen entre los distintos actores de la sociedad, a partir de los resultados de la encuesta CIUDAD-LaSUR.

1) Una aproximación a la sociedad (el “tejido social”)

Aquí nos centramos en las relaciones con los vecinos, con la familia y con las “elites” locales.

Primero, se puede decir que los dos tercios de los pobladores de Naranjal se sienten “algo” o “muy satisfechos” de su localidad (cuando los que no se sienten para “nada” satisfechos son apenas 4.3 %). En otras palabras, existe un cierto nivel de identificación positiva con la localidad, aunque no debe descuidarse el hecho de que una tercera parte de la población se encuentra por fuera de este sentimiento de identificación. Las diferencias de percepción entre la población urbana y la población rural no son muy significativas.

Cuadro No.80: Grado de satisfacción con la localidad

		¿Hasta qué punto se siente satisfecho de su localidad?				Total
		muy satisfecho	algo satisfecho	poco satisfecho	nada satisfecho	
AREA	Urbana	39.2%	37.2%	20.2%	3.4%	100%
	Rural	39.5%	33.0%	22.7%	4.8%	100%
Total		39.3%	34.6%	21.8%	4.3%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Ahora, esta satisfacción relativa con Naranjal debe ser matizada por su opinión en cuanto a las leyes. Apenas algo más de una cuarta parte cree que los habitantes del cantón cumplen con las leyes, cuando otro sexto prefiere omitir su opinión al respecto –con una proporción significativamente más importante en la población rural. Esto es un reflejo de la distancia que la gente siente, en su vivir cotidiano, respecto al sistema de leyes y a las instituciones ligadas a él, que se perciben como ajenos¹⁴².

¹⁴² Recordemos que, según los sondeos de opinión, la percepción ciudadana no tiene en el Ecuador una buena imagen del sistema judicial (como tampoco de otras instituciones estatales).

Cuadro No.81: Percepción sobre el cumplimiento de leyes

		¿Las personas de este cantón cumplen las leyes?			Total
		de acuerdo	desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	34.5%	55.7%	9.8%	100%
	Rural	24.5%	54.3%	21.2%	100%
Total		28.3%	54.8%	16.8%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En cuanto al grado de confianza que tienen los pobladores en sus convecinos, apenas algo menos de una cuarta parte ve como “muy confiables” a los habitantes del cantón. Sin embargo, otro tercio considera que sus convecinos son “algo confiables”, lo que expresa una imbricación de cierta cercanía cuidadosa. Es interesante la diferencia de opinión entre población urbana y rural. De modo general, el nivel de confianza es más alto en la ciudad que en el campo, pero es también en la ciudad que se encuentra una mayor presencia de respuestas “nada confiable”, cuando es en el campo que es más repetida la respuesta “muy confiable”.

Cuadro No.82: Nivel de confianza en la gente de la localidad

		¿La gente de aquí es...					Total
		...muy confiable?	...algo confiable?	...poco confiable?	...nada confiable?	ns/nc	
AREA	Urbana	20.5%	41.4%	25.5%	12.6%	-	100%
	Rural	25.9%	27.1%	39.5%	6.5%	1.0%	100%
Total		23.9%	32.6%	34.2%	8.8%	0.6%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Cuando miramos cómo juzgan las conductas de interacción del resto de los conciudadanos, casi 6 de cada 10 encuestados opinan que la gente del cantón se preocupa sólo por sí misma y por sus intereses particulares (siendo ligeramente superior el porcentaje entre los habitantes urbanos), lo que resulta lógico por los niveles relativamente bajos de confianza que se tiene en los demás. Aunque minoritaria, existe también la contratendencia en un tercio de los consultados. Hay entonces una base para construir identidades colectivas y proyectos colectivos, pero parece ser aún bastante frágil.

Cuadro No.83: Percepción de las conductas de interacción

		¿Cree que la gente de aquí...			Total
		...se preocupa sólo por sí misma y por sus propios intereses?	...es solidaria y trata de ayudar a sus vecinos?	ns/nc	
AREA	Urbana	65.3%	33.4%	1.2%	100%
	Rural	62.0%	38.0%	-	100%
Total		63.3%	36.2%	0.5%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Si el medio ambiente social en el que la gente se desenvuelve provoca igual identificación que sospecha, la familia representa el espacio de socialización que la gente percibe como aquel que merece su mayor confianza. En total, prácticamente 9 de cada 10 personas confían en la familia, confianza que es mayor en la ciudad que en el campo.

Cuadro No.84: Nivel de confianza en la familia

		¿Hasta qué punto confía en la familia?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	86.4%	8.0%	3.7%	1.9%	-	100%
	Rural	78.2%	7.7%	8.9%	2.1%	3.1%	100%
Total		81.3%	7.8%	6.9%	2.0%	1.9%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Si en la relación de la sociedad consigo misma, vemos cierta distancia relativa, la percepción que tienen los “poderosos” refleja una brecha social. Así, cada 4 de 10 no tiene “ninguna confianza” en la empresa privada, y esta proporción aún aumenta en cuanto a los bancos, la forma de empresa privada más cuestionada en los últimos años por las quiebras causadas por malos manejos.

Cuadro No.85: Nivel de confianza en la empresa privada y los bancos

...En la empresa privada?						
AREA	mucho	algo	poco	nada	ns/nc	Total
Urbana	13.9%	22.0%	20.3%	35.4%	8.4%	100%
Rural	10.0%	13.2%	14.4%	49.0%	13.5%	100%
Total	11.5%	16.5%	16.7%	43.8%	11.5%	100%
...En los bancos?						
AREA	mucho	algo	poco	nada	ns/nc	Total
Urbana	8.5%	10.0%	13.4%	65.5%	2.6%	100%
Rural	5.2%	8.3%	13.6%	66.8%	6.0%	100%
Total	6.5%	9.0%	13.5%	66.3%	4.7%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Con este bajo nivel de confianza es consistente el hecho que 6 de cada 10 encuestados piensa que esos “poderosos” tratan de explotar a los demás. La relación, que es un vínculo de distancia, se ve como una diferencia fundada en las desigualdades sociales. Pero para más de la mitad de la población, la diferencia se torna en desconfianza ligada a la percepción de una cierta conflictividad social.

Cuadro No.86: Percepción sobre las elites

		La mayoría de la gente que tiene poder tratar de explotarle?			Total
		de acuerdo	desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	61.3%	37.5%	1.2%	100%
	Rural	56.4%	38.0%	5.6%	100%
Total		58.2%	37.8%	3.9%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En consecuencia, la vida social se organiza, por un lado, desde los espacios más cercanos como la familia, que son los que concitan mayor sentimiento de confianza, y por otro lado, desde la percepción de diferencias a partir de las cuales se genera un sistema de desconfianzas.

2) Una aproximación a la institucionalidad social (el “tejido organizativo”)

Las organizaciones sociales (el tejido organizativo –o asociativo, según Villasante) constituyen un primer nivel de representación, por eso se habla aquí de institucionalidad social.

En el cantón Naranjal se observan bajos índices de organización social: apenas la décima parte de sus habitantes dice participar en alguna de las diversas formas asociativas existentes, un nivel de organización limitado, y que lo es mucho más en la ciudad.

Cuadro No.87: Pertenencia a organizaciones sociales

		¿Pertenece a alguna organización social?		Total
		sí	no	
AREA	Urbana	7.1%	92.9%	100%
	Rural	12.6%	87.4%	100%
Total		10.6%	89.4%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Pero si juzgamos por los tipos de organización predominantes, tampoco la situación en el campo resulta en el fondo tan diferente, pues las asociaciones que mayor participación concitan tienen un fuerte componente de iniciativa “ajena” (las iglesias).

Cuadro No.88: Participación por tipo de organización social (en % de participantes)

	Área urbana	Área rural
Comité iglesia o templo	3.6%	34.9%
Asociación de padres de familia	6.2%	8.2%
Juntas promejoras para la comunidad	8.8%	12.8%
Sindicato	23.0%	3.0%
Cooperativa	-	15.8%
Asociación cultural/artística	8.8%	1.4%
Club deportivo	35.6%	18.4%
Partido político	2.0%	0.9%
Otro	12.1%	4.5%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Sin embargo, para los participantes se trata de experiencias regulares: prácticamente 8 de cada 10 está presente en actividades de su organización por lo menos una vez al mes.

También se observa, en general, un grado de confianza relativamente alto: más de la mitad de encuestados declara tener “algo” o “mucho” de confianza en ellas (un poco mayor en la ciudad). Las organizaciones que mejor imagen tienen en la población son las asociaciones de padres de familia, seguidas por los comités barriales y los clubes deportivos.

Cuadro No.89: Nivel de confianza en las organizaciones sociales

		¿Hasta qué punto confía en las organizaciones sociales?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	17.4%	38.5%	18.1%	14.8%	11.0%	100%
	Rural	16.8%	34.9%	20.0%	17.4%	10.9%	100%
Total		17.0%	36.3%	19.3%	16.5%	10.9%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Resalta el hecho de que la credibilidad de las organizaciones es significativamente mayor que la pertenencia. En resumen, la gente se siente relativamente cercana a este primer nivel de institucionalidad de la sociedad civil, el nivel de sus propias organizaciones.

3) *Las instituciones sociales que llegan desde fuera*

La iglesia es, fuera de la familia, la institución que concita una mayor credibilidad y tiene, por lo tanto, una mayor presencia en la conciencia de la gente (un poco mayor, incluso, a la confianza que concitan las organizaciones sociales de mayor credibilidad).

En cuanto a los medios de comunicación, para relacionarse con el conocimiento de los problemas nacionales, los más utilizados son la televisión (cada 9 de 10 encuestados, ligeramente mayor en medios urbanos), la radio (cerca de 7 de cada 10 personas) y los periódicos (menos de la mitad). Esta cierta cercanía con los problemas nacionales puede deberse a la cercanía de centros políticos nacionales y regionales (Guayaquil y Machala). A su vez, el conocimiento de los problemas locales transita por otras vías: las conversaciones con vecinos (más de 8 de cada 10 encuestados) y la radio (aún así, bastante menos de la mitad). Por el contrario, la televisión y la prensa escrita resultan muy poco relevantes. Dicho de otra manera, los problemas nacionales les llegan a la gente ya tematizados a través de los medios de comunicación; por el contrario, los problemas locales se tematizan en la interacción de los sujetos.

4) *Los “espacios públicos”: la participación comunitaria y la asamblea cantonal*

a) *La participación comunitaria*

En el cantón Naranjal, las formas más usuales de participación (reuniones, trabajo y dinero o materiales) involucran alrededor de un tercio de la población. Por el contrario, aquellas formas de cogestión, que generalmente se consideran parte de las innovaciones de la gestión, tienen aún poca incidencia, siendo mayores en el campo.

Cuadro No.90: Tipos de participación (en % de participantes)

	Total	Urbano	Rural
Trabajo o mano de obra	27.4%	33.1%	23.9%
Materiales o dinero	31.8%	27.5%	34.4%
Asistencia a reuniones	32.0%	28.1%	34.3%
Gestión de obras	13.8%	9.3%	16.7%
Definición de proyectos	11.1%	10.8%	11.3%
Reuniones convocadas por el Alcalde u otras autoridades	19.1%	22.0%	17.2%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves- Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b) *La asamblea cantonal*

La encuesta CIUDAD-LaSUR fue realizada en noviembre 2002, es decir 6 meses antes de la Primera Asamblea Cantonal de Naranjal, por lo que no tuvimos resultados relativos al tema (sin embargo, el proceso es detallado en el Capítulo 5).

5) *Las intermediaciones del sistema político*

Apenas algo más de la décima parte de los encuestados piensa que los políticos son honestos. Al contrario un poco más de 6 de cada 10 los considera corruptos (y el resto prefiere omitir su opinión). La desconfianza es mucho mayor en la ciudad, pero la gente se cuida más de dar su opinión en el campo.

Una porción significativamente mayor (8 de cada 10) cree que los políticos locales gobiernan sólo para algunos pocos. Si la brecha está presente al considerar a los agentes de la representación, esta se refuerza a sí misma si consideramos el ejercicio administrativo de la política.

Así, los partidos políticos se presentan como los intermediarios naturales y legítimos entre la sociedad y el Estado. En tal condición se piensan representativos, y por tanto, los representantes creen que la representación es sustantiva. No obstante, la representación así delineada, y legitimada en procesos electorales, no logra saldar la fisura ni resolver la escisión. Antes por el contrario, es una representación que tiene por contenido básico esa misma fisura social. Es decir una brecha de expresión y de representación une y separa a la sociedad civil de la sociedad política.

La brecha es clara: la representación es vista, paradójicamente, como extrañamiento o sustitución. Estos representantes no tienen mucho que ver con “nosotros”. Son más bien una parte que integra el campo “de los otros”; hay vínculos de amistad, de intereses, de componendas, que los ligan con lo ajeno. El hecho de ser elegidos, de ser formalmente representantes no los liga a la población. La elección es, por esta vía, una ficción.

No obstante, cuando se plantea el voto, entonces la respuesta es mayoritariamente que sí, que todos debemos votar (algo más de 6 entre cada 10, mayor en la ciudad que en el campo).

Nuestra hipótesis es que expresa, por un lado, la sujeción que se mantiene, básicamente por falta de confianza en la capacidad de representarse. Pero, por otro lado, expresa la expectativa de que haya alguien en ese campo ajeno que lo haga por nosotros. Y expresa finalmente el impulso participativo: de alguna manera, así sea indirecta, tener algún resquicio de incidencia. Así se mantiene el actuar por interpuesta persona, se mantiene la representación, por lo tanto el extrañamiento y la sustitución. Pero estos mecanismos están en crisis, porque están erosionando su legitimidad.

6) *La institucionalidad estatal*

Así como en los dos otros cantones estudiados, para los ciudadanos los gobiernos locales tienen una mejor imagen que el gobierno central (para 9 de cada 100 que confía mucho en el gobierno central, son 15 de cada 100 que confía en el Municipio y 9 de cada 100 en el Consejo Provincial).

Cuadro No.91: Percepción sobre las respuestas del gobierno local

		¿El Alcalde y el Concejo Municipal responden a lo que el pueblo quiere?						Total
		siempre	la mayoría de las veces	de vez en cuando	casi nunca	nunca	ns/nc	
AREA	Urbana	13.8%	17.6%	47.9%	12.0%	6.3%	2.4%	100%
	Rural	5.6%	11.6%	33.7%	11.8%	36.5%	.8%	100%
Total		8.7%	13.9%	39.1%	11.9%	25.0%	1.4%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Esto es incluso algo menor que aquella que concitan las organizaciones sociales, con una diferencia adicional: aunque el grado de confianza es similar para las instituciones del gobierno local y para las organizaciones sociales, ocurre que la imagen de las organizaciones crece cuando la gente piensa en asociaciones específicas –el comité del barrio, la asociación de padres de familia, etc.- mientras que tiende a descender cuando se piensa en los actos gubernamentales concretos de los gobiernos locales (como el manejo de fondos públicos).

Cuadro No.92: Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales

		¿Confía en el manejo de fondos por parte del Municipio?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	12.0%	27.9%	30.6%	26.5%	3.0%	100%
	Rural	7.1%	14.2%	25.2%	47.8%	5.7%	100%
Total		9.0%	19.4%	27.2%	39.7%	4.7%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

7) *La democracia*

Un poco menos de las dos terceras partes de la gente piensa que la democracia “sólo funciona para los ricos y poderosos”. Para una gran parte de la población, la democracia resulta ajena, y esto es mucho más notorio en el campo que en la ciudad.

Cuadro No.93: Percepción sobre la democracia

		¿La democracia sólo funciona para los poderosos y los ricos?			Total
		de acuerdo	en desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	56.1%	40.2%	3.7%	100%
	Rural	65.8%	26.4%	7.8%	100%
Total		62.1%	31.7%	6.2%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Así, el entramado de relaciones que hacen al sistema de actores muestra lógicas superpuestas, más aún, lógicas contrapuestas. La lógica social y la lógica institucional se encuentran, pero ese encuentro es atravesado por la enajenación, el extrañamiento y la sospecha. Son los procesos económicos más bien que definen al político así como a la organización social débil.

4.2.8 Conclusiones

El análisis de la situación actual del cantón Naranjal se realiza basándose en el conjunto de conceptos incluidos en el marco teórico que ha guiado esta investigación, subrayando que en todos los elementos se intenta descubrir las relaciones entre lo urbano y lo rural.

Conforme a la tipología propuesta por Arocena (1995), en Naranjal podemos decir que la forma que han tomado las estructuras socio-económicas en el territorio corresponden a un “modo de desarrollo desarticulado dual”, que se caracteriza por la “presencia de un polo de acumulación económica dinámica, junto a una sociedad local desarticulada. Los excedentes económicos no se reinvierten localmente y la sociedad carece de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación”.

a. **El modo de desarrollo económico**

1) *Un polo de acumulación económica dinámica*

En el cantón Naranjal, la producción primaria agrícola es el elemento primordial. Sus características principales son el monocultivo del banano, la enorme potencialidad para implementar cultivos y producciones muy variadas, y la alta concentración de la propiedad de la tierra.

Realmente no se trata de un monocultivo en el estricto sentido de la palabra, sino más bien de una producción extensiva del banano que predomina especialmente por su vinculación con la exportación. Sin embargo, otros cultivos como cacao y caña de azúcar resultan muy importantes en dimensión de territorio cultivado, aún cuando no en generación y movimiento de dinero, mientras que otro como el de los camarones se encuentra intentando reflotar luego de las crisis ocasionadas por las enfermedades que la afectaron ostensiblemente.

Esta producción primaria se encuentra situada en un “entorno contextual” como lo califica Boisier (1992), debido a la “apertura e inserción en los mercados y demanda externa; y a la presencia de políticas de precios y regulaciones”. Este evidencia la alta dependencia del desarrollo actual de Naranjal a los movimientos que a escala mundial y nacional producen los principales consumidores y/o exportadores, lo que la convierte en una economía en extremo vulnerable. En efecto, la producción

bananera y los precios corresponden a la lógica globalizadora de las “cuotas” definidas por el sistema exportador, a los vaivenes del consumo en los países desarrollados y a la intervención “política” que efectúa el Estado ecuatoriano, al establecer los “precios referenciales de producción” lo que lleva a inevitables confrontaciones de manera casi periódica.

Cabría resaltar que los territorios dedicados a este cultivo agrícola se encuentran distribuidos en varias parroquias del cantón, y que los predios de mayor magnitud son propiedades de pocas personas, quienes además se relacionan con otras actividades económicas a la vez. Esto acentúa la vulnerabilidad de la economía, en la medida que cualquier variación afecta drásticamente a gran parte de la población de la región, debido a la gran cantidad de trabajadores incorporados en estas actividades, aunque afecta menos a los propietarios que tienen la posibilidad de movilizarse entre sus diferentes ámbitos, y que además estratégicamente no reinvierten en estas zonas, sino en regiones del país que tienen economías más estables, como en Quito y Guayaquil, o fuera del país.

Las dos razones principales para que en Naranjal se implante esa producción son las óptimas condiciones naturales existentes y la facilidad de conseguir mano de obra barata. Estas condiciones se manifiestan además en la proximidad entre las tierras de cultivo y las fuentes de mano de obra, lo que permite superar un obstáculo presente en la mayor parte del país, como es el mal estado de la infraestructura vial, especialmente en las áreas rurales. Pero esa proximidad sin embargo ocasiona las afectaciones al ambiente y a la comunidad por el uso de pesticidas en los linderos de las zonas pobladas.

2) *Los vínculos urbano-rurales correspondientes*

Este modo de desarrollo y las características singulares de las maneras de interacciones propias del medio geográfico producen una vinculación muy fluida entre las áreas urbanas y rurales, que se puede identificar fácilmente en los flujos de personas y en la complementación de actividades. En el caso de Naranjal, y recurrentemente en la región costera, las dos zonas se encuentran prácticamente juntas, sin ninguna área de transición y sin considerar los requerimientos de espacios adicionales para expansión y protección de las áreas construidas. Es un caso común en nuestro país la existencia de regiones sin áreas industriales, por lo cual son las actividades agrícolas, situadas en el área rural, que dan vida y sustento tanto a los habitantes de las áreas rurales como urbanas. Lo comprueba la presencia de una mayoría de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, y que se ubica indistintamente en las dos zonas.

Así, el modo de producción prevaleciente en la región ocasiona un impacto positivo, es decir, un crecimiento económico cíclico correspondiente a las etapas de bonanza de las exportaciones. Este proceso involucra a un gran sector de la población –debido a la importante cantidad de trabajadores dedicados a estas actividades–, un ingreso relativamente alto y anual –comparado a otras regiones bananeras y a diferencia de otros cultivos– y el crecimiento territorial –relacionado directamente con el acceso a propiedades por parte de los trabajadores o por incorporación a la ciudad de parte de los propietarios de haciendas agrícolas.

Por el otro lado, se identifican impactos negativos. Debido a que las bananeras sólo requieren de una infraestructura mínima, que en algunos casos es autoabastecida, se constata en algunos casos una deficiencia de infraestructuras y servicios básicos para las áreas rurales cercanas a las haciendas. Esto provoca que los pobladores de estos sectores deban movilizarse hacia la cabecera cantonal.

Finalmente, además de la potencialidad de implementar cultivos y producciones muy variadas, se pueden identificar algunos factores que aunque en la actualidad se demuestran limitadas, significan alternativas posibles de considerar –entre ellas la propuesta de turismo ecológico que se viene implementando, la presencia de la Universidad Agraria, el movimiento cultural existente, la realización exitosa del primer proceso participativo con el auspicio del Gobierno Municipal. Estos aspectos nuevos mirados conjuntamente podrían significar la posibilidad de incorporar nuevos actores y además alternativas que podrían ir disminuyendo la dependencia con la producción primaria agrícola, que vaya promoviendo un nuevo modo de producción.

b. El sistema de actores

1) Una sociedad local desarticulada

Un primer nivel de actor social importante es el administrativo, en el cual podemos distinguir los límites de la actuación municipal en cuanto a la cantidad y a la calidad de la gestión, y más aún sus límites territoriales que le impiden llegar efectivamente a las áreas rurales. Nos referimos específicamente a la gestión municipal porque es la que tiene una directa ingerencia en el territorio, y que subordina su accionar a los requerimientos de los grandes productores, o a lo que ellos dejan de hacer, y además a sus relaciones tan marcadas con la ciudad de Guayaquil, que por su cercanía afecta directamente el funcionamiento.

Esta es una de las razones para que no existan más entidades financieras en Naranjal, y que produce la movilización de la población para conseguir ciertos servicios de comercio, educación y salud, especialmente. Además, los problemas ocasionados por las divergencias políticas entre el Municipio del Cantón Naranjal y el Consejo Provincial del Guayas también incrementan la desatención de las áreas rurales, que por costumbre en nuestro país son atendidos por el responsable provincial. Finalmente, los demás organismos del Estado central que deberían actuar sobre la región prácticamente son inexistentes, debido especialmente a que las prioridades de atención al nivel nacional y provincial responden más bien a los vínculos con las autoridades estatales de turno, antes que a una respuesta priorizada por una planificación.

Otro nivel para mirar a los actores sería el de los actores políticos respecto a sus propuestas de manejo en las áreas urbanas y rurales. En el caso de Naranjal, no se evidencia el predominio de algún sector político –ni del nivel nacional ni local- y menos aún signos de propuestas de gestión que diferencien su intervención en las áreas territoriales.

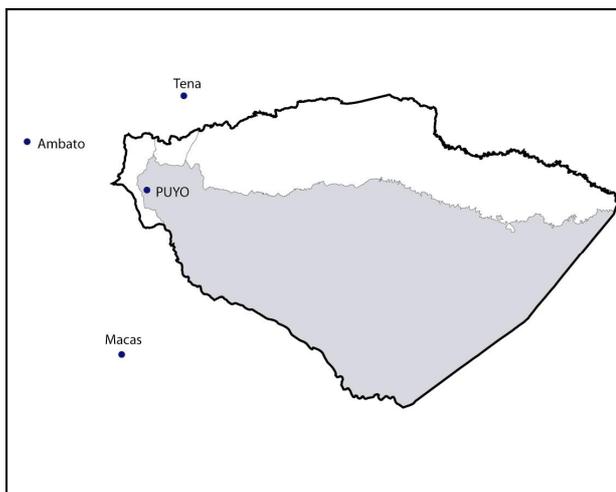
Finalmente podríamos buscar las respuestas que por razones culturales se puedan distinguir desde los actores. En el caso de Naranjal no se evidencia que entre los actores se diferencien propuestas correspondientes a factores de carácter cultural. La pérdida de los elementos esenciales de los rasgos culturales, tanto de aquellos actores “propios” de la región, como de aquellos descendientes de inmigrantes podría ser la causa fundamental para ello.

EL CANTON PASTAZA

Mapa 10: El cantón Pastaza en la división provincial



Mapa 11: El cantón Pastaza en la Provincia Pastaza



Superficie: 19 774 km².

Ubicación: Provincia de Pastaza, en la región centro amazónica.

Altitud: desde 950 msnm en las estribaciones de la cordillera oriental hasta -300 msnm hacia el este. El bosque húmedo tropical representa 87% de la superficie cantonal.

Temperaturas medias: entre 8.6 y 31°C (con precipitaciones entre 4000 y 8000 mm por año).

Riesgos naturales: la región amazónica es la menos expuesta a los riesgos naturales (sísmico, volcánico, inundaciones, sequía).

Parroquias: 14 parroquias (1 urbana: Puyo; 13 rurales: Canelos, 10 de Agosto, Fátima, Pomona, Tarqui, Teniente Hugo Ortiz, Veracruz, El Triunfo, Simón Bolívar, Montalvo, Río Corrientes, Río Tigre, Sarayacu).

Población (2001): 45 512 hab. (urbana 54%; rural 46%).

Población inmigrante extra-provincial de más de 5 años (2001): 13% de la población total.

Etnicidad rural (1995): 45.9% (Pastaza 20.3%).

Cobertura de servicios (2001):

	Cantón	Urbano	Rural
Obtención de agua por tubería	45.8%	66.7%	13.7%
Red de alcantarillado	48.2%	75.4%	6.5%
Servicio de recolección de basura	54%	87%	3%
Servicio eléctrico	76%	96%	46%

Analfabetismo (mayores 15 años, 2001): 10% (mujeres 13.2%; hombres 7%) (urbano 5%; rural 15%).

Mortalidad infantil (1990): 50‰ (urbano 31.6%; rural 63.27‰).

Desnutrición crónica (menores de 5 años, 1990): 41.8% (urbano 38.7%, rural 42.9%).

Índice de oferta en salud (1999): 53.3 (nacional 49.2; provincial 53.1).

Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (2001): 67% (urbano 44%; rural 93%).

Incidencia de la pobreza de consumo (1990): 63.9% (urbano 48.2%; rural 80.9%).

Brecha de la pobreza de consumo (1990): 25.2% (urbano 15.7%; rural 35.6%).

Economía (2001): la base de la actividad económica del cantón es la actividad agropecuaria (36% de la PEA), pero Puyo es también un centro regional de servicios administrativos y de actividades comerciales, por su carácter de capital de provincia. De ahí que predominen las actividades por cuenta propia (39%), pero también los asalariados del sector privado (19%) y del Estado (15%).

Salario promedio mensual (2002): \$266 (urbano \$300; rural \$181).

Índice de Gestión municipal: 37.3

Alcalde (2000-2004): Raúl Tello Benalcázar.

Fuentes de los datos: INEC, VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2001; Encuesta CIUDAD-LaSUR (diciembre 2002); ODEPLAN-SIISE-PRODEPINE, V Censo de población de 1990, proyección a 1995 (SIISE, versión 3.5, 2003); Estadísticas de recursos y actividad de salud, ERAS, del INEC; PNUD IDH 1999; INFOPLAN 1999

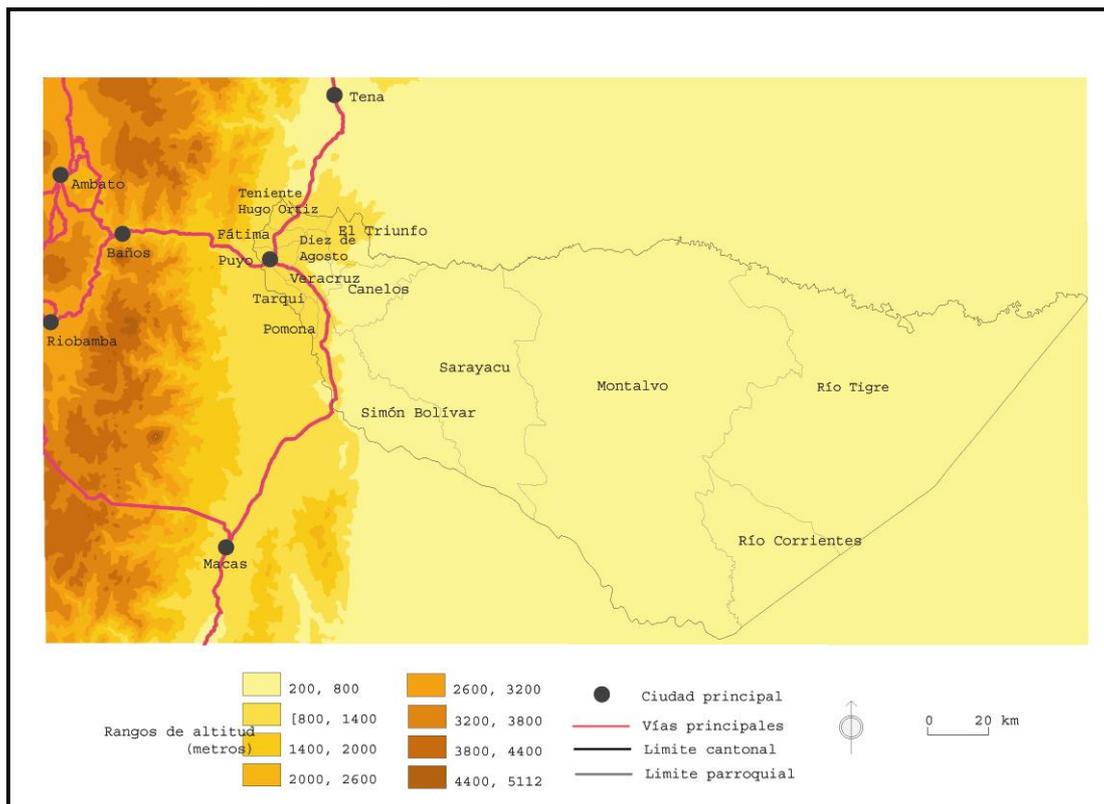
Fuente de los mapas: SIISE-INFOPLAN, elaborado en el software cartográfico Savane por Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.3 Análisis del desarrollo local en el cantón Pastaza

4.3.1 Características físico-geográficas

El cantón Pastaza está ubicado en la zona central de la región amazónica ecuatoriana. Ocupa zonas de estribaciones desde los 950 msnm aproximadamente hasta menos de 300 msnm hacia el este. Este cambio en altura implica un cambio en la temperatura que oscila entre 2.6°C (temperatura en el punto más alto) y 26°C (en el punto más bajo).

Mapa No.12: División parroquial y rangos de altitud del cantón Pastaza



Fuente: SIISE, INFOPLAN, IRD (digitalización de curvas de nivel en base a cartas topográficas IGM)
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Además, el cantón Pastaza cuenta con grandes extensiones de bosque húmedo tropical (87% de la superficie cantonal), cuya enorme biodiversidad¹⁴³ es un potencial para el ecoturismo, medicina tradicional y extracción maderera. De hecho el parque nacional Yasuní, una de las principales reservas ecológicas con que cuenta el país, está situado en el cantón (en territorio quichua). Cuenta también con innumerables sistemas hídricos y zonas con yacimientos petroleros. El área urbana de Puyo se desarrolla sobre un relieve ligeramente ondulado de suaves pendientes con varios esteros y ríos. Si bien es cierto que no hace falta agua de riego, se trata de ríos con gran cantidad de sedimentos que descienden desde los Andes y que poco a poco pierden velocidad debido al cambio de pendiente.

El cantón Pastaza es el más grande del país. Su superficie es de 19 774 km², que corresponde al 7.2% del territorio nacional (y al 66.4% de la provincia de Pastaza). Además de la parroquia urbana de Puyo, está conformado por doce parroquias rurales, de las cuales ocho (Canelos, 10 de Agosto,

¹⁴³ El cantón está incluido dentro de los Andes Tropicales que constituyen uno de los 25 hotspots identificados a nivel mundial (Mittermeier et al., 1999).

Fátima, Pomona, Tarqui, Teniente Hugo Ortiz, Veracruz y El Triunfo) están muy cerca de la cabecera cantonal y tienen superficies relativamente pequeñas, en comparación a las restantes cinco que se encuentran en las zonas más bajas (Simón Bolívar, Sarayacu, Montalvo, Río Corrientes y Río Tigre).

Puyo es uno de los accesos más importantes hacia la Amazonía y es también la capital de la provincia de Pastaza, por tanto concentra todas las dependencias del gobierno (Gobernación, Consejo Provincial, dependencias de los distintos Ministerios) e inclusive es la sede de numerosas organizaciones indígenas y de campesinos, que trabajan no sólo en la provincia sino en el resto de la Amazonía.

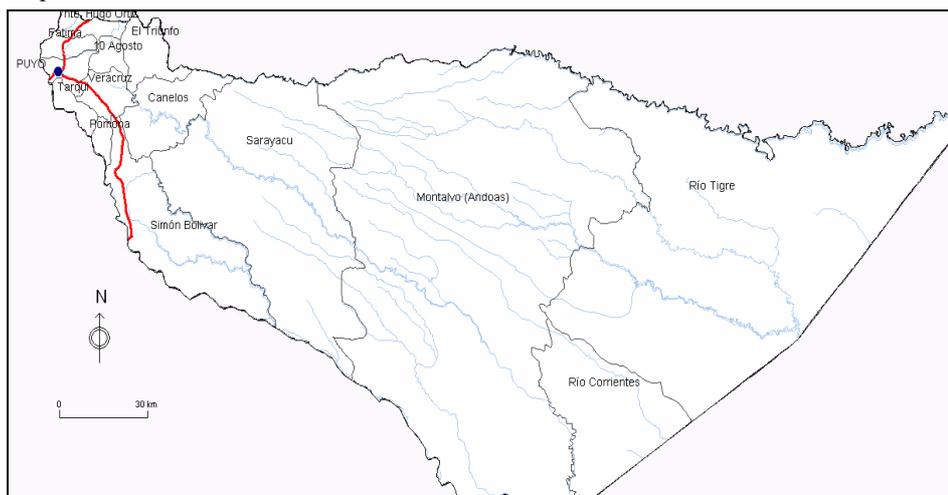
La ubicación de Puyo en las estribaciones de la cordillera permite la conexión con Ambato, uno de los centros de comercio más importantes del país (a 101 km), y desde allí con Guayaquil, Quito y Cuenca. Igualmente desde Puyo se puede acceder a varias de las capitales de las provincias amazónicas por las carreteras marginales (carretera Puyo-Macas, Puyo-Tena), aunque al momento se encuentran en malas condiciones.

Puente colgante en Pastaza



Hacia el interior del cantón el transporte es básicamente fluvial y aéreo lo cual dificulta la conectividad, ya sea por el tiempo que toma o por el costo elevado de los fletes aéreos o también por su dependencia de las condiciones climáticas.

Mapa No.13: Sistema hídrico del cantón Pastaza



Fuente: SIISE-INFOPLAN, mapas elaborados en el software cartográfico Savane
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

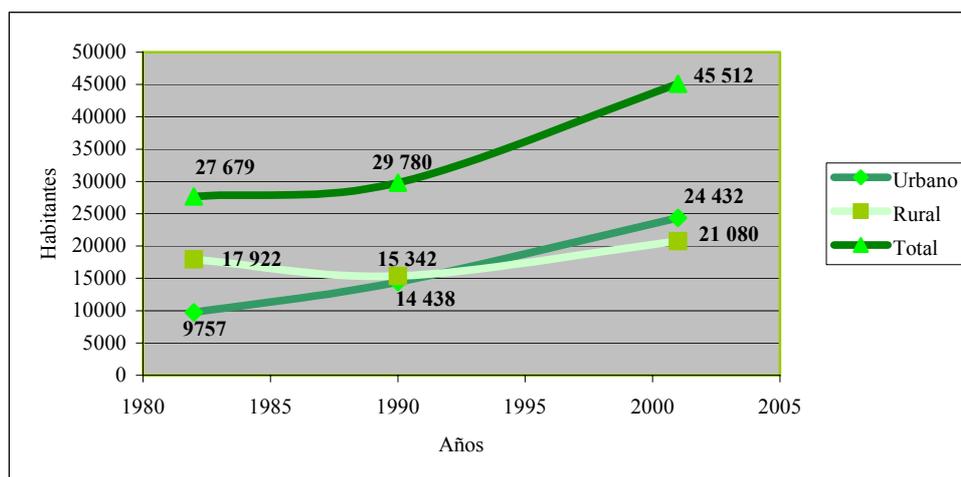
4.3.2 Dinámica demográfica

Según el Censo del 2001, el cantón cuenta con 45 512 habitantes. La zona que concentra la mayor cantidad de la población se encuentra en las estribaciones de la cordillera oriental, es decir en Puyo (25 965 hab., lo que representa el 57% de la población cantonal en solamente el 0.05% de su superficie) y en las parroquias aledañas. Hacia el este, el número de habitantes es menor aunque destacan las parroquias Simón Bolívar (4238 hab.) y Juan Montalvo-Andoas (3433 hab.).

a. Crecimiento poblacional

El crecimiento poblacional del cantón ha tenido un comportamiento distinto desde 1982. En el período 1982-1990 la población cantonal creció a un ritmo menor al ritmo nacional (respectivamente 0.9% y 2.2%). En realidad, su población urbana creció a un ritmo sostenido (4.9%) mientras que la zona rural decreció (-1.9%). A partir de 1990, tanto las zonas urbanas como las rurales han crecido aunque en la zona urbana el crecimiento ha sido mayor (4.8% contra 2.8%), con una media cantonal de (3.8%) más fuerte que la nacional (2.1%).

Gráfico No.17: Crecimiento poblacional del cantón Pastaza 1982-2001



Fuente: INEC, Censos de Población 1982, 1990, 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La densidad poblacional del cantón (2.3 hab/km²) es muy baja comparada con la del país (47.4 hab/km²), e incluso con la de las provincias amazónicas (aproximadamente 4.7 hab/km²). Sin embargo, en la ciudad de Puyo¹⁴⁴ la densidad es mucho mayor (aproximadamente 2531 hab/km², cfr: SIISE). Según el Director del Departamento de Desarrollo Rural del Consejo Provincial de Pastaza, una de las razones de esta concentración es que faltan políticas para estimular a la población a quedarse en las zonas rurales: los servicios de salud o educación y las facilidades para el comercio (bancos) son el atractivo de la zona urbana.

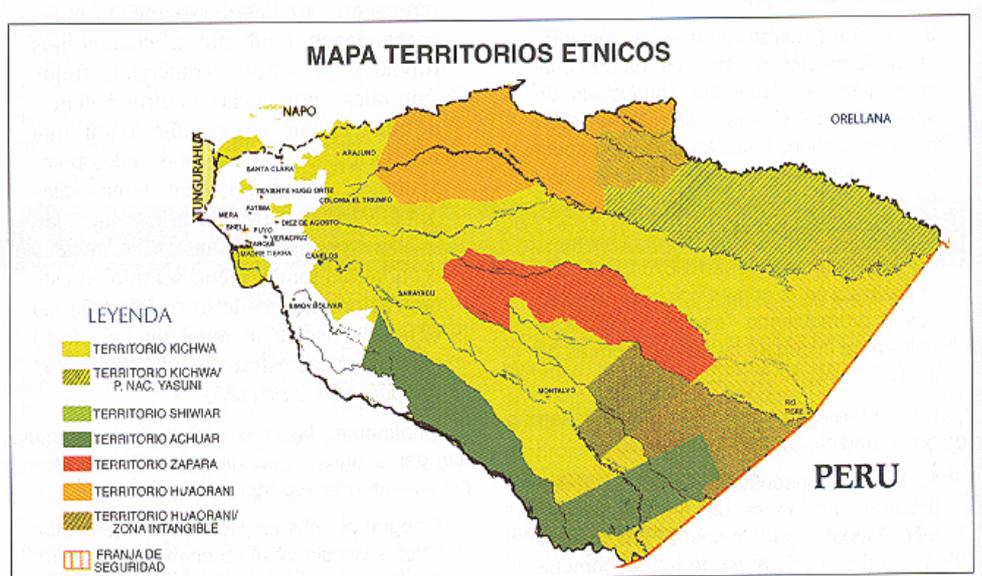
¹⁴⁴ Pese a existir una alta densidad poblacional en la cabecera cantonal, la parte consolidada de la ciudad –donde se establecen las construcciones de edificios y viviendas– es todavía muy reducida, debido a que la ciudad ha crecido de manera dispersa.

Según la información del SIISE, se estima que existen en el área rural del cantón Pastaza 11 982 indígenas (lo que representa el 77% de toda la población indígena asentada en la zona rural de la Provincia de Pastaza¹⁴⁵).

El Plan de Desarrollo de Pastaza (PLADESUP) registra otros datos para la provincia, relevando un total de 26 949 indígenas, que ocupan sobre todo las zonas bajas del cantón Pastaza. Esta población está agrupada en 6 nacionalidades indígenas de la siguiente manera: Kichwas (20 000), Shuar (2915), Achuar (1959), Huaoranis (1500), Shiwiar (425) y Záparos (150)¹⁴⁶.

Tomando la información del SIISE, comparativamente en el área rural del cantón Pastaza hay menos población indígena que en el área rural del cantón Cayambe (11 982 versus 23 037). Pero en Pastaza la repartición es mucho más fragmentada, existe una real repartición geográfica étnica entre mestizos e indígenas (esa territorialidad permite al grupo indígena consolidar su identidad).

Mapa No.14: Territorios étnicos de la provincia de Pastaza



Fuente: Silva, 2003

Así, según la concentración de la población y las diferentes actividades que se realizan en el territorio, se puede dividir el cantón en tres zonas:

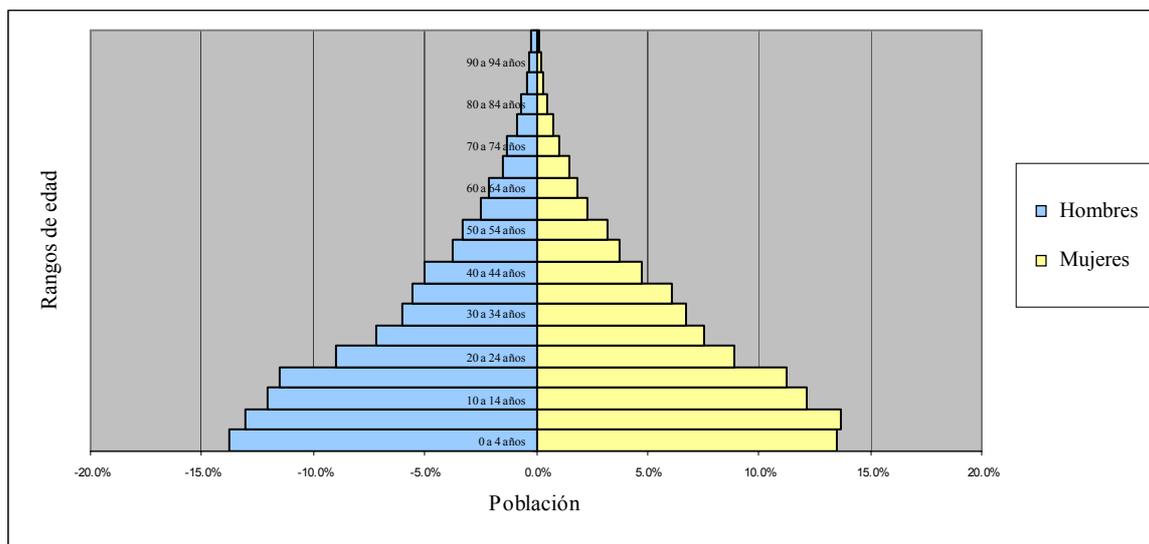
1. La cabecera cantonal (más precisamente la ciudad de Puyo), que concentra más de la mitad de la población del cantón y que se encuentra en la parte alta.
2. Las parroquias rurales ubicadas alrededor de Puyo, que son zonas colonas dedicadas a actividades agrícolas y que ocupan zonas de las estribaciones de la cordillera.
3. Las zonas bajas poco densas, donde se encuentran varias nacionalidades indígenas.

¹⁴⁵ Las estadísticas oficiales no publican esta información a nivel de las áreas urbanas –en el caso del cantón Pastaza se estima que la población indígena asentada en el área urbana del cantón no es muy significativa.

¹⁴⁶ La diferencia en la estimación de población indígena en la provincia entre SIISE (15 487 en área rural) y PLADESUP (26 949 en áreas urbana y rural) es bastante elevada. Este tipo de sobreestimaciones o subestimación suele ser común por varias consideraciones tanto de orden metodológico como socio-político (hay problemas en la toma de la información, así como diferentes parámetros para establecer las categorías). De todas maneras la distribución por grupos étnicos a nivel provincial se podría tomar como punto de referencia a nivel cantonal.

Por otro lado, la pirámide de edad para la población del cantón Pastaza muestra una estructura típica de los países en desarrollo, donde la población menor de 15 años representa un alto porcentaje de la población total (mucho mayor en el área rural, en donde las tasas de natalidad son también más altas).

Gráfico No.18: Pirámide de edad de la población total del cantón Pastaza



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b. Flujos migratorios

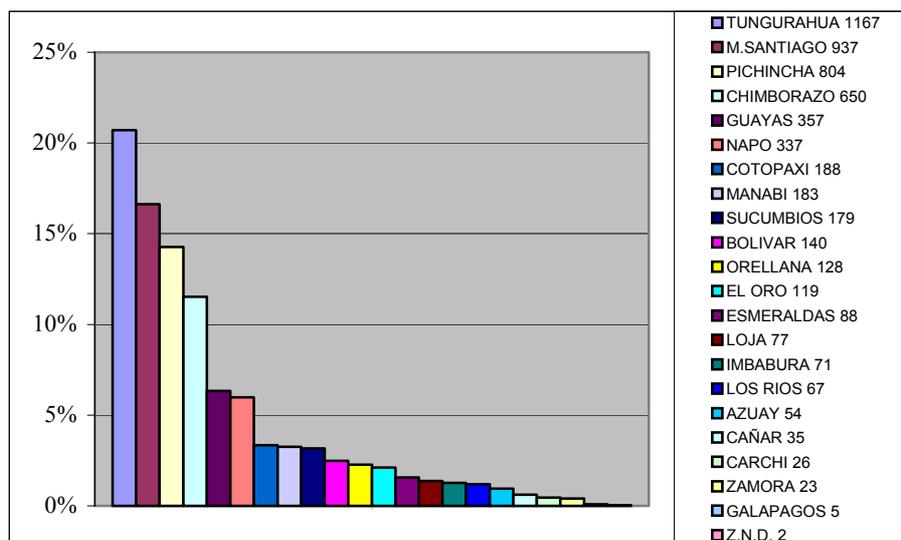
1) Inmigración

Históricamente la inmigración al cantón tiene su explicación en el proceso de colonización impulsado desde el Estado a inicios de la década de los setenta, pero también como resultado de la expulsión de población de lugares aledaños afectados por fenómenos naturales como el terremoto en Ambato o la activación del volcán Tungurahua.

Según los datos del Censo del 2001, la población de otras provincias que llegó a residir al cantón Pastaza desde hace cinco años y más suma 5897 personas, lo que representa el 13.1% del total de la población cantonal. La inmigración procedente del exterior corresponde al 3% del total de inmigrantes (179 personas), el resto es flujo interno (5637 personas) o de procedencia no determinada (31 personas).

El flujo interno desataca como lugares de origen principalmente las provincias cercanas o colindantes con Pastaza, principalmente Tungurahua (20.7%) y Chimborazo (11.5%) ubicadas al este, Morona Santiago (16.6%) ubicada al sur y Napo ubicada al Norte (6%). En este flujo es importante el mejoramiento vial, sobre todo de los últimos años. Es notable que Pastaza también atraiga un flujo importante de población de Pichincha (14.3%) y Guayas (6.3%), dos polos tradicionales de atracción de población donde se localizan respectivamente la capital política del país Quito y la capital comercial Guayaquil.

Gráfico No.19: Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Pastaza¹⁴⁷



Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La mayoría de hombres y mujeres que son inmigrantes son jóvenes (65% tienen menos de 30 años), y hay un mayor movimiento de las mujeres desde las provincias cercanas (como Morona Santiago).

Cuadro No.94: Estructura de inmigrantes totales al cantón Pastaza por grupos de edad

5-14 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-54 años	+54 años
21.0%	17.6%	14.9%	11.5%	28.1%	7.0%

Fuente: INEC, VI Censo de Población 2001

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR¹⁴⁸, la inmigración dentro de la Provincia de Pastaza así como dentro del cantón mismo (entre las parroquias) evidencia la importancia tanto territorial como administrativa del cantón¹⁴⁹.

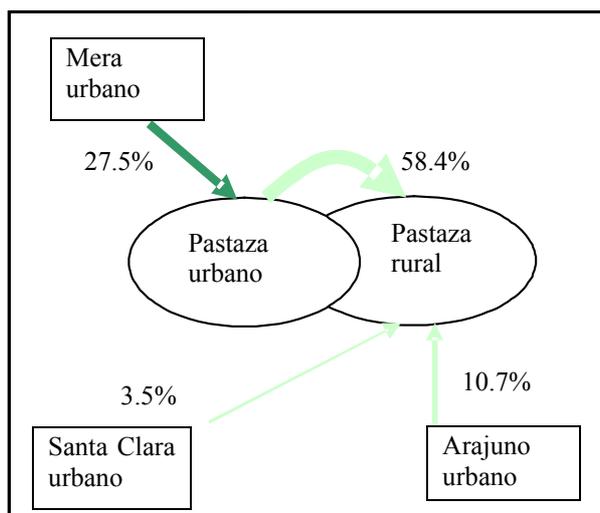
Cuando se intenta diferenciar los inmigrantes de origen urbano, se ve que a la ciudad de Puyo llegan desde la zona urbana de Mera, mientras que los que provienen desde las zonas urbanas de los recientemente constituidos cantones de Santa Clara y Arajuno y de la zona urbana de Puyo, van a la zona rural de Pastaza.

¹⁴⁷ Población que inmigró desde más de 5 años.

¹⁴⁸ La muestra incluye 10 parroquias: Puyo, Canelos, 10 de Agosto, Fátima, Pomona, Tarqui, Teniente Hugo Ortiz, Veracruz y El Triunfo y parte de Simón Bolívar, que representan 7300 familias de un total estimado en 9023 (81% del cantón). Por cuestiones de financiamiento no se han incluido las parroquias ubicadas hacia el corazón de la amazonía o de difícil acceso (Montalvo, Río Corrientes, Río Tigre, Sarayacu y parte de Simón Bolívar).

¹⁴⁹ Aquí, como en Naranjal, se pudo obtener información sobre el flujo intra-cantonal (desde las otras parroquias del cantón hacia la cabecera cantonal Puyo), además de la información sobre el flujo intra-provincial (de otros cantones de la Provincia Pastaza hasta el cantón Pastaza).

Figura No.9: Inmigración intra-provincial desde zonas urbanas de Pastaza y de otros cantones¹⁵⁰



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR diciembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

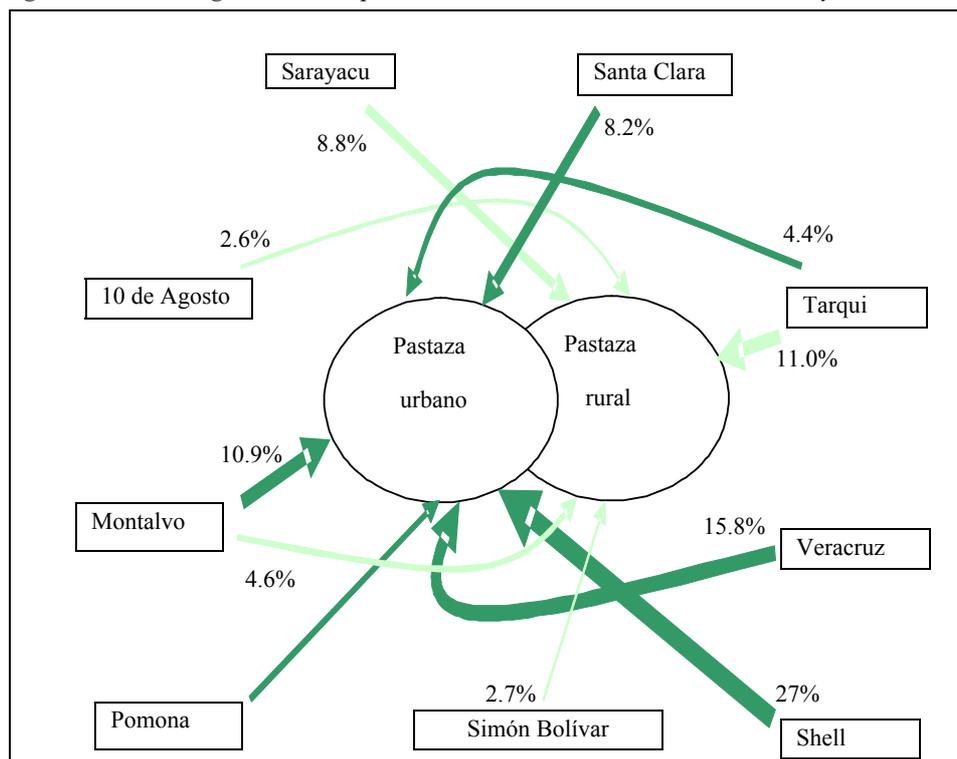
Campesinos en el cantón de Pastaza



A su vez, los inmigrantes de origen rural se instalan mayoritariamente en la zona urbana de Pastaza (en Puyo) y provienen de Shell, Veracruz y Santa Clara. Los demás flujos, a excepción de Santa Clara, son de parroquias rurales del mismo cantón Pastaza, provienen sobre todo de Veracruz –debido a su cercanía- pero también de Pomona y Simón Bolívar, más lejos. Este flujo refleja la importancia que mantiene Puyo en la zona por ser cabecera cantonal y provincial. Sin embargo también existe un importante movimiento desde parroquias rurales del mismo cantón (como Tarqui, Simón Bolívar, Montalvo, 10 de Agosto y Sarayacu) hacia otras parroquias rurales.

¹⁵⁰ Inmigración desde zonas urbanas hacia el cantón de Pastaza (flechas oscuras: hacia la zona urbana; flechas claras: hacia la zona rural).

Figura No.10: Inmigración intra-provincial desde zonas rurales de Pastaza y de otros cantones¹⁵¹



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR diciembre 2002
 Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) Emigración

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR, 843 personas salieron del cantón Pastaza para vivir en el extranjero durante los últimos 5 años, lo que representa 1.9% de la población en el 2001 (casi como en Cayambe, pero la mitad de Naranjal). Los principales motivos registrados para emigrar son: i) buscar trabajo (74%); ii) mejorar ingresos (17%); iii) estudio (3%) y; motivos familiares (3%). Eso explica que la emigración se genere en los grupos de edad laboralmente más productivos (53% de 20-29 años y 26% de 30-39 años).

El 64% de los emigrantes residía en Puyo, un 20% proviene de Simón Bolívar y 15% sale de las otras parroquias.

El principal destino de los emigrantes es España (60%), seguido de Estados Unidos (23%) y Argentina (5%). La distribución por sexo es más o menos equitativa: 50% hombres y 50% mujeres. Los hombres se dirigen preferentemente a España (48%) y Estados Unidos (42%), mientras las mujeres concentran su lugar de destino en España (71%) y en menor medida Argentina, Alemania, Estados Unidos y Cuba.

La emigración internacional se incrementó progresivamente durante el periodo 1997-2001, pero disminuye en el 2002. El periodo de referencia de la encuesta fue de los últimos 5 años, el flujo de emigrantes fue el siguiente: 2% en 1997, 14% en 1998, 18% en 1999, 20% en el 2000, 25% en el 2001 y 20% en el 2002.

¹⁵¹ Inmigración desde zonas rurales hacia en cantón Pastaza (flechas oscuras: hacia la zona urbana; flechas claras: hacia la zona rural).

3) *Flujos de educación, bienes y servicios*¹⁵²

a) *Flujos de educación*

70% de los estudiantes del cantón Pastaza estudian en la cabecera cantonal. Por la cercanía con Puyo, las parroquias 10 de Agosto, Fátima y Veracruz presentan el mayor flujo de estudiantes hacia la cabecera cantonal. Obviamente las parroquias más alejadas presentan el menor porcentaje de movilización, como Simón Bolívar (3%), hasta en Pomona donde este tipo de desplazamiento es nulo.

Cuadro No.95: Distribución de la población del cantón Pastaza por lugar de estudio

	¿Dónde estudia?			
	Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra ciudad	A distancia
Puyo	91.4%	0.4%	6.8%	1.3%
10 de Agosto	72.7%	27.3%	-	-
Fátima	56.8%	17.2%	-	26%
Veracruz	43.2%	25.3%	6.3%	25.3%
Tarqui	23.5%	71.8%	4.7%	-
El Triunfo	15.4%	61.4%	15.4%	7.9%
Tnte. Hugo Ortiz	10%	67%	-	23%
Canelos	5.8%	88.6%	2.8%	2.8%
Simón Bolívar	3%	91.9%	-	5.1%
Pomona	-	90.8%	9.2%	-
Total	70.3%	20.2%	5.9%	3.5%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

A este análisis se conjugó una relativa a los desplazamientos en función del nivel de estudio. Como es lógico, a mayor nivel de instrucción hay mayor movilidad de los estudiantes. Al nivel escolar (primaria) normalmente los niños se quedan en sus parroquias, mientras que en el colegio (secundaria) y la universidad los estudiantes se movilizan a la capital de cantón a otras ciudades.

¹⁵² La explicación de la metodología utilizada es presentada en la descripción correspondiente para Cayambe. Sin embargo, a la diferencia de este último, aquí la encuesta se desarrolló únicamente en 10 parroquias del cantón, que corresponden aproximadamente a 81% del total de hogares (ver nota de pie 6).

Cuadro No.96: Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Pastaza por nivel de estudio

			¿Dónde estudia o estudió?				Total
			cabecera cantonal	esta parroquia	otra ciudad	a distancia	
10 de Agosto	Nivel de educación	Primaria	60.20	39.80	-	-	100.00
		Secundaria	79.80	20.20	-	-	100.00
		Otros	100.00		-	-	100.00
	Total		72.80	27.20	-	-	100.00
Canelos	Nivel de educación	Primaria	-	100.00			100.00
		Secundaria	7.90	84.20	-	7.90	100.00
		Superior	50.00		50.00	-	100.00
		Otros	-	100.00	-	-	100.00
	Total		5.60	88.70	2.80	2.80	100.00
El Triunfo	Nivel de educación	Primaria	-	80.00	20.00	-	100.00
		Secundaria	100.00	-	-	-	100.00
		Superior	-	-	-	100.00	100.00
	Total		15.40	61.40	15.40	7.90	100.00
Fátima	Nivel de educación	Primaria	74.60	25.40	-	-	100.00
		Secundaria	100.00	-	-	-	100.00
		Superior	-	-	-	100.00	100.00
		Otros	-	100.00	-	-	100.00
	Total		56.70	17.50	-	25.80	100.00
Pomona	Nivel de educación	Primaria	-	84.00	16.00	-	100.00
		Secundaria	-	100.00	-	-	100.00
	Total		-	90.70	9.30	-	100.00
Puyo	Nivel de educación	Primaria	98.60	1.00	0.40	-	100.00
		Secundaria	90.00	0.20	8.20	1.70	100.00
		Superior	62.80	-	31.10	6.10	100.00
		Otros	100.00	-	-	-	100.00
	Total		91.40	0.40	6.80	1.30	100.00
Simón Bolívar	Nivel de educación	Primaria	-	100.00	-		100.00
		Secundaria	-	83.10	-	16.90	100.00
		Superior	100.00		-	-	100.00
		Otros	-	100.00	-	-	100.00
	Total		3.00	91.90	-	5.10	100.00
Tarqui	Nivel de educación	Primaria	25.90	74.10		-	100.00
		Secundaria	-	-	100.00	-	100.00
		Otros	-	100.00	-	-	100.00
	Total		23.50	71.80	4.70	-	100.00
Tnte. Hugo Ortiz	Nivel de educación	Primaria	-	100.00	-	-	100.00
		Secundaria	30.40		-	69.60	100.00
	Total		10.00	67.00	-	23.00	100.00
Veracruz	Nivel de educación	Primaria	72.30	27.70	-	-	100.00
		Secundaria	23.40	26.60	9.90	40.10	100.00
		Otros	100.00		-	-	100.00
	Total		43.20	25.30	6.30	25.30	100.00
TOTAL			70.3	20.2	5.9	3.5	100.0

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, noviembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

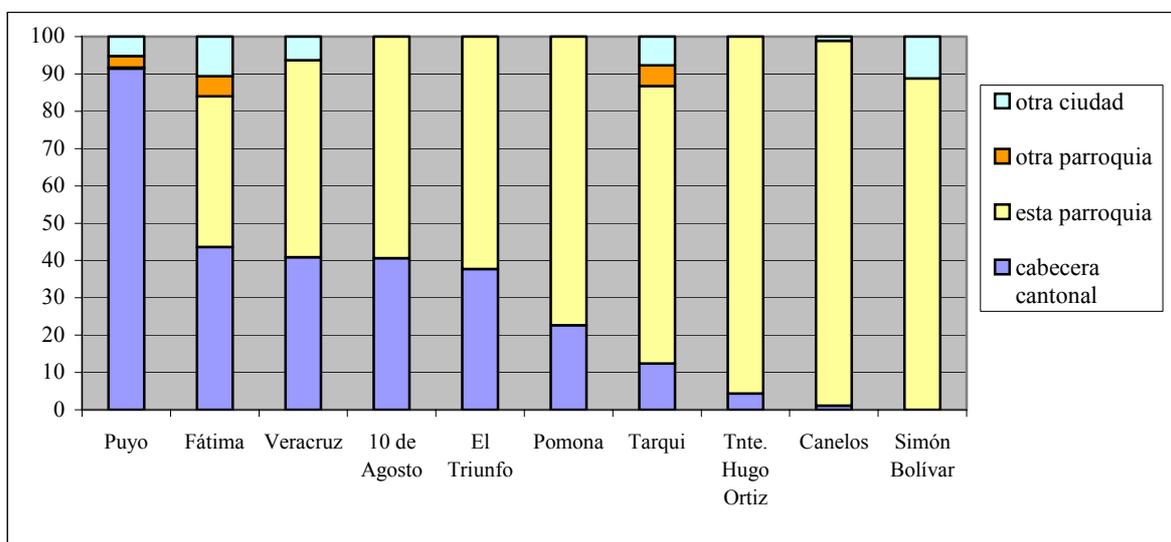
b) *Flujos de trabajo*

Aproximadamente dos tercios de la gente (65%) trabajan en la cabecera, un 28% se queda a trabajar en su propia parroquia, solamente un 5% trabaja en otras ciudades y un 2% en otras parroquias.

La distribución de trabajadores es diferenciada según parroquias:

- Parroquias con alta capacidad de retención laboral: en la parroquia Puyo, más del 90% de los trabajadores trabajan en la ciudad, básicamente en el sector de los servicios y comercio, en menor proporción en manufactura y construcción. Un 3% se dirige a otras parroquias del cantón (en el sector servicios) y un 5% a otras ciudades (principalmente en el sector servicios, pero también en construcción, explotación de minas –petróleo- y transporte). Igualmente, más del 95% de la gente de las parroquias de Canelos y Tnte. Hugo Ortiz trabaja dentro de su parroquia y se dedican fundamentalmente al sector agropecuario. En Simón Bolívar, el 89% trabaja en su parroquia, básicamente en el sector agrícola (tres cuartas partes) pero también en el sector comercio (una quinta parte).
- Parroquias con mediana capacidad de retención laboral: en Pomona el 77% se queda en la parroquia (sector agrícola) y el 23% se va a trabajar a Puyo (sector agrícola). En Tarqui el destino de la fuerza laboral es más diversificado: el 74% se queda en la parroquia (sector agrícola), el 12% se dirige al Puyo (trabajo en el sector transporte, servicios y agrícola), el 8% a otras ciudades (trabajo en el sector servicios) y el 6% a otras parroquias (comercio y servicios).
- Parroquias con baja capacidad de retención laboral: en las parroquias 10 de Agosto, El Triunfo y Veracruz la relación entre personas que trabajan en su parroquia y las que se desplazan a Puyo es aproximadamente de 3:2, el trabajo está relacionado básicamente con el sector agropecuario. En la parroquia de Fátima el 44% de la fuerza laboral se dirige al Puyo, pero el tipo de trabajo está relacionado básicamente con actividades de servicios y comercio.

Gráfico No.20: Localidad de trabajo por parroquia del cantón Pastaza



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Según la encuesta CIUDAD-LaSUR, el destino de la gente que sale a trabajar en otras ciudades o centros poblados fuera del cantón es preferentemente hacia Tena, ciudad amazónica localizada al norte de Pastaza (atrae el 30% de los trabajadores del cantón Pastaza que se van a otra ciudad), a Quito (se dirige un 20%) y a Shell (el 8%). Otras ciudades de la Sierra como Tulcán, Riobamba y Ambato en su conjunto atraen el 16%, y otros poblados del Oriente como Palora, Mocha, Arajuno, Santa Clara,

Coca, Sarayacu, Alausí, Macas y Fátima atraen en su conjunto un 24%. Pese a la cercanía e importancia que tiene Ambato dentro de la dinámica de Puyo, es bajo el porcentaje de personas que va a trabajar a esta ciudad (4%). Sin embargo, la reducida población femenina que trabaja en otras ciudades lo hace mayoritariamente en Ambato. En efecto, entre la población masculina y la femenina que trabajan fuera del cantón existen marcadas diferencias en cuanto al lugar al que van a trabajar. Así, las mujeres que salen trabajan en las ciudades más cercanas al cantón como Shell, mientras que los hombres van a lugares más apartados como Quito.

Cuadro No.97: Distribución de la población del cantón Pastaza por lugar de trabajo¹⁵³

	¿Dónde trabaja?				Total
	Cabecera cantonal	Esta parroquia	Otra parroquia	Otra ciudad	
Puyo	91.5%	0.3%	3.0%	5.2%	100%
Fátima	43.6%	40.4%	5.4%	10.6%	100%
Veracruz	40.9%	52.8%	-	6.3%	100%
10 de Agosto	40.6%	59.4%	-	-	100%
El Triunfo	37.7%	62.3%	-	-	100%
Pomona	22.7%	77.3%	-	-	100%
Tarqui	12.4%	74.4%	5.5%	7.7%	100%
Tnte. Hugo Ortiz	4.4%	95.6%	-	-	100%
Canelos	1.1%	97.8%	-	1.1%	100%
Simón Bolívar	-	88.8%	-	11.2%	100%
Total	64.8%	27.7%	2.4%	5.1%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

c) Flujos de bienes y servicios

Naranjillas

La relación entre la zona rural colona y la urbana es de doble vía. Por un lado la relación es dinámica puesto que la ciudad es la proveedora de insumos agrícolas, herramientas, maquinarias, etc. Por otro lado, Puyo constituye el primer sitio de comercialización de los productos agrícolas aunque la producción de las zonas rurales no se quede en la ciudad: la caña de azúcar, la panela, las artesanías de balsa, la naranjilla y la madera se venden a Baños o Ambato y de ahí al resto del país. Las únicas excepciones constituyen la leche y los plátanos cuya venta es local.

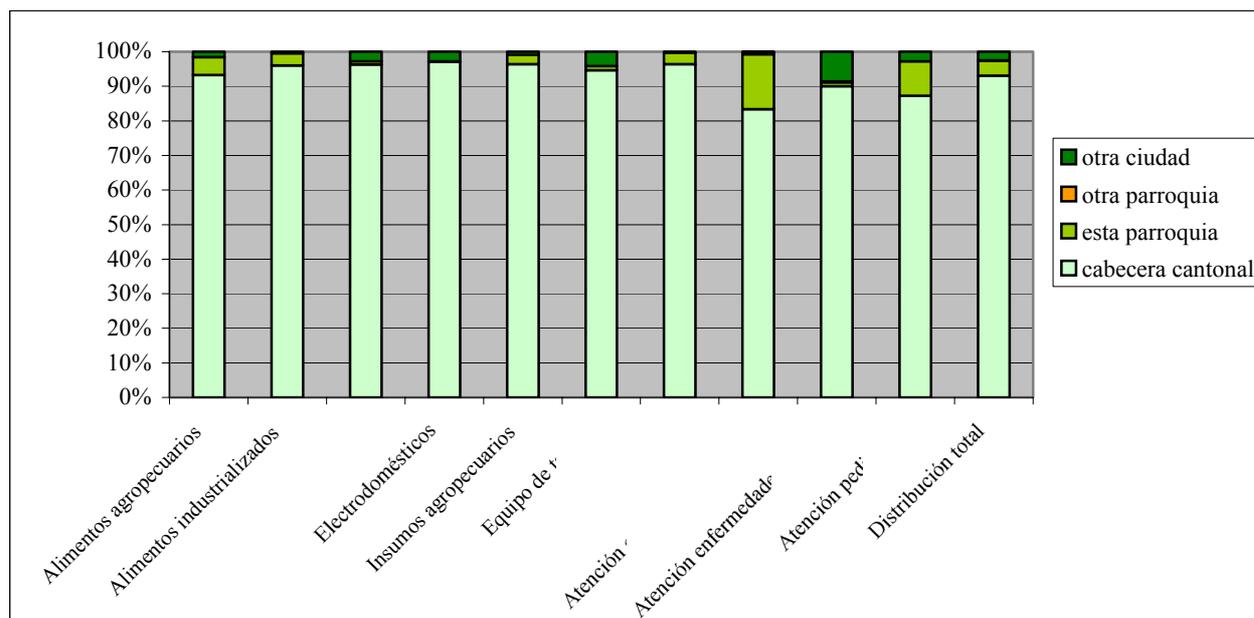


De la misma manera las áreas rurales de la parte baja de la Amazonía se abastecen en la cabecera cantonal de materiales de construcción y de otros alimentos, es decir, el vínculo administrativo y comercial es el más fuerte entre las zonas rurales y la ciudad de Puyo.

Entre 78% y 97% de la población de las parroquias rurales se dirige a la cabecera cantonal para realizar sus compras de bienes y servicios. La única excepción es la parroquia Simón Bolívar, donde los flujos solamente se elevan al 66%, ya que la función de la parroquia propia es más importante. Los flujos a otras ciudades generalmente son muy pequeños, existen solamente en las parroquias Fátima (4%), El Triunfo (1%) y Tnte. Hugo Ortiz (1%). En las parroquias Pomona, Tarqui y Veracruz no existen flujos a otras ciudades.

¹⁵³ Población mayor de 8 años.

Gráfico No.21: Localidad de la compra de bienes y servicios del cantón Pastaza



Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

4.3.3 Infraestructuras y servicios

a. Extensión urbana

En el proceso de urbanización hay algunos momentos claves que merecen ser señalados. Las concesiones petroleras que hizo el Estado ecuatoriano en 1931 a la Compañía Leonard Exploration a cambio de abrir la carretera Baños-Puyo, iniciaron un proceso de migración hacia Pastaza, el cual fue fortalecido con la llegada de misiones dominicas que se asentaron en Puyo. En 1938, Puyo era el principal centro poblado de la región con 1000 habitantes (Carrión y Larrea, 1986). Las consecuentes concesiones a compañías petroleras hicieron que se reemprenda la apertura de vías y la construcción del campamento y aeropuerto en el cantón de Shell en 1939, además de las pistas en Arajuno y Villacís. Las actividades petroleras y la expedición de la Ley de Tierras Baldías y Colonización a fines de los años 30 dinamizaron la zona, se iniciaron las plantaciones de caña de azúcar y se produjo el “boom” del caucho en Curaray. Siguiendo una corta guerra con Perú, en 1941 el Ecuador perdió la mitad de su territorio amazónico, lo que abrió una fase de mayor atención estatal para el Oriente (Carrión & Larrea, 1986). En 1947 se concluyó la vía a Puyo y años más tarde se completó una red vial que asigna a la ciudad un papel clave en el área de influencia. El terremoto de Ambato y Pelileo de 1959 fomentó la llegada de inmigrantes serranos a la zona y la constitución de la Provincia de Pastaza con su capital Puyo.

En el proceso de urbanización del cantón, el factor determinante ha sido las políticas estatales de colonización de la Amazonía, que se desarrollaron a partir de los años cincuenta. En 1964, con la expedición de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, el Estado empezó a adjudicar terrenos a colonos, muchos de los cuales se encontraban en lo que ahora es la zona urbana de Puyo, y se llevó a cabo un proceso de parcelación¹⁵⁴, tanto en la zona rural como en las afueras del límite urbano, haciendo que poco a poco la ciudad se fuera extendiendo hacia las periferias (los propietarios proceden a legalizar la división, luego se parcela para vivienda y se inicia la demanda por servicios

¹⁵⁴ El Art. 68 de la Ley de Cooperativas estipula que las cooperativas “tienen por objeto comprar propiedades agrícolas para parcelarlas entre sus socios, en superficies menores que no excedan de tres hectáreas ni sean inferiores a mil metros cuadrados, para la formación de pequeños huertos o fincas de veraneo o reposo”.

básicos). Este proceso de especulación inmobiliaria genera problemas de falta de agua para consumo humano, alcantarillado, recolección de basura, etc. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta, en este crecimiento de la ciudad rápido y descontrolado de los últimos años, los límites que imponen las condiciones naturales –el suelo, que no siempre se edifica-, así como la presencia de numerosos esteros y ríos que no favorecen la continuidad urbana.

La superficie de la ciudad pasó de 18 ha. en 1962 a 700 ha. en 1980 (según el Plan Director realizado por la Universidad de Cuenca) y a 1023 ha. en el 2001. Sin embargo, según datos de la Dirección de Avalúos y Catastros, solamente el 53% del área está realmente ocupada, siendo la densidad del suelo alta solamente en el centro de la ciudad de Puyo. Según los datos del catastro predial urbano, en 1997 existían 5353 predios y en el 2002 este dato asciende a 7816 (es decir se produjo un incremento de 31.5% en cuatro años). Sin embargo, se estima que faltaría un 5% de predios por incorporar al catastro.

Cuadro No.98: Crecimiento de la ciudad de Puyo

Año	Superficie (ha)	Habitantes	Observaciones
12 mayo 1898	-	-	Fundación de Puyo
1962	18	2286	-
1975	96.8	4730	Reforma agraria. Se mejoran vías
1980	700	-	Plan Director realizado por Universidad de Cuenca)
1982	-	9757	INEC, Censo 1982
1986	930	-	Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puyo
1990	-	14 438	INEC, Censo 1990. Acelerado crecimiento pero solo 340 ha ocupadas (Plan INALDAS)
Agosto 2001	1023	26 015	Densidad 24.24 hab/ha; el 25% está ocupado con edificaciones existe gran cantidad de área vacante

Fuente: Plan Estratégico, Gobierno Municipal de Pastaza-AME y INEC, Censos de 1982, 1990

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El crecimiento de la ciudad se está dirigiendo hacia el sur, cercano al acceso por Mera, sector que se consolidará ya que será servido por un nuevo sistema de agua que se encuentra en construcción con cooperación del Consejo Provincial. Los asentamientos informales o precarios están conformados por un conjunto de lotes subdivididos sin autorización legal, consolidados por la presencia de viviendas que no cuentan con títulos de propiedad individual y que necesitan legalizar la tenencia de la tierra y el desarrollo de obras de infraestructura (Urresta, 2001).

El uso principal en el centro es residencial y comercial, mientras que sobre las vías de acceso al norte y al sur existe un uso agro-industrial. Un fuerte uso comercial-turístico se desarrolla al sur, al suroeste y al noroeste. Fuera del límite urbano el principal uso es el agrícola. Se identifican dos grandes áreas de conservación y protección ecológica al este y al oeste de la ciudad, junto a los ríos y esteros.

En las zonas rurales es difícil establecer un ritmo de crecimiento (la información sobre las zonas colonas es mantenida en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario-INDA, ex Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización-IERAC), pero el grado de ocupación del suelo en las cabeceras parroquiales es muy bajo (entre un 20 y 30%). En observaciones realizadas, según la Dirección de Avalúos y Catastros, el número de predios existentes en el área rural es de 5931 en el año 2002 y el correspondiente a las comunidades indígenas (que consiguieron la entrega de 11 150 km² en el año 1992 durante el gobierno de Rodrigo Borja) equivale al 56% de la superficie del cantón Pastaza.

b. Vías y transporte

En los años 70, la exportación de petróleo permitió financiar –tanto al nivel nacional como cantonal- la apertura y mantenimiento de carreteras, dotación de infraestructura educativa, servicios, etc.

La vía Ambato-Puyo es uno de los ingresos más importantes hacia la región oriental, ubicando al Puyo prácticamente en el centro del ramal de la carretera que cruza los centros urbanos más importantes de la Amazonía. Sin embargo, en Pastaza las vías Río Negro-Baños, Puyo-Tena, Puyo-Macas se encuentran en muy mala condición, la única excepción constituye el tramo Puyo-Río Negro que comunica con el cantón Shell¹⁵⁵. El servicio de transportes es brindado en su mayoría por cooperativas.

Centro poblado en Pastaza



Por las dificultades de accesibilidad a la Amazonía como a ninguna otra región del país, los medios de transporte han debido diversificarse. Su utilización depende de la ubicación de los lugares de destino, las condiciones naturales, la topografía, el uso del suelo y la densidad poblacional. Así, las parroquias que se ubican al este del cantón son accesibles casi exclusivamente por vía fluvial y por vía aérea, pues no existen carreteras.

c. Agua para consumo humano

El agua para la ciudad de Puyo se toma de los ríos Puyo y Pambay (caudal de 140 l/s). Puyo actualmente cuenta con dos plantas de tratamiento de agua. La planta municipal da cobertura a la zona céntrica de la ciudad, pero hasta hace poco la planta de tratamiento estaba fuera de funcionamiento, por lo que el agua se la entregaba casi en estado natural solamente clorada. Por otra parte, desde el año 2000 el Consejo Provincial inició el Proyecto Pindo-Mirador que se abastece de las aguas del río Pindo-Mirador (cuya capacidad es de 100 l/s). Esta planta da cobertura a los barrios del sur y a la futura zona urbana, empezó a funcionar a fines del 2003.

Uno de los problemas más graves de la administración del Municipio era el financiamiento de los costos de operación, mantenimiento y administración del sistema (la recaudación anual era en el 2001 de USD 29 520 mientras que los gastos administrativos ascendían aproximadamente a 40 000). Una de las causas de este estado puede ser el hecho que existe solamente 4680 medidores en toda la ciudad, y el agua era prácticamente gratuita para todo rango de consumo. A partir de septiembre 2003 se aprobó el incremento de tarifas significativo (por ejemplo para el caso del consumo de hasta 20 m² el costo pasó de 6 centavos a 1 dólar), que ha empezado a cobrarse efectivamente desde enero 2004.

Cuadro No.99: Costo del consumo de agua en la ciudad de Puyo

Consumo	Costo	Proporción del consumo total de agua
0-15 m ³	0.6 ctvs.	60%
15-30 m ³	12 ctvs.	13%
>30 m ³	20 ctvs.	27%

Fuente: Gobierno Municipal del cantón Pastaza

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹⁵⁵ La carretera Puyo-Macas fue sido adjudicada a dos compañías constructoras. El tramo entre Puyo y el puente colgante sobre el río Pastaza (62 km) está a cargo de Troexa. El contrato es por 9.5 millones de dólares, la obra culminará en el 2005. El segundo tramo se extiende entre este puente y Macas (59 km), está adjudicado a la compañía Hidrovo Estrada por 8.2 millones de dólares. La compañía argentina Cartellone construirá el puente sobre el Pastaza, como parte del contrato de la vía Baños-Puyo, hasta el 2005 (El Comercio: 2/07/03).

A partir de los datos del consumo de agua según rangos y tipos de uso se puede determinar el consumo mensual en Puyo.

Cuadro No.100: Consumo de agua en la ciudad de Puyo

Tipo de consumo	0-20 m3	20-30 m3	30-45 m3	45-90 m3	>90 m3	Total
Residencial	2050	422	398	596	286	3752
Comercial	269	56	78	175	186	764
Industrial	13	1	-	3	16	33
Especial	30	1	3	6	19	59
Total	2362	480	479	780	507	4608

Fuente: Departamento de Agua y Alcantarillado, marzo 2002. Gobierno Municipal del cantón Pastaza.

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Según los datos del V Censo de Vivienda del 2001, el 45.8% de los hogares del cantón Pastaza obtiene el agua por tubería dentro de la vivienda; la cobertura era de 66.7% en el área urbana y de 13.7% en el área rural. Actualmente con la operación de las dos plantas, el Municipio estima que el servicio tendrá una cobertura del 98% en la zona urbana de Puyo.

Cuadro No.101: Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Pastaza

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	10 026	100	6072	100	3954	100
Por tubería dentro de la vivienda	4593	45.8	4050	66.7	543	13.7
Por tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o terreno	1852	18.5	1251	20.6	601	15.2
Por tubería fuera del edificio, lote o terreno	416	4.1	145	2.4	271	6.9
No recibe agua por tubería	3165	31.6	626	10.3	2539	64.2

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

d. Alcantarillado

Según los datos del último Censo del 2001, en el cantón Pastaza la cobertura de alcantarillado alcanza el 48% de los hogares. Sin embargo existen fuertes disparidades de este servicio, tanto dentro de la zona urbana (en Puyo, solo el centro tiene red, el norte y el sur no tienen¹⁵⁶) como con las zonas rurales, donde la cobertura se reduce al 6.5%.

Cuadro No.102: Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Pastaza

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	10 026	100	6072	100	3954	100
Conectado a red pública de alcantarillado	4833	48.2	4577	75.4	256	6.5
Pozo ciego	1163	11.6	463	7.6	700	17.7
Pozo séptico	857	8.5	396	6.5	461	11.7
Otra forma	3173	31.6	636	10.5	2537	64.2

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La tubería existente descarga las aguas servidas en los esteros Pindo y en los ríos Puyo y Citayaco. La alta pluviosidad de la región ayuda para que no se produzca una fuerte concentración de la contaminación de los esteros, pero hay preocupación de la población por lo que se exige al Municipio

¹⁵⁶ Para ampliar la cobertura del servicio se ha presentado una propuesta al Fondo de Solidaridad por un monto de 1.2 millón USD que ha sido aprobado.

que este problema sea resuelto. Así, desde junio del 2003 se empezó a construir los Colectores de la cuenca del Río Puyo y actualmente se están construyendo las redes secundarias. Las aguas servidas pasarán a la planta de tratamiento que está en construcción (se espera terminar los trabajos a fines del 2004).

e. Desechos sólidos

El servicio de recolección de desechos sólidos y el barrido de calles es brindado por el Municipio y por la microempresa ANDEJA¹⁵⁷. Pero todavía está subsidiado por la municipalidad (con una tasa de 10 centavos por mes y por cliente, se recauda anualmente 40 000 USD cuando los gastos alcanzan USD 110 000). En efecto, la tasa para la recolección de desechos está incluida en la factura de electricidad, por lo que no se la puede incrementar debido a los problemas que le conllevaría a la empresa eléctrica, de la misma manera, no se la puede incluir en la del agua ya que no se puede incrementar el costo tampoco.

Según el Director de Higiene y Salubridad, la producción diaria que se recoge en la ciudad es entre 15 a 18 toneladas. En las parroquias suburbanas no existe recolección de basura, sobre todo por falta de mantenimiento de las vías. Además, las actividades agroindustriales y artesanales presentes allá no generan gran cantidad de desechos que no sean reutilizables o quemables.

Cuadro No.103: Sistema de eliminación de la basura en los hogares del cantón Pastaza

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	10 026	100	6072	100	3954	100
Por carro recolector	4833	53.9	5302	87.3	98	2.5
En terreno baldío o quebrada	1163	23.1	347	5.7	1968	49.8
Por incineración o entierro	857	11.2	320	5.3	806	20.4
Otra forma	3173	11.8	103	1.7	1082	27.4

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Hasta hace 10 años los desechos recolectados se lanzaban directamente en el río Puyo a la salida de la ciudad, generando problemas con comunidades río abajo (Unión Base). Frente a la protesta de éstas comunidades, el Municipio adquirió 20 ha. para el depósito de basura, localizado en la Av. 10 de Agosto en la vía a Macas cerca del *bypass* con la vía a Tena. El Municipio adquirirá en la misma zona 20 ha. adicionales en donde funcionará el relleno sanitario en el futuro.

El Municipio, en convenio con el MIDUVI, elaboró un proyecto para manejo del relleno en 1998, pero hasta el momento nada se ha concretado. Los fondos de la CAFF (Corporación Andina de Fomento) y del BEDE (Banco Ecuatoriano de Desarrollo) han priorizado la atención de proyectos de agua y alcantarillado. Se espera que para septiembre del 2004 se pueda tramitar un financiamiento por USD 600 000 (400 000 para el relleno sanitario y 200 000 para la compra de dos recolectores y un tractor).

f. Infraestructura eléctrica

La red de abonados urbanos y rurales es atendida por la Empresa Eléctrica Ambato. En la ciudad cubre toda la zona central y muchas de las áreas urbanizadas antes de 1990, cuando en la periferia existe solo una red incompleta que cubre generalmente las vías de acceso y unas pocas vías más. Sin embargo, al nivel rural, la cobertura alcanza la mitad de los hogares.

¹⁵⁷ La empresa ANDEJA fue creada en octubre 2001 mediante un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y el Municipio con fondos no reembolsables de la USAID, pero que hasta el momento depende financiera y operativamente en su totalidad del Municipio.

Cuadro No.104: Disponibilidad de servicio eléctrico en los hogares del cantón Pastaza

	Total	%	Urbano	%	Rural	%
Total de hogares	10 026	100	6072	100	3954	100
Si dispone	7629	76	5816	96	1813	46
No dispone	2397	24	256	4	2141	54

Fuente: INEC, V Censo de Vivienda 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

g. Educación

El nivel de analfabetismo del cantón Pastaza (10%) es casi igual al promedio nacional (9%), según el último Censo del 2001. Sin embargo se halla una marcada diferencia entre la zona urbana y rural, con una brecha de 13 puntos. Es interesante remarcar que la tasa de analfabetismo desde el Censo de 1990 hasta el actual en la zona rural ha disminuido considerablemente, de 24% a 17.6% mientras que en la zona urbana solo se ha dado una mejora del 0.5%, bajando a 4.5%.

Cuadro No.105: Nivel de educación en el cantón Pastaza en 2001

	Nacional	Provincial	Cantonal	Urbano	Rural
Analfabetismo (% 15 años y más)	9	10.1	10	4.5	17.6
Analfabetismo - hombres (% 15 años y más)	7.7	7.2	7	3.1	11.8
Analfabetismo - mujeres (% 15 años y más)	10.3	13.3	13.2	5.8	24.5
Escolaridad (años de estudio)	7.3	7.1	7.1	8.8	4.8
Escolaridad - hombres (años de estudio)	7.5	7.4	7.5	9.1	5.4
Escolaridad - mujeres (años de estudio)	7.1	6.7	6.8	8.5	4
Primaria completa (% 12 años y más)	66.8	66.3	66.4	81	45.4
Secundaria completa (% 18 años y más)	22.1	18.7	19.2	27.9	8.2
Instrucción superior (% 24 años y más)	18.1	16.4	17	24.1	6.6

Fuente: Censo 2001, en SIISE, versión 3.5, 2003

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

El numero promedio cantonal de alumnos por profesor es muy abajo del promedio nacional (al contrario de Naranjal por ejemplo), con pocas diferencias entre las zonas urbanas y rurales.

Cuadro No.106: Datos sobre la situación educacional en el cantón Pastaza

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Alumnos por profesores primaria	23.4	16.2	16.6	16.9	16.2
Alumnos por profesores secundaria	11.7	10.3	11.5	11.4	12.3
Alumnos por aula primaria	24.5	17.4	18.5	21.8	16.1
Alumnos por aula secundaria	21	15.6	17.7	18.3	15.4

Fuente: SINEC 1999-2000, en SIISE, versión 3.0, 2002

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Sin embargo existen problemas fundamentales en el área de educación. Son por una parte, una limitada infraestructura educativa e inadecuado pénsum de estudios (lo que ocasiona dificultades en el proceso de enseñanza-aprendizaje, abandonos continuos e irregular período de clases en los establecimientos educativos y deserción y pérdidas de año crecientes) y por otro lado, deficientes niveles de capacitación (que conduce a una baja calidad educativa y a que los contenidos de la formación media y superior no están coordinados con el desarrollo provincial).

Según el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador del Ministerio de Educación, en el período 1999-2000, existía un total de 225 establecimientos educativos, entre preprimarios, primarios y secundarios, tanto privados como públicos. De estos establecimientos se cuenta con 806 aulas, donde el 57% son de planteles públicos primarios.

Dado su rol de centro administrativo regional, en la ciudad de Puyo funcionan un total de 8 centros superiores o extensiones universitarias: Universidad de los Andes, Uniandes, Universidad Salesiana, Escuela Politécnica Tecnológica Equinoccial, Escuela Politécnica Javeriana, Universidad Estatal de Bolívar, Universidad Indígena Amazónica y Universidad particular de Loja. Además está la universidad Escuela Politécnica del Ejército que funciona en el cantón Shell a 15 minutos de Puyo. Hasta hace poco también funcionaba bajo la modalidad a distancia la Universidad de Colombia pero ya dejó de operar¹⁵⁸.

h. Salud

El porcentaje de la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años del cantón Pastaza (41.8%) es menor a la del nivel nacional (45.1%). Sin embargo, al nivel rural (44.5%) casi alcanza este último. Según las estadísticas nacionales, hay pocos establecimientos públicos de salud con internación (3 por 10 000 hab. frente a los 330 por 10 000 hab. a escala nacional). Sin embargo, el índice de oferta en salud del cantón supera ligeramente al de la provincia (53.5 para 53.1). Pero lamentablemente no se tiene este dato desagregado territorialmente, por lo que no se puede afirmar que esta atención esté ubicada solamente en la zona urbana.

A su vez, la tasa de mortalidad infantil refleja los diferentes grados de asistencia médica en la zona urbana y rural. Así, la zona urbana presenta una tasa de 31.6%, mientras que en la zona rural esta tasa se duplica, ubicándose en 63.2%. De modo general, de cada 1000 nacidos vivos en el cantón, 50 mueren antes de cumplir un año¹⁵⁹.

Según el Plan de Desarrollo Urbano de Pastaza (PLADESUP), los problemas fundamentales del área de salud son una limitada focalización de infraestructura y equipamiento de acuerdo al medio (que ocasiona baja calidad y cobertura de los servicios, sobre todo en la parte de la selva amazónica) y limitados niveles de capacitación, promoción y educación.

i. Indicadores de pobreza

De cada 10 habitantes del cantón, seis se consideran pobres. Esta situación se agrava en la zona rural, donde hay una incidencia de la pobreza de consumo de 81%, mientras que en la zona urbana este porcentaje baja considerablemente a 48%. Por otro lado, los datos del Censo del 2001 trabajados por el SIISE muestran una diferencia mayor entre áreas urbana y rural en cuanto a niveles de pobreza según necesidades básicas insatisfechas, ya que en la zona urbana llega a ser del 44.5% cuando en las zonas rurales es del 93.4%.

Cuadro No.107: Indicadores de pobreza en el cantón Pastaza

	Total nacional	Total provincial	Total cantonal	Total urbano	Total rural
Incidencia de la pobreza de consumo	60.6	60.9	63.9	48.2	80.9
Brecha de la pobreza de consumo	24.1	24.4	25.2	15.7	35.6
Severidad de la pobreza de consumo	12.7	12.8	13	7.4	19.2

Fuente: Censo de Población 1990, en SIISE versión 2.0, 2000

Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Vale mencionar que los Quichuas amazónicos del Pastaza utilizan la categoría Mútsui¹⁶⁰ para referirse a la pobreza que es distinta a la utilizada comúnmente. Los pueblos indígenas no se rigen por las

¹⁵⁸ Información del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno Municipal de Pastaza.

¹⁵⁹ En base a datos del Censo de Población de 1990 (SIISE, versión 3.0, 2002).

¹⁶⁰ Mútsui es la carencia de productos primordiales de la biodiversidad agrícola que se da sobre todo por las inundaciones provocadas por el mal uso de los pisos ecológicos. Ello implica el manejo de la biodiversidad agrícola, el conocimiento sobre los suelos, de los pisos ecológicos, la cultura de prevención, la espiritualidad y la visión a largo plazo, pues si alguno de estos

definiciones convencionales de la pobreza, sin embargo, no se han hecho mediciones sobre su forma de ver este fenómeno socioeconómico por lo que se desconoce de datos empíricos.

4.3.4 Dimensión económica

a. Visión general de la economía

Si bien el suelo del cantón no es óptimo para la agricultura, su población se dedica mayoritariamente a actividades agrícolas¹⁶¹. Mientras los colonos más cercanos a la ciudad de Puyo producen bienes mercantiles como la naranjilla y la caña de azúcar, aquellos más alejados y las comunidades indígenas utilizan el suelo como proveedor de productos de autoconsumo.

Por otra parte, debido a que el cantón es capital provincial y centro administrativo, también tiene una alta capacidad de generar empleo en el sector de servicios y comercio.

b. Repartición de la población económicamente activa

1) Rama de actividad y categoría socio-profesional

Un tercio de la población económicamente activa (36.2%) se dedica a actividades agrícolas, en ligero regreso comparativamente a 1990 (40.8%). Igualmente, el sector de servicios proporcionalmente genera menos empleo en el 2001 que en 1990. A su vez, los sectores que han ganado espacio son comercio, restaurantes y hoteles (13.3%) –por lo que la región de Puyo constituye uno de los centros de referencia turística de la Amazonía ecuatoriana- además de la construcción y transporte. Entre 1990 y 2001 la PEA se incrementó en cerca de 2000 personas, de las cuales 1414 se orientaron al comercio y 502 a la construcción, mientras que en el sector de servicios (que representa todavía un cuarto de la PEA), se fueron más de 900 personas.

Cuadro No.108: PEA del cantón Pastaza según rama de actividad

	1990	%	2001	%
Total	15 846	100	17 904	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6460	40.8	6483	36.2
Explotación de minas y canteras	118	0.7	231	1.3
Industrias manufactureras	1240	7.8	1430	8
Suministros de electricidad, gas y agua	36	0.2	42	0.2
Construcción	554	3.5	1056	5.9
Comercio, hoteles y restaurantes	965	6.1	2379	13.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	475	3	789	4.4
Intermediación financiera	123	0.8	297	1.7
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	5295	33.4	4375	24.4
Actividades no bien especificadas	450	2.8	769	4.3
Trabajador nuevo	130	0.8	53	0.3

Fuente: INEC, Censos 1990 y 2001

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

elementos faltara entonces una comunidad o familia puede caer en el Mútsui. La mejor manera de evitar o combatir al Mútsui es por medio de la solidaridad y la reciprocidad, que caracterizan la economía y la cultura de la sociedad indígena.

¹⁶¹ La mayor parte de la superficie laborable de la Amazonía está dedicada al cultivo de pastos “posiblemente en un 85%; el 15% restante se usa para los cultivos [de] té, maíz, caña de azúcar, plátano, café, arroz, papa china, cítricos, palma real, cacao, achiote, tabaco, ajonjolí, soya, maní, etc.” (Quintero, 1991).

En 2001, al nivel urbano un tercio de la PEA urbana se ubica en servicios –comunales, sociales y personales (la reducción desde el 33% en 1990 se atribuye a la contracción del Estado como generador de empleo). La rama de actividad económica que gana espacio es la de comercio, restaurantes y hoteles, y ocupa un quinto de la PEA. Se registraron un total de 1442 patentes para el funcionamiento de actividades de comercio y servicios y en el 2002, un total de 1614, de los cuales el 27% son servicios y el resto son comercio entre actividades artesanales e industriales (Dpto. Rentas de Pastaza, 2002). Se destaca también que la rama de explotación de minas y canteras (donde se incluye la actividad petrolera) casi se ha quintuplicado ya que en 1990 se tenía 11 y ahora se tiene 51 trabajadores del sector, pero el crecimiento de esta actividad representa únicamente un 0.3% del total de las actividades. Sin embargo si se observa el sector de la construcción –que cubre un amplio espectro de trabajadores de la rama, es posible que muchos de ellos estén asociados a la actividad petrolera (por la apertura de vías por ejemplo).

Cuadro No.109: PEA de la zona urbana del cantón Pastaza según rama de actividad

	1990	%	2001	%
Total	5435	100%	9614	100%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	494	9.1%	768	8%
Explotación de minas y canteras	11	0.2%	51	0.5%
Industrias manufactureras	665	12.2%	1003	10.4%
Suministro de electricidad, gas y agua	24	0.4%	24	0.2%
Construcción	345	6.3%	827	8.6%
Comercio, hoteles y restaurantes	707	13%	2144	22.3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	341	6.3%	668	6.9%
Intermediación financiera	110	2%	265	2.8%
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	2376	43.7%	3156	32.8%
No declarado	282	5.2%	666	6.9%
Trabajador nuevo	80	1.5%	42	0.4%

Fuente: INEC, Censos 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

La PEA rural del cantón está relacionada con actividades agropecuarias a la altura de 69%. En esta área existe otro sector importante en la generación de empleo que es el de servicios comunales, sociales y personales, que absorbe el 14.7% de la PEA (si bien se observa un significativo descenso en relación a 1990 cuando ocupaba el 28% de la PEA), vinculados a la reducción del rol del Estado.

Cuadro No.110: PEA de la zona rural del cantón Pastaza según rama de actividad

	1990	%	2001	%
Total	10 411	100	8290	100
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5966	57.3%	5715	68.5
Explotación de minas y canteras	107	1	180	2.2
Industrias manufactureras	575	5.5	427	5.2
Suministro de electricidad, gas y agua	12	0.1	18	0.2
Construcción	209	2	229	2.8
Comercio, hoteles y restaurantes	258	2.5	235	2.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	134	1.3	121	2.5
Intermediación financiera	13	0.1	32	0.4
Otras actividades comunitarias sociales y tipos servicios	2919	28	1219	14.7
No declarado	168	1.6	103	1.2
Trabajador nuevo	50	0.5	11	0.1

Fuente: INEC, Censos 1990 y 2001

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En términos de categorías socio-profesionales, es interesante observar que en el cantón los trabajadores por cuenta propia representan dos quintas partes del empleo (39.4%) y los patronos 7.3%. Los trabajadores asalariados del sector privado (obreros y empleados) también se incrementaron entre 1990 y 2001, representando cerca de una quinta parte de la PEA en el 2001, mientras que los trabajadores del Estado redujeron su participación en la generación de empleo en un tercio (de 23.9% a 14.8%). Merece anotarse que las entidades estatales locales (Consejo Provincial y Municipio) mantienen su nivel proporcional de generación de empleo e incluso lo incrementan.

Cuadro No.111: PEA del cantón Pastaza según categoría de ocupación

	1990	%	2001	%
Total	15 846	100	17 904	100
Patrono o socio activo	671	4.2	1299	7.3
Cuenta propia	5999	37.9	7063	39.4
Asalariado del municipio o consejo provincial	404	2.5	544	3.0
Asalariado del Estado	3782	23.9	2655	14.8
Asalariado del sector privado	2274	14.4	3371	18.8
Trabajador familiar sin remuneración	1757	11.1	1872	10.5
No declarado	829	5.2	1047	5.8
Trabajador nuevo	130	0.8	53	0.3

Fuente: INEC, Censos 1990 y 2001

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) Nivel de ingresos de los trabajadores

Si se observa la estructura de ingresos por rama de actividad, al nivel cantonal se observa que los ingresos más altos se concentran en el sector terciario (mantenimiento de vehículos, transporte, hoteles y restaurantes) y en un segundo rango está el sector secundario (explotación de minas e industria manufacturera). La agricultura, que emplea la mayor parte de la PEA, genera un ingreso promedio mensual de apenas 149 dólares. Los trabajadores en el sector de la enseñanza, que son también una importante fuente de empleo, obtienen ingresos medios de 215 dólares mensuales.

Los trabajadores urbanos perciben mayores ingresos que los rurales. Para un ingreso medio general de USD 266 mensual, al nivel urbano es de 300 y al rural de 181. Estos ingresos en promedio son mayores que el salario mínimo vital de USD 129 (Banco Central, noviembre 2002), pero a la vez son inferiores al costo de una canasta básica familiar (USD 341 según INEC, septiembre 2001).

Cuadro No.112: Ingreso promedio mensual de la población urbana y rural del cantón Pastaza por rama de actividad

Rama de actividad	Media de ingresos cantonales (USD/mes)	Media de ingresos urbanos (USD/mes)	Media de ingresos rurales (USD/mes)
Agricultura, ganadería, caza	149	213.4	139.6
Explotación de minas y canteras	331	320.6	360.6
Industria manufacturera	318	313.6	384.3
Energía eléctrica	120	-	120
Construcción	166	151.6	300
Comercio al por mayor y menor	281	304.9	158.3
Mantenimiento de vehículos	960	980.2	200
Hoteles y restaurantes	304	304.3	-
Transporte y comunicaciones	325	307.1	390.9
Intermediación financiera	231	230.6	-
Servicios empresariales	286	290.9	220
Administración pública y defensa	267	270.8	245.8
Enseñanza	215	220.3	187
Servicios de salud	275	264.3	300
Otros servicios comunitarios	229	251.0	125
Servicios domésticos	119	120.6	50
Total	266	299.8	180.7

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Por otro lado, el análisis del nivel de ingreso por categoría ocupacional refleja que los trabajadores por cuenta propia son los que obtienen ingresos medios más altos, en particular en la zona urbana, mientras los ingresos más bajos son los de los obreros agrícolas. La diferencia más marcada entre área urbana y rural se da en las categorías ocupacionales de patronos y trabajadores autónomos.

Cuadro No.113: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por categoría ocupacional

	Patrono o socio activo	Cuenta propia	Empleado privado	Empleado público	Empleado doméstico	Obrero privado	Obrero público	Total
Urbano	494	424	225	261	122	138	265	300
Rural	196	202	192	221	95	97	-	182
Total	345	354	219	254	116	124	265	266

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

De los datos de la encuesta CIUDAD-LaSUR se tiene que la mayoría de los trabajadores del cantón han aprobado algún curso en el nivel de instrucción secundaria (45%), un tercio han alcanzado la primaria (33%) y un quinto tiene algún nivel de instrucción superior (19%). El nivel de instrucción es contrastante entre el área urbana y rural: la mitad de los trabajadores rurales sólo tienen primaria, por su parte la ciudad de Puyo concentra una población más preparada (la mitad tiene algún nivel de instrucción secundaria, el 26% primaria y el 23% superior).

Los niveles de ingreso por nivel de instrucción reflejan en general mejores ingresos a mayor nivel de preparación. Se observa que el ingreso medio de los trabajadores sin ningún nivel de instrucción (USD 113) es apenas la mitad de los que tienen instrucción primaria (USD 198) y cerca de un tercio de los que tienen instrucción secundaria (USD 315); sin embargo el adquirir un nivel de instrucción superior no necesariamente garantiza mayores ingresos (USD 287).

Cuadro No.114: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por nivel de instrucción

Ingreso promedio mensual (USD)							
	Ninguno	Centro de alfabetización	Primaria	Secundaria	Superior	Postgrado	Total
Urbano	108	-	235	338	299	680	301
Rural	117	80	151	226	221	-	182
Total	113	80	198	315	287	680	267
Porcentaje de trabajadores							
Urbano	1.0	-	26.2	49.7	22.8	0.3	100
Rural	4.0	0.3	51.6	33.6	10.4	-	100
Total	1.9	0.1	33.3	45.2	19.3	0.2	100

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Finalmente, alrededor de 40% de los trabajadores urbanos están afiliados al seguro social (casi 32% tiene seguro obligatorio y 10% tiene otro tipo de seguros), mientras que en la zona rural son sólo 25% (13% al seguro social obligatorio y 12% al seguro social campesino). Los trabajadores afiliados al seguro social obligatorio perciben ingresos mayores que aquellos que no tienen ninguna afiliación. Sin embargo, al nivel urbano los trabajadores no asegurados (normalmente asociados a actividades de comercio y servicios) perciben ingresos medios mayores que los trabajadores afiliados al seguro social campesino (trabajadores asociados a actividades agrícolas).

Cuadro No.115: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por afiliación al seguro social

Ingreso promedio mensual							
	IESS obligatorio	IESS voluntario	Ninguno	Otro seguro	Seguro campesino	Seguro privado	Total
Urbano	283	1395	237	297	161	225	300
Rural	210	201	170	-	206	287	183
Total	273	1.130	215	297	202	238	267
Porcentaje de trabajadores							
Urbano	31.7	4.1	58.1	2.7	0.5	2.9	100
Rural	12.7	3	69.9	-	12.5	1.9	100
Total	26.4	3.8	61.4	1.9	3.9	2.6	100

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Lucía Ruiz, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

c. Subsectores económicos

Las características territoriales y socio-culturales del cantón permiten identificar tres subsistemas económicos heterogéneos que funcionan con dinámicas diversas: la economía urbana y la economía rural, dividida esta última en un subsistema de colonización (economía rural-colona) y un subsistema indígena (economía indígena).

1) Economía urbana

Puyo, además de ser una ciudad administrativa donde se ubican todo tipo de instituciones¹⁶², es el centro de la actividad comercial y bancaria del cantón y de la Provincia, donde se concentra la mayor parte de la infraestructura turística y una diversidad de servicios.

a) El sector financiero

En la ciudad de Puyo se encuentran agencias de los bancos de Fomento, Pichincha, del Austro, Internacional, además de varias cooperativas como la Cooperativa San Francisco.

El índice colocaciones/captaciones para Puyo es mayor a uno en diciembre del 2001 (1.01) y del 2002 (1.27), lo que refleja un proceso de reinversión en la ciudad¹⁶³.

A su vez, el índice de colocaciones/captaciones de la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Francisco, a julio del 2002, estaba dentro de un rango bastante conveniente ya que por cada dólar depositado se invertía en el territorio 1.75 dólares. Para finales del 2002, la tasa de reinversión había disminuido levemente a 1.27, sin embargo el monto de recaudaciones se había triplicado, mientras que las colocaciones duplicado. Esto es un reflejo de la desconfianza en el sector bancario a raíz de la crisis financiera que afectó en menor medida –y en muchos casos como en éste, fortaleció– los sistemas financieros locales de tipo asociativos, como las cooperativas.

2) Economía rural

Las zonas rurales en el cantón son amplias y concentran el 42% de la población. La economía se divide en dos: por una parte los colonos que se encuentran cerca de la zona urbana y se dedican básicamente a actividades agropecuarias; por otra parte los indígenas ubicados al este del cantón, en la zona baja, que se dedican básicamente a actividades de caza y recolección.

Los datos censales 1990 y 2001 destacan una reducción en términos absolutos de los trabajadores rurales, esto puede explicar procesos migratorios de la fuerza laboral rural al pasar de 10 411 trabajadores a 8290 durante la última década.

a) Economía colona

Las zonas rurales más cercanas al centro urbano de Puyo están ocupadas por mestizos colonos que empezaron un importante asentamiento a finales de la década de los setenta por la explotación de petróleo en la región amazónica.

La actividad maderera

La actividad maderera más importante del cantón la realiza la empresa Arboriente, que existe en Pastaza desde 1980 fabricando contrachapado (tabla triplex). Se trata de una empresa que tiene su planta industrial en las afueras de Puyo, que contrata personal de la misma ciudad (de 180 empleados, 100 son de Puyo), pero que trae la materia prima de Pastaza, Sucumbíos o incluso Esmeraldas y que comercializa el producto final fuera de Pastaza e incluso exporta. La empresa no se ocupa de la

¹⁶² Ministerio de Agricultura, Instituto para el Ecodesarrollo de la región Amazónica (ECORAE), Gobernación, Intendencia, Ministerio y Corte Superior de Justicia, Registro de la Propiedad, Concejo Provincial, Andinatel, Policía Nacional, Ministerio de Obras Públicas, Tribunal Provincial Electoral, Comisaría de la Mujer, Dirección Defensa Civil, Correos, Registro Civil, Centro de Movilización de Pastaza, Operación Rescate Infantil (ORI-MBS), Consejo de Tránsito Terrestre, Secretaría Nacional de Comunicación del Estado (SENACOM), Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ministerio de Turismo, Jefatura de Tránsito.

¹⁶³ La Superintendencia de Bancos del Ecuador registra los movimientos financieros tan solo del Banco del Austro en el territorio de Pastaza. Las transacciones en las otras entidades bancarias privadas se las registra en Quito.

plantación sino que compra el bosque “en pie” y hace el trabajo de tala. Según las exigencias del Ministerio del Ambiente, se puede cortar solamente 10 árboles/ha. para “garantizar” un manejo adecuado del bosque, lo que implica la necesidad de comprar grandes extensiones de bosque, sin embargo ya se han dado permisos con mayor densidad como veremos más adelante.

En el recorrido Puyo-Arajuno (60 km) se resaltan tres paisajes: a) el tramo Puyo-El Triunfo, en donde a los dos lados de la vía ya no existe vegetación selvática, se la cambió por pastizales y granjas agrícolas; b) el tramo El Triunfo hasta el control forestal de Arajuno, zona en la que se observa a cada kilómetro aglomeraciones de madera en troncos, tablas o tablones. A lo largo de este lugar se nota cómo se extermina la selva y; c) el tercer y último tramo que llega hasta Arajuno aún logra conservar el paisaje selvático. Según el coordinador del Instituto Amazanga de Puyo¹⁶⁴, “la construcción de vías carrozables provocó la presencia de intermediarios y trabajadores madereros, colonos e indígenas que, actualmente, generan un proceso de explotación incontrolable del bosque primario ...se estima que en Pastaza se talan 2309 hectáreas de bosque primario al año y no hay ningún programa de reforestación ni planes sostenibles de manejo forestal” (El Comercio, 15/07/2003).

Estas cifras difieren de las que maneja el Ministerio del Ambiente en Puyo, según el cual de enero a junio del 2003 se entregaron licencias para explotar 13 089 m³ de madera ubicados en 692 ha. (es decir 19 m³ por hectárea)¹⁶⁵. La pobreza en que viven algunas comunidades indígenas de la Amazonía les hace presa fácil de los madereros, inclusive colombianos, que con grandes camiones y “regalos” llegan a las zonas solicitando la venta del bosque primario. Según el gerente de planta de la empresa Arboriente¹⁶⁶, el 95% de la explotación de la madera en la Provincia de Pastaza se la llevan los madereros y el restante la compañía Arboriente (la empresa explotó 7000 ha de madera en 2003). La explotación de la madera avanza en Pastaza pese a la existencia de dos controles, uno en el cantón Mera y el otro en el cantón Arajuno, basado en una ordenanza que obliga a pagar cuatro dólares por metro cúbico aprovechado. La apertura de las carreteras que unen a Puyo con Macas, Tena, Arajuno y Canelos prestan facilidades para la explotación de todo tipo de madera, ya sea en forma artesanal o industrial (El Comercio, 15/07/2003).

Agricultura y ganadería

La población rural más cercana a la ciudad de Puyo se dedica básicamente a la agricultura y ganadería para el mercado interno (local y nacional). La principal producción comercial es la caña de azúcar, seguida por la panela, naranjilla, plátano y leche. Se encuentran chacras con plátano y papa china, de los cuales solo el 30% sirve para el autoconsumo: el resto se vende en Puyo. En los sectores más deprimidos la producción de plátano, papa china y yuca es básicamente para el autoconsumo.

Según estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el año 2000 existían 79 913 ha. de caña de azúcar a escala nacional, de los cuales la región Amazónica tiene una producción de 8272 ha., siendo la provincia de Pastaza la de mayor producción con un 54%. En condiciones óptimas y en función de la capacidad instalada de las tres centrales paneleras existentes en el cantón (Tarqui, Fátima y Teniente Hugo Ortiz), la producción industrializada de caña de azúcar representa alrededor de 840 000 dólares al año (Asociación de Cañicultores de Pastaza-ASOCAP, 2000).

El productor de la zona está considerado como pequeño por su condición social y económica: no existen empresarios que se dediquen al cultivo y comercialización de la caña de azúcar y sus derivados. Por otro lado, la presencia del intermediario es elevada, perjudicando los ingresos de los productores. Los transportistas del sector siempre imponen el precio del costo del flete del producto a

¹⁶⁴ Leonardo Viteri.

¹⁶⁵ Según entrevista con Héctor Peñafiel.

¹⁶⁶ Marco Gutiérrez.

las centrales paneleras. Los comerciantes son los mismos transportistas que a su vez hacen de intermediarios en la localidad entre el agricultor y los mercados del país. A esta debilidad en la actividad cañera, la ASOCAP (2000) añade la falta de vías de comunicación para la extracción del producto y la comercialización, de políticas estatales que fortalezcan a los sectores productivos en general, de sello verde para la comercialización internacional del producto, de programas preventivos contra plagas y enfermedades del cultivo de caña y de un programa de investigación científica.

Otro producto con visión mercantil es la naranjilla, que tiene su mayor mercado en Ambato y su mayor competencia en San Miguel de los Bancos (Federación de Campesinos de Pastaza, 2002). En Pastaza, una hectárea de naranjilla produce entre 600 y 800 cajas y cada quintal cuesta entre USD 9 y 10.

La ganadería y producción de leche son muy importantes en este cantón como generadoras de ingresos al nivel campesino y también empresarial (ya que hay 2 pasteurizadoras que producen entre 650 y 1000 litros diarios cada una), pero esta producción también se topa con problemas de comercialización.

b) Economía indígena

Actividades de caza, recolección y agricultura itinerante

La economía de los pueblos de Oriente estuvo siempre basada en actividades cazadoras-recolectoras y en la agricultura de pequeños cultivos e itinerante (los suelos aluviales en los márgenes de los ríos son los únicos aptos para la agricultura). Ahora la deforestación provocada por las compañías madereras y petrolíferas y la tala para convertir tierras en pastizales han supuesto una merma importante de la caza, pesca y de la productividad de la tierra, así que actualmente los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana pescan y cultivan para sobrevivir, vendiendo pequeños excedentes en los mercados a precios bajísimos (puede ser unos miligramos de oro extraídos de las orillas de los ríos). En algunas comunidades se han creado áreas de ecoturismo para potenciar la participación directa de los indígenas en este mercado en auge (empleados como guías, piragüistas, cocineros o porteadores de las excursiones organizadas por las agencias de viaje).

Comunidad indígena en Pastaza



Las principales carencias que padecen son la falta absoluta de infraestructuras sanitarias e higiénicas, la inexistencia de agua potable, el déficit de la escolarización, etc., lo que es reforzado por las condiciones difíciles de comunicación, sobre todo para las comunidades del interior de la selva. A este cuadro hay que añadir la quiebra social y cultural que toda esta situación ha provocado, originando emigraciones hacia la ciudad y abandono de sistemas tradicionales de vida con la incorporación de indígenas al mercado laboral de las compañías madereras y petroleras.

Actividad petrolera

Evidentemente, no es parte de la economía indígena, pero se desarrolla básicamente en territorio indígena.

La actividad petrolera es parte de la gran economía capitalista: cuenta con la presencia de la estatal Petroproducción por una parte y compañías transnacionales por otra parte.

Aunque la actividad petrolera en el cantón no ha sido relevante desde la década de los setenta, cuando se realizaron las primeras prospecciones (hasta mediados de los 80, las actividades petroleras se concentraron en las provincias nororientales), ante una política de apertura al capital extranjero el desarrollo de las actividades petroleras se incursiona también en la zona de Pastaza.

Esta actividad con sus tres principales etapas –reflexión sísmica¹⁶⁷, perforaciones exploratorias¹⁶⁸ y fase de producción y cierre de planta- causa serios impactos al ambiente debido a contaminaciones de agua, ruido, tala de árboles, etc. Por otro lado, esta actividad causa también conflictos entre comunidades indígenas y gobiernos locales o centrales, debido a la resistencia que ponen los primeros a ser invadidos por empresas petroleras que han ganado concesiones por parte del Estado¹⁶⁹. La población indígena, representada por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) y por otras organizaciones, ha protestado por la ocupación de sus territorios, lo que ha derivado en una serie de conflictos socio-ambientales con el consorcio Arco Oriente que operaba en el bloque 10 desde 1988 (y operado desde el 2000 por la compañía Agip).

En la actualidad, es el desarrollo de los trabajos de las compañías petroleras (sobre todo la Compañía General de Combustibles) en el bloque 23 que son objeto de importantes conflictos¹⁷⁰. Dos tipos de reacciones se han visto por parte de las comunidades indígenas: unas pueden acceder a las actividades petroleras en sus territorios a cambio de dinero, cuando otras intentan impedir cualquier incursión en su territorio a costa de fuertes y violentas resistencias, lo que genera conflictos entre esos pueblos.

Cuadro No.116: Empresas petroleras operando en la provincia de Pastaza

Bloque o Campo	Empresa	Origen	Estado actual	Pueblos Afectados	Áreas protegidas afectadas
Bloque 17	Vintage	USA		Huaorani Tagaeri	Parque Nacional Yasuní
Bloque 10	Agip	Italia	Producción	Quichua Colonos	-
Bloque 23	CGC	Argentina	Resistencia	Quichua Achuar Shuar	-
Bloque 24	Burlington	Canadá	Resistencia	Achuar Shuar	-
Bloque 28	-	-	Resistencia Corrupción	Quichua Colonos	Parque Nacional Llanganates

Fuente: <http://www.accionecologica.org/petroleo6.htm>

Elaboración: Acción Ecológica, diciembre 2001

¹⁶⁷ La explotación petrolera moderna comienza con la exploración a través de la reflexión sísmica, en donde fuertes detonaciones son utilizadas para crear imágenes tridimensionales de las formaciones geológicas.

¹⁶⁸ Para determinar si un área contiene recursos económicamente viables de petróleo, se deben realizar perforaciones profundas y pruebas para determinar la calidad del hidrocarburo.

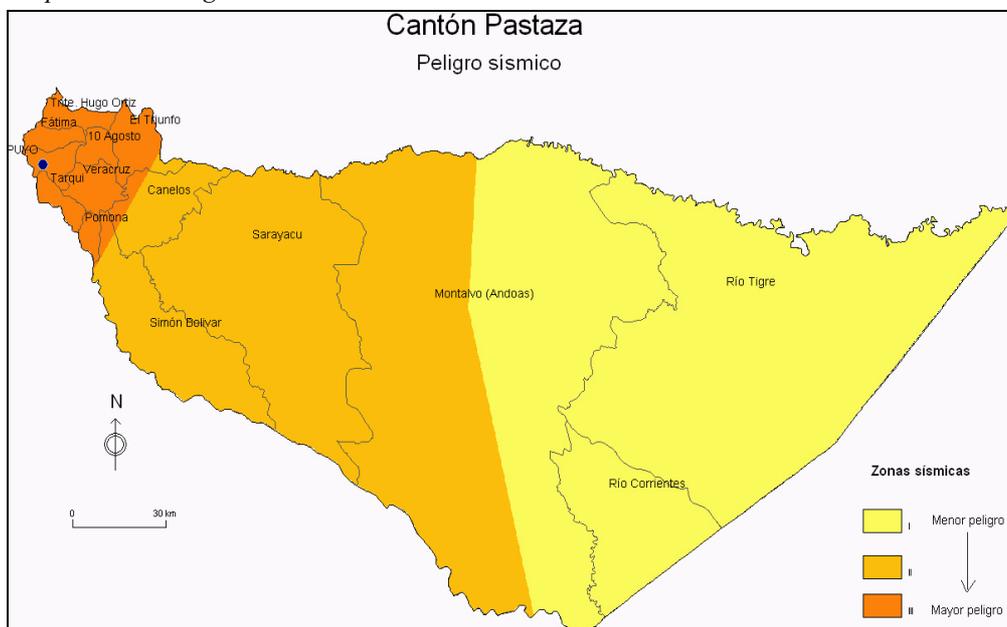
¹⁶⁹ Desde la nueva Constitución de 1998 se necesita la autorización de la población para: 1) explotar recursos naturales que se tienen en sus terrenos y; 2) construir algo que puede afectar el medioambiente como la calidad de vida de las poblaciones.

¹⁷⁰ El pueblo de Sarayacu ha manifestado los agravios sufridos por el pueblo amazónico desde la operación del grupo Soldati (atropellos, violación de los derechos humanos, violación del medio ambiente) y hace un llamado sobre las implicaciones de la reactivación de las actividades en el bloque 23 a partir de diciembre 2003 (carta del Pueblo Kichwa de Sarayacu a Norberto Morita Southern Cross Capital Mngt. del 19 de septiembre del 2003). Por su parte el Gobierno Nacional ha ofrecido a las compañías la militarización del territorio a fin de garantizar su operación.

4.3.5 Impactos ambientales

De modo general, la región amazónica es la menos expuesta a riesgos naturales en todo el país¹⁷¹. Sin embargo en el cantón Pastaza se puede hablar de peligro sísmico, siendo la parte donde existe mayor concentración de población, la que se encuentra en la zona III de mayor peligro.

Mapa No.15: Peligro sísmico en el cantón Pastaza



Fuente: SIISE-INFOPLAN. Mapas elaborados en Savane
Elaboración: Tania Serrano, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Las zonas en peligro potencial de inundación se encuentran en las riberas del río Pastaza, es decir en el límite entre el cantón Pastaza y la provincia de Morona Santiago. Factores que pueden determinar un proceso de inundación en la zona están asociados con una posible erupción del volcán Tungurahua, o un nuevo episodio del fenómeno de El Niño como en 1992-1993.

En cuanto a los riesgos de origen antrópico, según el responsable del Departamento de Desarrollo Rural del Consejo Provincial, los principales problemas ambientales en la provincia se evidencian también en el cantón Pastaza. Estos son: la explotación desmedida de recursos renovables –sobre todo madera, cuya explotación es difícilmente controlable debido al número reducido de regentes forestales (7 para toda la Provincia) pero también los suelos, cuya baja productividad refleja la erosión creada por actividades agropecuarias-, la contaminación de recursos hídricos (sobre todo para poblaciones ubicadas en la parte baja de las cuencas hidrográficas), los problemas asociados con la actividad petrolera (asignación de bloques a compañías petroleras, falta de garantías para la preservación de los ecosistemas y el ambiente de las comunidades indígenas) y la pérdida de biodiversidad (afectando especies en vías de extinción).

¹⁷¹ El mapa elaborado por el SIISE corresponde a un primer intento de síntesis de las amenazas de origen natural en el Ecuador. Se sobrepusieron 6 tipos de amenazas (peligro sísmico, volcánico, inundación, deslizamiento, sequía y tsunami). Se nota que la mayor parte del territorio nacional está expuesta a una o varias amenazas de origen natural y que la región amazónica parece ser la menos expuesta. La región Costa puede estar afectada por las inundaciones, las sequías, los tsunamis, los movimientos en masa y corresponde a una zona de alto peligro sísmico. En lo que se refiere a la Sierra, las amenazas corresponden a las erupciones volcánicas y a los sismos en la parte Central y Norte, y a movimientos en masa y peligro de sequía en el Sur. Las Galápagos, por su parte, son relativamente secas y los peligros geofísicos son relativamente altos (sobre todo sísmicos).

4.3.6 Dimensión político-institucional

a. Estructura institucional

El orgánico funcional del Municipio de Pastaza refleja un mayor desarrollo institucional que otros municipios del mismo tamaño, no solo respecto a la región amazónica sino en el contexto nacional. Evidentemente este mayor desarrollo está vinculado, por un lado, al hecho de que la cabecera cantonal es al mismo tiempo capital provincial, y por otro lado al rol de eje regional que cumple Puyo para la zona centro norte de la amazonía. Vale la pena resaltar la existencia de una Dirección de Planificación que aparece relativamente consolidada al contar con dos dependencias (Estudios y proyectos; Control y evaluación). Por otra parte, aún cuando se encuentren subordinadas a la Dirección de Obras Públicas, la existencia de una dependencia de Desarrollo Comunitario (que atiende mayormente a las áreas rurales) y otra de Áreas Naturales muestran por lo menos la intención municipal de desarrollar acciones tendientes a la participación y a la atención de la ecología. Por otra parte la dirección financiera se ha estructurado en varios departamentos que facilitan una mejor gestión municipal.

Sin embargo, no se han previsto cambios que permitan preparar la estructura municipal para asumir servicios en el proceso de descentralización, salvo el área de turismo. A la fecha, una propuesta para la reestructuración se encuentra en estudio, el cambio principal sería la transformación de la actual Dirección de Educación, Cultura y Turismo en la Dirección de Desarrollo, que incluiría la atención al desarrollo turístico, pequeña empresa y artesanía.

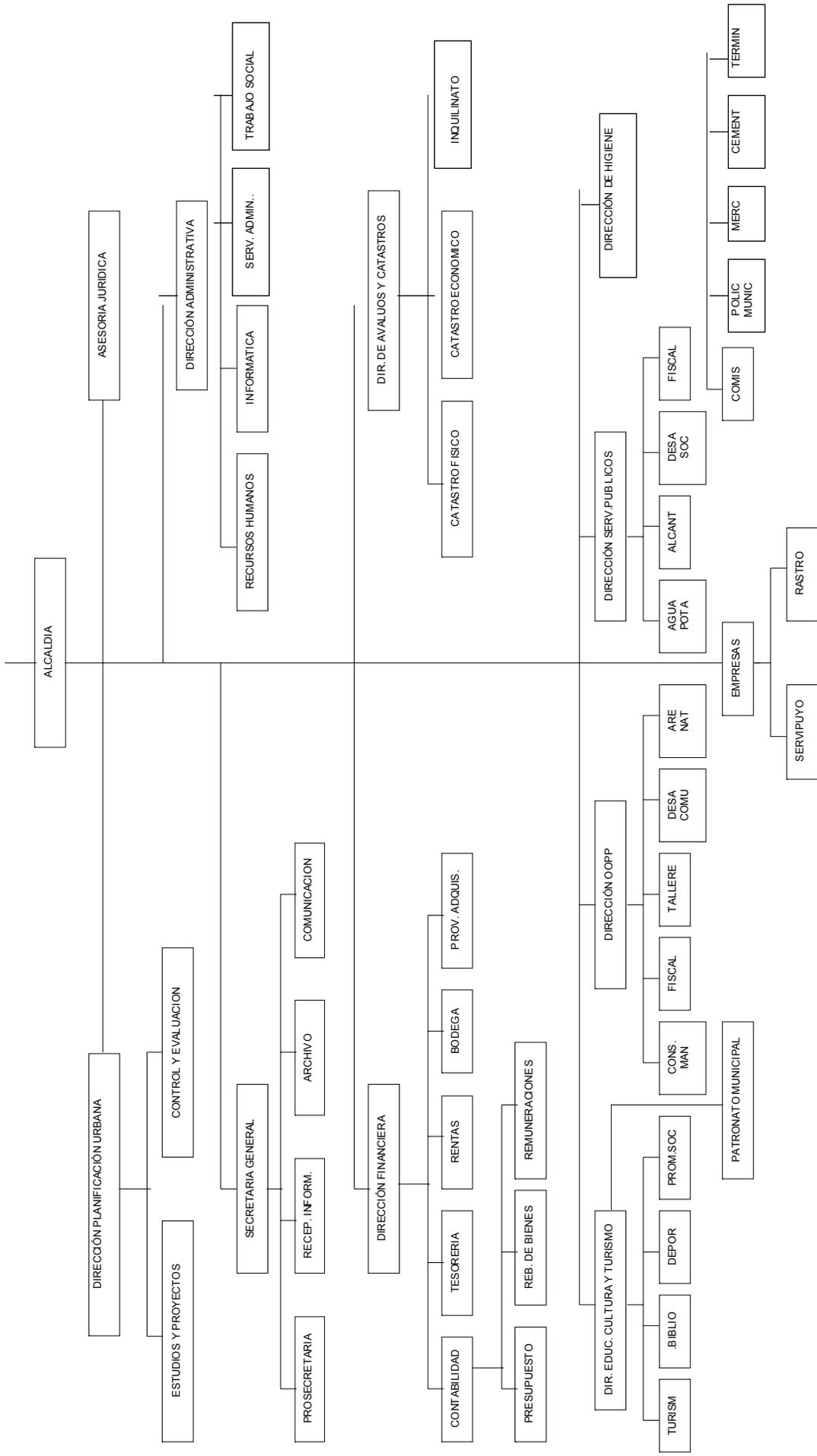
El presupuesto municipal cuenta con recursos provenientes por una parte de la recaudación directa, como tasas de agua o recolección de basura, impuestos, contribuciones especiales de mejoras de alcantarillado, adoquinado y rentas patrimoniales por arrendamiento de terrenos, maquinaria, etc. (constituyen 8% del presupuesto). Por otra parte, cuenta con recursos provenientes de las transferencias estatales: un poco más del 50% del presupuesto municipal proviene de la Ley del 15% asignada por el Estado¹⁷², 30% se obtiene con la ley 010¹⁷³ de la venta de petróleo y 12% se obtiene entre los otros rubros (2% del Estado¹⁷⁴, Fondo de Salvamento para rehabilitación de centros históricos y ley 040 para la región amazónica).

¹⁷² Del presupuesto general del Estado, 15% se destina a los organismos seccionales.

¹⁷³ Ley especial para la región amazónica.

¹⁷⁴ Del presupuesto general del Estado, 2% les corresponde a las capitales de provincia (se hace un cálculo dependiendo del número de habitantes de las provincias).

Figura No. 11: Organigrama del Municipio de Pastaza



b. Gestión del territorio

La Ley de Régimen Municipal faculta a las municipalidades a realizar el avalúo general de la propiedad urbana. Así, en 1997, el Municipio firma la Ordenanza de “Implantación del catastro urbano de la ciudad de Puyo”.

Para el período 2000-2010, el Plan de Desarrollo Estratégico del cantón Pastaza integra la reglamentación urbana. El Plan se realizó en el marco de un convenio con la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades, que tiene como objetivo principal el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el establecimiento de un marco operativo para la “modernización, descentralización, eficiencia y efectividad; así como construir una cultura de participación social y sostenibilidad en las áreas social, económica, política, turística, ambiental y de gobernabilidad a nivel local”. Sus principales líneas son la definición del planeamiento y gestión, la clasificación y el uso del suelo urbano.

Así, en enero del 2001, se emitió la ordenanza del nuevo límite urbano. Se prevé una urbanización progresiva durante los próximos 15 o 20 años en 3 etapas de 5 años. Se prevé también una zona de “expansión urbana”, que incluye sectores urbanos, rurales y áreas de protección ecológica en las estribaciones, que contará con un control sobre el uso del suelo. Se contrató al Instituto Geográfico Militar para levantar el catastro urbano de la ciudad de Puyo con un doble propósito: por un lado, desarrollar algunas herramientas de planificación, y por otro actualizar los registros y valores que permitan una eficiente recaudación de impuestos.

También, según la proposición del Plan de Desarrollo Estratégico, la municipalidad ha publicado la ordenanza que declara la ciudad de Puyo como “Centro de Desarrollo de Emergencia”, de conformidad con lo que establece el Art. 226¹⁷⁵ de la Ley de Régimen Municipal de 1991.

En lo que se refiere a las parroquias rurales, se creó una partida denominada “Obras en parroquias” en la Jefatura de Desarrollo Comunitario, para lo cual se asignan aproximadamente USD 10000 anuales a cada una de las parroquias. Las peticiones y demandas deben hacerse directamente a las Juntas Parroquiales, éstas las priorizan y luego se lleva la demanda al Municipio quien ejecuta las obras.

También la OPIP realiza varias actividades en su área de influencia, en el sector rural y en la cabecera cantonal, que incluye estudios sobre ordenamiento territorial¹⁷⁶ y otras actividades como el Centro de Fátima que es un lugar para crianza y manejo de animales propios con problemas de supervivencia; el mantenimiento de un servicio de transporte aéreo; la Cooperativa de Ahorro y Crédito que cuenta con 2000 socios en su mayoría mujeres; la agencia de turismo Atacapi Tours y; algunos procesos de capacitación.

Existen otros planes elaborados por organizaciones indígenas, uno de estos es el Plan de Desarrollo Local de las Comunidades Indígenas de las Zonas de Amortiguamiento elaborado por el PRODEPINE en el año 2000 y que corresponde a FENAQUIPA, ASODIRA, AIEPRA y FEDECAP.

Por tanto el problema de gestión no tiene que ver con la falta de instrumentos, proyectos o planes, sino más bien con una sectorialización institucional y territorial. Cada organización trabaja por su cuenta y en ciertos lugares, por ejemplo, los planes de los organismos gubernamental y municipal se enfocan

¹⁷⁵ “Las ciudades de más de 25 000 habitantes, cuyo normal desarrollo se vea afectado, elevado por la falta de planeamiento, elevado déficit de vivienda y crecimiento demográfico extraordinario, serán declaradas por la municipalidad respectiva, centros de desarrollo urbano de emergencia y se acogerán al régimen especial de medidas de control que se establecen en esta sección”.

¹⁷⁶ El Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Territorio Indígena de Pastaza (PMRNTIP) (1999-2001) coordinado por la OPIP y financiado por la Unión Europea planteó como líneas de acción las siguientes: a) Planeación territorial; b) Mejoramiento de la calidad de vida; c) Fortalecimiento de las capacidades locales para el manejo de recursos naturales; d) Fortalecimiento socio-organizativo y; e) Coordinación con actores relevantes (Silva, 2003).

básicamente en la zona urbana de Puyo y de las parroquias cercanas y se ocupan muy poco de la zona de llanura, habitada sobre todo por pueblos indígenas. De la misma manera, cada pueblo, nacionalidad indígena y organizaciones que los representan, han elaborado planes y diagnósticos exclusivos de cada uno, sin vinculación con las zonas urbanas pobladas por mestizos. También hay una superposición de ciertas funciones (cuando el Municipio como el Consejo Provincial realizan inversiones de infraestructura para agua potable por ejemplo) que podrían ser mejor articuladas.

c. Principales innovaciones institucionales en el marco de la descentralización

El Municipio de Pastaza ha generado un conjunto de innovaciones institucionales¹⁷⁷ que se han ido consolidando en el cantón en este último tiempo.

En primer lugar se ha creado la Dirección de Educación, Cultura y Turismo. Luego, siguiendo los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal 2000-2010, la municipalidad ha empezado dos programas relacionados con desarrollo turístico: 1) el parque acuático y Malecón del Río Puyo, con fondos del ECORAE, del Banco del Estado y del Fondo de Solidaridad y; 2) el desarrollo de una área recreativa para ecoturismo del Río Sandalias. Existe también un proyecto de rescate de lugares arqueológicos de Cisne e Isla, que cuenta con la participación del Patrimonio Cultural. Así, se puede ver claramente que el énfasis del Municipio está en la promoción del ecoturismo.

Al nivel rural, la Dirección de Obras Publicas cuyo objetivo es atender a las 13 Juntas Parroquiales, comunidades y barrios marginales en cuanto a alumbrado y canchas deportivas, baterías sanitarias, agua entubada, comedores escolares y donación de material escolar, ya inició algunas obras a través de la Jefatura de Desarrollo Comunitario.

Paralelamente, en el año 2000 se creó el Departamento de Desarrollo Rural Sustentable dentro de la estructura del Consejo Provincial, que se vincula con el desarrollo de las actividades productiva, turística y de medio ambiente en las zonas rurales. Esto hace parte del proceso de descentralización y planeamiento con 22 temas, que el Ministerio de Turismo ha emprendido con asistencia técnica de la GTZ.

4.3.7 Dimensión socio-cultural

a. Tejido social, organizativo e institucional

Sobre la base de información proporcionada por actores locales¹⁷⁸, se ha elaborado un listado de organizaciones e instituciones con incidencia en el cantón.

En una primera aproximación, puede decirse que el tejido social es muy amplio y tiene profunda raigambre, tanto en la zona urbana como rural, pues las redes de solidaridad expresan fuertemente características socioculturales de la vida social, especialmente en zonas indígenas.

El tejido organizativo tiene una presencia amplia, igual en el campo que en la ciudad. En el campo, además, son presentes dos formas de organización, la que expresan las nacionalidades indígenas (pobladores ancestrales del lugar), y la de los colonos que han llegado a la zona después de los procesos de reforma agraria y colonización (en 1964 y 1973).

¹⁷⁷ Sobre los aspectos más relevantes de innovación institucional, ver también el Anexo 8.5.3.

¹⁷⁸ Se trata de los participantes en la elaboración del Plan de Desarrollo Estratégico del cantón Pastaza.

La Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), fundada en 1979, agrupaba a las seis nacionalidades existentes en la provincia. Sus objetivos han sido legalizar los derechos a la tierra, vigilar la preservación de la cultura y la lengua y fomentar la unidad entre los pueblos indígenas. El proceso de legalización del territorio comenzó en los primeros años de los noventa y se consolidó con la aprobación de la Constitución de 1998, en la que se reconocen las circunscripciones territoriales de los pueblos indígenas como parte del ordenamiento jurídico nacional. Las nacionalidades indígenas de Pastaza tienen un territorio legalizado de 1 116 000 ha., pero la zona fronteriza con Perú (alrededor de 600 000 ha., en las que habitan los pueblos quichuas) aún no ha sido legalizada. Actualmente, la cuestión de las petroleras, la presencia de evangélicos y de partidos políticos han debilitado el poder de la OPIP de aglutinar los grupos indígenas en sí con objetivos comunes. Pero esto no constituye un debilitamiento del proceso organizativo indígena sino el fortalecimiento de la organización de los diferentes pueblos y nacionalidades. De esta manera, la OPIP se fue dividiendo en: la Federación Indígena de Nacionalidades Achuaras del Ecuador-FINAE; la Organización de Nacionalidades Záparas del Ecuador-ONZAE; la Organización Shiwiar de Pastaza de la Amazonía Ecuatoriana-ONSHIPAE; la Federación de Nacionalidades Shuar de Pastaza-FENASHP y; la Organización de Nacionalidades Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana-ONHAE.

De igual manera, hay una fuerte presencia de instituciones, tanto estatales como privadas, igual locales que extra locales. Puyo, la cabecera cantonal, es quizás la ciudad amazónica que posee el más amplio y consolidado tejido institucional. Sin embargo, las relaciones entre sus distintos componentes pocas veces entrañan trabajo coordinado. Estos vínculos están atravesados por el avance de los procesos de descentralización y, consiguientemente, la transferencia de algunas competencias desde el gobierno central hacia la municipalidad.

Cuadro No.117: Tipología de actores organizados (tejido organizativo e institucional) en el cantón Pastaza

Los actores económicos		
<i>Gremios y grupos empresariales</i>	Taxi Mariscal	Mecánicos
Cámara de Turismo	Taxi Puyo	Hoteleros
Cámara Artesanal	Taxi Terminal Terrestre	Sastres
Cámara de la Pequeña Industria	Cooperativa San Francisco Oriental	Cerámica y tallados
Cámara de Comercio	Cooperativa Centinela del Oriente	Mujeres
ARTEBAP	Compañía Reina Cumandá	
	Compañía Alpayan	<i>Asociación de profesionales</i>
<i>Asociaciones de comerciantes</i>	Compañía Cordero Guerra	Colegio de Arquitectos
Minoristas 24 de Mayo		Colegio de Ingenieros
La Bahía	<i>Organización de trabajadores</i>	Colegio de Abogados
22 de Agosto	Asociación de empleados del municipio	Colegio de Odontólogos
Betuneros	Sindicato de trabajadores del municipio	Colegio de Contadores
Vendedoras en transporte	Aso. Empleados Consejo Provincial	Colegio de Médicos
Matarifes y expendedores de carne	Sindicato Trabajadores C. Provincial	
Cangrejeros	Sindicato de trabajadores de salud	<i>Bancos y cooperativas</i>
10 de agosto	Sindicato de trabajadores OOPP	Cooperativa San Francisco Ltda.
Mercado Central	Aso. Empleados MAG	Cooperativa 29 de octubre
	Empleados Públicos de Pastaza	Banco de Fomento
<i>Transporte</i>		CACPE
Taxi Los Tayos	<i>Organizaciones de artesanos</i>	Banco Internacional
Taxi 12 de Mayo	Junta de Artesanos	Palati OPIP Ltda.
	Albañiles	Cooperativa pequeña empresa
Los actores socioterritoriales		
<i>Organizaciones barriales</i>		
Barrio Amazonas, Barrio Central 12 de mayo, Barrio Ciudadela del Chofer, Barrio Cumandá, Barrio El Dorado, Barrio El Recreo, Barrio Intipungo, Barrio La Merced, Barrio Las Palmas, Barrio La Unión, Barrio La Libertad, Barrio Mariscal, Barrio México, Barrio Miraflores, Barrio Nuevos Horizontes, Barrio Obrero, Barrio Santo Domingo de Guzmán, Barrio Simón Bolívar, Barrio Vicentino		
<i>Organizaciones parroquiales (rurales)</i>		
Junta Parroquial de Teniente Hugo Ortiz, Junta Parroquial de Fátima, Junta Parroquial de Tarqui, Junta Parroquial de Veracruz, Junta Parroquial de 10 de agosto, Junta Parroquial de El Triunfo, Junta Parroquial de Simón Bolívar, Junta Parroquial de Canelos, Junta Parroquial de Sarayacu, Junta Parroquial de Río Tigre, Junta Parroquial de Río Corrientes, Junta Parroquial de Montalvo, Junta Parroquial de Pomona		
<i>Nacionalidades indígenas</i>		
Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP, Asociación Shuar, Nacionalidad Shiwiar, Asociación de Nacionalidades Záparas de Pastaza, Federación de Indígenas Achuar del Ecuador, Organización de Nacionalidades Huaoranis Asociadas del Ecuador		
Otros actores sociales		
<i>Asociaciones y centros culturales</i>		<i>Deportes</i>
Casa de la Cultura Ecuatoriana		Federación Deportiva Cantonal
Los actores institucionales		
<i>ONGs y voluntariado</i>	Escuela Politécnica Tecnológica Equinoccial	<i>Los actores estatales</i>
Fundación Ola Vida	Escuela Politécnica Javeriana	Gobierno Municipal de Pastaza
Fundación Arutam	Universidad Estatal de Bolívar	Gobernación de Pastaza
Fundación Yawa Jee	Universidad Indígena Amazónica	Prefectura de Pastaza
CEDIME	Universidad particular de Loja	Corte Superior de Justicia
Tierra verde		Dirección Provincial de Educación Hispana y Dirección Bilingüe
AZODIRA	<i>Medios de comunicación</i>	Dirección Provincial de Salud
Cruz Roja	Radio Mía	Dirección Provincial del Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Radio Bonita	Dirección Provincial ECORAE
<i>Educación</i>	Radio Nina	Hospital del IESS
Colegio Provincial Pastaza	Radio Aventura	ANDINATEL
Colegio 12 de mayo	Radio Mega Estación	Instalaciones militares
Colegio Primero de Mayo	Radio Tricolor	Cuerpo de bomberos
Colegio Juan León Mera	Radio Puyo	
Colegio Jorge Icaza	Radio Olímpica	
Colegio San Jacinto	Radio Hechizo	<i>Los actores políticos</i>
Instituto Técnico Superior NS Pompeya	Radio Encanto	Democracia Popular, Izquierda
I.T.S. San Vicente Ferrer	Radio Santuario	Democrática, Movimiento Popular
I.T.S. Francisco de Orellana	Periódico Oriental	Democrático, Partido Social Cristiano,
Instituto Camilo Gallegos	Periódico Eventos	Pachakutik, Partido Liberal, Partido
Universidad de los Andes	Periódico Amanecer	Conservador, Partido Roldosista,
Uniandes	Diario Los Andes	Ecuatoriano, Partido Socialista Ecuatoriano,
Universidad Salesiana		Partido Libertad

Una segunda aproximación¹⁷⁹ al entramado de relaciones sociales e institucionales nos permite observar la percepción que tienen esos actores de sus vínculos y jerarquías.

En Puyo los sectores institucionales son los que mantienen primacía de poder, en especial por tratarse de una capital de provincia que, por lo tanto, cuenta con muchas dependencias gubernamentales. Eso se traduce en número de empleados y trabajadores, en inversiones y por tanto en una fuerte presencia en la vida local. Además, no existen grupos económicos suficientemente grandes como para disputar el poder. Por eso, el Municipio, el Consejo Provincial y los militares (presencia del Estado central) son vistos como los actores que poseen mayor poder.

*Cuadro No.118: Grado de poder de actores**

1	Municipio
2	Consejo Provincial
3	Militares
4	Transportistas

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales tienen mayor poder

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En cuanto a la cercanía al desarrollo local, nuevamente los gobiernos seccionales autónomos son percibidos socialmente como los actores más directamente vinculados a las acciones y posibilidades de desarrollo local (ambos han elaborado planes y programas de desarrollo). Enseguida se ubican las organizaciones no gubernamentales y los grupos económicos. Resalta el hecho, en cambio, de que actores (como los militares) a los que se reconoce un grado alto de poder no sean visto como vinculados al desarrollo local.

*Cuadro No.119: Grado de cercanía al desarrollo local**

1	Municipio
2	Consejo Provincial
3	ONGs
4	Grupos económicos
5	Comerciantes
6	Organizaciones barriales y parroquiales
7	Nacionalidades indígenas
8	Transportistas
9	Medios de Comunicación
10	Militares

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales muestran interés por el desarrollo local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Respecto a la identificación de los actores con la realidad cantonal, los gobiernos seccionales autónomos también ocupan el primer lugar. Las nacionalidades indígenas aparecen relegadas, lo que podría ser por las dificultades para el establecimiento de nexos interculturales (problema generalizado en aquellas zonas donde conviven mestizos e indígenas).

¹⁷⁹ Estimaciones realizadas en base a 25-30 entrevistas a actores del sector productivo, institucional y social, en el marco de la investigación CIUDAD-LaSUR.

Cuadro No.120: Grado de localidad de los actores*

1	Municipio
2	Consejo Provincial
3	Transportistas
4	Juntas Parroquiales
5	Nacionalidades indígenas

* Mientras más se acerque al 1 los actores locales se identifican con la realidad local

Fuente: Entrevistas a actores claves, mayo 2002

Elaboración: Mario Vivero, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b. Sistema de actores

1) Una aproximación a la sociedad (el “tejido social”)

Como en los otros casos estudiados, aquí nos interesamos en los niveles de confianza y de identificación de la gente con los vecinos (en el sentido largo de la sociedad local), con la familia y con las “élites” locales. De cierto modo, esto nos permite acercarnos a las relaciones que constituyen las bases del tejido social.

Un buen porcentaje de los habitantes del cantón Pastaza se siente “satisfecho” de su localidad (7 de cada 10 personas contesta estar “muy satisfecho” o “algo satisfecho”). Es interesante señalar cómo los valores de alta y mediana satisfacción se invierten en el campo respecto de la ciudad: la respuesta “muy satisfecho” que predomina en el campo mostraría que una mayor relación afectiva con su localidad se ha ido desarrollando en los ambientes rurales, lo que es más débil en la ciudad. Sin embargo, no puede pasarse por alto que otra cuarta parte dice sentir “poca” satisfacción con su localidad. Todo esto significa que, si bien existe en la mayoría de la población una identificación positiva con la localidad –mayor en el área rural-, también hay una brecha de descontento.

Cuadro No.121: Grado de satisfacción con la localidad

		¿Hasta qué punto se siente satisfecho de su localidad?					Total
		muy satisfecho	algo satisfecho	poco satisfecho	nada satisfecho	ns/nc	
AREA	Urbana	27.8%	42.9%	22%	4.5%	2.7%	100%
	Rural	40.1%	29.5%	23.5%	6.8%	-	100%
Total		31.5%	38.9%	22.4%	5.2%	1.9%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Ahora, algo más de la tercera parte de encuestados cree que los habitantes del cantón cumplen con las leyes (el porcentaje es mayor en el campo que en la ciudad) y habrá que tener en cuenta que una décima parte prefiere omitir su opinión al respecto. Nos parece que la ausencia de respuesta no es una ausencia de opinión, sino que muestra cierto sentido de lejanía; refleja, por tanto, una actitud de resguardo frente al tema y lo que él implica. Los ciudadanos, pues, no asumen que la ciudadanía tenga un comportamiento de adhesión a la normativa jurídico-legal, ni identificación con ella. Por supuesto, esto no quiere decir que haya necesariamente una relación de oposición con la normativa legal, sino una de exterioridad.

Cuadro No.122: Percepción sobre el cumplimiento de leyes

		¿Las personas de este cantón cumplen las leyes?			Total
		de acuerdo	desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	35.2%	54.2%	10.6%	100%
	Rural	43.1%	46%	10.9%	100%
Total		37.6%	51.8%	10.7%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En cuanto a la confianza que tiene la gente en sus convecinos, se observa que algún nivel de confianza en los demás existe para la mitad de los encuestados, con apenas un cuarto que le ve como “muy confiables”. Puede observarse que una mayor confianza en los vecinos se ha desarrollado en el campo. Sin embargo, también es en el campo donde se ha desarrollado una mayor resistencia a otorgar al prójimo el beneficio de la duda (algo confiables), mucho más se extiende en las áreas urbanas del cantón.

Cuadro No.123: Nivel de confianza en la gente de la localidad

		¿La gente de aquí es...					Total
		...muy confiable?	...algo confiable?	...poco confiable?	...nada confiable?	ns/nc	
AREA	Urbana	26.6%	30.6%	31.5%	10.9%	0.4%	100%
	Rural	31.4%	16.1%	35%	17.4%	-	100%
Total		28%	26.2%	32.6%	12.9%	0.3%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Esto coincide con los resultados de las percepciones sobre conductas de interacción. Aproximadamente las dos terceras partes de los encuestados opinan que la gente del cantón se preocupa sólo por sí misma y por sus intereses particulares –opinión que es claramente mayor entre los moradores urbanos (sin embargo, más de la mitad de los habitantes rurales coinciden con ellos).

Cuadro No.124: Percepción de las conductas de interacción

		¿Cree que la gente de aquí...			Total
		...se preocupa sólo por sí misma y por sus propios intereses?	...es solidaria y trata de ayudar a sus vecinos?	ns/nc	
AREA	Urbana	68.8%	29.7%	1.5%	100%
	Rural	55%	40.7%	4.3%	100%
Total		64.6%	33.0%	2.4%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Ahora, si la sociedad que uno comparte provoca igual identificación que sospecha, la familia, como en los otros casos, tiene mayor confianza. Tres cuartas parte de encuestados dicen confiar “mucho” en la familia, y aun otro décimo afirma tener “algo” de confianza en ella. Finalmente, 9 de cada 10 tienen algún grado de confianza en la familia (con una leve superioridad en la zona urbana).

Cuadro No.125: Confianza en la familia

		¿Hasta qué punto confía en la familia?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	76.8%	13.3%	6.3%	2.1%	1.6%	100%
	Rural	73.3%	12.2%	12%	2.5%	-	100%
Total		75.8%	12.9%	8%	2.2%	1.1%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Otros casos son los poderosos. Apenas un décimo de encuestados confía “mucho” en la empresa privada, mientras que algo menos de un quinto tiene alguna confianza. Eso muestra una distancia, pero aún hay más: en consonancia con lo anterior, 3 de cada 4 personas encuestadas piensa que la mayoría de gente que tiene poder trata de explotar a los demás. No hay diferencias sustantivas al respecto entre la población urbana y la rural.

Cuadro No.126: Percepción sobre las elites

		La mayoría de la gente que tiene poder tratar de explotarle?			Total
		de acuerdo	desacuerdo	ns/nc	
AREA	Urbana	75.1%	24%	0.9%	100%
	Rural	77.6%	20.5%	1.9%	100%
Total		75.9%	22.9%	1.2%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

2) *Una aproximación a la institucionalidad social (el “tejido organizativo”)*

Primero, en el cantón Pastaza se observa un nivel de participación alto comparado con lo que se verifica en otros lugares del país: una cuarta parte de los encuestados dice participar en alguna de las diversas formas asociativas generadas. El índice de organización urbano no dista demasiado del índice de organización rural, por lo que se deduce que la sociedad urbana ha logrado tejer una red organizativa relativamente importante, lo que ha de tenerse en cuenta sobre todo si consideramos que en muchas partes se verifica un movimiento de desagregación de la población en las ciudades.

Cuadro No.127: Pertenencia a organizaciones sociales

		¿Pertenece a alguna organización social?		Total
		sí	no	
AREA	Urbana	22.7%	77.3%	100%
	Rural	29.8%	70.2%	100%
Total		25%	75%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Al parecer, el empleo público tiene mucho que ver en esta situación, lo que se expresa, por otro lado, en la presencia significativa que tiene la organización sindical.

Cuadro No.128: Participación por tipo de organización social (en % de participantes)

	Área urbana	Área rural
Comité iglesia o templo	14.9%	7.5%
Asociación de padres de familia	4.6%	4.9%
Juntas promejoras para la comunidad	4.2%	45.8%
Sindicato	37.8%	9.8%
Cooperativa	14.7%	4.2%
Asociación cultural/artística	1.9%	0.9%
Club deportivo	14.2%	7.8%
Partido político	1%	1.1%
Otro	6%	17.9%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Otro detalle de importancia, respecto a la presencia de redes organizativas, es que la participación se ha convertido en una “experiencia cotidiana” más o menos regular para aquellos que participan (80% de los participantes rurales y 85% de los participantes urbanos están vinculados por lo menos una vez al mes con actividades de sus organizaciones).

La confianza que la gente guarda en esas organizaciones es importante, aunque no mayoritaria: casi 4 de cada 10 personas encuestadas tiene “mucho” o “algo” de confianza en las organizaciones. Resalta el hecho de que la confianza es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. En cambio, la participación es mayor en el campo que en la ciudad, por lo que se evidencian dos patrones distintos de relación con las organizaciones propias: en el campo, tiene una mayor relación con la participación, deviene más de la práctica. En la ciudad, en cambio, la relación con las organizaciones es más indirecta, de modo que su legitimidad tendrá un carácter más bien representativo que participativo. Las organizaciones que mejor imagen tienen en la población son los clubes deportivos, seguidos por las asociaciones de padres de familia y los comités promejoras de la comunidad.

Cuadro No.129: Nivel de confianza en las organizaciones sociales

		¿Hasta qué punto confía en las organizaciones sociales?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	8.6%	33.2%	34.7%	18.6%	5%	100%
	Rural	7.9%	22.8%	31.1%	29.2%	8.9%	100%
Total		8.4%	30.1%	33.6%	21.8%	6.1%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

En resumen, la gente se siente cercana a este primer nivel de institucionalidad de la sociedad civil, sus propias organizaciones. Se trata de una cercanía diferenciada en el campo y en la ciudad. En las áreas urbanas rebasa, en general, las fronteras de la participación directa; en el campo, la cercanía tiene un vínculo mucho más estrecho con la experiencia participativa.

3) Las instituciones sociales que llegan desde fuera

La iglesia es, fuera de la familia, la institución que concita una mayor credibilidad (pero no es mucho más que la confianza en las organizaciones sociales de mayor credibilidad).

En cuanto a los medios de comunicación, los más utilizados para enterarse de problemas nacionales son la televisión (entre 8 y 9 encuestados de cada 10, casi universal en el ciudad), la radio (las tres cuartas partes) y los periódicos (un tercio de los encuestados, índice que es mayor en la ciudad que en el campo). Las conversaciones con vecinos representan una cuarta parte de los encuestados. Al contrario, en los problemas locales se utiliza más este medio de comunicación (6 de cada 10, más en el campo que en la ciudad) después de la radio (para tres cuartas partes de los encuestados, índice mucho mayor en las áreas urbanas).

4) *Los “espacios públicos”: la participación comunitaria y la asamblea cantonal*

a) *La participación comunitaria*

En el cantón Pastaza, las formas más usuales de participación son los vínculos que se establecen a través de prácticas sociales establecidas por la cultura social, como el trabajo comunitario o minga, más comunes en el campo que en la ciudad, pero también a través la asistencia a reuniones con el alcalde u otras autoridades, el recurso del trabajo propio como contraparte comunitaria a las obras ejecutadas por los gobiernos locales, etc.

Cuadro No.130: Tipos de participación (en % de participantes)

	Total	Urbano	Rural
Trabajo o mano de obra	31.1%	20.1%	56.6%
Materiales o dinero	16.3%	13.4%	22.9%
Asistencia a reuniones	37.0%	26.6%	61%
Gestión de obras	20.1%	15.6%	30.6%
Definición de proyectos	15.2%	12.9%	20.5%
Reuniones convocadas por el Alcalde u otras autoridades	25.5%	20.2%	37.9%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

b) *La asamblea cantonal*

La encuesta CIUDAD-LaSUR fue realizada en noviembre 2002, es decir un año antes de la Primera Asamblea Cantonal de Pastaza, por lo que no tuvimos resultados relativos al tema (sin embargo, el proceso es detallado en el Capítulo 5).

5) *Las intermediaciones del sistema político*

Aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados piensan que los políticos son corruptos. Una porción similar, incluso mayor (8 de cada 10), cree que los políticos locales gobiernan sólo para algunos; y la sospecha se encuentra más extendida en la ciudad que en el campo. Si la brecha está presente al considerar a los agentes de representación, esta se refuerza si consideramos el ejercicio administrativo de la política. Por tanto, una brecha de expresión y de representación une y separa a la sociedad civil de la sociedad política.

No obstante, se piensa mayoritariamente que el voto es importante (7 de cada 10).

Esto puede reflejar una falta de autoestima combinada a la expectativa de que alguien sea capaz de representarnos. Así se mantiene el actuar por interpuesta persona y se mantiene la representación, pero estos mecanismos están en crisis porque está erosionada su legitimidad.

6) *La institucionalidad estatal*

El Estado nacional carece de legitimidad social (confían “mucho” 10 de cada 100 personas). Entre los componentes del sistema estatal central, solamente el ejército recoge cierto nivel de confianza de la población (casi 3 de cada 10 dice confiar “mucho” en él), lo que tiene que ver con el particular papel que han jugado las fuerzas armadas en la conciencia del ecuatoriano medio.

Los gobiernos locales tienen una mejor imagen (casi una cuarta parte dice confiar “mucho” en el Municipio y una quinta parte en el Consejo Provincial). 12 de cada 100 encuestados creen que el Alcalde y el Consejo responden “siempre” o “la mayoría de las veces” a lo que el pueblo quiere. Sin embargo, aproximadamente una cuarta parte se ubica entre quienes opinan que las autoridades locales no responden “nunca” o “casi nunca” a lo que el pueblo quiere.

Cuadro No.131: Percepción sobre las respuestas del gobierno local

		¿El Alcalde y el Concejo Municipal responden a lo que el pueblo quiere?					Total
		siempre	la mayoría de las veces	de vez en cuando	casi nunca	ns/nc	
AREA	Urbana	2.6%	6.2%	45.7%	23.2%	22.3%	100%
	Rural	4.8%	8.1%	47%	20.7%	19.4%	100%
Total		3.3%	6.8%	46.1%	22.5%	21.4%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

Aunque el grado de confianza es similar para las instituciones del gobierno local y para las organizaciones sociales, sucede que la imagen de las organizaciones crece cuando la gente piensa en asociaciones específicas, mientras que tiende a descender cuando se piensa en actos concretos de los gobiernos locales.

Cuadro No.132: Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales

		¿Confía en el manejo de fondos por parte del Municipio?					Total
		mucho	algo	poco	nada	ns/nc	
AREA	Urbana	3.7%	21.2%	39.7%	33.5%	1.8%	100%
	Rural	3.2%	20.3%	34.7%	37.1%	4.8%	100%
Total		3.6%	20.9%	38.2%	34.6%	2.7%	100%

Fuente: Encuesta CIUDAD-LaSUR, diciembre 2002

Elaboración: Mario Unda y Gabriela Nieves, Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

De aquí resulta que el Estado, la cúspide del sistema político, es también la realización más alta del extrañamiento en la relación de la sociedad con el sistema político.

7) *La democracia*

Cuando a la gente se le pregunta si cree que la democracia “sólo funciona para los ricos y poderosos”, entre 8 y 9 encuestados de cada 10 responden que sí (anotemos que un porcentaje igualmente alto, aunque ligeramente menor, opinaba que los que tienen poder tratan de explotar a la gente). El régimen político es expresión de la organización de la sociedad, de las relaciones entre los grupos sociales. Una sociedad fisurada ha de producir también una fisura en la legitimidad del régimen político.

Así, el entramado de relaciones que hacen al sistema de actores nos muestra lógicas superpuestas, y en algunos casos contrapuestas.

4.3.8 Conclusiones

El análisis de la situación actual del cantón Pastaza se realiza sobre la base del conjunto de conceptos incluidos en el marco teórico que ha guiado esta investigación, subrayando que en todos los elementos se intenta descubrir las relaciones entre lo urbano y lo rural.

Si tomamos como parámetro la tipología propuesta por Arocena (1995), diremos que el modo de desarrollo que se despliega en el cantón Pastaza representa una suerte de punto intermedio entre el “modo de desarrollo desarticulado dual” y el “modo de desarrollo disperso”.

Arocena definía el modo de desarrollo desarticulado dual como aquel en el que se verifica la presencia de un polo de acumulación dinámica, pero, junto a ello, una sociedad local desarticulada; dada esta desarticulación, la sociedad local carece de espacios de encuentro y articulación.

El modo de desarrollo disperso a su vez era definido como aquel en el que predominan actividades económico-productivas de poca importancia y, además, desarticuladas. Este carácter débil y desarticulado de la economía se combina con una sociedad dispersa.

De hecho, en Pastaza no se verifica, en su carácter puro, ninguna de las dos: en el cantón existe una actividad petrolera, pero esta no actúa como “polo de acumulación” local, sino que se acerca más a las “economías de enclave”. Por otro lado, aunque predominan las actividades económicas de escasa importancia, la economía no carece por ello de dinamismo, dado el desarrollo de las actividades estatales. Al mismo tiempo, la sociedad local ha desarrollado algunas formas de organización, por lo que no puede ser conceptuada como dispersa; pero, en cambio, no ha logrado desarrollar espacios de encuentro y articulación suficientes como para estimular la construcción de un proyecto de desarrollo.

a. El modo de desarrollo económico

1) *Una economía local casi dualizada, casi dispersa*

En el cantón Pastaza no se presenta, en términos estrictos, un polo dinámico de acumulación de capital, pero sí existe una actividad capitalista de extracción petrolera, así como un cierto dinamismo de actividades en el sector público. A estos sectores dinamizadores hay que añadir el crecimiento de actividades económicas de tamaño intermedio, como el turismo, así como una actividad agropecuaria diferenciada.

La economía local del cantón Pastaza presenta claras superposiciones entre tres mercados que en parte se superponen y en parte se complementan. Siguiendo a Coraggio (1991), hablamos de la economía capitalista moderna, la economía pública o estatal y la economía popular.

a) *Entre un polo de acumulación dinámica...*

La economía capitalista moderna se ubica principalmente en el medio rural y tiene básicamente dos componentes importantes: la extracción de petróleo y las plantaciones de té. Estos no actúan como un dinamizador del conjunto de la economía local, lo que es más evidente en el caso de las actividades petroleras, de cuya explotación quedan apenas pequeños montos de impuestos especiales. Las actividades petroleras en el cantón Pastaza no tienen la misma importancia que en las otras provincias del norte amazónico, ni se han traducido en un flujo de recursos que pueda sostener un proyecto de desarrollo local (de hecho, las provincias noramazónicas, pese a ser la fuente del petróleo, se encuentran en buena parte marginadas de los beneficios que podría suponer esa condición). Además, las concesiones a empresas transnacionales –que se traslapan con los territorios indígenas reconocidos desde los años 90- han causado muchos y largos conflictos entre las petroleras y el Estado, por una parte, y los pueblos indígenas, por otra parte.

La economía pública o estatal se refiere al conjunto de instituciones estatales. Una de las características centrales de la economía cantonal es el carácter de centro administrativo de Puyo: en efecto, a su función de cabecera cantonal se suma la de capital de la provincia de Pastaza, lo que le convierte en el centro poblado más importante de la región amazónica que concentra una serie de servicios que atraen población de los lugares cercanos. Es importante en cuanto a captación de mano de obra, si bien en los últimos años se ha ido reduciendo, al compás de la implementación de políticas neoliberales. En cuanto a las actividades productivas, éstas no tienen mucho peso. Su localización privilegiada está en las áreas urbanas del cantón.

b) Y actividades económicas dispersas

A su vez, la economía popular se refiere a las actividades realizadas por las unidades domésticas de los grupos populares con el fin de asegurar su reproducción. Enlaza, entonces, por una parte, con las economías capitalista y pública, como la fuerza de trabajo empleada y también con las pequeñas y medianas actividades económicas de gran importancia en la generación de empleo.

En efecto, otra característica del cantón es ser (todavía) zona de colonización. A raíz de la primera Ley de reforma agraria y colonización (1964), atrajo a un número significativo de inmigrantes de otras regiones del país, incrementando la población no sólo en las áreas rurales, sino también en la ciudad. La instalación de estos colonos en las estribaciones de la cordillera y siendo la región que beneficia de mejores vías de circulación, ha sido también causa de tensiones entre estos colonos y los pueblos indígenas que habitaban esos territorios. Hoy se explica la diferenciación que existe en la economía agropecuaria, entre la producción de los colonos (caña, té naranjilla) dedicada mayoritariamente al mercado, y la de los indígenas, más bien de autoconsumo (con la salvedad de la cría de ganado).

En todo caso, las modificaciones en la estructura laboral nos muestran una sociedad que va diferenciándose y volviéndose más compleja, si bien a ritmos lentos: en 1990, casi 75% de la población económicamente activa estaba ocupada únicamente en la agricultura y servicios; en el 2001, su peso relativo se había reducido a poco más del 60%, incrementándose, en cambio, la participación laboral del comercio, de construcción y transporte.

¿Por qué se habla de una “dispersión” del modo de desarrollo económico? En primer lugar, por la carencia o limitación de articulaciones orgánicas entre la economía capitalista moderna (y la actividad estatal) y las demás actividades económicas, lo que no permite que las primeras se conviertan en palancas ciertas de un desarrollo local.

Por otro lado, las economías de mediana escala (por ejemplo las turísticas) no alcanzan aún una escala suficiente como para convertirse en ejes del conjunto de la economía local, aunque teje variadas relaciones con la economía popular (vía salarios, compras, etc.).

En este marco de determinaciones generales se procesan los vínculos y sus ausencias, así como las particularidades de cada una de las restantes actividades económicas. De allí que las razones para que se produzca la dispersión de las actividades económicas son varias y diversas: las dificultades en la producción agrícola son referidas a las características propias de un suelo frágil; la presencia de instituciones públicas muy fuertes da lugar a la existencia de un gran número de empleados públicos pero también una superposición de actividades de estas instituciones en los territorios, etc.

2) *Los vínculos urbano-rurales correspondientes*

a) Los nexos rural-local y urbano-global o nacional

Si el modo de desarrollo económico se presenta relativamente desarticulado y disperso, ello se reflejará también en el carácter de los vínculos entre zonas urbanas y rurales. Pero esos vínculos no se rigen solamente por la cercanía y la contigüidad.

De hecho, habiendo en la zona rural actividades de exploración y explotación petrolera, se produce un nexo entre este rural-local y lo urbano-global, que es de carácter básicamente económico y de gestión. Por supuesto, al tratarse la explotación petrolera de una “economía de enclave”, este tipo de vínculo no se traduce en modificaciones sustanciales, económicas o de otra índole.

Otro nexo con lo urbano es, en cambio, de carácter político, tanto que la explotación petrolera es una actividad que se define de acuerdo a políticas nacionales, en cuya decisión pesan poco o casi nada los actores locales. Hay allí un vínculo, entonces entre lo rural-local y lo urbano-nacional. Esto es así, incluso en los momentos en que las decisiones administrativas de política nacional pasan por la cabecera cantonal (en su calidad de capital provincial, asiento, por lo tanto, de la gobernación y de los mandos militares) pues, en estos casos, lo urbano-local cumple el rol de intermediario de lo urbano-nacional.

b) Migraciones y desplazamientos

Los inmigrantes provienen sobre todo de provincias cercanas, tanto de la Sierra como de la Amazonía; así como es importante la migración interprovincial, también lo es la migración intercantonal.

En efecto, la desarticulación y la dispersión, aunada a los desarrollos claramente desiguales, genera inmediatamente una gran disparidad en la atención a las necesidades básicas de la población, en detrimento de la población rural, y más aún de la población rural residente en las parroquias que se encuentran más alejadas de Puyo en dirección a las áreas selváticas.

Así, además de su atractivo por ser centro administrativo donde unas actividades tienen que ser realizadas, la cabecera cantonal se ha convertido en un importante centro de atracción laboral para las parroquias más cercanas, tanto en actividades agropecuarias como de comercio y servicios (por lo tanto las áreas urbanas y las zonas rurales de Puyo).

Desde las parroquias vecinas fluye también un importante movimiento de jóvenes para realizar sus estudios. Parecería conformarse, así, un claro anillo de influencia en torno a Puyo: un área de influencia inmediata que refleja tanto las características económico-productivas de las parroquias como las facilidades de vialidad y comunicación.

Por el contrario, las parroquias más lejanas de la cabecera han desarrollado, por así decir, una doble referencia. Por un lado, la propia parroquia, especialmente en cuanto a la realización de actividades agropecuarias y, en menor escala, de estudios. Pero, por otro lado, también la cabecera cantonal, que es centro administrativo e igualmente centro de acopios, en la medida en que allí se realizan los principales consumos de ropas, electrodomésticos, insumos para el trabajo y atención a la salud. De esto podría desprenderse que el grado de retención que mantienen las parroquias más alejadas de Puyo no proviene tanto de sus dinámicas como de las distancias y de las dificultades para movilizarse.

c) Disputas por el uso del suelo

Una expresión de las desarticulaciones entre la economía capitalista moderna y la economía popular se presenta en torno a las actividades petroleras. Puede ser que al menos parte de los beneficios dejados por el petróleo se hayan traducido en el relativo desarrollo urbanístico y de infraestructuras que se ha dado especialmente en la cabecera cantonal. No obstante, las zonas desde donde se extrae el petróleo sufren los efectos de manejos ambientales inadecuados. Se trata aquí también de una disputa en torno al uso del suelo: esas tierras podrían ser utilizadas para proyectos de desarrollo sostenible que prioricen otras actividades económico-culturales (como el ecoturismo, por ejemplo, como es la propuesta de los pueblos indígenas de la zona de Sarayacu).

b. El sistema de actores

1) *El fuerte peso de los actores institucionales*

El modo de desarrollo económico, con las características de cierta dispersión y de cierta desarticulación, se traduce en la dispersión de la sociedad local en actividades e intereses difíciles de articular, lo que además produce una élite dirigente que se encuentra fragmentada.

a) Los actores predominantes en un sistema disperso

Una mirada sobre el conjunto de actores locales nos muestra un tejido socio-organizativo relativamente amplio. Tal vez cuatro características sean las más llamativas en relación con el modo de desarrollo:

- La ausencia de actores ligados a las actividades modernas de la economía capitalista, lo que deviene en general de su desarticulación con el resto de la economía local y particularmente, del carácter de enclave de lo principal de dichas actividades.
- La presencia importante de actores sociales ligados a las actividades de reproducción de los sectores populares (económicas y residenciales) facilitado por el carácter disperso y poco desarrollado de la economía, que le da mayor peso a la economía popular.
- La presencia de las organizaciones indígenas, muestra el peso que estos actores han ido asumiendo en la vida nacional. En el caso de Pastaza, se trata de organizaciones con una trayectoria de décadas, que incursionan en actividades económicas y culturales y que han tenido también un cierto peso político.
- En cuarto lugar, el peso de la institucionalidad estatal (igual local que regional), lo que es consecuencia de la presencia significativa que tiene el sector público en el ámbito local.

Así que la dispersión de los actores locales, aunque real, es relativa. Es cierto que se manifiestan dificultades para que los actores, aún los de la misma índole (los populares o los estatales) hallen o construyan espacios de encuentro entre ellos. No obstante, estas ausencias se traducen en un predominio de los actores institucionales, más o menos consolidados.

b) Actores institucionales y actores políticos

De esta manera, la presencia de la institucionalidad determina el conjunto del sistema local de actores:

- Por un lado, como “escenario” de legitimación de las acciones y conductas de los restantes actores y, por lo tanto, como “límite posible” de sus actuaciones, pero en su rol de actores.
- Por otro lado, como actor local ella misma, como el actor relevante que con sus iniciativas, y sus acciones o con sus inacciones marca la marcha de los nexos centrales en todo el sistema.

Reconocer la relevancia de los actores institucionales no es aún suficiente: es necesario realizar una mirada hacia ellos en varios niveles.

- Un nivel de lo administrativo, en el cual podemos distinguir la disputa en la acción y en la presencia de las varias instituciones públicas, tanto en la cantidad y calidad de la gestión. Esto, que es relativamente generalizado en el país, quizás se vea profundizado por los límites naturales y de ausencia de vías de comunicación que les dificulta aún más llegar efectivamente a las áreas rurales.
- Un nivel de lo político que tiene, a su vez, dos ámbitos de manifestación. Primero, la política como las definiciones de orientaciones de gobierno, es decir, sus propuestas de manejo político en las áreas urbanas y rurales. En el caso de Pastaza no se evidencia el predominio de

algún sector político ni a escala nacional ni local, y menos aún signos de propuestas de gestión que propongan su intervención diferente en las áreas territoriales. Pero también la política como el espacio de intermediación entre sociedad y Estado que propone el sistema de partidos políticos. Tampoco se nota un predominio claro de ninguna corriente política. Sin embargo esto debe ser matizado, porque muchas veces las mismas personas (y grupos) rotan de unos signos partidarios a otros, lo que ha sido facilitado por la legislación electoral, que posibilita la participación de grupos autodenominados “independientes”.

c) Los motivos culturales

Finalmente, podríamos buscar algunas respuestas en un conjunto de razones culturales que marcan otro eje de distinción en la sociedad local. Como ha ocurrido también en otras partes del país, el escenario de relevancia de los actores y de sus propuestas había estado dominado por los sectores urbanos y mestizos. El desarrollo que ha tenido en los últimos años la organización indígena ha modificado grandemente esta situación.

De hecho, como veíamos antes, el movimiento indígena comienza a desarrollar una serie de propuestas que, partiendo de su reivindicación particular (el autogobierno de las circunscripciones territoriales indígenas), puede generar impactos sobre el conjunto de la sociedad, especialmente en la medida que avanza sobre los sentidos del desarrollo local.

d) Dispersión y desarticulación

Una característica del sistema de actores es su dispersión, así como lo es la desarticulación, pero dispersión y desarticulación se estructuran, por un lado, en relación al predominio de los actores institucionales, y por otro lado, se refieren a la presencia emergente de los actores indígenas. Existe un juego de dos ejes de diferenciación y de referencias cruzadas entre actores institucionales y sociales por una parte, y actores mestizos-urbanos y étnico-culturales por otra parte.

En estas condiciones, la dispersión se encuentra reforzada por el juego de “sospechas” que teje la conciencia social en su mirada sobre el sistema de actores. Sospechas entre actores pudientes y populares; sospecha de los sectores sociales respecto a las formas organizativas que se han ido dando (o que les ha tocado a la suerte); sospecha de la sociedad respecto a la institucionalidad en sus diferentes formas y niveles.

Pero esto significa que los actores sociales carecen del suficiente impulso como para transformar la sospecha en activo elemento de construcción de una propuesta de desarrollo. No es que la sospecha en sí genere dispersión; al contrario, la dispersión acentúa el predominio de una sospecha anímica que, en general, no ha logrado desarrollar la autoconstrucción de referencias más o menos autónomas que le den un contenido a las potencialidades del desarrollo local.

2) Los vínculos urbano-rurales correspondientes

Las relaciones entre actores urbanos y rurales se encuentran marcadas igualmente por las características que marcan el modo de desarrollo y el sistema de actores. Existen:

- Vínculos generados desde la institucionalidad (actor urbano predominante), generalmente a través de las acciones específicas de las instancias de gobierno (servicios, infraestructuras, etc.), lo que muchas veces reproduce los tradicionales esquemas clientelistas de relación Estado-sociedad. Su accionar produce integraciones subordinadas.
- Vínculos que se generan desde el movimiento indígena (actor rural predominante) que, por un lado, lanza políticas de alianzas hacia ciertos actores urbanos en el marco de la actuación política, y por otro lado busca relaciones (muchas veces de carácter clientelista) con las instituciones estatales para la atención particular de demandas específicas. Su accionar

produce tanto integraciones subordinadas como intentos de integraciones interculturales de autonomías.

- Vínculos que se generan desde los diferentes niveles de los nexos urbano-rurales: rural (local)-urbano (global); rural (local)-urbano (nacional); urbano (local)-urbano (nacional). Su accionar produce integraciones jerarquizadas en las que lo local aparece claramente subordinado a las otras escalas.

5 OPERATIVIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN A TRAVÉS DE AGENDAS LOCALES 21

El análisis científico de los resultados obtenidos en la primera fase del proyecto –un diagnóstico de la realidad local en tres centros urbanos regionales ecuatorianos y su entorno rural- ha servido para alimentar procesos de gestión local participativa con un enfoque Agenda local 21. Esta fase operativa ha sido la oportunidad para reforzar los lazos entre la construcción del conocimiento y la búsqueda de soluciones concretas a los problemas identificados. Al mismo tiempo, dichos procesos han permitido vincular a los diferentes actores de las sociedades locales en las que hemos trabajado, tanto de las instituciones públicas como de la sociedad civil.

Recordemos que las Agendas locales 21 son procesos de planificación participativa a largo plazo, idealmente impulsados por un actor local, los cuales necesitan el apoyo de las autoridades locales (Association 4D, 2001). El objetivo principal detrás del desarrollo de tales iniciativas es el de crear o fortalecer espacios democráticos de diálogo para la gestión local. De manera concreta, esto significa reunir un amplio espectro de actores –representantes de gobiernos locales, de asociaciones comunitarias, del sector privado, de organizaciones no gubernamentales, etc.- para discutir sobre las necesidades específicas locales (por ejemplo en términos de pobreza y exclusión, déficit de infraestructura, deterioro ambiental, falta de espacios de participación y desarrollo cultural y social, etc.) y proponer soluciones viables a los problemas identificados. En la medida en que estos procesos buscan puntos de encuentro territoriales y temáticos entre la diversidad de actores locales, los mismos son a la vez procesos de resolución de problemas y de desarrollo de capacidades, tanto al nivel de los actores como de las instituciones. Se trata de lograr mejoras en la forma en la que los gobiernos trabajan en asociación con la sociedad civil, una articulación que debe contribuir a un manejo más eficiente de la gestión local, tanto administrativa como financieramente.

A esta primera característica, es importante añadir otros principios de base que un proceso de tipo Agenda local 21 implica poner en marcha: partir de la realidad local; intentar integrarse a procesos de planificación ya existentes (como planes de gestión en el caso ecuatoriano); a largo plazo, integrar todos los sectores o temáticas a la estrategia para tener una propuesta que incluya a la vez lo económico, social y medioambiental; tener un acompañamiento por parte de actores extralocales.

Características de la implementación de las Agendas locales 21

- Partir de la realidad socio-económica y ambiental local
- Encadenarse a procesos de planificación y gestión local en marcha
- Generar y/o fortalecer procesos participativos y fortalecer actores locales
- Promover una perspectiva integral del desarrollo (económico, socio-cultural y ambiental)
- Beneficiar del apoyo de la voluntad política local
- Obtener el acompañamiento del proceso por parte de actores extra-locales (como ONGs, etc.)

Aunque no hay metodología formal, típicamente una Agenda local 21 tiene cuatro etapas específicas: un diagnóstico de los problemas locales; la definición de los problemas prioritarios y de las acciones para enfrentarlos (que constituyen el plan de acción pudiendo, como hemos visto, ser un plan operativo anual o de más largo plazo); la ejecución de tal plan y; el seguimiento-evaluación, que permite reajustar el nuevo plan de acción (Association 4D, 2001).

A lo largo de estas fases se realiza un proceso de sensibilización, consultación y capacitación de los actores locales. El trabajo de movilización de los mismos es particularmente importante al inicio del proceso, con el fin de que estos manifiesten su voluntad de articularse a esta iniciativa, condición indispensable para el desarrollo de la Agenda local 21. La constitución de un comité de gestión responsable de coordinar el proceso también es fundamental (Ibíd.).

5.1 El proceso de tipo Agenda local 21 impulsado por CIUDAD-LaSUR en Ecuador

La documentación y sistematización de los procesos de tipo Agenda local 21 permite consolidar un conjunto de referentes conceptuales y metodológicos sobre experiencias de democratización de la gestión local en diferentes lugares del mundo, facilitando así la difusión de tales prácticas.

En Ecuador en particular, donde tales iniciativas se encuentran en un inicio, su sistematización constituye una fuente de reflexión colectiva sobre los problemas a los cuales se enfrenta el país y sus diferentes regiones, como también sobre los métodos de socialización y de discusión de los mismos en diferentes ámbitos de la sociedad ecuatoriana. Tal reflexión, tanto conceptual como metodológica, requiere una permanente actualización y retroalimentación que recoja tanto la evolución, los logros y las dificultades encontrados en la implementación de los procesos participativos, como los cambios que estos producen en el contexto en el que se desarrollan.

En esta perspectiva, presentamos a continuación las modalidades concretas de implementación de Agendas locales 21 realizadas en los tres centros urbanos regionales estudiados, poniendo en evidencia de qué manera estos procesos han contribuido a iniciar o a fortalecer diferentes formas de gestión local participativa. Al mismo tiempo, pondremos en relieve tanto los aspectos comunes de estas prácticas como también los resultados diferenciados obtenidos en cada caso.

5.1.1 Una gestión común...

Las Agendas locales 21 fueron puestas en marcha entre marzo 2003 y abril 2004, siguiendo un mismo abordaje en los 3 CUR estudiados. En cada caso particular, las fases teóricas enunciadas para estos procesos han sido adaptadas a la realidad local. De este modo, en algunas ocasiones, la presentación del diagnóstico local a la población se hizo casi paralelamente al desarrollo del plan de acción. Actualmente, todos los procesos se encuentran en su fase de implementación, por lo cual la evaluación de los mismos aún no ha sido iniciada. Esto se entiende sobre todo porque las Agendas locales 21 son, como lo hemos dicho, procesos de largo plazo, con una duración que puede llegar a diez años o aún más. En todos los casos, el lanzamiento, así como la movilización y el acompañamiento de los actores fueron considerados como dos fases de pleno derecho, fundamentales para impulsar o guiar la gestión.

a. Lanzamiento (marzo-noviembre 2003)

Taller nacional (27-28 marzo 2003, Quito):

- Presentación del proyecto CIUDAD-LaSUR, del diagnóstico de cada cantón y de las características de los procesos de Agenda local 21 a los actores locales (representantes de las autoridades locales, de asociaciones comunitarias, del sector privado...)
- Retroalimentación desde la perspectiva local sobre las problemáticas planteadas
- Trabajo de los participantes agrupados por cantón en una propuesta de prioridades y estrategias preliminares para la implementación del proceso de Agenda local 21 por cada uno de los cantones
- Acuerdos iniciales entre y con los actores locales

b. Movilización y sensibilización al nivel local (Cayambe: junio-julio; Naranjal: julio-agosto; Puyo: noviembre 2003)

- Trabajo in situ con los actores locales sobre el carácter del encuentro, los temas a ser tratados, los actores involucrados, la definición del grupo de promotores locales del proceso y de las responsabilidades en la preparación del encuentro
- Esta fase es a la vez una fase de acuerdos y de capacitación de los actores locales, se trabaja en la sensibilización del grupo de promotores locales del proceso. Es un trabajo de diálogo y

concertación para el desarrollo del taller local: definición de los actores-claves (institucionales, formales e informales) a invitar para las asambleas/talleres (además de la convocatoria abierta a toda persona interesada en expresar sus opiniones) y definición de temas

c. La implementación: asamblea o taller (Cayambe: 26 julio 2003; Naranjal: 7 septiembre 2003; Puyo: 12 diciembre 2003)

- Apertura de la asamblea por las autoridades locales
- Presentación del diagnóstico en cada cantón, de la metodología de trabajo de las mesas temáticas y definición de componentes y resultados esperados del proceso
- Trabajo en mesas temáticas: diagnóstico y priorización, definición del rol y de las responsabilidades de los actores en el proceso, identificación de organizaciones y representantes que darán seguimiento, identificación de mecanismos para la implementación y el seguimiento
- Elección del comité de gestión o instancia de coordinación de la asamblea cantonal (Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe; Coordinadores generales de la Comisión de Gestión Local de Naranjal; Consejo de Turismo de Pastaza) como ente responsable del seguimiento de las actividades

d. Acompañamiento de CIUDAD a los procesos locales (julio 2003-abril 2004)

La fase de acompañamiento tiene la intención “acompañar” y no reemplazar la responsabilidad de los actores locales en su rol de conductores del proceso:

- Sistematización de las resoluciones de las asambleas y apoyo al proceso de difusión
- Acompañamiento en la definición de estrategias de continuidad del proceso
- Capacitación y asesoramiento a los responsables del seguimiento del proceso (Comité de Gestión en Cayambe; Coordinadores de la Comisión de Gestión Local del Cantón Naranjal)

5.1.2 ...Con resultados diferenciados

La aplicación de este mismo enfoque Agenda local 21 a los 3 CUR ha dado resultados diferenciados. A continuación intentamos explicar esas distinciones por las especificidades de cada centro urbano, tanto al nivel de las capacidades de la sociedad civil local como de las instituciones (incluyendo la coordinación interinstitucional).

a. El lanzamiento de la propuesta

1) Cayambe

En el Plan de Gobierno propuesto durante su campaña electoral, el Alcalde postulaba la realización de asambleas cantonales para promover la participación ciudadana en la gestión local. Una vez electo, una de los ejes de intervención de la nueva administración fue la modernización del Municipio, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la creación de espacios de encuentro de los actores locales. Así desde julio del 2001 se llevan a cabo anualmente las asambleas cantonales: la primera (2001) definió los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Cantonal; la segunda (2002) estableció las prioridades temáticas a ser incorporadas como criterios orientadores del presupuesto municipal.

Cuando se inicia el proceso de Agenda local 21 en el marco del Proyecto CIUDAD-LaSUR, la asamblea ya venía funcionando desde hacía dos años. Se decidió así apoyar el desarrollo de la Tercera

Asamblea Cantonal, que fue un momento de evaluación del proceso, de rendición de cuentas y de planificación de nuevos compromisos y acuerdos para el año 2004, incluyéndose el tema de presupuesto participativo.

2) *Naranjal*

La propuesta que fue negociada con los actores sociales del cantón Naranjal en el transcurso de las diferentes reuniones devino en un compromiso para la realización de su Primera Asamblea Cantonal.

Los principales actores que participaron en la negociación fueron el Alcalde del cantón, con quien se identificó un grupo “promotor” para cristalizar la idea. Se pretendió siempre iniciar un proceso que considerara lo ejecutado en el cantón Cayambe, es decir identificar a todas las organizaciones de la comunidad para invitarlas a definir los problemas del cantón y a realizar las propuestas para su solución.

3) *Puyo*

La propuesta se negoció con el Alcalde del cantón Pastaza, al que pertenece Puyo, quien nombró al Coordinador Municipal para realizar la gestión del proceso. Luego de varias reuniones con algunos de los directores departamentales del Municipio (en las que se expuso una síntesis del diagnóstico) se concluyó que la mejor manera de promover la Agenda local 21 sería trabajar alrededor del tema de turismo, que al momento aglutina a muchos de los actores de la región y se ha convertido en una actividad de vital importancia por la proximidad de conclusión de la vía Río Negro-Puyo, que permitirá la afluencia mayor de turistas.

4) *Análisis comparativo*

En consonancia con el principio participativo, se consideró que las Agendas locales 21 deben insertarse en los procesos ya en marcha en cada uno de los cantones (cuando ya existen). Para esto, el diagnóstico jugó un rol de importancia, pues permitió, por una parte, reconocer con mayor profundidad los procesos de participación local ya existentes, sus alcances y sus limitaciones, y, por otro lado, poner de relieve aspectos que no alcanzaban a ser adecuadamente avizorados en tales procesos.

En los tres casos que nos interesan, Cayambe fue el único donde tal tipo de iniciativa ya existía. Esto no es tan sorprendente a la vista de que es el único con actores sociales relativamente autónomos y consolidados y que cuenta con una instancia político-institucional que haya avanzado ciertos niveles básicos de propuesta local para mejorar potencialidades de desarrollo local.

Por lo tanto, esta experiencia que está sólo en sus inicios, no está completamente fuera de las dificultades encontradas por tales procesos en los otros cantones. Por una parte, todavía es necesario desarrollar una cultura de participación democrática para hacer frente a las prácticas clientelares tradicionales. Por otra parte, la sociedad local de Cayambe se encuentra claramente segmentada por las relaciones étnico-culturales; al mismo tiempo, los indígenas se han consolidados como actor relevante, organizado y con propuestas para la sociedad local, al paso que los actores urbanos muestran serias limitaciones al respecto. Eso genera tensiones que dificultan la consolidación de los espacios públicos y de las propuestas que buscan concertar intereses de actores diversos. Al mismo tiempo, la novedad de la iniciativa Asamblea hace que no exista una memoria social ni unas destrezas de actuación adquiridas, tanto en el sistema político cuanto en la sociedad civil. De esta manera, las nuevas instituciones que actúan como espacios públicos deben aún construirse como prácticas sociales, encontrar sus conductas apropiadas y ir ganando una legitimidad propia. Pero esas son construcciones sociales, no dependen de organigramas ni de programas estimulados por actores externos, deben transitarse experiencias que generen conciencia y voluntad en la población y en las instituciones.

Un caso que se sitúa en el polo opuesto es Naranjal. Allí no encontramos –ni siquiera en estado inicial– experiencias de gestión participativa; no encontramos tampoco un sistema de actores suficientemente desarrollado: sean los actores político-institucionales, respecto al poder de influencia del poder económico, o los actores sociales, no suficientemente constituidos ni organizados a fin de generar un sistema de demandas sociales que orienten programas de acción locales más allá de respuestas inmediatas y puntuales. En esas condiciones puede desatarse un proceso de participación más o menos espontánea y masiva, en tanto espacios públicos más amplios sirven para canalizar las expectativas y aspiraciones de sectores, grupos y aún personas que normalmente suelen quedar al margen de la gestión y de las decisiones sobre la marcha de la sociedad local en Naranjal. En principio, se trata de iniciar procesos que, sin embargo, se encuentran en estado embrionario. Hay una potencialidad evidente en ello; no obstante, también pueden dar pie a la expresión de conflictividades contenidas.

En el punto medio se encuentra el tercer caso analizado, Puyo. Allí se habían desarrollado en los años 80, algunos procesos de gestión con elementos de participación ciudadana, o por lo menos con mayor apertura a la relación “transparente” con la ciudadanía. El sistema de actores allí cuenta con un sistema político más o menos desarrollado (con instituciones locales de gobierno que gozan de reconocimiento y cierta consolidación funcional).

No obstante, el sistema de actores en Puyo revela otros límites. Por una parte, al nivel de las relaciones interétnicas, en la medida en que los actores indígenas y los mestizos, generalmente, caminan dándose las espaldas. Como es el caso en Cayambe, el movimiento indígena está mucho más consolidado que los actores colectivos urbanos (lo que es, en verdad, una característica nacional). Por otra parte, al nivel de las relaciones interinstitucionales, en la medida en que no es muy frecuente que las instancias públicas coordinen entre sí, generándose superposiciones y competencias que afectan incluso el mejor accionar de cada una de ellas. De este modo, hay una sobredeterminación de los actores institucionales que se transforma en limitación para el desarrollo de experiencias participativas amplias. De cualquier manera, la fase de Agenda local 21 muestra que incluso en estas condiciones es posible desarrollar espacios de acuerdos entre diversos actores locales, si es que se encuentra una temática que –así sea coyunturalmente– interese a la sociedad local.

En fin, las condiciones locales preexistentes deben servir de base para la instrumentación de propuestas de tipo Agenda local 21. Estas condiciones locales muestran las modificaciones y flexibilidades que deben introducirse en los procesos para llevarlos a buen término –en el entendido que el “buen término” no se refiere a la Agenda local 21, sino a los procesos de desarrollo local y de consolidación sustentable de actores capaces de orientar y empujar las propuestas de desarrollo.

b. La preparación: movilización y sensibilización al nivel local

1) Cayambe

Durante la fase de preparación de la Tercera Asamblea Cantonal se realizó una actualización de la lista de participantes; la misma se había establecido en las anteriores asambleas a través de la elaboración de un mapa de actores institucionales y no institucionales, formales e informales; se establecieron los temas que se desarrollarían en las diferentes mesas y; tomando en cuenta la experiencia de las asambleas anteriores, se decidió desarrollar ésta en un solo día para mantener una mayor permanencia y participación de los asambleístas.

La convocatoria (como en las anteriores asambleas) estuvo coordinada desde la Municipalidad, y en ella tuvieron significativo rol el Alcalde, algunos concejales, funcionarios municipales del departamento de Planificación, el pueblo Kayambi y, en cierta medida, el Comité de Gestión saliente (éste último con muchas limitaciones, pues su funcionamiento se hizo muy irregular en el semestre que precedió a la realización de la Tercera Asamblea).

Además, se establecieron los contactos para garantizar la participación de facilitadores de acuerdo a las distintas temáticas. Es interesante anotar que una parte de los actores locales proponían que los

facilitadores fueran externos a Cayambe; finalmente, primó el criterio de priorizar facilitadores locales.

En la medida en que esta asamblea era un momento de evaluación y de proposición, se prepararon dos tipos de matrices de trabajo para cada una de las mesas. Una matriz permitía señalar los compromisos establecidos en la Segunda Asamblea y su grado de avance; la segunda permitía definir, por un lado, las prioridades para este año y, por otro, la estrategia a seguir para dar sostenibilidad a las propuestas y al trabajo de la mesa.

2) *Naranjal*

Conjuntamente con los actores involucrados se elaboró un cronograma que permitió repartir las responsabilidades, controlar el avance del proceso, ir evaluando y ajustando su desarrollo. Los principales elementos considerados fueron: sensibilización y difusión, preparación académica (preparación del personal para el evento) y aspectos logísticos.

Los propósitos principales en cuanto a la sensibilización y difusión fueron, por un lado, hacer conocer a la comunidad el proceso participativo propuesto, sus alcances y sus límites, así como la forma que podría tomar; y, por otro lado, identificar las organizaciones existentes y sus representantes, con quienes además se obtenían las observaciones respecto a los temas que deberían ser tratados en la asamblea. Para esto se realizaron reuniones en los diferentes sectores geográficos y, complementariamente, se utilizaron los medios de comunicación. Se consiguió, como aporte de una empresa local, la colocación de rótulos en varios sitios de la urbe (ver Anexo 8.6).

En lo académico se organizó, para los actores involucrados, algunos talleres respecto a temáticas como desarrollo local y participación. Además, se preparó a actores de la comunidad en el manejo de las mesas temáticas de la asamblea. Como parte de este proceso, se invitó al grupo promotor a participar en la Tercera Asamblea de Cayambe.

En el proceso de preparación se presentaron situaciones conflictivas derivadas de una competencia de liderazgos entre lo que podríamos denominar una sociedad política consolidada y una sociedad política emergente (pero aún débil en cuanto sus posibilidades electorales).

3) *Puyo*

Cómo en los casos de Cayambe y Naranjal, el proceso de Agenda local en Puyo se realizó al ritmo de los procesos locales. Por eso se llevó a cabo posteriormente a los dos otros: fue a mediados de octubre que se pudo establecer un contacto más sólido con la Municipalidad, lo que permitió contar con las contrapartes locales. Una vez establecida esta contraparte y mediando un taller de coordinación con actores claves, se estableció el grupo promotor que se encargó de la organización y preparación de los aspectos esenciales para la realización del taller (listado de invitados, metodología, aspectos logísticos y difusión).

4) *Análisis comparativo*

En la medida en que –en los tres casos– la implementación de la fase llamada de “Agendas locales 21” implicó el apoyo o el estímulo (según correspondiese) a la realización de asambleas, lugares y momentos de encuentro de los actores locales para enfrentar su problemáticas, la fase de preparación supuso un trabajo con esos actores, especialmente en torno a la movilización (o sensibilización) que se tradujera en fomentar la co-responsabilidad de todos (o, por lo menos, de aquellos con peso relevante a escala local), teniendo en mente que el peso principal de la organización no recayese todo en los agentes externos.

Esto, evidentemente, varió en cada uno de los casos, según el desarrollo previo de los procesos locales. Hubo mayor involucramiento y mayor responsabilización mientras más consolidada era la experiencia

participativa previa, o mientras más condiciones existían en cuanto a la consolidación del sistema de actores (tanto en lo referente al sistema institucional cuanto a lo relacionado con los actores sociales).

c. La implementación

1) Cayambe

El desarrollo mismo de la Tercera Asamblea Cantonal tuvo tres momentos:

- Presentación de las características del cantón por parte del Alcalde y evaluación del proceso transcurrido desde la Segunda Asamblea por parte de su presidente.
- Trabajo por mesas temáticas:
 - a) introducción de la problemática;
 - b) presentación de las resoluciones de la Segunda Asamblea y su evaluación;
 - c) definición de las prioridades para este año;
 - d) definición de la estrategia de sostenibilidad del trabajo de la mesa;
 - e) elección del representante de la mesa al Comité de Gestión.
- Plenaria y elección del presidente de la Asamblea.

Mesa de Turismo (III Asamblea Cantonal de Cayambe)

MESA TEMÁTICA DE TURISMO			
A) EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES RESUELTAS EN LA II ASAMBLEA CANTONAL DE CAYAMBE 2002			
Problemas	Ejecutado	En ejecución (% de avance)	Pendiente Observaciones
Falta de asistencia a la asamblea.			
Falta de comunicación de los objetivos/ promoción/ capacitación/ coordinación.			
No se aprovecha las potencialidades arqueológicas, recursos naturales y culturales.			
Mejorar los servicios turísticos.			
Falta de coordinación entre los involucrados en la actividad turística.			
Objetivos y acciones			
Incrementar la participación del sector turístico en la asamblea.	—	—	100%
Calificar el primer encuentro cantonal para: planificar, ejecución.	ASAMBLEA CON SECTOR TURÍSTICO	—	EDICIÓN DE PLANEACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO PARA PLAN ESTRATÉGICO
Aplicar en los distintos grupos de sector turístico.	3-ta. LUGAR MONTAÑAS	—	CONVENIO CON EL MINISTERIO DE TURISMO
concretar, revisar, publicar y difundir el mapa turístico, señalización y guía turística del cantón.	Mapa	ESTUDIOS SEÑALIZACIÓN	GUÍA TURÍSTICA SEÑALIZACIÓN
Entrega de los estudios de mapa turístico, señalización y guía turística del cantón.	Mapa	SEÑALIZACIÓN	GUÍA TURÍSTICA

Gobierno Municipal de Cayambe. Con el apoyo de: 

Es importante recordar aquí que si bien la Asamblea aparece como un evento que se repite anualmente, es en realidad un proceso de construcción y consolidación de espacios de participación, de emergencia de actores, de establecimiento de redes. Así se trata de un proceso de incentivación de la participación ciudadana en la gestión y, por lo tanto, un proceso de fortalecimiento de actores para esta participación. Se anuda con otros eventos de participación ciudadana, como reuniones preparatorias con los barrios y las parroquias (sectores de débil participación en las Asambleas anteriores).

Mesas de Economía y Niñez (III Asamblea Cantonal de Cayambe)



2) *Naranjal*

En Naranjal se realizaba por primera vez una asamblea cantonal. Los actores locales no habían acumulado ninguna experiencia al respecto (por eso, vimos antes cómo la preparación incluyó la participación del grupo promotor en la Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe). La implementación era, en ese sentido, un “experimento” para toda la sociedad local, sean las instituciones de gobierno local o la sociedad civil.

La novedad del proceso, la poca densidad del sistema de actores¹⁸⁰, los conflictos recientes entre grupos de actores locales fueron factores determinantes en el momento de la implementación de la asamblea. Los grupos rivales temían que sus antagonistas “se tomaran” la asamblea para utilizarla como plataforma política. Fue necesario desarrollar un paciente trabajo de persuasión, hasta pocas horas antes de la apertura de los trabajos de la asamblea para que el evento pudiera realizarse en condiciones de normalidad.

No obstante, la contribución ciudadana fue muy importante. Por ejemplo, los colegios contribuyeron tanto en la logística del evento cuanto con el aporte de facilitadores; de igual manera, personas a título individual contribuyeron a solucionar el problema causado por el corte generalizado de energía eléctrica en la zona. Esto muestra que hay una sensibilidad social favorable a la participación, sólo que normalmente no encuentra canales adecuados para expresarse.

El cronograma realizado permitió a los involucrados en la organización contar a su debido tiempo con todos los elementos requeridos. Participaron finalmente unas 300 personas, lo que puede considerarse una asistencia bastante numerosa (hay que tener en cuenta la menor densidad de la sociedad civil existente en Naranjal respecto a los otros dos casos de estudio). Los asistentes participaron de una manera muy activa y positiva, pues se cumplieron todos los aspectos propuestos en la metodología. La agenda propuesta incluía la presentación del diagnóstico, con la entrega del documento impreso a cada una de las organizaciones asistentes; la explicación de la metodología; el trabajo por mesas temáticas; la elección de los delegados por cada mesa temática; y la elección de los coordinadores del Comité conformado. Todo el trabajo de las mesas quedó incluido en fichas que fueron luego incorporadas en un documento que sistematizó los resultados del proceso.

En fin, como la asamblea simplemente abría una experiencia, el momento de la implementación debía hacerse cargo de generar un ambiente más o menos favorable a la resolución de los conflictos existentes, para asegurar el seguimiento del proceso. La intuición de los participantes en la asamblea operó en ese sentido, aprobando la elección de dos coordinadores en vez de uno sólo, para asegurar la representación de las áreas urbanas y rurales por igual.

3) *Puyo*

Teniendo en cuenta que se trataba de un encuentro temático, no se planteó en este caso un evento de concurrencia masiva, sino se priorizó a los actores vinculados con la problemática turística. Participaron 35 organizaciones e instituciones de las 50 invitadas, entre las que se cuentan los miembros del Consejo de Turismo conformado desde el 2003 por instituciones públicas y privadas (una iniciativa del Municipio en el marco del proceso de descentralización). Durante un día dieron cumplimiento a la agenda propuesta.

El desarrollo de la agenda del taller (que nació del acuerdo inicial, y fue promovido bajo la iniciativa municipal) incluyó a la presentación del diagnóstico del cantón Pastaza, con la entrega del documento impreso; la presentación del estado del turismo en el cantón (con un expositor invitado especializado en el tema y alimentado con los aportes de los participantes); la discusión del tema y la definición de

¹⁸⁰ La percepción de tal falta de participación ciudadana es obviamente relativa, así para el municipio ya parecía bastante fuerte (ver Anexo 8.7).

los subtemas que trabajarían las mesas, y la presentación de las resoluciones finales. Todo el trabajo de las mesas quedó incluido en fichas luego incorporadas al documento de sistematización del taller.

4) *Análisis comparativo*

Esta fase implica, como ya lo hemos visto, situar la acción de un conjunto de actores locales en un momento “intenso” de un proceso que viene de antes del evento propiamente dicho, y que va más allá del mismo. Esta realidad debe provenir de la práctica social de los actores –una mayoría de los cuales no tiene confianza en procesos de largo aliento, por la predominancia pasada y en muchos casos presente aún- de patrones clientelistas de relación entre el Estado y la sociedad.

Necesariamente, ello se resolverá en un tiempo mayor que la duración de las fases específicas de los proyectos venidos a la localidad “desde fuera”, en un tiempo mayor que los proyectos mismos; incluso en un tiempo mayor que la duración normal de un período de gobierno local (de 4 años en el caso ecuatoriano). Esa perspectiva temporal es esencial, para no reducir las Asambleas a un evento parcial.

Quizás la principal conclusión sea que los momentos de encuentro entre actores locales (como asambleas) son parte de un proceso que lo incluye y sobrepasa. Esto no debe ser únicamente una formulación discursiva: tiene que orientar la organización del evento para dejar al menos indicadas las continuidades y el encadenamiento de diferentes niveles de participación ciudadana y acuerdos interinstitucionales en la gestión local. Significa que es necesario ubicar el evento en el marco de las conflictividades y alianzas existentes en la realidad. De esta manera, la fase de la implementación no puede reducirse a sus aspectos operativos y logísticos, es también una fase de la política y no puede eludir este carácter, bajo pena de anular sus potencialidades o de contribuir a la profundización de los conflictos existentes.

d. **El seguimiento: acompañamiento de CIUDAD a los procesos locales**

1) *Cayambe*

Como estrategia de fortalecimiento del proceso se estableció la necesidad de dar una amplia difusión de los resultados de la Tercera Asamblea cantonal. Se realizó la sistematización de los resultados, que fueron revisados por el Comité de Gestión elegido. Posteriormente, se publicaron las Memorias de la Tercera Asamblea (Anexo 8.8). También se preparó y publicó un boletín informativo para divulgar más ampliamente las resoluciones y prioridades aprobadas por las distintas mesas de trabajo, así como la nómina del Comité de Gestión elegido (Anexo 8.9).

Por otra parte se publicó el libro “Mujeres y participación política en el Cantón Cayambe 2001-2003” elaborado por el Consejo Cantonal de Mujeres de Cayambe (Anexo 8.10). El texto recoge los resultados de la Primera Asamblea Cantonal de Mujeres (para la cual CIUDAD colaboró en su parte logística).

Reunión del Comité de Gestión (Asamblea de Cayambe)



Durante la fase de seguimiento se participó además en reuniones y talleres con el Alcalde y con el Comité de Gestión sobre el desarrollo del proceso de “presupuesto participativo” apoyado por el PNUD y la GTZ, que fue validado durante la Tercera Asamblea (y que se había iniciado ya con las labores del Comité de Gestión elegido en la Primera Asamblea del 2001). De igual manera, se había planteado la necesidad de reformular la ordenanza municipal de funcionamiento de la Asamblea Cantonal y del Comité de Gestión, para lo cual se realizaron varias reuniones de trabajo.

2) Naranjal

Luego de la Primera Asamblea Cantonal, el Comité elegido ha realizado varias reuniones en las que ha definido su estructura de funcionamiento y varias acciones a seguirse, entre las cuales las propuestas de firmar un convenio con el Municipio para ejecutar acciones conjuntas, y de desarrollar acciones de capacitación que permiten al comité local el seguimiento de las propuestas de la asamblea cantonal.

Estas actividades han provocado reacciones desde las autoridades municipales, generándose situaciones de cierta conflictividad (comprensibles por tratarse de un proceso completamente nuevo en el medio). Como parte del proceso de seguimiento, CIUDAD ha colaborado en la búsqueda de modos de superar estas situaciones, como también en la resolución más o menos concertada de los conflictos existentes entre grupos locales. Además, la institución ha realizado un proceso de capacitación con los miembros del Comité de Gestión para facilitar el desarrollo del plan operativo que se ha decidido implementar. Otra actividad de apoyo al proceso AL21 fue la organización del Taller “Empoderamiento e inclusión social de los jóvenes en riesgo” (Anexo 8.11).

3) Puyo

Las condiciones locales que determinaron el “retraso” que tuvo la implementación de la Agenda local 21 en Pastaza hicieron que la fase de acompañamiento se superponga objetivamente con la culminación del proyecto, por lo cual se ha podido abordar exclusivamente la puesta en marcha del proceso.

4) Análisis comparativo

Desde la perspectiva de insertarse en procesos locales, el seguimiento es un asunto de extrema importancia. Lo que hemos visto es que existe una diversidad de situaciones en los procesos participativos, decurrentes sobre todo de las diferencias encontradas en el sistema de actores. La participación se ha convertido actualmente en una “moda” que trata de implantarse por todas partes, muchas veces desconsiderando las condiciones específicas del suelo social que la recibe.

De alguna manera, esta fase supone “hacerse cargo” de las consecuencias generadas en y por los hechos estimulados a través del proyecto. Es cierto que corresponde sobre todo a los actores locales. Sin embargo, también es cierto que en determinados casos (sobre todo en ausencia de experiencias suficientes a escala local), es la acción externa la que incentiva los procesos participativos; por lo tanto, a los actores externos también les toca su cuota de responsabilidad en la marcha posterior de los procesos.

Los actores externos pueden aparecer aún más como mediadores en las situaciones de conflictividad presentadas (normalmente por causas que anteceden los eventos y los proyectos), y ese papel puede ser insistentemente solicitado por los actores enfrentados. Por lo demás, como en cualquier caso, esos procesos requieren mayor reforzamiento, hasta tanto se desarrollen suficientemente como prácticas asumidas –lo que, en todo caso, es siempre un proceso cuya suerte se juega en el mediano plazo, o más allá. En estas circunstancias, suele ocurrir también que los actores locales demanden una mayor presencia de actores externos como apoyo a los procesos.

5.2 Implementación de Agendas locales 21: conclusiones

En el marco de esta investigación “Interfase urbano-rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado”, esta última fase operativa dedicada a la implementación de procesos de gestión local participativa, nos ha permitido verificar la pertinencia de ciertos principios directores de Agenda local 21 que se encuentran en la literatura especializada. En primer lugar, hemos confirmado la importancia del apoyo municipal local, sin el cual tales procesos no pueden ser desarrollados (tal como ha ocurrido

en la implementación tardía en Puyo, donde sin la implicación de la municipalidad no era posible poner en marcha dicho proceso). Otro principio ilustrado es el rol que juegan los actores extra-locales en el acompañamiento de la gestión (como ONGs, o en nuestro caso, un centro de investigación nacional), muy importante sobre todo en el caso de una experiencia de débil articulación entre la sociedad civil y la institucionalidad local (como es el caso de Naranjal).

Por otra parte el trabajo de análisis comparativo entre tres cantones ha puesto en evidencia hasta que punto tales procesos participativos tipo Agenda local 21 son condicionados por las dinámicas locales. En efecto, la articulación entre sociedad civil y institucionalidad local depende de las dinámicas que existen al nivel de esos dos polos (hemos visto por ejemplo que tales procesos ya existían en el caso de Cayambe, con los límites que también conoce por lo que el proceso está iniciando).

En este sentido, y quizás esta sea una de las contribuciones más importantes de este proyecto, es importante identificar, en cualquier proceso Agenda local 21, la posibilidad de insertarse en procesos existentes y (más o menos) consolidados, lo cual implica un respeto desde el proyecto hacia procesos locales similares precedentes. Así, no se trata de ponerle a la fuerza – o inducirlo suavemente – el membrete de “Agenda local 21” a los procesos o aún a los eventos. Se trata de comprender el contenido participativo de la propuesta y reconocer que en las localidades puede estar desarrollándose procesos de gestión participativa sin necesidad de que la idea haya llegado desde afuera, o tenga que ser bautizada de modo alguno en función de referencias internacionales. En este sentido, la propuesta tipo Agenda local 21 llega para sostener, impulsar y contribuir a desarrollar esos procesos ya existentes, y no para inventar formas de gestión que supuestamente no existirían en los lugares en que van a implementarse.

6 CONCLUSIONES

6.1 Factores principales para un desarrollo territorial integrado

Concebido y emprendido desde una perspectiva interdisciplinaria, y realizado en amplia colaboración con los actores locales, el estudio de los 3 centros urbanos regionales que son Cayambe, Naranjal y Puyo ha permitido identificar los elementos motores que pueden favorecer o dinamizar los procesos de desarrollo en diferentes regiones ecuatorianas.

En este marco, conforme con los objetivos del proyecto de investigación, hemos concentrado nuestro interés en las relaciones urbano-rurales, es decir, en los intercambios que dichos centros urbanos establecen con su entorno rural. Las interacciones e interdependencias entre estos dos mundos son numerosas, evidenciadas por los flujos de personas, bienes, desechos pero también de información que vinculan el medio urbano con el rural. Así, como hemos visto a lo largo de este trabajo, el desarrollo de uno no se puede concebir de manera independiente del desarrollo del otro.

En el origen de la investigación, la observación de la realidad urbana y rural tendía a establecer, en términos de gestión municipal y de organización, cuáles eran las conexiones existentes entre el territorio, las poblaciones y los modos de gestión organizados al nivel local y regional, siguiendo en esto las grandes líneas establecidas en nuestra problemática general:

- En el plano territorial y de infraestructuras: terrenos disponibles, equipamientos y servicios para la comunidad.
- En el plano demográfico: migraciones y asentamientos humanos.
- En el plano económico: empleos y mercados de bienes y servicios.
- En el plano medioambiental: contaminación y gestión de recursos naturales.
- En el plano político-institucional: organizaciones comunitarias de base, asociaciones, mediadores y autoridades públicas.

En el capítulo 4, a través del análisis de cada una de estas dimensiones, hemos dado cuenta de los procesos de desarrollo y de las dinámicas de relación urbano-rurales específicas de Cayambe, Naranjal y Puyo. En este capítulo proponemos una perspectiva comparativa entre los 3 CUR estudiados, poniendo en evidencia, a través de una mirada transversal de las dimensiones analizadas, los aspectos más salientes de las dinámicas de desarrollo encontradas a lo largo de nuestro trabajo.

6.1.1 La economía, un factor preponderante en la dinámica local y regional

En primer lugar, los casos estudiados ponen de manifiesto en que medida las actividades económicas constituyen la base sobre la que se construyen los diferentes modos de desarrollo al nivel de los CUR. En general se trata de un dinamismo económico fuertemente relacionado con el mercado de exportación (agrícola o minero), que evidencia sin embargo una importante fragilidad ligada a las fluctuaciones del mercado internacional. Relativamente recientes según los casos, tales dinámicas económicas locales determinadas por las lógicas internacionales modifican el papel de los centros urbanos, los cuales juegan un papel clave en la vinculación de su zona rural con los mercados internacionales, ampliando la base económica local (Tacoli, 1999).

Tal como dijimos en la presentación de los elementos conceptuales que han guiado nuestra investigación, la apertura de capitales, de fronteras comerciales y la liberalización de las políticas de precios relacionadas con los procesos de globalización tienen un fuerte impacto en la configuración de los territorios. Las fronteras internacionales y nacionales tienden a desdibujarse, poniendo en evidencia una relación cada vez más fluida entre lo local y lo global. Los tres casos estudiados

muestran hasta que punto la re-localización de las actividades que generan una mayor plusvalía, provoca una geografía compleja y cambiante.

Tomemos por ejemplo el caso de Naranjal, cuya vinculación al mercado mundial es antigua, siendo activa desde 1950. De la misma manera que una parte de la región sur de la costa ecuatoriana (provincias de Guayas, a la que pertenece el cantón, y El Oro, de donde provienen algunos de los principales inversionistas), el cantón creció al amparo de la producción de banano para la exportación. De hecho, Naranjal se sitúa a medio camino entre las ciudades de Guayaquil (capital de la provincia de Guayas y principal puerto del país) y Machala (capital de la provincia de El Oro y cerca de Puerto Bolívar, uno de los tres principales puertos del país).

Tenemos también el caso de Cayambe, en la Sierra norte del Ecuador, una zona tradicionalmente importante en la producción agrícola y ganadera que, hacia 1980, comenzaba sin embargo ya a estancarse. Es entonces cuando surge la producción florícola en el marco de las nuevas políticas neoliberales, que propugnaron la reprimarización de la economía como medio más rápido de obtener divisas para el pago de la deuda externa.

En Naranjal y Cayambe, esas actividades externas son doblemente influyentes: por una parte, porque se trata de actividades que, situadas en esos territorios locales, tienen importancia en la producción nacional para la exportación. Por otra parte, porque evidentemente se trata de actividades que, de una manera u otra, constituyen uno de los principales elementos que organizan la estructura económica local.

El caso de Puyo, situado en la zona norte de la Amazonía ecuatoriana, es algo diferente. Con una economía basada en gran parte en actividades agropecuarias sin vínculo con la exportación internacional, las dos actividades económicas que vienen precisamente del entorno son el Estado como empleador y la exportación de petróleo. Si la primera no tiene un gran peso significativo en la economía a escala nacional, el Estado tiene sin embargo un peso preponderante en la conformación de la estructura social, aún con el retroceso del sector público, forzado por el modelo neoliberal. La segunda por su parte es indicativa de una dinámica en expansión ya que, si bien hasta el momento, la provincia –cuya producción de petróleo para exportación representa 5% del total nacional- no está incluida entre las áreas de mayor extracción de hidrocarburos del país (centrada en las vecinas provincias de Napo y Sucumbíos), esta situación puede cambiar en el corto plazo por las nuevas licitaciones petroleras en la zona.

Más allá de la evolución histórica de estas vinculaciones con el entorno, la pregunta que se impone es de saber ¿en qué medida las dinámicas económicas identificadas en los diferentes centros urbanos regionales, ligadas fundamentalmente al mercado internacional, constituyen elementos dinamizadores tendientes a un desarrollo local y regional sustentable? Y, en segundo lugar, ¿cuáles son los vínculos urbano-rurales que se establecen en estos procesos?

6.1.2 Un conjunto de factores endógenos indispensables para el desarrollo local

La interrelación entre las oportunidades y restricciones globales –dinámicas exógenas- y las capacidades y ventajas locales –dinámicas endógenas- es un aspecto decisivo para comprender el desarrollo local, o su ausencia. En este sentido, es importante analizar dimensiones como los encadenamientos productivos regionales, la calidad de las instituciones en la formulación y gestión de políticas públicas, el tejido social, la identidad y la cultura (Boisier, 1998a). Estos factores relevantes en el desarrollo de las sociedades locales, han permitido identificar las capacidades particulares de cada CUR estudiado de gestionar las respuestas a los desafíos de la globalización, reduciendo así la vulnerabilidad a la que estos centros de atracción regional se encuentran expuestos en función de los patrones externos.

Cayambe, Naranjal y Pastaza nos muestran momentos distintos de esa vinculación interno-entorno.

a. Los encadenamientos productivos regionales

En primer lugar, es importante identificar la capacidad, en el ámbito local, de generar encadenamientos productivos y procesos de reinversión que permitan reducir la fragilidad de la expansión económica ligada al mercado internacional. En este sentido, los tres casos estudiados presentan particularidades interesantes.

Centremos nuestra mirada en Cayambe, un centro urbano regional que evidencia una actividad económica muy dinámica, ligada principalmente a las plantaciones florícolas. Este crecimiento ha modificado radicalmente la estructura económica de la región por un lado, transformando a su vez la estructura social, pero confirmando una vez más que el impacto del crecimiento económico, sin mecanismos de regulación adaptados, no se traduce en un beneficio para el conjunto de la sociedad. En efecto, hemos constatado por ejemplo, que las florícolas en Cayambe no generan encadenamientos estructurados directos con el conjunto de la economía local. El capital viene de Quito o Colombia y no ha habido reinversiones después de la expansión, aún menos desde la crisis de 1998.

La voluntad existe sin embargo de promover procesos de desarrollo local, a través de iniciativas que emanan tanto de las instituciones municipales como de la sociedad civil. Dentro de los cantones estudiados, es en Cayambe donde más se han desarrollado las capacidades de actores locales para generar propuestas hacia el conjunto de la sociedad, aún cuando las mismas se hayan desarrollado de manera desigual, puesto que residen básicamente en el movimiento indígena. Nos encontramos frente a una sociedad en la cual, aún cuando las dimensiones económicas, políticas y socioculturales de los procesos de desarrollo se presentan disociadas, existen actores locales con voluntad y capacidad para responder, de manera más o menos articulada, de modo complejo, a los desafíos que se presentan al conjunto de la sociedad (Arocena, 1995).

Naranjal, por su lado, también evidencia una dinámica económica importante, ligada en este caso a la producción bananera que predomina en la zona directamente vinculada a la exportación y por lo tanto, al mercado mundial. Sin embargo, a diferencia de Cayambe, una parte significativa de los capitales tienen un anclaje local, lo que hace que su presencia económica se traduzca en una hegemonía social que se superpone a las estructuras políticas locales. No obstante, los excedentes económicos no se reinvierten tampoco localmente, y la falta de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación para la sociedad local impide la formulación de proyectos de desarrollo local en los cuales confluyen diversos sectores de esa sociedad civil. De este modo, la forma que han tomado las estructuras socio-económicas en el territorio se caracterizan por la presencia de un polo de acumulación económica dinámica, junto a una sociedad que carece de espacios de encuentro y de articulación para los actores locales.

La realidad del cantón de Pastaza en el que se sitúa Puyo es diferente. Su economía está centrada en pequeñas y medianas actividades de carácter privado y en la presencia fuerte del Estado, uno de los principales empleadores de la zona. La extracción petrolera, por el contrario, tiene más bien un comportamiento de enclave y aunque seguramente irá adquiriendo mayor peso en el corto y mediano plazo, esta actividad no establece cadenas virtuosas con el conjunto de la economía local. Así, Puyo presenta un modo de desarrollo definido entre la presencia de un polo de acumulación dinámica y el predominio de actividades económico productivas de poca importancia y desarticuladas, combinados ambos con una sociedad cuyas actividades e intereses se encuentran dispersos y sin puntos de encuentro.

b. Los actores del desarrollo local

El análisis comparativo de los diferentes factores del desarrollo local no estaría completo sin un abordaje de los actores que intervienen en estos procesos. Los estudios realizados nos han permitido identificar los diferentes grupos sociales e institucionales que juegan un papel clave en las dinámicas locales de Cayambe, Naranjal y Puyo, poniendo en evidencia sus roles y sus modos de relación.

En primer lugar recordemos que la multiplicidad de los actores –poder político, sociedad civil, organismos de financiamiento, sector privado, técnicos, investigadores, habitantes- actúan frecuentemente de manera desarticulada, o articulando proyectos e iniciativas particulares en el marco de procesos más o menos concertados en función de la realidad de cada CUR.

De manera general, la experiencia ecuatoriana nos ha permitido analizar el papel preponderante de los 3 grupos de actores colectivos -poderes públicos, poblaciones y mediadores-, distinguiendo en particular, entre los mediadores, es decir los diferentes grupos de defensa de intereses privados, asociativos o comunitarios¹⁸¹, los actores que apuntan a sus propios intereses (este es el caso de los actores privados exportadores) y las organizaciones que luchan a favor de un bien público identitario. En efecto, la crisis económica que ha atravesado la totalidad de los países de América Latina y las series de ajustes estructurales adoptados, a la medida de los preceptos dictados por los organismos internacionales de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), ha provocado una enorme atomización de la sociedad, debilitando así la capacidad de actuar de los actores sociales y volviéndolos más dependientes aún del Estado y a menudo más subordinados ante las instancias políticas (Munch & Palermo, 1998). La adopción de un modelo de desarrollo volcado hacia el exterior y centrado en el mercado, nacido de contingencias internacionales, adoptado al nivel nacional y aplicado al plano regional, fragiliza a los actores sociales, debilita la esfera pública y otorga nuevas “libertades” a los actores económicos.

Esta conjunción entre dinámicas internacionales y transformación local responde perfectamente a lo que F. Ascher introduce como procesos de “glocalización”, es decir una hibridación entre un proceso de dominación, en el plano mundial y ante todo económico –la globalización- que encuentra en las especificidades locales elementos útiles para su propia dinámica (Ascher, 2000). Como cada uno puede adivinar, y los estudios de caso están allí para demostrarlo, los actores económicos se revelan omnipotentes en las tres regiones y juegan un papel determinante en las opciones de desarrollo y en las oposiciones que éstos encuentren.

c. Entre economía y sociedades, las fuerzas del cambio

Para profundizar en la comprensión de los diferentes modos de desarrollo identificados, resulta entonces interesante analizar las dinámicas económicas observadas y sus relaciones con el sistema de actores en los tres cantones estudiados.

En Naranjal la estructura económica está determinada por la producción bananera, que, como se ha dicho, articula la economía y la sociedad local desde hace décadas. En el último decenio, la agricultura continúa siendo la principal fuente de atracción de mano de obra (alrededor de un 60% de la PEA). Al nivel urbano, la contracción del Estado ha provocado el descenso de trabajadores en las actividades de servicios comunitarios, cuyo retroceso ha sido llenado por el comercio. No obstante, los rasgos más salientes son, por una parte, que una tercera parte de los trabajadores que viven en la ciudad trabajan en las actividades agrícolas; por otra parte, el dramático aumento de las actividades “no declaradas” (que saltan de 2 a 10%), una muestra de la tendencia a la precarización general del empleo; finalmente, una reducción del cuentapropismo y un paralelo incremento del trabajo asalariado en el sector privado (pues hay un estancamiento del empleo público).

En Puyo, aunque la agricultura sigue siendo la rama que atrae el mayor número de trabajadores, en los últimos diez años el mismo se ha estancado y, por lo tanto, su peso relativo se ha ido reduciendo. La agricultura, entonces, ya no es el principal determinante del crecimiento en esta zona, que creció fuertemente a raíz de los procesos de colonización en los años de 1960 y, sobre todo, después de 1970. Son entonces las actividades tradicionalmente “urbanas” (sobre todo construcción, comercio y servicios) las que se convierten en el centro de la absorción de trabajo, si bien el peso de los servicios comunales desciende drásticamente, incluso en términos absolutos. Esto significa que también la

¹⁸¹ Estos diferentes grupos de actores han sido presentados en el punto 2.4.2 Factores del desarrollo local.

segunda fuente tradicional de empleo (la significativa presencia estatal) está retrocediendo. La base económica comienza a transformarse y la estructura social, por lo tanto, también.

En Cayambe, finalmente, la agricultura se fortalece como la principal fuente de trabajo (más de la mitad de la PEA actualmente) pero, como ya vimos, se trata de una forma moderna de producción primaria, altamente tecnificada, con fuertes inversiones exógenas hacia la exportación de flores. El peso de las nuevas actividades agrícolas se expresa en la estructura social urbana, donde un tercio de la población trabajadora allí residente, trabaja en la agricultura. Igualmente, es en la ciudad de Cayambe donde más notoria es la transformación operada en torno al comercio, que aparece como la rama más dinámica frente al estancamiento y el decrecimiento de la industria y de los servicios. Nuevamente, encontramos el crecimiento notorio de las actividades “informales” cuyo dinamismo corre parejo con el incremento de la precarización social.

En conjunto, en dos casos (Cayambe y Puyo) observamos desde hace unos decenios, transformaciones fuertes de la estructura económica y social, mientras que en el otro (Naranjal) no se han producido cambios mayores. En Cayambe, el cambio de actividades económicas capitalistas predominantes trae a la escena a un actor dominante -los empresarios florícolas- que no obstante, como actor económico, no se empeña en incidir en otros aspectos de la vida local. Entre los demás actores regionales, reaparece con fuerza en el campo el movimiento indígena, como actor social y político. En Puyo, la organización se articula en torno a los actores institucionales, mientras que el peso de los colonos decrece; pero, al mismo tiempo, la presencia indígena revela tendencias hacia una dualidad de tipo socio-étnico. En Naranjal al contrario, tiende a mantenerse más o menos intacto y establece el predominio de los actores económicos vinculados a la principal actividad agraria.

d. Juego de actores locales: entre lucha de poder y concertación

Al comparar los tres casos estudiados, los conflictos y las luchas de interés privilegian generalmente a un actor que influye de manera predominante el modelo de desarrollo desempeñado en cada una de las tres regiones, ya sea de manera unívoca o a través de la competición para un cierto control del poder.

En Naranjal, el actor predominante es de naturaleza económica, identificado con el gran propietario de plantaciones de banano. Su preponderancia tiene que ver con el peso que le da el control de la economía local (agricultura para la exportación y vinculaciones con el capital financiero). Gracias a su peso económico el mismo actor extiende su influencia en el ámbito social, por acciones hegemónicas como donaciones para escuelas o asociaciones sociales, que aúnan a la imagen del poderoso la del benefactor. Frente a esta figura clásica del industrial paternalista heredada del siglo XIX, los otros actores locales tienen poco peso, y no representan un contra-poder verdadero que pueda determinar, de algún modo, cualquier aspecto de la vida local. Sólo se tratará de hechos individualizados, aislados, sin fuerza estructurante y sin poder, frente a una administración pública local débil y un poder nacional sin presencia significativa.

En Puyo, se observa una clara dualización entre actores. El rol predominante frente al porvenir de la región es ejercitado por las instituciones públicas, tanto como administración local (el gobierno municipal) o regional (por la función cumplida por el Consejo Provincial) que central (las diversas dependencias del Estado nacional). Este peso institucional tiene varios orígenes. Puyo, la cabecera del cantón Pastaza, representa un centro subregional, donde se han instalado varias dependencias estatales. En cambio, el proceso de colonización de la región ha generado una fragmentación de los actores sociales (entre poblaciones originarias del lugar y nuevos inmigrantes, establecidos en grupos de defensa de intereses muy dispersos). Esto se refleja en una multiplicación de los grupos sociales que actúan ignorándose unos a otros; los principales conflictos se resumen en una batalla inter-administrativa que opone instancias locales y representaciones nacionales.

Al mismo tiempo, existe la presencia de una fuerte organización indígena, con una trayectoria relativamente larga, que incluye la formulación de planes y proyectos para sus territorios (a fines de los 80, el Estado reconoció la titularidad de territorios indígenas, especialmente en la Amazonía). Aun cuando mantiene oficinas y dependencias en la ciudad, el movimiento indígena es un actor rural. Así,

la ciudad y su entorno inmediato de colonización son territorios mestizos, cuando el campo profundo, la zona de selvas, es territorio indígena. Unos y otros se encuentran como dándose la espalda, vinculados por las sospechas más que por las coincidencias.

En Cayambe, podemos encontrar las premisas de una estrategia de gobernancia entre actores locales. Por un lado se encuentra la municipalidad, como ente político y administrativo, a través sus proyectos sociopolíticos (la asamblea cantonal como espacio de construcción de un proyecto local, por ejemplo¹⁸²). Como actor institucional la municipalidad representa (frente a delegaciones estatales que tienen escasa presencia y un Consejo Provincial débil) el eje a partir del cual se articulan los proyectos de desarrollo local y regional. Esta tendencia de una dirección política fuerte ha sido reforzada en la actual administración (dentro de las posibilidades que permiten los recursos limitados de los que disponen los gobiernos locales), convirtiendo a la municipalidad en punto de referencia, alrededor del cual se cristalizan tanto posiciones en favor que acciones de oposición.

Por otro lado, encontramos un actor social representado por el movimiento indígena, cuya práctica social promueve una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones importantes (nuevamente, la asamblea cantonal). El movimiento indígena es un actor en esencia rural. Aunque tiene una larga historia de presencia local y nacional –por lo menos desde la década del 30- su presencia ha ido creciendo, convirtiéndose en actor nacional desde 1990. Desde las últimas elecciones, el movimiento indio ha unido una representación política a su fuerza social, teniendo a algunos representantes en el Consejo Cantonal, visibilizando más ampliamente sus propuestas dirigidas hacia la democratización de la sociedad local. Entre los actores político-institucionales y la fuerte representación social de los grupos indígenas, los actores económicos se revelan ampliamente ausentes de los grandes debates locales y regionales, su comportamiento se limita a una defensa de sus intereses corporativistas.

Así, los tres casos estudiados permiten poner de relieve un cierto número de similitudes y de diferencias en las relaciones establecidas entre actores locales y regionales.

Un punto tienen en común Puyo y Naranjal: son dos CUR que, a diferencia de Cayambe, evidencian una mayor debilidad de los actores sociales para constituir un sistema de acciones y de propuestas que dinamicen la sociedad local. En Naranjal, la causa parece ser la fuerte sobredeterminación de los actores económicos con mayor poder (vinculados a las actividades bananeras para la exportación), en la medida en que las demandas sociales pueden “tramitarse” por la vía de la “donación privada”. En Puyo en cambio, se trata de la combinación de dos factores: por una parte, la centralidad que ha tenido la institucionalidad estatal en la conformación de la sociedad local, y por otra parte las fuertes divisiones étnico-territoriales (mestizos-indígenas; urbano-rurales). Así, tanto Naranjal como Puyo se encuentran en momentos o grados diferentes en los procesos de construcción de respuestas a los desafíos que enfrentan, en relación directa con la configuración distinta de los sistemas de actores que caracterizan a cada sociedad. En ambos casos sin embargo, los proyectos de desarrollo a partir de proposiciones locales son débiles y se encuentran aún al nivel del discurso.

Otra característica –común a los tres casos esta vez- es que si retornamos a la tipología establecida en la introducción de este capítulo, por fuerza hay que reconocer que los actores fácilmente identificables en cada región pueden difícilmente ser inscritos como un sistema que interactúa a favor de una gestión concertada del territorio y de las poblaciones que allí residen. Tal vez haya que recordar que la noción de sistema continúa siendo un concepto ambiguo y discutido¹⁸³. Sin querer debatirlo aquí, podemos recordar nuestra adhesión a la tesis defendida por Arocena (op.cit.) ya que los actores colectivos definidos en cada región se encuentran, de hecho, dentro de relaciones de poder frente a un territorio local y regional, “espacio de recursos puesto que está constituido por objetos de interés, pero también

¹⁸² Volveremos sobre el tema de las Asambleas cantonales en el punto 6.3 de este capítulo.

¹⁸³ En ciencias sociales, nos aproximamos a través de una visión sistémica a una definición de un conjunto de elementos definidos previamente (aquí los actores locales en interacción y abiertos a su medio ambiente), lo cual induce funciones de interdependencia y mecanismos particulares para su realización.

espacio de interacciones sociales a causa del juego que se organiza alrededor de esos objetos” (según la expresión utilizada por Bertacchini, 2004).

Dos ejes permiten comprender cómo este “sistema de actores” se estructura y se articula, con más o menos coherencia frente a los desafíos globales y locales.

Se trata en primer lugar de un eje sectorial, que une, de buen grado o por la fuerza, los actores políticos a los actores económicos y sociales. De anclajes territoriales distintos y dotados de recursos muy desiguales –la riqueza de algunos actores económicos frente a grupos comunitarios pobres, por ejemplo- parece difícil pensar que esta constelación de posiciones pueda llevar a una verdadera concertación territorial, y menos aún a la implementación de una política que comprometa a los actores en una coordinación a largo plazo.

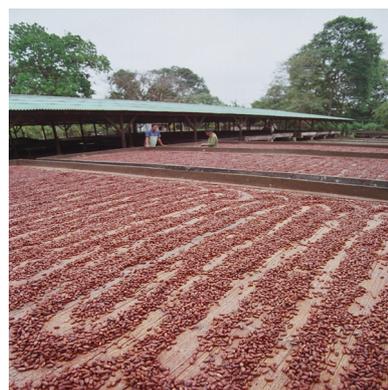
El segundo eje de comprensión de las desarticulaciones entre actores locales y regionales gira alrededor de la noción de frontera entre lo local y lo global –o lo endógeno y lo exógeno. En efecto, tenemos por una parte, en todos los sectores que componen estas sociedades, grupos organizados que sumergen su legitimidad en la historicidad del lugar. Aunque puedan estar en conflicto sobre numerosas cuestiones y en lucha por espacios de poder, ellos obtienen su legitimidad de su apropiación identitaria y espacial. Del otro lado del espectro, encontramos los “colonos” (por retomar la expresión comúnmente utilizada) que no se componen únicamente de migrantes atraídos por los empleos creados recientemente, sino que están también y primordialmente constituidos por los “políticos” quienes, frente a las estrategias de gobernancia local, tenderán a defender los intereses del Estado central. Además están representados sobre todo por nuevos empresarios para quienes lo local es una “base de trabajo” y no un ambiente de vida al cual deben adaptarse e integrarse.

Una vez más debemos insistir sobre la mixtura de los intereses en cuestión, puesto que los principales actores económicos están provistos de objetivos que superan ampliamente la estrategia de desarrollo local y regional. Es esta dimensión “glocal” que perturba toda iniciativa estrictamente territorial, ya que el objetivo de tales actores es el de obtener un beneficio máximo de inversiones exógenas, para las cuales lo local no es otra cosa que un recurso indispensable en la creación de esta plusvalía. Frente a estos empresarios “globalizados”, encontramos un actor político institucionalizado que conserva, para lo esencial, sus prerrogativas de urbanizador y quien toma las decisiones públicas, aunque sus recursos financieros siguen siendo escasos y su legitimidad a veces sea cuestionada. El actor social, fuertemente localizado por su apego a un medio ambiente espacial y cultural, también está en vías de desagregación –por lo menos de individualización- y ya no representa, en verdad, un socio colectivo capaz de dominar el devenir de su territorio. La afirmación es particularmente cierta para los actores sociales urbanos, mal organizados y a menudo mal arraigados, porque se han establecido recientemente; en cambio, esta misma afirmación se debe moderar mucho en lo que se refiere a las poblaciones rurales, desde el momento que se las asimila a las comunidades indígenas, en su mayoría fuertemente organizadas y que han llevado el debate de la desigualdad socio-étnica al nivel político.

e. Las relaciones urbano-rurales

Tal como hemos dicho en la introducción de nuestro trabajo, las transformaciones globales de la economía tienen impactos en la reconfiguración de las regiones. Los procesos de reconversión productiva asociados a estas transformaciones han provocado, en diversos países, fuertes impactos en términos de reprimarización de la economía y de debilitamiento de los procesos de industrialización. El estudio realizado en Ecuador confirma estas afirmaciones. Las zonas rurales dedicadas a la producción primaria adquieren un gran dinamismo económico relacionado con estas nuevas funciones, mientras que los centros urbanos regionales se identifican mayormente a centros de prestación de servicios y al comercio. En este marco, el interés de nuestro trabajo ha sido

Producción de cacao en Naranjal



fundamentalmente, el de comprender los vínculos urbano-rurales que se establecen en estos procesos.

De modo general, podemos afirmar que en Ecuador, las nuevas economías rurales generan vínculos de desarrollo –fuertes aunque indirectos- entre el campo y la ciudad, y esto en diferentes escalas.

Al nivel local, uno de estos vínculos se debe, como hemos visto, a que los salarios obtenidos en las actividades agrícolas (exportadoras) se revierten en la dinamización de la economía urbana. En efecto, hemos constatado que si la producción ocurre en las zonas rurales, la misma se realiza gracias al empleo de trabajadores residentes en las zonas urbanas, de los cuales una gran parte son migrantes provenientes de regiones tanto rurales como urbanas, con menores oportunidades de empleo. Si bien podemos confirmar que Ecuador asiste a una nueva “ruralización de la economía” o, siguiendo a Bassand (1997), a una “rurbanización”¹⁸⁴, las tendencias demográficas muestran que, en todo el país, la población se vuelve cada día más urbana¹⁸⁵. Y si la mayoría de la población reside en las ciudades, lo mismo ocurre con la población económicamente activa. En Cayambe por ejemplo, un tercio de la población urbana económicamente activa trabaja en el sector agrícola. Esta reactivación de las oportunidades de trabajo y el consecuente incremento de los ingresos resulta en un aumento del consumo urbano, a través de la ampliación de la canasta básica y el acceso a nuevos servicios, que permiten a su vez la dinamización y el crecimiento de la economía urbana. Pero los impactos no son solo positivos. Esta presión urbana se traduce en un crecimiento del centro urbano por extensión y densificación, y bien que la ciudad no tiene una talla crítica, se ha identificado una falta de planeamiento que pueda organizar dicho crecimiento y sus impactos en términos de uso del suelo, así como de necesidad de provisión de infraestructuras y servicios para el conjunto de la sociedad.

En este sentido, las actividades de agricultura para la exportación en Naranjal y en Cayambe operan de modo similar a la presencia empleadora del Estado en Puyo. Se trata, no obstante, de dos situaciones distintas: en Puyo, en medio de la expansión del modelo neoliberal, el Estado se retira y pierde también capacidad de empleador y su influencia en la conformación de la estructura social de clases a escala local. Al contrario, las actividades exportadoras, en teoría, están articuladas dinámicamente al mercado mundial (sin embargo, también tienen sus límites, ya que las exportaciones de flores están en retroceso y el banano sufre permanentes fluctuaciones de precios y volúmenes, lo que le da características de cierta fragilidad a las estructuras económicas locales dependientes de ellas).

Pero las relaciones urbano-rurales no se producen sólo al nivel local, sino también al nivel regional, con un impacto relativo en el desarrollo de las economías locales en algunos casos. Es el caso de la industria lechera en Cayambe. La planta procesadora de una empresa internacional de gran envergadura, instalada en la zona urbana, no se abastece de leche únicamente en el cantón, sino también de zonas rurales de la parte norte del país. Al mismo tiempo, dicha planta no crea importantes oportunidades de empleo, por lo que en este caso, lo local no es más que un territorio, con pocas posibilidades de promover alternativas de desarrollo en esta escala.

Entonces, si falta una relación complementaria entre las diferentes actividades de la economía, y si faltan capacidades y voluntades de expresión para recomponer, en términos de una propuesta local, la posibilidad de un desarrollo que tienda hacia la integralidad, y sobre todo si faltan adecuaciones entre la economía y la capacidad política de los actores, tenderán por tanto a ser débiles las posibilidades de articulación urbano-rural.

No obstante, alguna vinculación siempre se produce, pudiendo tener como sustento la dinámica parcial de alguno de los componentes señalados: la actividad económica principal, propuestas o acciones

¹⁸⁴ Para Michel Bassand (1997), la “rurbanización” es un movimiento hacia lo rural, pero dentro de una dinámica de esencia urbana: está menos vinculado al territorio en sí, que a dinámicas económicas y sociales desarrolladas en el medio urbano.

¹⁸⁵ Esta primacía de la población urbana fue alcanzada en la década de los 80; pero ligada fundamentalmente a un crecimiento de oportunidades relacionadas con las actividades “modernas”, secundarias y terciarias. Es en esta década sin embargo, que dichas actividades pierden su capacidad dinámica de incidir decisivamente en la conformación de la estructura social urbana, que comenzó a ver una inflación creciente del denominado “sector informal”.

provenientes del sistema de actores, etc. De un modo u otro, es lo que se observa en los casos estudiados. En Naranjal la articulación proviene de la preeminencia de la producción bananera y se expresa en la fuerza de los actores económicos predominantes. En Puyo, los elementos articuladores derivan de la fuerte presencia institucional del Estado (tanto el Estado central como los gobiernos locales). En Cayambe, se observa un doble movimiento: por una parte, la existencia de una propuesta integradora desde la institucionalidad municipal (urbana) que, como sea, tiene una presencia significativa al nivel local; y por otra parte, la existencia de elementos de una propuesta de discusión desde el movimiento indígena (rural).

Por lo demás, en el Ecuador la jurisdicción territorial de las municipalidades abarca zonas urbanas y rurales, lo que puede significar un intento de unificación territorial y administrativa. Es un elemento que podría ser interesante investigar con más detalle en el marco de otro estudio.

6.1.3 Los espacios de concertación como alternativas para el desarrollo local

Hemos visto que en los tres casos hay motores potenciales de desarrollo en el ámbito económico, político y/o social, en los cuales la falta de mecanismos y propuestas para su articulación debilita la posibilidad de un desarrollo integrado.

Así, por un lado, las actividades económicas por sí solas no alcanzan a configurar un escenario en el cual se puedan pensar proyectos sociales más o menos compartidos, ni tampoco proyectos de preservación medioambiental. Sobre todo cuando estas dinámicas son fuertemente dependientes de actores externos, cuya implicación en las problemáticas locales es generalmente escasa, cuando no inexistente. Hemos constatado por otro lado, que en mayor o menor medida, el sistema de actores en los casos estudiados se encuentra fragmentado: las sociedades se perciben divididas y en algunos casos, no ha podido reducirse la diferenciación social ni el aumento de la pobreza. En términos de relaciones urbano-rurales, no existen verdaderas iniciativas para favorecer un desarrollo armónico e integrado, basadas en procesos de articulación de espacios interdependientes, estrechamente vinculados entre sí.

Las articulaciones posibles deben por lo tanto provenir de otras fuentes.

Esas fuentes son, en primer lugar, la acción social y las propuestas políticas, en la medida en que dichas acciones y propuestas se encadenen con los intentos de constitución de esferas públicas relevantes, es decir, de espacios de interacción entre la sociedad y las instituciones, espacios de reconocimiento entre el mundo urbano y el mundo rural; y en casos como Cayambe y Puyo, espacios de diálogo entre el mundo mestizo y el mundo indígena. Espacios entonces, en los cuales los diferentes actores de la sociedad puedan negociar sus intereses y el sentido que, para cada uno de ellos, adquiere la noción de desarrollo local.

La constitución de estos espacios públicos de intercambio y de negociación, de construcción de un proyecto colectivo o, en otros términos, de “governancia urbano-rural” pueden evidentemente tomar formas diferentes. En Ecuador, su forma más desarrollada a escala local es la de las asambleas cantonales, de las cuales existen experiencias en varios cantones. En los tres casos de nuestro estudio están en marcha experiencias de este tipo, pero con distinto grado de desarrollo. En Puyo se han desarrollado asambleas de carácter general, o de carácter temático, pero sin lograr continuidad. En Naranjal se desarrolló recientemente la Primera Asamblea Cantonal (debe remarcar que es la primera ciudad de la costa ecuatoriana en la que intentan desarrollarse estas propuestas). Por su parte, Cayambe va ya por su Tercera Asamblea Cantonal, camino a la cuarta.

Los 3 estudios de caso en los cuales hemos contribuido a implementar o reforzar estas propuestas de participación en la gestión local, a través de Agendas locales 21, han confirmado que tales procesos están condicionados por diversos factores.

Uno, evidentemente, es la “voluntad política” de los municipios (en tanto el cantón es jurisdicción municipal); esto tiene importancia no solamente para el momento de iniciar la experiencia, sino –y sobre todo- para su posible continuidad¹⁸⁶.

Dos otros aspectos juegan también un papel importante. En primer lugar, la capacidad y voluntad de los actores de la sociedad civil de organizarse para construir, juntos, propuestas de desarrollo local. Es evidente que instrumentos como las asambleas serán más productivos mientras mayor sea la capacidad propositiva del conjunto de los actores sociales (ya sea por el propio desarrollo de los sujetos o por las habilidades de los responsables para captar y capitalizar las respuestas propositivas de los diferentes actores). En segundo lugar, la necesidad de una relativa modificación de la cultura política, identificada generalmente, en los casos estudiados, como actitudes de espera más o menos pasivas respecto de las iniciativas estatales. Estos, no obstante, son procesos lentos que no pueden realizarse en el período de un gobierno local (4 años), sino que son tendencias que necesitan continuidad y refuerzo permanente si se esperan transformaciones profundas y duraderas.

Inauguración de la III Asamblea Cantonal de Cayambe



Las asambleas cantonales, entonces, aparecen como verdaderos intentos de ampliar y densificar los espacios públicos para un mejor gobierno local. Pero las experiencias de los casos analizados son aún recientes como para extraer conclusiones definitivas. Habrá que esperar que las propias sociedades locales desarrollen y procesen más sus propios quehaceres.

En todo caso, quisiéramos insistir sobre un punto: las asambleas cantonales en Ecuador son un buen escenario para recomponer los encuentros posibles entre la sociedad urbana y la sociedad rural, como entre el mundo mestizo y el mundo indígena. Se trata de verdaderos espacios donde la voluntad consciente de los actores puede recomponer lo que la economía y los procesos políticos hegemónicos están disociando.

6.2 Atractividad de los centros urbanos regionales: confrontación de las hipótesis de investigación

El estudio de las dinámicas de desarrollo en Cayambe, Naranjal y Puyo nos ha permitido examinar las hipótesis elaboradas en el marco conceptual de nuestra investigación.

Recordemos que los procesos de urbanización en el mundo están marcados por un doble fenómeno de concentración y de polarización que favorece a las grandes aglomeraciones, cuyo número aumenta en las regiones de Asia, África y América Latina. Sin embargo, esta dinámica no representa la totalidad del proceso, ya que las estadísticas muestran que las ciudades de menor tamaño encierran un potencial de desarrollo importante que es necesario analizar, a fin de orientarlo en beneficio del conjunto de la sociedad. Así, las ciudades medianas y pequeñas, si bien no gozan de la imagen que identifica a las

¹⁸⁶ Tómese en cuenta que en el último trimestre de este año 2004 se realizarán elecciones para renovar los gobiernos municipales y provinciales.

grandes metrópolis por su dinámica y sus relaciones con el ambiente nacional, presentan un atractivo creciente para la población urbana.

Ecuador confirma esta doble tendencia, a través de una desigualdad en la distribución geográfica y la concentración de la población en los dos polos principales del país que son las ciudades de Quito y Guayaquil, dos metrópolis cuya población pasó de 15 % a 28% con respecto a la población del país (INEC, VI Censo de Población 2001) y que representan centros de atracción para sus respectivas regiones que son la Sierra y la Costa. Y si bien el tejido urbano funciona alrededor de estos dos polos, existen también ciudades de todos los tamaños que cumplen distintos papeles: polos regionales, centros provinciales, centros locales, y ciudades agrícolas, entre otras.

Tal como habíamos planteado en las hipótesis iniciales, y sobre las que nos parece oportuno volver, el atractivo de los centros urbanos regionales provendría de una doble tendencia. Por un lado, debido al efecto de saturación de las grandes aglomeraciones metropolitanas por falta de espacio habitable, de acceso difícil y oneroso a los equipamientos y servicios a la comunidad y por el otro, como contrapartida, a través de una oferta cada vez más seductora con respecto a una calidad de vida (real o imaginaria), tanto en el plano medioambiental como en el plano de la seguridad y de lo social, del empleo y de un costo inferior de integración a “lo urbano”.

Es muy difícil verificar tales presupuestos en el plano estadístico y contable, ya que elementos como éstos están por una parte totalmente objetivados (valores de bienes raíces e inmobiliarios, monto de los salarios, etc.) pero por otra parte, también fuertemente dependientes de apreciaciones psicosociales difícilmente cuantificables. Sin embargo, algunos puntos merecen ser puestos en relieve como aquellos que pueden fundamentar estas elecciones residenciales que otorgan una nueva oportunidad a las ciudades medianas y pequeñas.

Hemos visto que en Ecuador, de manera general, la desigual distribución de la población sobre el territorio se debe a factores de orden histórico, físico, y sobre todo, socioeconómico. Los procesos de crecimiento demográfico urbano se deben fundamentalmente a la migración de las poblaciones en búsqueda de empleo, de educación y de un mejoramiento general de sus condiciones de vida. En el caso particular de Cayambe por ejemplo, del total de inmigrantes provenientes de la provincia de Pichincha (que representa un tercio de la inmigración intra-provincial en el Cantón), el 32.5% proviene de Quito.

Las metrópolis muy grandes padecen numerosos males que repercuten prioritariamente sobre las poblaciones más pobres y cuyo status es el más precario.

Se trata ante todo, del acceso al suelo y de la inadecuación de las modalidades de posesión de la tierra frente a residentes de data reciente o de ciudadanos de bajos ingresos que no poseen los recursos económicos y los contactos sociopolíticos que les permitan seguir los pasos regulares de apropiación de los terrenos. De esto surge un doble movimiento: de informalización de los procesos de acceso a los terrenos habitables por invasión individual o grupal, o a través de negociaciones ilícitas con intermediarios privados o públicos; de segregación territorial a través de la cual estos individuos se ven rechazados hacia los espacios más desvalorizados en el plano económico (zonas periféricas sin equipamiento, zonas peligrosas ecológicamente, intersticios provisionales en los centros urbanos en transformación) (Durand-Lasserve & Royston, 2002).

La misma presión comprobada en el campo de bienes raíces se repite en el acceso a la vivienda. Por idénticas razones financieras, estos mismos individuos y sus familias no pueden seguir jamás las reglas dictadas por las autoridades responsables con respecto a las modalidades de construcción y de obtención del título de propietario. El sector “informal” es la única solución adaptada a sus necesidades. A través de formas de solidaridades familiares o comunitarias y siguiendo un ritmo adaptado a la capacidad de financiamiento de las familias, nuevas viviendas aparecen sin que la precariedad de su asiento legal esté resuelta, a veces durante varias décadas (Gilbert, 1992). Esta incertidumbre frente al porvenir material y social de las familias pobres será particularmente notable en los barrios intra-urbanos sometidos a la especulación inmobiliaria; y lo será igualmente en las comunas donde los gobiernos locales adoptan políticas represivas (Bolay, 2002).

Esta inseguridad inmobiliaria se acrecienta con tres clases de perjuicios particularmente graves en las metrópolis: la fuerte degradación de los recursos medioambientales y la contaminación que de ello resulta (World Resources Institute et al., 1996); la falta de servicios, de equipamientos y de redes urbanas y su costo; la informalización creciente de los empleos y su repercusión negativa sobre el ingreso.

Numerosos trabajos han demostrado el nexo inmediato que puede establecerse entre el crecimiento demográfico y la expansión territorial de las metrópolis y su repercusión sobre la degradación de los recursos naturales (Hardoy, Mitlin y Satterthwaite, 1992). Por razones de concentración industrial en las aglomeraciones mejor ubicadas y mejor provistas en cuanto a redes técnicas, de crecimiento rápido del parque automotor y de su mantenimiento mal controlado, pero en adecuación con las formas de calefacción y de cocción, estas principales fuentes se traducen en una serie de consecuencias nefastas para la salud física y mental de los individuos, afectando principalmente las capas desfavorecidas de la población urbana. Los principales síntomas de un medio ambiente urbano problemático: la polución del aire, la falta de agua y su contaminación, los accidentes en las rutas, los desechos tóxicos, la contaminación sonora y la desaparición de los espacios verdes.

Estas mismas comprobaciones pueden abordarse en términos de infraestructuras y de servicios disponibles para las comunidades. Hablar de contaminación del agua es hablar de las redes técnicas de distribución de agua potable y de evacuación de las aguas servidas (Serageldi et al., 1994; Bolay et al., 2004); mencionar los desechos sólidos domiciliarios e industriales, es volver a los modos de gestión puestos en marcha y su difusión espacial. Se podría decir lo mismo de la electricidad, de los transportes colectivos, sin olvidar los equipamientos al servicio de la comunidad: escuelas, hospitales y centros de salud, centros sociales y de esparcimientos, centros deportivos y recreativos. La tendencia es idéntica en todas las grandes ciudades: se comprueba un déficit en el número, la calidad y la cantidad y en la distribución de las redes, de las infraestructuras y de los servicios urbanos. Las inversiones públicas no son suficientes para responder al conjunto de las necesidades y a la demanda social. Esto genera modos de gestión cada vez más inspirados en el sector privado, lo cual se traduce en una fuerte disparidad de acceso tanto en el plano socioeconómico como en la distribución territorial.

Última consecuencia del deterioro de las condiciones de vida metropolitana: el empleo. Una diferencia significativa entre los países industrializados y los países en desarrollo para R. Mohan (1995), tiene que ver con la persistencia, en estos últimos, de una fuerte densidad en la demanda de empleo en los centros urbanos más importantes. Si es verdad que el factor de atracción migratoria en provecho de las grandes aglomeraciones reposa en la inserción del trabajador en una economía monetarizada, es cada vez más cierto que esta integración económica, cuando ocurre, para la mayoría de los trabajadores urbanos, se efectúa con trabajos poco estables, inseguros y no disponen de las ventajas ofrecidas por las empresas legalmente reconocidas. Este sector informal, criticado durante mucho tiempo por sus fuertes consecuencias sociales, ha sido, desde los años 90 reinterpretado como el sector de la pequeña empresa independiente, que responde con flexibilidad y rapidez a los ajustes del modelo de una economía globalizada (UNCHS, 2003). Sea cual fuera el análisis teórico que se realice sobre este tema, se debe reconocer forzosamente, que reagrupa a una parte mayoritaria de los activos urbanos en casi la totalidad de las ciudades del tercer mundo, que su importancia es predominante entre los trabajadores pobres y que no cesa de aumentar. Desempleo, subempleo e informalidad son desde ya, las características de las metrópolis del tercer mundo.

Esta insistencia en poner el acento en los riesgos que engendra el crecimiento de las más grandes aglomeraciones no debe hacernos olvidar que esta primacía de las metrópolis en la organización de las poblaciones mundiales y en la organización de su territorio se explica ante todo, por las ventajas, simbólicas o reales, que representan estos hábitats para los individuos que allí viven, las empresas que allí se desempeñan y las instituciones que las estructuran. Es el caso de Quito, en tanto capital político-administrativa y Guayaquil, centro de implantación de las empresas privadas de producción y comercialización en el Ecuador. Y los países en Asia, en el curso de los años recientes nos enseñan que fuertes sinergias subsisten entre su crecimiento económico y el aumento de las poblaciones urbanas, y esto en beneficio, en primer lugar, de las ciudades más grandes (UNCHS, 1996). La

metropolización del mundo, para retomar la terminología de Leresche et al. (1995) explica porqué estas concentraciones humanas y técnicas tentaculares continúan atrayendo hacia ellas a individuos cada vez más numerosos. La cuestión no puede responderse si no se sale de una perspectiva estrictamente urbanística y geográfica para interpelar a los fundamentos de nuestras sociedades contemporáneas. Las metrópolis son los sitios de confrontación del mundo, los centros neurálgicos de un sistema de intercambios y de flujo a escala mundial, vastos “hubs” intercontinentales, son más que el abrigo otorgado a poblaciones multitudinarias, ellas representan la afirmación de las ciencias y de las tecnologías (allí se crean, se experimentan y luego se difunden), son los puestos de comando de la globalización de los sectores económicos y políticos (Bolay, 2004), la manifestación más avanzada de una cultura mezclada hecha de individualización y de solidaridades comunitarias. Adicionadas a la cotidianidad de los ciudadanos que viven allí, es una apuesta, renovada sin cesar, de acceder a (o crear) un empleo remunerado y sacar provecho de las oportunidades inexistentes en el ámbito rural y en numerosas ciudades de menor tamaño –principalmente en tres sectores que son la salud, la educación y el esparcimiento- para invertir socialmente en la generación futura.

Si esta comprensión del mundo continúa anclada en la mentalidad de numerosos habitantes de las ciudades que no dudarán en privilegiar las metrópolis a expensas de los centros urbanos menos favorecidos, dos cambios concomitantes perfilan ya un vuelco de perspectiva, ofreciendo a las ciudades más pequeñas nuevas ventajas en esta competición intra-urbana. Los nombres de ellas son: la metápolis y la descentralización.

Para François Ascher (1995, 2000), la metápolis es lo que sublima a la metrópolis, una meta-metrópolis que engloba y deja atrás ese estado inicial al cual continuábamos estando habituados. Ellas son (para retomar sus términos) una fuente de empleo, de hábitat y de actividades, pero constituyen conjuntos espaciales heterogéneos que cuestionan a las jerarquías urbanas y a otras estructuras ampliamente descritas y analizadas desde hace décadas. Dislocación de las ciudades, deslocalización globalizada de las tecnologías y efectos descentralizadores de los medios de comunicación a gran velocidad recomponen ciertamente espacios, pero no restituyen las centralidades de poder y de decisión. No se trata de dispersión sino de difusión de las tendencias metropolitanas que hay que tener presente, en una sociedad en recomposición, post-industrial para algunos, de la informática o del conocimiento para otros. Este surgimiento de nuevas configuraciones urbanas en una sociedad en transformación no hace abstracción de los países en desarrollo. Y es en este marco que debemos examinar lo que representa de aquí en más la descentralización.

El término de descentralización cubre muchas cosas, y aún si se trata de una de esas “palabras mágicas” que se utilizan muy a menudo para llevar la esperanza de nuevas formas de desarrollo en los países del tercer mundo, es bueno recordar que esta reorganización de los poderes políticos, administrativos y territoriales se impuso en el transcurso de los años 1980-1990, período durante el cual las grandes organizaciones internacionales, FMI y Banco Mundial, impusieron en paralelo nuevos modelos económicos, pasando por el ajuste estructural de casi la totalidad de los sistemas de producción de los países en desarrollo y la regulación de los intercambios internacionales en beneficio de dos principios esenciales: una apertura máxima de los mercados, pasando por la eliminación progresiva de las barreras aduaneras (sintomatizada por las reglas internacionales bajo control de la OMC); una retirada masiva de los Estados de las empresas económicas nacionales o multinacionales, que se traduce en un aumento de la privatización y de la internacionalización de los medios de producción y en una competitividad creciente en el plano mundial.

En este contexto político-económico, la descentralización posee muchos rostros. Se trata primeramente de una descentralización política que se supone acerca a los ciudadanos a los mecanismos de toma de decisiones: pluralismo político, gobiernos locales, fomento de la participación en las reformas puestas en marcha (Litvack, 2004). La descentralización administrativa busca redistribuir la autoridad, las responsabilidades y los recursos financieros del gobierno central de cada país a las agencias gubernamentales especializadas, por una parte, y a los niveles de gobiernos subordinados en la jerarquía territorial, por la otra: provincias, regiones, municipalidades, comunas, incluso distritos intra-urbanos. Y esto de tres maneras posibles: por desconcentración de las responsabilidades, por delegación o por devolución. Estas formas de descentralización no estarán

totalmente terminadas si no están acompañadas de una descentralización fiscal, que permita a las autoridades locales y regionales disponer de los recursos financieros aptos para cumplir sus funciones, por transferencia del nivel central a los escalones inferiores y/o por competencia para recaudar tasas e impuestos en sus niveles. Una última interpretación de la descentralización se da a veces cuando una autoridad pública abandona una función en beneficio del sector privado (como es a menudo el caso actualmente con la apropiación de servicios a la comunidad, tales como la distribución del agua y de la electricidad, la recolección de residuos o el tratamiento de las aguas servidas, por parte de empresas contratistas).

Si la descentralización, bajo todas sus formas, apunta a fortalecer la participación social, la eficiencia económica y la transparencia política, su implementación es hoy todavía problemática en numerosos países y es objeto de múltiples obstáculos.

En Ecuador como hemos visto, la descentralización ha sido definida como un componente esencial de la agenda nacional desde 1992. Sin embargo, la realidad pone en evidencia que estos procesos no logran efectivamente alcanzar los efectos deseados de manera consistente y a largo plazo. La presencia de esta corriente de innovación político-institucional en un contexto de crisis económica y política plantea claramente el desafío de un proceso sistemático, sostenido y articulado, de construcción de nuevas capacidades y liderazgos en las sociedades locales, tanto en los aspectos conceptuales y de gestión política como en aquellos estrictamente técnico-instrumentales. Los límites actuales del proceso de descentralización son políticos, en el sentido de la voluntad, racionalidad y capacidad de construir una articulación con vocación hegemónica de país que oriente el proceso. La situación de fragmentación, heterogeneidad y desarticulación del país impide pensarse como conjunto por fuera y por sobre de intereses corporativos y absolutamente coyunturales.

De hecho, la descentralización contribuye a repartir el poder, y por lo tanto a una democratización de este último, lo cual amenaza las ventajas de numerosas elites, ya sean políticas o económicas. Segundo escollo, la descentralización resulta a menudo de la voluntad política del gobierno central (que tiende a desprenderse de ciertas responsabilidades en provecho de terceros) o de instancias internacionales que presionan a los gobiernos asociados (con la esperanza de una gestión óptima de los recursos nacionales), sin que, en un caso o en otro, los implicados principales, las comunidades locales, hayan podido pronunciarse sobre los objetivos, los medios implementados y el marco de su aplicación. Esto puede generar fenómenos de resistencia, de frustración o de laxismo en la ejecución de las reformas decididas. Otro problema encontrado frecuentemente, es el de la inadaptación entre la transferencia de responsabilidades, funciones y tareas del gobierno central hacia los gobiernos locales o regionales, y el otorgamiento del financiamiento requerido para su implantación. Otros límites que igualmente hay que destacar son la falta de información de los ciudadanos sobre sus derechos, deberes y nuevas oportunidades de participación, la débil autoridad política de los nuevos ediles locales y regionales; las competencias limitadas de las dotaciones locales encargadas de la implementación y de la operabilidad de los servicios colocados bajo la responsabilidad de los poderes locales (Kahkonen & Lanyi, 2001). El desempeño alcanzado en materia de desarrollo (por ejemplo en la lucha contra la pobreza, tema de interés de Crook & Sturla Sverrisson, sin fecha) dependerá en gran medida de la armonía y de la coherencia entre políticas locales y políticas nacionales, objetivo indefectiblemente proclamado y rara vez alcanzado, lo mismo que la asistencia externa acordada a las comunidades locales en la búsqueda de una política social a favor de los más desposeídos.

El papel de los gobiernos locales es todavía determinante en este proceso de transformación del paisaje político y administrativo, y aún los actores económicos reconocerán en él a un partenaire indispensable. K. Davey (1993) ve tres razones generalmente invocadas en esta implicación más fuerte de las autoridades locales: una mayor eficacia de las inversiones urbanas al tomar en cuenta conocimientos y elecciones que emanan de la comunidad local; un mejoramiento en la ejecución de estas inversiones por una responsabilización de los actores locales; una mejor recuperación de los costos de las infraestructuras y servicios urbanos a través de la aplicación de tasas y sistemas de imposición locales. Estos imperativos de una buena gobernanza local conciernen a todas las aglomeraciones de las redes urbanas nacionales, pero atañen muy particularmente a las ciudades

pequeñas y medianas provistas más modestamente y confrontadas a las dificultades citadas precedentemente.

Litvack et al. (1998) ven sin embargo, toda una serie de estímulos que tienden a alentar este proceso y a acrecentar el papel de las comunidades locales: la lucha contra la corrupción y el nepotismo local pasa por procedimientos más transparentes (como los presupuestos participativos de Brasil y México); la difusión de las responsabilidades entre diferentes entidades favorece la comparación entre los servicios ofrecidos en provecho de los mejores competidores. La nueva competencia acordada a los gobiernos locales de “deducir el impuesto” repercutirá en una responsabilización creciente en la formulación de los presupuestos, estableciendo un mejor equilibrio entre ingresos públicos, intervenciones de terceros y servicios prestados. Se podría agregar a estos criterios el hecho de que un sistema descentralizado y más democrático permite un control más eficaz de los ciudadanos sobre sus candidatos elegidos y dirigentes, conservando la posibilidad de cambiarlos cuando los resultados no estén a la altura de sus expectativas.

El atractivo de las ciudades pequeñas y medianas no puede estar desconectado de este contexto. Es una mixtura entre un medio ambiente regional, nacional, incluso internacional (Bolay et al., 2003) y la organización del territorio urbano, en su gestión interna como en la animación de sus interacciones externas.

Frente a los sinsabores comprobados en zonas metropolitanas, ¿cuáles son las ventajas de las cuales pueden obtener provecho las ciudades de menor importancia, o al menos cuáles son los elementos de comparación que les permitirían representar verdaderas alternativas residenciales?

La primera tentación es la de dar vuelta las cartas, perfilando los perjuicios comprobados en las grandes aglomeraciones como inexistentes en las ciudades pequeñas, designando a las mismas como: menos contaminadas, más económicas, menos precarias y ofreciendo una calidad de vida superior. La realidad, sin embargo, es más compleja y no permite seguir, en el sentido estricto, la hipótesis tal como la hemos formulado.

En efecto, los signos estadísticos no permiten afirmar que haya un verdadero cambio de tendencia: el mundo sigue metropolizándose. Sin embargo este crecimiento de las aglomeraciones muy grandes no se hace –ya no más- a expensas de las ciudades de menor tamaño; las ciudades pequeñas y medianas crecen igualmente. En Francia, por ejemplo, la federación de las ciudades medias comprobaba en 2003 que sólo el 7.5% de las ciudades medias tenía un saldo demográfico natural y migratorio negativo. La inmensa mayoría se revela como ciudades dinámicas y atractivas en las cuales se crean empleos y cuya población aumenta (FFVM, 2003). Los trabajos llevados a cabo por Vanessa Rousseau (2001) sobre la urbanización en Maghreb nos indican muy oportunamente que la explosión urbana que conocen los diferentes países de esta región del mundo pasa ante todo por “una difusión del hecho urbano a través de la multiplicación de las ciudades de estratos inferiores, que en un primer tiempo han filtrado el éxodo rural y en un segundo tiempo han surgido como una categoría aparte y han afianzado su papel sobre el espacio local, papel a menudo concretado por los poderes públicos, y que hoy aseguran un nuevo despliegue de la armadura urbana en el interior de los territorios”.

Es entonces en esta perspectiva que hay que revisar nuestros preceptos de partida, no como un vuelco de tendencia sino como la extensión del proceso de urbanización, que desde ahora se extiende de las megápolis hasta los centros urbanos más integrados a su entorno rural. Y es en este contexto reciente que hay que volver a pensar la atracción que procuran estas ciudades y las condiciones que las hacen posibles.

Retomando las lecciones obtenidas del examen de los tres centros urbanos regionales seguidos durante tres años en Ecuador, las condiciones que favorecen el dinamismo de estas ciudades se inscriben alrededor de los siguientes criterios.

Existe ante todo la cuestión del empleo y de la generación de ingresos; el desarrollo de nuevas formas de actividades, agro-exportadoras en lo que les atañe a dos de las tres ciudades estudiadas, engendra empleos rurales de un nuevo tipo, con un impacto sociodemográfico evidente por la llegada de

inmigrantes rurales y urbanos que responden a esta nueva oferta. Esta dinámica económica no está nunca aislada y es difícil no ver que no nos encontramos más frente a una dicotomía rural-urbana, sino frente a una re-urbanización, localización rural de empresas competentes y de tecnología moderna que llaman a una mano de obra alógena que resida preferentemente en la ciudad.

Existen luego las nuevas proximidades que procuran los actuales medios de comunicación, ya sea que se piense en las infraestructuras técnicas (vías terrestres y aéreas, incluso fluviales) que facilitan la conexión entre los polos, pequeños y grandes, de una red urbana cada vez mejor conectada; o que se piense en las redes telemáticas. Movilidad, rapidez, inmediatez y confort en el uso son las palabras maestras para las ciudades cuyo interés reside, desde ya, no tanto en su posicionamiento espacial en un medio local y micro-regional sino que se destaca a partir de un conjunto territorial urbanizado y articulado (metapolización del mundo rural, de una cierta manera).

Con respecto a las jerarquías urbanas que continuarán privilegiando a ciertos tipos de ciudades por ciertos servicios (las universidades siguen estando, en general, en las grandes aglomeraciones más que en los centros secundarios de menor importancia, como los aeropuertos y otras inversiones mayores), la polaridad de los centros urbanos de menor tamaño responderá igualmente a los servicios y equipamientos hechos en beneficio de la población: equipamientos sanitarios, sociales y escolares, transportes, servicios comerciales privados, delegaciones administrativas, que si no responden a una demanda universal óptima, resuelven la mayor parte de los problemas de la gran mayoría de los residentes. Y no hay punto de comparación con lo que puede ofrecer el medio rural.

A estos tres elementos asociados, fundadores de una atractividad contemporánea de centros urbanos, en otros tiempos marginalizados de las grandes corrientes nacionales e internacionales y desde ahora puestos en competencia y/o en complementariedad con otras ciudades, se suman tres dimensiones que caracterizan, cuando están presentes, una cierta calidad de vida: una menor degradación del medio ambiente natural y construido; un costo de vida inferior al encontrado en la metrópolis, lazos sociales que, si a veces pueden ser vividos como una presión frente a una demanda de individualismo, representan también una red de relaciones que facilitará la integración y el asentamiento de los individuos, de las familias y de las comunidades, más allá de sus diferenciaciones socioeconómicas.

En conclusión, la atractividad de las ciudades medias y pequeñas es una evidencia en los tres casos estudiados en Ecuador; ella lo es generalmente en los países en desarrollo como en los países occidentales industrializados. No responde sin embargo, a una lógica de enfrentamiento entre metrópolis, ciudades medias y centros urbanos regionales de tamaño pequeño, como podía darlo a entender nuestra hipótesis de partida. Se trata más bien de un *continuum* que va en prolongamiento de la metropolización acelerada de las sociedades de los países en desarrollo y se extiende desde ahora a todos los estratos de la jerarquía urbana.

7 BIBLIOGRAFIA

- ABBOTT John (1996) *Sharing the city, community participation in urban management*. Earthscan. London.
- ABRAMOVOY R., SACHS I. (1999) *Nouvelles configurations villes-campagnes*. Programme MOST, Série Politiques Sociales 7. UNESCO. Paris.
- Acción Ecológica (2003) “Declaración de Guayaquil por la vida”. Inédito. Guayaquil.
- ACOSTA Alberto (2002) *Deuda externa y migración, una relación incestuosa*. La Insignia. Quito.
- ACOSTA Alberto et al. (2000) *Dolarización. Informe Urgente*. Abya-Yala, UPS e ILDIS. Quito.
- ACOSTA Alberto, VELASCO Marco, NOLTE Detlerf, SMITH Jeremy, FIZZOLA Carlos, ROSALES Mauricio (1996) ‘Globalización y Descentralización’, en *Democracia Local* No.48-49. IULA. Quito.
- AFC (2002) “Asociación de Floricultores de Cayambe”. Inédito. Cayambe.
- ALBURQUERQUE Francisco (1997) *La construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. Documentos ILPES. Santiago de Chile.
- AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador) (1994) “Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal”. Inédito. Quito.
- AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador), GTZ (Cooperación Técnica Alemana), INFODEM (Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal), IULA (Unión Internacional de Autoridades Locales) (1996) ‘Planificación local participativa. Proceso metodológico’, en *Serie Planificación* No.2. AME, Banco del Estado y PDM. Quito.
- AMIN Samir (1998) *El capitalismo en la era de la globalización*. Paidós. Barcelona.
- ARAUJO María del Carmen (1995) ‘Descentralización no puede esperar’, en *Revista Gestión* No.7. Dinediciones. Quito.
- AROCENA José (1997) ‘Lo global y lo local en la transición contemporánea’, en *Cuadernos del CLAEH* No.78-79. Montevideo.
- AROCENA José (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay y Nueva Sociedad. Montevideo y Caracas.
- AROCENA José (1987) ‘Los paradigmas del desarrollo y lo local’, en *Cuadernos del CLAEH* No.41. Montevideo.
- ASCHER François (2000) *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*. Editions de l'Aube. Paris.
- ASCHER François (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob. Paris.
- Association 4D (Dossier et débats pour le développement durable) (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*. 4D. Paris.
- AUGÉ M. (1998) *Las formas del olvido*. Gedisa. Barcelona.
- AYALA Enrique (1991) ‘El Municipio en el siglo XIX’, en *Proceso: Revista Ecuatoriana de Historia*, No.1, II Semestre. Quito.
- Ayuntamiento de Lleida, UNESCO, UIA (1999) *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida.
- Banco Central del Ecuador (2003) *Información Estadística Mensual* No.1816, junio 30 de 2003. BCE. Quito.

Banco Central del Ecuador, Dirección General de Estudios (1996) *Cuentas Nacionales del Ecuador 1972-1995*, No.18. BCE. Quito.

Banco Mundial (1997) *Informe de desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. Washington.

Banque Mondiale (1992) *Le développement et l'environnement, rapport sur le développement dans le monde, 1992*. Banque Mondiale. Washington.

BARRERA Augusto (2001) *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. CIUDAD. Quito.

BARRERA Augusto (2001) *Sistema de Gestión Participativa Municipio Metropolitano de Quito*. Cuaderno de Trabajo No.85. PGU, MDMQ y CIUDAD. Quito.

BARRERA Augusto (1999) 'Notas sobre la economía política de la reforma neoliberal en América Latina', en *Economía y Política No.5, Epoca II*. Uediciones. Cuenca.

BARRERA Augusto (1998) 'Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución', en MOREANO Alejandro, TRUJILLO Julio, PALAN Zonia, CHAVEZ Gina, BARRERA Augusto, CARRION Diego, LARREA Carlos, OJEDA Lautaro, UNDA Mario (1998) *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática*. CIUDAD. Quito.

BARRERA Augusto (1998) 'Reflexiones sobre la ley de descentralización del estado y de participación social', en *Serie Minga Nacional por la Ciudadanía*. CIUDAD. Quito.

BARRERA Augusto, VIVERO Mario, SERRANO Tania, NIEVES Gabriela, CARRION Diego, BOLAY Jean-Claude, RABINOVICH Adriana, ANDRE DE LA PORTE Cheryl (2003) *Interfase urbano-rural en Ecuador: Hacia un desarrollo territorial integrado*. Cuaderno de trabajo No.1 2003, CIUDAD y Cahier du LaSUR No.4, LaSUR-INTER-ENAC/EPFL. Quito y Lausanne.

BARRERA Augusto, RAMIREZ Franklin, AULESTIA Ramiro (2002) *El conflictivo proceso de la reforma estatal en el Ecuador de los noventa: ejes de la reforma, actores y propuestas alternativas*. TERRANOVA y CIUDAD. Quito.

BARRERA Augusto (Coord.) et al. (1999) *Ecuador: Un modelo para [des]armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo de democracia y desarrollo local: CIUDAD, TERANOVA, IEE, SENDAS, RED CANTARO y RIAD. Quito.

BARTONE Carl, BERNSTEIN Janis, LEITMANN Josef, EIGEN Jochen (1992) 'Estrategias Ambientales Urbanas', en *Serie Gestión Urbana*, Vol. 9. PGU y GTZ. Quito.

BASSAND Michel (1997) *Métropolisation et inégalités sociales*. PPUR. Lausanne.

BASSAND Michel, THAI THI NGOC Du, TARRADELLAS Joseph, CUNHA Antonio, BOLAY Jean-Claude (Ed.) (2000) *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh Ville, Vietnam*. PPUR. Lausanne.

BATAILLON Claude, GILARD Jacques (Coord.) (1988) *La grande ville en Amérique Latine*. Editions du CNRS. Toulouse.

BATAILLON Claude, PANABIÈRE Louis (1988) *Mexico aujourd'hui, la plus grande ville du monde*. Publisud. Paris.

BENALCAZAR René (1989) *Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador*. BCE. Quito.

BERTACCHINI Yann (2004) 'Concertation territoriale et politique territoriale concertée', mémo Laboratoire LePont Université de Toulon et du Var (http://isd.m.univ-tln.fr/PDF/isd5/isd5a32_bertacchini.pdf, sans date)

BOISIER Sergio (1998a) 'Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales', en *Revista EURE* Vol. XXIV, No.72. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

BOISIER Sergio (1998b) *Theories and metaphors on territorial development*. Office of Policies and Planning-ILPES. Santiago de Chile.

BOISIER Sergio (1997) 'Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los noventa', en *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XXIX, No.14. Cuenca.

BOISIER Sergio (1996) *Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?* ILPES. Dirección de Políticas y Planificación Regionales-ILPES. Santiago de Chile.

BOISIER Sergio (1992) *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*. Centro Bartolomé de las Casas. Cusco.

BOLAY Jean-Claude (2004) 'World globalisation, sustainable development and scientific cooperation', en *International Journal of Sustainable Development*, volume 7. Wolverton Mill, UK.

BOLAY Jean-Claude (2002), 'Pratiques urbaines et planification en Amérique Latine: alternatives pour une gestion participative de l'habitat des pauvres en Bolivie', en DANSEREAU Françoise, NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (Eds.) *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*. L'Harmattan. Paris.

BOLAY Jean-Claude (1998) 'L'habitat des pauvres en Amérique Latine', en ROSSEL Pierre, BASSAND Michel, ROY Marie-Annick (Dir.) *Au-delà du laboratoire, les nouvelles technologies à l'épreuve de l'usage*. PPUR. Lausanne.

BOLAY Jean-Claude (1996) *Planning differently: Urban Habitat and Popular Participation in Latin America, a Swiss Contribution to the Best Practices Initiative (Argentina, Bolivia, Brasil, Venezuela)* (French and English versions). Contribution officielle suisse à la Conférence Mondiale Habitat II. Office Fédéral du Logement. Berne.

BOLAY Jean-Claude (1995) 'Urban regularization in the developing countries: actors within a system', en DURAND-LASSERVE Alain et al. (Dir.) *Cities in developing countries, integration of irregular settlements, current questions in Asia and Latin America*. INTERURBA et AITEC (Versions française et anglaise). Paris.

BOLAY Jean-Claude (1995) 'Métropoles du Tiers-Monde: Quel environnement pour demain?', en LERESCHE J.-P., JOYE D., BASSAND M. (Dir.) *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Ed. Georg. Genève.

BOLAY Jean-Claude, COSTA GUERRA Eliana, ECHEVERRIA Andrés (a ser publicado en 2004), 'Pauvreté urbaine: Des stratégies communautaires face à la « fatalité d'être pauvre »', en LIEBERHERR Françoise (Ed.) *Pauvreté urbaine*. SDC. Berne.

BOLAY Jean-Claude, PEDRAZZINI Yves, RABINOVICH Adriana, CATENAZZI Andrea, GARCIA PLEYAN Carlos (2004) 'Urban services under neoliberal premises? Experiences in Argentina, Bolivia and Cuba', in *TRIALOG* N°80, January 2004. Berlin.

BOLAY Jean-Claude, CABANNES Yves, CARRION Andrea, RABINOVICH Adriana (2003) *Intermediación urbana: Ciudades de América Latina en su entorno*. Cuaderno de Trabajo No.100. PGU-UNCHS-UNDP. Quito.

BOLAY Jean-Claude, PEDRAZZINI Yves, RABINOVICH Adriana (2000) 'Quel sens au développement durable dans l'urbanisation du tiers-monde?', en *Les Annales de la Recherche Urbaine* No.86. Plan Urbanisme Construction Architecture. Paris.

BOLAY Jean-Claude, PEDRAZZINI Yves, RABINOVICH Adriana (Eds.) (2000) *Medio ambiente urbano y disparidades sociales en América Latina; conceptos y estudios de caso en Argentina, Bolivia y Cuba*. Informe No.147. IREC-DA/EPFL. Lausanne.

BOLAY Jean-Claude, ODERMATT Peter, PEDRAZZINI Yves, TANNER Marcel (1999) *Environnement urbain, recherche et action dans les pays en développement*. Birkhäuser. Basel.

BOLAY Jean-Claude, PEDRAZZINI Yves (1999) *Villes intermédiaires, environnement et développement durable*. Document de travail de la DDC No.11. DDC. Berne.

BOLAY Jean-Claude, KULLOCK David, CRUZ Mabel, MEIRA Maria Elisa, BOLIVAR Teolinda (1996) *New Opportunities: Participating and Planning*. IREC y FAU/Universidad Central de Venezuela. Lausanne y Caracas.

BOLAY Jean-Claude, PEDRAZZINI Yves (1996) 'Environnement urbain et développement: C'est quand qu'on va où?', en BOLAY Jean-Claude et al. (Eds.) *Environnement urbain. Recherche et action dans les pays en développement*. Birkhäuser. Basel.

BOLAY Jean-Claude, WAAS Eveline (1992) 'Bolivia, hacia una política pública para el hábitat popular?', en *Revista Vivienda*, Vol.3, No.3, septiembre-diciembre 1992. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. México D.F.

BONNET Jacques (1994) *Les grandes métropoles mondiales*. Nathan Université. Paris.

BORJA Jordi (1996) 'Descentralización y participación ciudadana', en *Participación ciudadana*, Serie antologías. CESEM y Fundación Friedrich Ebert. México D.F.

BORJA Jordi (1989) *Estado, descentralización y democracia*. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

BRAKARZ José (1990) *Descentralización en Ecuador: Diagnóstico organizacional del sector público y estrategia de desconcentración y descentralización*. SENDA. Quito.

BUENDIA Fernando, MARTINEZ Manuel (s.f.) *La nueva Constitución, escenarios, actores, derechos*. CIUDAD. Quito.

BULLER Eduardo (1995) *Estado descentralizado y fortalecimiento municipal*. Ediciones PDM. Quito.

CAAP (Centro Andino de Acción Popular) (1998) 'Descentralización: entre lo global y lo local', en *Revista Ecuador Debate* No.44. CAAP. Quito.

CABRERA Laura (1994) *La descentralización en Montevideo: reflexiones de los protagonistas*. Fin de Siglo. Montevideo.

CABRERO Mendoza E. (1996) 'Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, Retos y experiencias', en *Revista Nueva Sociedad* No.142. Nueva Sociedad. Caracas.

CAMPBELL Tim, PETERSON George, BRAKARZ José, LEYTON Juan (1991 trad.) "Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración". s.e., s.l.

CARAVACA Inmaculada (1998) 'Los nuevos espacios ganadores y emergentes', en *Revista EURE* Vol. XXIV, No.73. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

CARPIO Patricio, BORRERO Ana, CARRION Fernando, VASQUEZ Paciente, ARROS Flavio, LOPEZ Sandra, RODAS Hernán (1995) 'La descentralización', en *Cántaro: Cuestiones sobre Desarrollo en el Austro* No.10. CECCA y FEPP. Cuenca.

CARRION Andrea (1999) "Lo aprendido y por aprender de las experiencias nacionales de ordenamiento territorial". Seminario del Comité Interinstitucional para el Ordenamiento Territorial, 25-26 de noviembre, 1999. Puenbo-Quito.

CARRION Diego (1999) *Apuntes acerca a la problemática de los asentamientos humanos en el Ecuador* (texto ronéotypé). FAU-PUCE.

CARRION Diego (1998) 'Hacia un nuevo país, con ciudades y pueblos para la vida. Lineamientos de política', en *Serie Minga Nacional por la Ciudadanía*. CIUDAD. Quito.

CARRION Diego (1996) 'Celebrating urban life. Searching for a liveable city', en *The Urban Edge*, Vol.4, No.1. World Bank. Washington DC.

CARRION Diego (1996) *Gobiernos locales y ONGs en América latina: Hacia una corresponsabilidad responsable en la producción social del hábitat*. HIC. México D.F.

CARRION Diego (1996) 'The changing nature of local governments in developing countries: Ecuador', en Mc CARNEY P. (Ed.) *The changing nature of local governments in developing countries*. CUCS. Toronto, Canada.

CARRION Diego (1995) *El desarrollo sostenible y las metrópolis latinoamericanas*. PNUMA, El Colegio de México. México D.F.

CARRION Diego, JARAMILLO Marco, MATOVELLE Ángel, MEDINA Jorge, RIVADENEIRA Severo (1988) 'Desarrollo provincial: Lineamientos', en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.10. CIUDAD. Quito.

CARRION Fernando (1999) 'La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas', en *Revista Iconos* No.7. FLACSO. Quito.

CARRION Fernando (1997) 'Regionalización y descentralización post Bucaram', en *Revista Ecuador Debate* No.40. CAAP. Quito.

CARRION Fernando (1996) 'Descentralización, un proceso de confianza nacional', en *Revista Nueva Sociedad* No.142. Nueva Sociedad. Caracas.

CARRION Fernando (1983) 'Notas para una caracterización de las fases del Proceso de Urbanización en el Ecuador', en *Economía Ecuador: 1830-1980 Segunda Parte*. Corporación Editora Nacional. Quito.

CARRION Fernando, HASS Jorg, ROSENFELD Alex, PAREDES Hernán, GANGOTENA Raúl, THEDIECK Franz, BULLER Eduardo, VELASQUEZ Fabio, DE LA CRUZ Rafael, GALILEA Sergio, GUZMAN Luis, CACCIA Silvio (1995) '¿Descentralizar en América Latina?', en *Serie Gestión Urbana* No.3. PGU y GTZ. Quito.

CARVAJAL Fernando (Ed.) (1996) *Democracia, desarrollo y descentralización. Por una propuesta alternativa*. Maestría en Desarrollo Andino Regional e ILDIS. Cuenca.

CASTELLS Manuel (1999) *La era de la información. Vol. 1, 2, 3*. Alianza Editorial. Madrid.

CASTELLS Manuel (1994) 'Flujos, redes e identidades: Una teoría crítica de la sociedad informalidad', en Castells et al., *Nuevas perspectivas críticas en educación*. Paidós. Barcelona.

CASTELLS Manuel, BORJA Jordi (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana - Taurus. España.

CAVAROZZI Marcelo (1998) 'Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina contemporánea', en VV.AA, *Estado y Globalización*. ILDIS y Tramasocial. Quito.

Centro de Investigaciones CIUDAD (1995) 'Desarrollo social, descentralización y participación', en *Revista Ciudad Alternativa* No.10. CIUDAD. Quito.

Centro de Servicios Municipales 'Heriberto Jara' A. C. Fundación Friedrich Ebert (1998) *Manual de Diagnóstico Económico Municipal*. CESEM. México.

CEPAL (1994) *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*. CEPAL. Santiago de Chile.

CHIRIBOGA Manuel, PLAZA Orlando (1993) *Desarrollo rural microregional y descentralización*. Serie Documentos de Programas 32. IICA. San José.

CIRio (1995) *Eléments pour un concept de développement durable*. BUWAL. Bern.

COHEN Michael (1991) *Urban Policy and Economic Development, an Agenda for the 1990s*. World Bank. Washington DC.

Commission des Nations Unies sur le Développement Durable, Economic and Social Council (2001) *Implementing Agenda 21*. Report of the Secretary-General. New York.

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), GTZ (Cooperación Técnica Alemana) (1992) *Reforma del Estado en el Ecuador*. Ecuador Siglo XXI. Quito.

CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), RIAD (Red Interamericana de Agricultura y Democracia), IULA (Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales) (1995) *Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas*. RIAD. Quito.

Congreso Nacional de la República de Ecuador (1997) 'Ley especial de Descentralización del Estado y Participación Social', en *Poder Municipal* No.35. AME. Quito.

CORAGGIO José Luis (1999) '¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?', en *Revista Nueva Sociedad* No.164. Nueva Sociedad. Caracas.

CORAGGIO José Luis (1998) *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

CORAGGIO José Luis (1998) 'La agenda del desarrollo local', en *Revista Ciudad Alternativa* No.13. CIUDAD. Quito.

CORAGGIO José Luis (1996) *Descentralización, un día después*. Conferencia electrónica.

CORAGGIO José Luis (1991a) *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. CIUDAD. Quito.

CORAGGIO José Luis (1991b) 'Las dos corrientes de descentralización en América Latina', en *Revista Ciudad Alternativa*, No.5. CIUDAD. Quito.

CORAGGIO José Luis (1989) 'Los términos de la cuestión regional en América Latina', en CORAGGIO José Luis, SABATE Federico, COLMA Oscar (Eds.) *La cuestión regional en América Latina*. CIUDAD e IIED América Latina. Quito.

CORAGGIO José Luis (1987) 'Notas sobre problemas del análisis espacial', en *Serie Textos* No.4. CIUDAD. Quito.

CORAGGIO et al. (1995) *Más allá de la informalidad*. CIUDAD. Quito.

CORONEL César, ROSENFELD Alex, BULLER Eduardo, GANGOTENA Raúl, SILVERMAN Jerry, ANGELOZ Eduardo, REQUIAO DE MELLO Roberto (1993) *Descentralización y gobiernos municipales*. CORDES y Banco del Estado. Quito.

Corporación de Estudios y Publicaciones (s.f.) *Ley que crea el Fondo de Desarrollo Provincial*. Inédito. Quito.

COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) (Ed.) (1999) *Descentralización y desarrollo*. Serie *Escritos sobre el desarrollo* No.2. COSUDE. Berna.

COX Robert (1994) 'Fuerzas Sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales', en John A. Vasquez (Ed.) *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*. LIMUSA. México D.F.

COX Robert (1994) 'Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy', en STUBBS Richard and UNDERHILL Geoffrey R.D. (Eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. Palgrave Macmillan. New York.

CROOK Richard C., STURLA Sverrisson Alan (s.f.). *Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analysis – or is West Bengal unique?* IDS, University of Sussex. Brighton, United Kingdom.

- CROZIER Michel, FRIEDBERG Ehrard (2001) *L'acteur et le système*. Le Seuil, Points Essais. Paris.
- CUADRADO Juan (1995) 'Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas', en *Revista EURE* No.63. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- CUERVO Luis, GONZALEZ Josefina (1997) *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Colciencias, CIDER y Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- CUERVO Luis Mauricio (1996) 'Ciudad y complejidad: La magnitud del reto', en GIRALDO Fabio y VIVIESCAS Fernando (Comp.) *Pensar La Ciudad*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- CUEVA Agustín (1998) *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Editorial Planeta del Ecuador. Quito.
- CZERNY Mirosława, DEMBICZ A. (1986) 'Tendencias de los estudios regionales en América latina', en *Revista SIAP* No.78. SIAP. México D.F.
- DARQUEA Gonzalo (1998) *Planeación estratégica participativa municipal. El plan local estratégico participativo: guía metodológica*. IULA-CELCADEL. Quito.
- DAVEY Kenneth (1993) 'The institutional framework for planning, and the role of local government', in DEVAS Nick, RAKODI Carole (Eds.) *Managing fast growing cities. New approaches to urban planning and management in the developing countries*. Longman Scientific & Technical. New York.
- DE CERTEAU M. (1990) *L'Invention du quotidien. 1. Arts de faire*. Gallimard. París.
- DELER Jean-Paul (1997) *A la recherche des espaces du développement au Pérou: l'échec d'une régionalisation annoncée (1979-1992)*. Regards CNRS-ORSTOM. Talence.
- DELER Jean-Paul (1991) 'L'Equateur bipolaire', en BRUNET Roger (Dir.) *Amérique Latine*. Hachette Reclus. Paris.
- DELER Jean-Paul (1987) *Ecuador, del espacio al Estado nacional*. BCE. Quito.
- DELER Jean-Paul (1983) 'Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo', en AYALA Enrique (Ed.) *La Nueva historia del Ecuador Vol. 12. Ensayos generales I*. Corporación Editora Nacional y Grijalbo. Quito.
- DELLA PERGOLA Giuliano (1973) *La conflictualidad urbana*. Dopesa. Milán.
- DE MATTOS Carlos (1989) 'Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción', en *Revista Nueva Sociedad* No.104. Nueva Sociedad. Caracas.
- DE MATTOS Carlos (1989) *La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Programa de Capacitación-ILPES-CEPAL. Buenos Aires.
- DE MATTOS Carlos (1986) 'Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional', en *Serie Textos* No.6. CIUDAD. Quito.
- DEVAS Nick, RAKODI Carole (Eds.) *Managing fast growing cities. New approaches to urban planning and management in the developing countries*. Longman Scientific & Technical. New York.
- DILLINGER William (1993) 'Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery', en *Documentos de Discusión* No.16. Banco Mundial. Washington.
- DODSON C.A., GENTRY A. (1993) 'Extinción biológica en el Ecuador occidental', en MENA P.A. y SUAREZ L. (Eds.) *La Investigación para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Ecuador*. Ecociencia. Quito.
- DOLLFUSS Olivier et al. (1994) 'La ville et l'Amérique latine', en *Problèmes d'Amérique Latine* No.14, juillet-septembre 1994. Paris.

DUNTEMAN George (1989) *Principal Components Analysis*. SAGE University paper No.69. SAGE. California.

DURAND-LASSERVE Alain, ROYTON Lauren (Eds.) (2002) *Holding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Earthscan. London.

Ecuador, Congreso Nacional (1997) 'Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social', en *Registro oficial* No.169 del Miércoles 8 de Octubre de 1997.

Ecuador, Congreso Nacional (1997) 'Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales', en *Registro Oficial* No.27 del Jueves 20 de Marzo de 1997.

Ecuador, Congreso Nacional (1990) 'Ley de Desarrollo Seccional y de Reformas a las Leyes de Régimen Municipal, Régimen Tributario Interno, Arancelaria, Orgánica, de Administración Financiera y Control y 006 de Control Tributario y Financiero', en *Registro Oficial* No.441 de Mayo 21 de 1990.

Ecuador, Presidencia de la República (1993) "Proyecto de decreto ejecutivo para el fortalecimiento de las gobernaciones". Inédito. Quito.

EVANS Hugh Emrys (2001) 'Regional Development through Rural-Urban Linkages: The PARUL Program in Indonesia', en EDGINGTON David W., FERNANDEZ Antonio L., HOSHINO Claudia P. (Eds.) *New Regions: Concepts, Issues, and Practices. Vol. 3*. Greenwood Press. Westport, CT.

EVANS Hugh Emrys (1993) *Rural-urban linkages: operational implications for self-sustained development. Practical research for planning*. Pasadena.

Federación de Organizaciones Populares de Ayora – Cayambe (1999) *La Floricultura en Cayambe. Elementos para su análisis*. UNOPAC. Cayambe.

FFVM (Fédération française des villes moyennes) (2003) *Atlas des villes moyennes, le dynamisme doit être conforté*, en http://www.villesmoyennes.asso.fr/la_fmvm/atlas.pdf

FINOT Iván (1998) *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*. ILPES. Santiago de Chile.

FUENTEALBA Gerardo (1988) 'Organizaciones e instituciones', en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.6. CIUDAD. Quito.

GALBRAITH John Kenneth (1979) *Théorie de la pauvreté de masse*. Gallimard. Paris.

GAUDIN Jean-Pierre (1993) *Les nouvelles politiques urbaines*. PUF. Paris.

GAUDIN Thierry (1994) *L'aménagement du territoire vu de 2100*. Editions de l'Aube. Paris.

GELLNER Ernest (1988) *Naciones y Nacionalismo*. Editorial Alianza. México.

GHAJ Dharam, VIVIAN Jessica M. (Eds.) (1992) *Grassroots Environmental Action, Peoples's Participation in Sustainable Development*. Routledge. London & New York.

GIDDENS Antony (1986) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Blackwell Publishers. Oxford.

GILBERT Alan (1994) *The Latin American City*. LAB. London.

GILBERT Alan (1992) 'The housing of the urban poor', en GILBERT Alan, GUGLER Josef (Eds.) *Cities, poverty and development. Urbanization in the third world*. Oxford University Press. Oxford.

GILBERT Richard, GIRARDET Herbert, STEVENSON Don, STREN Richard (1996) *Making cities work, the role of local authorities in the urban environment*. Earthscan. London.

GIMENEZ Gilberto (1993) *Notas para una teoría de la región y de la identidad regional*. San Andrés. Totoltepec.

Gobierno Municipal del Cantón Pastaza, Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) (1998) *Plan Estratégico del Cantón Pastaza*. Puyo.

GOLACZINSKI Ulrich (1998) 'Ordenamiento territorial y urbanismo', en Fundación Friedrich Ebert (Org.) *Economía social de mercado: su dimensión social*. Nueva Sociedad. Caracas.

GOMEZ Nelson (1992) 'Organización del espacio ecuatoriano', en AYALA Enrique (Ed.) *La Nueva Historia del Ecuador. Vol. 12, Ensayos generales I*. Corporación Editora Nacional y Grijalbo. Quito.

GONZALEZ Esperanza (1996) *Capítulo Regional Valle del Cauca, Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia. Cali.

GONZALEZ Meyer Raúl (1998) 'Descentralización, desarrollo y economía', en *Globalización, descentralización y territorio, Revista Prisma No.4*. Universidad Católica de Uruguay. Montevideo.

GUERRERO Fernando (1997) 'Desarrollo local, Participación Social y Descentralización', en *Poder Municipal No.35*. AME. Quito.

GUEVARA José Manuel (1997) *La geografía regional, la región y la regionalización*. Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación. Caracas.

GUGLER Josef (1992) 'The urban-rural interface and migration', en GILBERT A., GUGLER J. (Dir.) *Cities, poverty and development, urbanization in the third world*. Oxford Press. Oxford.

GUPTA Akhil (1992) 'The Song of the Nonaligned World: Transnational Identities and the Reinscription of Space in Late Capitalism', en *Cultural Anthropology* 7 (1).

GUZMAN Marco Antonio (1994) *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.

HABERMAS Jurgen (1992) 'Further Reflections on the Public Sphere', en CALHOUN Craig (Ed.) *Habermas and the Public Sphere*. Trad. Thomas BURGER. MIT Press. Cambridge, MA.

HABERMAS Jurgen (1986) 'La esfera de lo público', en GALVAN DIAZ F. *Ensayos de Teoría Social*. Universidad Autónoma de Puebla. México.

HALL Stewart (1997) 'The Local and the Global: Globalization and Ethnicity', en KING Anthony D. (Ed.) *Culture, globalization and the world-system: contemporary conditions for the representation of identity*. University of Minnesota Press. Minneapolis.

HARDOY Jorge E., MITLIN Diana, SATTERTHWAITTE David (1992) *Environmental problems in an urbanizing world*. Earthscan. London.

HARDOY Jorge, SATTERTHWAITTE David (1989) *Squatter Citizen, Life in the Urban Third World*. Earthscan. London.

HARDOY Jorge, SATTERTHWAITTE David (Eds.) (1986) *Small and intermediate urban centres: Their role in national and regional development in the Third World*. Hodder and Stoughton. London.

HARRIS Nigel (Ed.) (1992) *Cities in the 1990s, the challenge for the developing countries*. UCL Press. London.

HARVEY David (1990) *The condition of Postmodernity. An inquiry into the origins of cultural change*. Blackwell. Cambridge.

HARVEY David (1988) *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu. Buenos Aires.

HARVEY David (1979) *Urbanismo y desigualdad social*. 3ª Edición. Siglo XXI Editores. México D.F.

HCPP-ECORAE (2000) "Plan de Desarrollo Sustentable de Pastaza" (PLADESUP). Inédito. s.l.

HENTSCHERL Jesko (1995) *Ecuador: Informe sobre la pobreza. Volumen I: Componentes de una estrategia para la reducción de la pobreza*. Banco Mundial, División de Operaciones I-América Latina y El Caribe. Washington.

HIERNAUX Daniel (1997) 'Espacio-temporalidad y las regiones', en *Revista CIUDADES* No.34 abril-junio 1997. RNIU. México D.F.

HIERNAUX Daniel (1995) 'La región insoslayable', en *Revista EURE*, Vol. XXI No. 63. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

HIERNAUX Daniel, LINDON Alicia (1997) '¿En qué sentido las desigualdades regionales?', en *Revista EURE*, Vol. XXII No.68. Instituto de Estudios Urbano y Regionales-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

HOBSBAWM Eric (1988) 'Inventando tradiciones' en *Revista Historia* No.19 (octubre-mayo). Enam. México.

HOUTART François (1998) 'Poderes locales y democracia participativa', en *Revista Ruralter* No.16-17. CICDA. La Paz.

HUNTINGTON Samuel P. (1997) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós (Colección Estado y Sociedad). Barcelona.

HURTADO Henriette (1988) 'Antecedentes históricos de la Provincia de Pastaza, Cronología, Bibliografía' en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.9. CIUDAD. Quito.

IANNI Octavio (1993) 'Nacao e globalizacao', en SANTOS Milton et al. (Eds.) *Fim de Século e Globalizacao*. HUCITEC-ANPUR. Sao Paulo.

IANNI Octavio (1990) "Lo nacional en América Latina". Inédito.

IDRC-The International Development Research Center (2003) *Communities act on global environment*. IDRC Reports (http://web.idrc.ca/ev_en.php?ID=27286&ID2=DO_TOPIC accessed on 16.04.04).

IESOP (2002) "Informe de Encuesta Cayambe". Inédito. Cayambe.

ILDIS-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1996) 'Indicadores básicos para las políticas sociales en el Ecuador', en *Informe Social* No.4. ILDIS. Quito.

ILDIS (1995) *Memorias del taller sobre Aspectos Conceptuales de la Descentralización en el Ecuador*. ILDIS. Quito.

INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos (2003) *VI Censo de Población y V de Vivienda 2001* (CD-ROM). INEC. Quito.

INEC (1999) *Encuesta Anual de Manufactura y Minería 1997. Tomo 1*. INEC. Quito.

INEC (1998) *Anuario Estadístico del Ecuador 1995*. INEC. Quito.

INEC (1998) *Encuesta Anual de Comercio Interno 1996*. INEC. Quito.

INEC (1998) *Encuesta Anual de Edificaciones 1996 (Permisos de Construcción)*. INEC. Quito.

INEC (1998) *Encuesta Anual de Hoteles, Restaurantes y Servicios 1996*. INEC. Quito.

INEC (1998) *Encuesta Anual de Manufactura y Minería 1996*. INEC. Quito.

INEC (1996) *Encuesta Nacional de Superficie y Producción Agropecuaria 1995*. INEC. Quito.

INEC (1995) *Propuesta para Descentralizar las Rentas del Estado*. INEC. Guayaquil.

INEC (2002) *VI Censo de Población 2001 y V Censo de Vivienda*. CD-ROM. Quito.

- INEC (1991) *V Censo de Población 1990*. INEC. Quito.
- INEC (1991) *IV Censo de Vivienda 1990*. INEC. Quito.
- INEC (1985) *IV Censo de Población 1982*. INEC. Quito.
- INEC (1985) *III Censo de Vivienda 1982*. INEC. Quito.
- IUCN, UNEP, WWF (1980) *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Gland, Switzerland.
- IULA (Unión Internacional de Autoridades Locales)-Capítulo Latinoamericano, CELCADEL (Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales) (1998) 'El Desarrollo Económico en la Agenda de los Gobiernos Municipales', en *Cuaderno de Desarrollo Local* No.30. IULA, CELCADEL. Quito.
- IULA (Unión Internacional de Autoridades Locales)-Capítulo Latinoamericano, CELCADEL (Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales) (1996) 'Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina', en *Cuaderno de Desarrollo Local* No.25. IULA, CELCADEL. Quito.
- JACOBI Pedro (1998) 'Desafíos de la democratización de la gestión local', en *Revista Ciudad Alternativa* No.13. CIUDAD. Quito.
- JAVED Burki et al. (1999) *Beyond the center, decentralizing the state*. The World Bank. Washington.
- JOKISCH Brad (2001) 'Desde Nueva York a Madrid: tendencias de la migración ecuatoriana', en *Revista Ecuador Debate* No.54. CAAP. Quito.
- JORDAN Ricardo, SIMIONI Daniela (Coord.) (1998) *Ciudades intermedias de America Latina y el Caribe: Propuestas para la gestion urbana*. CEPAL y MAE. Santiago, Chile.
- Junta Cívica de Santo Domingo de los Colorados (1999) *Jerarquización y Autonomía Regional. Distrito Occidental de Pichincha*. Junta Cívica de Santo Domingo de los Colorados. Santo Domingo de los Colorados.
- Junta Municipal de Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización (1997) *Construyendo ciudadanías, Montevideo*, en Foro II, Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo.
- KAHKONEN Satu, LANYI Anthony (2001) *Decentralization and governance: does centralization improve public service delivery?* PREMnotes No.55. World Bank. Washington.
- KAUFMAN Stuart J. (1997) 'The Fragmentation and Consolidation of International Systems', en *International Organization* Vol.51, No.4. The MIT Press. Cambridge.
- KUKLINSKI Antoni (1977) 'Un enfoque comparativo de las políticas regionales', en *Revista Interamericana de Planificación* No.47. SIAP. México D.F.
- KULLOCK David, BOLAY Jean-Claude, CIVELLI Horacio, CUNHA Antonio, GANDINI Carlos (1993) *Planificación participativa y hábitat popular*. FADU. Buenos Aires.
- LACLAU Ernest, MOUFFE Chantal (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI Editores. Madrid.
- LARREA Carlos (1997) 'Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador', en *Economía y Humanismo* Año II, No.2. IIE-PUCE. Quito.
- LARREA Carlos, SANCHEZ Jeaneth (2001) *Desarrollo Humano y Políticas Sociales en el Ecuador: Una Propuesta Alternativa*. PNUD. Quito.
- LARREA Carlos, CARRASCO Fernando, VIEDMA Noemi (1998) "Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología" (versión preliminar). Proyecto de Modernización del Estado, MOSTA-BIRF 3822-EC. Inédito. Quito.

- LARREA Carlos et al. (1996) *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador*. Secretaria Técnica del Frente Social. Quito.
- LARREA Fernando, LARREA Ana María, IEE-RIAD (1998) “Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí”, en Seminario ‘Taller Andino Organizaciones Campesinas Indígenas y Poderes Locales’, 5-7 de agosto de 1998, Cotacachi.
- LATHROP Guillermo (1999) ‘Latin America's experience with regional development planning and management’, en *Habitat debate* No.1, Vol.5. UNCHS. Nairobi.
- LAUTIER Bruno (1994) *L'économie informelle dans le tiers monde*. La Découverte. Paris.
- LECHNER Norbert (1997) ‘La reforma del estado entre modernización y democratización’, en SALVADORI Massimo L. et al. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Grupo Editorial Moguel Angel Porrua. México.
- LECHNER Norbert (1993) ‘Apuntes sobre las transformaciones del Estado’, en *Revista Foro* No.21. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- LEFEBVRE Henry (1981) *La production de l'espace*. 2ème édition, Editions Antropos. Paris.
- LEON Juan Bernardo et al. (1997) *Ecuador espacio y sociedad. Atlas de la diversidad socioeconómica*. PUCE, ORSTOM e INEC. Quito.
- LERESCHE J-P, JOYE D., BASSAND M. (Eds.) (1995) *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Georg. Genève.
- LITVACK Jennie (2004) ‘What is decentralization?’ World Bank, Decentralization Thematic Team, http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
- LITVACK Jennie, AHMAD Junaid, BIRD Richard (1998) *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank. Washington.
- LOPEZ Patricio, SANCHEZ Xavier (1995) *La Descentralización Económica del Estado*. Revista Martes Económico e ILDIS. Quito.
- LOZANO Alfredo (1996) *Ciudad andina, concepción cultural. Implicaciones simbólicas y técnicas*. CIUDAD, CONAIE, FAD-PUCE y FEPP. Quito.
- LUTTWAK Edward (1997) ‘From Geopolitics to Geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce’, en Fareed Zakaria (Ed.) *The New Shape of World Politics*. Foreign Affairs. New York.
- MACAS Luis (1991) *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas*. Amauta Runacunapac Yachai, Instituto Científico de Culturas Indígenas. Quito.
- MAIGUASHCA Juan (1994) ‘El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 1830-1895’, en MAIGUASHCA Juan (Ed.) *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*. Corporación Editora Nacional, FLACSO y CERLAC. Quito.
- MAIGUASHCA Juan (1992) ‘La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)’, en AYALA Enrique (Ed.) *La Nueva Historia del Ecuador, Vol.12 Ensayos generales I*. Corporación Editora Nacional y Grijalbo. Quito.
- MANCERO Alfredo (1998) *Ingovernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana*. Documento de trabajo No.9. CORDES. Quito.
- MARCHAN Cornelio, SHUBERT Alexander (Eds.) (1992) *Ecuador Siglo XXI: Estrategia de desarrollo Económico y Social*. Ecuador Siglo XXI, GTZ y CONADE. Quito.
- MARSIGLIA Javier (1995) ‘La gestión social a nivel local’, en *PRISMA* No.4. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

- MASSIAH Gustave (2002) “Programme de Gestion Urbaine Région Amérique Latine et Caraïbes: Le changement d’échelle. Rapport de mission”. Inédito. Quito.
- MASSIAH Gustave, TRIBILLON Jean-François (1987) *Villes en développement*. Cahiers libres. Editions La Découverte. Paris.
- MASTANDUNO Michael (1997) ‘Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War’, en *International Security*, Vol.21, No.4.
- McCARTHY Thomas (1984) *La teoría crítica de Jurgen Habermas*. Tecnos. España.
- MENA Norma (1999) *Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe*. IEDECA. Cayambe.
- METZGER Pascale, BERMUDEZ Nury (1996) *El medio ambiente urbano en Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito.
- METZGER Pascale (1994) ‘Contribution à une problématique de l’environnement urbain’, en *Cahiers des Sciences Humaines* No.4. ORSTOM. Paris.
- MITTERMEIER. A., MYERS N., ROBLES GIL P., MITTERMEIER C.G. (Eds.) (1999). *Hotspots: Earth's Biologically Richest and Most Endangered Terrestrial Ecoregions*. CEMEX. Mexico.
- MOHAN Rakesh (1995) ‘Urbanization and the economy’, en STREN Richard, KJELLBERG BELL Judith (Eds.) *Perspectives on the City. Urban reserach in the developing world*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Toronto.
- MOISES José, GONZAGA Luiz, EVERS Tilman, DE SOUZA Herbert, BARRAZA Ximena, MAIRA Luís (1982) *Alternativas populares de democracia: Brasil, años 80*. Vozes. Sao Paulo.
- MOLINA Carlos (1999) “El proceso de descentralización en Bolivia”, en Seminario ‘Experiencias internacionales sobre descentralización y autonomías’. CONAM. Manta.
- MONCAYO Héctor (1997) ‘Los movimientos sociales: entre la condicionalidad y la globalización’ en *Revista Nueva Sociedad* No.148. Nueva Sociedad. Caracas.
- MONOD Jérôme, DE CASTELBAJAC Philippe (1994) *L'aménagement du territoire*. PUF. Paris.
- MONTAÑO Pérez Galo (1983) ‘El Proceso de Industrialización en el Ecuador’, en *Economía Ecuador: 1830-1980. Primera Parte*. Corporación Editora Nacional. Quito.
- MONTUFAR César (1999) ‘Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo’, en *Ecuador Debate* No.47. CAAP. Quito.
- MORALES Rolando et al. (1993) *Medición de la pobreza en las Áreas Urbana y Rural del Ecuador*. INEM y UNICEF. Quito.
- MORAN María Luz (2002) ‘Aprendizajes y espacios de la ciudadanía’, en *Revista Íconos* No.15. FLACSO. Quito.
- MOREANO Alejandro et al. (1998) *La Nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*. CIUDAD. Quito.
- MOREANO Alejandro, MONCADA José, SCHULDT Jurgen, PALAN Zonia, ACOSTA Alberto, OJEDA Lautaro, BREILH Jaime (1993) *Reforma del Estado: propuesta popular*. Fundación José Peralta. Quito.
- MORGAN María (1991) “Panorámica conceptual de la descentralización”. Inédito. Santa Cruz.
- MOUFFE Chantal (1996) ‘Por una política de la identidad nómada’, en *Debate Feminista* Año 7, Vol.14. México D.F.
- MUNCK Gerardo, PALERMO Vicente (1998) ‘La démocratie en Amérique latine : les acteurs sociaux, la représentation et l'Etat’, en *Sociologie et sociétés*, vol. XXX, n° 1, printemps 1998.

- MUNERA Leopoldo (1999) *La reflexión sobre la participación en Colombia: Análisis y perspectivas*. DIAKONIA y OXFAM. La Paz.
- MUÑOZ Francisco (Comp.), CARVAJAL Miguel, CORDERO Fernando, CORRAL Fabián, EHLERS Freddy, GONZALEZ Susana, HURTADO Alex, LEON Jorge, MATA Humberto, MONCAYO Paco, NOBOA Ricardo, PAREDES Wellington (1999) *Descentralización*. Tramasocial. Quito.
- NOHLEN Dieter (Ed.) (1991) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Nueva Sociedad. Caracas.
- O'DONNELL Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía". Inédito. s.l.
- OFFE Claus (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza editorial. México D.F.
- Oficina Nacional de Planificación de la Presidencia de la República (1999) *Estudio de Población del Ecuador*. Quito.
- OIKOS (1997) *Comercio y medio ambiente: una agenda para el Ecuador*. OIKOS. Quito.
- OJEDA Lautaro (1998) *Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador*. Abya-Yala. Quito.
- OJEDA Lautaro (1995) *Aspectos conceptuales, dudas y desafíos de la descentralización*. AME y GTZ. Quito.
- OJEDA Lautaro (1994) "Articulación de la planificación nacional y local en función de la política social", en Seminario IULA, CELCADEL, AID 'Orientación de Políticas Municipales hacia el Mejoramiento de las Condiciones de Vida de las Familias Latinoamericanas', 1-3 de marzo de 1994, Quito.
- OJEDA Lautaro, UNDA Mario (1993) *Municipios y ONGs: retos de la descentralización y el desarrollo local en el Ecuador actual*. CIUDAD y FICONG. Quito.
- OXFAM, IPUR (1998) *Informe: Primer Taller de Reflexión y Análisis acerca de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social*. OXFAM e IPUR. Guayaquil.
- PACHANO Fernando (Ed.) (1999) *La Ruta de la Gobernabilidad*. CORDES. Quito.
- PALERM Angel (1980) *Antropólogos y campesinos: Los límites del capitalismo*. Nueva Imagen. Mexico D.F.
- PAQUOT Thierry (Dir.) (1996) *Le monde des villes, panorama urbain de la planète*. Editions Complexe. Paris.
- PARENTEAU R. (1994) 'Local actions plans for sustainable development', en *Environment and Urbanization* Vol.6 No.2, October 1994. IIED. London.
- PAZ Y MIÑO Telmo (1936) "La población en el Ecuador". Inédito. s.l.
- PEDRAZZINI Yves, BOLAY Jean-Claude, BASSAND Michel (Eds.) (1996) *Habitat créatif, éloge des faiseurs de ville: habitants et architectes d'Amérique latine et d'Europe*. Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH), Paris (traduit en espagnol aux éditions Trilce, Montevideo en 1998).
- PEÑALAVA Susana (s.f.) *La descentralización estatal a la orden del día. Apuntes para un enfoque crítico de sus implicaciones y perspectivas*. CEUR. Buenos Aires.
- PERCQ Pascal (1994) *Les habitants aménageurs*. Editions de l'Aube. Paris.
- PEREZ Sainz J.P. (2002) 'Globalización y comunidad: Notas para una sociología económica de lo local', en *Revista Ecuador Debate* No.55. CAAP. Quito.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999) *Informe de Desarrollo Humano: Ecuador 1999*. PNUD. Quito.
- POLESE Mario (1998) *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. LUR, EULAC y GTZ. Cartago.

Pontificia Universidad Javeriana (Varios autores) (1994) *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI, Tomo I*. Ponencias. Memorias del seminario taller internacional. Bogotá.

PONTUAL Pedro (1996) 'Construyendo una pedagogía democrática de poder', en *Participación ciudadana*, serie Antologías. CESEM (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara). México.

PORTAIS M., RODRIGUEZ J. (1987) 'Jerarquía Urbana y Tipos de Ciudades en el Ecuador', en IGM, IPGH, ORSTOM *Geografía Básica del Ecuador Tomo III. El Espacio Urbano en el Ecuador: Red Urbana, Región y Crecimiento*. IGM. Quito.

PRADILLA Emilio (1997) 'Regiones o territorios, totalidad o fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana', en *Revista EURE* Vol XXII No.68. Abril 1997. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

PRADILLA Emilio (1996) 'Teoría territorial: entre totalización y fragmentación', en *Revista CIUDADES* No.29. RNIU. México D.F.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995) *Orcamento participativo Porto Alegre: voce e quem faz uma cidade de verdade*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre.

PREVOT SHAPIRA Marie-France et al. (2000) 'Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou: un bilan de quinze ans de décentralisation', en *Problèmes d'Amérique latine* No.37, avril-juin 2000. La Documentation française. Paris.

Primera Asamblea Cantonal (2001) *Plan de Desarrollo Cantonal Cayambe*. Gobierno Municipal de Cayambe, PNUD, CIUDAD y PRODEPINE. Quito.

QUINTERO Rafael, SILVA Erika (1991) *Ecuador: Una nación en Ciernes*. FLACSO y Abya-Yala. Quito.

QUINTERO Rafael, SILVA Erika (1991) 'Región y Representación Política en el Ecuador Contemporáneo (1939-1959)', en QUINTERO Rafael, SILVA Erika *La Cuestión Regional y el Poder*. Corporación Editora Nacional, CERLAC y FLACSO. Quito.

RABINOVICH Adriana (2002) 'De la participation à l'interaction: L'évolution d'un mythe', en DANSEREAU Francine, NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (Eds.) *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*. L'Harmattan. Paris.

RADCLIFFE Sarah, WESTWOOD Sallie (1999) *Rehaciendo la Nación. Lugar, identidad y política en América Latina*. Abya-Yala. Quito.

RAMIREZ GALLEGOS Franklin (2002) "Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa", en Programa de Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina *La construcción del desarrollo local en América Latina*. CLAEH, ALOP e IAF. Montevideo.

RAMIREZ GALLEGOS Franklin (2001) *La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Segunda edición. Cuaderno de Trabajo No.90. PGU y CIUDAD. Quito.

RIAD (Red Interamericana Agricultura y Democracia), IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos), Grupo Democracia y Desarrollo Local (1999) *Movimiento Indígena: Proyecto Político, Descentralización y Poderes Locales*. Taller en Baños, 5 y 6 de marzo de 1999. Inédito. s.l.

RODRIGUEZ Alfredo (1994) "Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos, modelos, los pros y contras de la descentralización", en Conferencia electrónica 'Descentralización e Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible', en Seminario IDRC-CIUDAD 'Descentralización y Políticas Sociales en América Latina', 28-30 de noviembre de 1994, Quito.

RODRIGUEZ Alfredo (1994) "La descentralización en América Latina", en Conferencia electrónica 'Descentralización e Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible', en Seminario IDRC-CIUDAD 'Descentralización y Políticas Sociales en América Latina', 28-30 de noviembre de 1994, Quito.

- RODRIGUEZ Alfredo, WINCHESTER Lucy (1996) 'Ville, démocratie et gouvernance en Amérique Latine', en *Revue internationale des sciences sociales* No.147, mars 1996. Editions Eres. France.
- RODRIGUEZ Lourdes (1998) 'Gestión municipal hacia la equidad de género: avances y retos en el Ecuador actual' en *Serie Minga Nacional por la Ciudadanía*. CIUDAD. Quito.
- ROJAS Fernando (1997) "Globalización y descentralización: el nuevo contexto de la ciudad", en Seminario Fundación Hábitat Colombia 'V Encuentro Internacional Hábitat Colombia', 24-28 de noviembre de 1997, Alcaldía de Cali, Cali.
- RONCALAYO Marcel (1982) *La ville et ses territoires*. Folio essais, Editions Gallimard. France.
- ROSSEL Pierre, BOLAY Jean-Claude (1993) 'Dinámica metropolitana : riesgos mayores y desarrollo durable', en *Urbana*, revista del IU-FAU/UCV. Caracas.
- ROSSI Marco et al. (1999) 'Décentralisation et développement', en *Ecrits sur le développement* No.2, janvier 1999. DDC. Berne.
- ROUSSEAU Denis, VAUZEILLES Georges (1992) *L'aménagement urbain*. PUF. Paris.
- ROUSSEAU Vanessa (2001) 'Analogies et disparités du fait urbain au Maghreb', en *Intergéo-Bulletin* 2/2001.
- RUIZ Lucía (1998) "Quelle décentralisation en Equateur?" Tesis, Instituto de Políticas y de Gestión del Desarrollo. Inédito. Amberes.
- RUIZ Lucía (1993) "Políticas de ajuste y sectores populares en los años 80". Tesis, Facultad de Economía - PUCE. Inédito. Quito.
- RUIZ Lucía, ARROYO Aline, LARREA Ana María, NIEVES Gabriela (2003) *La producción florícola en Cayambe. ¿Una alternativa de desarrollo?* Monografía. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- RUIZ Lucía, UNDA Mario (2002) "Lineamientos de Política Social para la Administración Centro del MDMQ-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito". Inédito. Quito.
- RUIZ Lucy (2000) *Amazonía ecuatoriana: escenario y actores del 2000*. Ecociencia y Comité Ecuatoriano de la UICN. Quito.
- RUIZ Lucy (1988) 'Aspectos culturales y étnicos', en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.7. CIUDAD. Quito.
- RUIZ Pablo (2001) *Estudio de zonas de expansión urbana y promoción inmediata de la ciudad de El Puyo*. Gobierno Municipal del Cantón Pastaza. Puyo.
- RUIZ Silvana (1988) 'Manifestaciones culturales en la región de El Puyo. Tradiciones, cuentos, adivinanzas, dichos, fiestas', en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.2. CIUDAD. Quito.
- RUIZ Silvana, ALVEAR Ana Lucía (1988) 'Asentamientos humanos: Equipamientos e infraestructuras ' en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No.8. CIUDAD. Quito.
- SACHS Ignacy (1993) *L'écodéveloppement, stratégies de transition vers le XXIe siècle*. Syros. Paris.
- SAINT-GEOURS Yves (1994) 'La Sierra centro y norte (1830-1925)', en *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*. Corporación Editora Nacional, FLACSO y CERLAC. Quito.
- SALGADO Germánico, PAREJA Francisco, ESPINOSA Simón (Eds.) (1998) *Hacia la Reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*. CONAM y MOSTA. Quito.
- SALGADO Germánico, BURBANO Felipe, MANCERO Alfredo, ARAUJO María Caridad, MEJIA Andrés, ROWLAND Michel, WRAY Norman (1997) *Consulta popular: reflexiones y propuestas*. Documento de Trabajo No.2. CORDES. Quito.

SALGADO Wilma (2002) 'Riesgos para la recuperación económica en dolarización', en *Revista Ecuador Debate* No.55. CAAP. Quito.

SALGADO Wilma (2000) 'La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras', en *Revista Ecuador Debate* No.51. CAAP. Quito.

SANTOS Milton (1994) *Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos, teorias e metodologias da geografia*. HUCITEC. Sao Paulo.

SANTOS Milton (1994) *Técnica, espaço, tempo*. Editora HUCITEC. Sao Paulo.

SANTOS Milton (1974) "Relaciones espacio-temporales en el Mundo Subdesarrollado". Maestría Regional CENDES. Inédito. Junio 1974.

SANTOS Milton, DE SUOZA Maria Adelia, SILVEIRA Maria Laura (Org.) (1994) *Território, globalização e fragmentação*. HUCITEC y ANPUR. Sao Paulo.

SARGANT Florence P. (1968) 'Aspectos económicos de la localización industrial y sociología urbana', en *Análisis de las estructuras territoriales*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona.

SASSEN Saskia (1998) 'Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos', en *Revista EURE* Vol. XXIV No.71. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad de Chile. Santiago de Chile.

SCHULDT Jurgen (1992) *Diferenciación u homogenización económica en el Ecuador. Estrategias alternativas de acumulación*. Ecuador Siglo XXI, CONADE y GTZ. Quito.

SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) (1995) *Urban policy development*. Series SDC Sector policies. SDC. Bern.

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado Dominicano (1997) *Lineamientos para una Política y un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Provincial y Municipal*. Documento de Trabajo, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Santo Domingo de los Colorados.

SEN Amartya (1977) 'Social Choice Theory: A re-examination', en *Econometrica* Vol. 45, No.1. (January). The Econometric Society. Evanston.

SERAGELDIN Ismail, COHEN Michael A., SIVARAMAKRISHNAN K. C. (Eds.) (1994) *The human face of the urban environment*. ESD World Bank. Washington.

SILVA Erika (2003) *Mushuk Allpa, La experiencia de los indígenas de Pastaza en la conservación de la Selva Amazónica*. COMUNIDEC e Instituto Amazanga. Quito.

SILVA TELLES Vera (1994) 'Sociedade civil, direitos e espaços públicos', en *Polis* No.14. Sao Paulo.

SILVERMAN Jerry (1990) "Descentralización del sector público. Reformas de política económica y programas de inversión sectorial". Trad. Juan LEYTON. División de administración del sector público, Banco Mundial. Inédito. s.l.

SIISE (2003) *Indicadores Sociales del Ecuador*. CD-ROM. Versión 3.5, 2003. Quito.

SIISE (2002) *Indicadores Sociales del Ecuador*. CD-ROM. Versión 3.0, 2002. Quito.

SKOCPOL Theda (1989) 'El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual', en *Revista Zona Abierta* No.50, enero-marzo 1989. Madrid.

SMITH Martins, DURAND V.M. (1995) 'Actores y movimientos sociales urbanos y acceso a la ciudadanía', en *Revista CIUDADES* No.25, enero-marzo 1995. RNIU-Red Nacional de Investigación Urbana. México D.F.

SONNTAG Heinz (1988) “Democracia y participación - seis tesis”, en Seminario ‘Participación, Democracia y Desarrollo’, 30 de junio de 1988. Fundación Eugenio Espejo. Quito.

SOUTHGATE Douglas et al. (1996) *Diagnóstico sobre problemas ambientales urbanos en el Ecuador*. OIKOS. Quito.

STOCKMAYER Albrecht (1999) ‘Décentralisation: une mode à l'échelle mondiale ou une recette pour un développement local durable?’, en *Agriculture et développement rural* No.1, Vol.6. Centre technique de coopération agricole et rurale. Frankfurt am Main.

STOHR Walter (1992) ‘Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local’, en *Revista EURE* Vol XVIII No.55. Octubre 1992. Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

STREN Richard et al. (1992) *Une problématique urbaine: le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Canada.

SUNKEL Osvaldo (Comp.) (1991) *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Serie Lecturas No. 71. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

TACOLI Cecilia (2000) ‘Intermediate cities and socio-economic change in the third world’, en BELLET C. y J. M. LLOP (Eds.) *Ciudades intermedias: Urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio. Lleida.

TACOLI Cecilia (1999) *Rural-urban interactions: a guide to the literature*. International Development Department, University of Birmingham. Birmingham.

THEDIECK Franz, MANSILLA Felipe, LASERNA Roberto, MOLINA Hugo, TORANZO Carlos, DABDOUB Carlos, PINEDO Eduardo, MEDELLIN Pedro, ALCUBILLA Enrique (1994) *Reflexiones sobre la descentralización*. ILDIS. La Paz.

THEVOT-CEAT Laurent et al. (1998) *Municipio Productivo - Promoción Económica Rural, aprendiendo de la realidad municipal*. PADER-COSUDE Bolivia, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

TIEBOUT Charles T. (1968) ‘Nuevo examen del análisis de la base económica urbana’, en *Análisis de las estructuras territoriales*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona.

TOPPER Barbara (1993) ‘El significado de la democracia política en el marco de la propuesta de la CEPAL’, en *Nueva Sociedad*. Editorial Nueva Sociedad Ltda. Caracas.

TORRE Juan Carlos (1998) *El proceso político de las reformas en América Latina*. Paidós. México.

TOURAINÉ Alain (1989) ‘Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos’, en *Revista Lua Nova* No.17. CEDEC. Sao Paulo.

TOURAINÉ Alain (1978) *La voix et le regard*. Seuil. Paris.

TURNHAM David et al. (Dir.) (1990) *Nouvelles approches du secteur informel*. OCDE. Paris.

TUTILLO Silvia, ALTAMIRANO María Isabel (2003) *Mujeres y participación político en el cantón Cayambe 2001-2003*. CIUDAD. Quito.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2004) *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. United Nations Population Division. New York.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2002) *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*. ST/ESA/SER:A/216. United Nations Population Division. New York.

United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division (1994) *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision, Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*. United Nations Population Division. New York.

United Nations (1992) *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement*, Rio de Janeiro, 3-4 juin 1992; A/CONF.151/26 (Vol. III). Río de Janeiro.

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements-HABITAT) (2003) *The challenge of slums. Global report on human settlements 2003*. UN-Habitat & Earthscan. London.

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements-HABITAT) (2001) *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements 2001*. Earthscan. London.

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements-HABITAT) (2001) "The rural dimension of sustainable urban development". Theme paper for the Nineteenth Session of the Governing Council of UN-Habitat (second draft).

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements-HABITAT) (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford University Press. Oxford.

UNDA Mario (2003) Reflexiones en torno a la Asamblea Cantonal de Cayambe. CIUDAD-Programa PANA. Quito.

UNDA Mario (2001) *Ecuador: los conflictos sociales en el año 2000*. Cuaderno de Trabajo No.91 PGU, CIUDAD y FORHUM. Quito.

UNDA Mario (1998) 'Espacialidad y temporalidad de las identidades locales' en *Serie Minga Nacional por la Ciudadanía*. CIUDAD. Quito.

UNDA Mario (1998) 'Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular', en *Revista Ciudad Alternativa*, No.13. CIUDAD. Quito.

UNDA Mario (Ed.) (1998) *Vida en las laderas*. FBNOQ y CIUDAD. Quito.

UNDA Mario (1993) "De manos, platos y arrebatos: apuntes para discutir sobre la descentralización, las regiones, la participación, la sociedad civil y los movimientos sociales", en Seminario CIUDAD, OPS, OMS 'La Gestión del Medio Ambiente y Los Servicios de Salud Urbanos. Taller Nacional de ONGs y Municipios', 15-17 de diciembre de 1993, Quito.

UNDA Mario, AGUINAGA Margarita (1999) *Como rayo en el cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*. Ensayos Forum No.12. CIUDAD. Quito.

UNEP (1996) *Implementing the urban environment agenda, Habitat II*. New York.

UPTON Simon (2000) 'Roadblocks to Agenda 21: A Government Perspective', en DODDS F. (Ed.) *Earth Summit 2002: A New Deal*. Earthscan. London and Sterling.

URRESTA Edwin (2001) "Programa Nacional de Legalización de la tenencia de tierra". Inédito. Quito.

URRIOLA Rafael (1988) 'Aspectos demográficos', en CARRION Diego (Coord.) *PASTAZA* No 3. CIUDAD. Quito.

VALENCIA Hernán (1998) 'Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local', en *Revista Ciudad Alternativa* No.3. CIUDAD. Quito.

VARGAS Humberto (1997) 'Ley de participación popular y el hábitat popular en Bolivia', en *Cuadernos de Análisis* No.1. PROMESHA. Cochabamba.

VELASQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza (1995) "Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia". Inédito.

VELASQUEZ Fabio, GANGOTENA Raúl, PAREDES Hernán, ROSENFELD Alex (1994) *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*. Universidad del Pacífico. Lima.

VELTZ Pierre (1994) *Des territoires pour apprendre et innover*. Editions de l'Aube. France.

- VERDESOTO Luis (1999) *Las agendas de desarrollo de los 90*. CEPLAES. Quito.
- VICTORY Catalina (1997) *Gobiernos municipales y desarrollo local en Latinoamérica*. ILPES. Santiago de Chile.
- VILLASANTE Tomás Rodríguez (1995) *Métodos de investigación social con los movimientos sociales para el desarrollo local*. Red CIMS. Madrid.
- WAAS Eveline (1992) *Quels emplois et quels revenus pour les citoyens dans les pays en développement?* DDC. Berne.
- WALLERSTEIN Inmanuel (1999) *Después del liberalismo*. Siglo XXI Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Humanas-UNAM. México D.F.
- WILHEIM Jorge et al. (1996) 'Villes de l'avenir: la gestion des transformations sociales', en *Revue internationale des sciences sociales* No.147, mars 1996. UNESCO.
- WCED-World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*. Oxford University Press. Oxford.
- World Resource Institute-WRI, UNEP, UNDP, World Bank (1996) *World Resources 1996-97. A guide to the global environment. The urban environment*. Oxford University Press. Oxford.
- ZAAIJER Mirjam (1995) *Local economic development & urban management: Experiences of Porto Alegre, Brazil*. IHS (Institute for Housing and Urban Development Studies) Working Paper series No.10. IHS. Rotterdam.

8 ANEXOS

8.1 Metodología para la selección de estudios de caso

Para lograr plenamente los objetivos de una representatividad de las ciudades seleccionadas (dimensión teórica aplicada), como también la participación activa de los socios locales (dimensión estratégica), el análisis de los conceptos de base y las informaciones sobre el Ecuador representan un aporte indispensable para la elección definitiva de los centros urbanos regionales (CUR).

Por lo tanto, un cierto número de variables ha debido ser examinado, tanto en el plano conceptual como estratégico, con el fin de que la cantidad de ciudades y su integración a la investigación ofrezca una perspectiva máxima de éxito en el logro de nuestros objetivos.

Para ello ha sido elaborado un conjunto de **3 criterios conceptuales y 1 criterio estratégico**, a saber: a) un criterio de tamaño (CUR de hasta 50 000 habitantes); b) de representatividad regional de la selección, c) de dinamismo económico y crecimiento demográfico; d) de oportunidad estratégica que permita la realización y utilidad de este proceso.

En lo que sigue se explica este conjunto de criterios y luego se desagrega las dimensiones, variables e indicadores que serán empleados. Posteriormente se presenta el ejercicio de selección y los resultados obtenidos.

8.1.1 Criterios de selección

Las variables e indicadores de selección se reagrupan en 2 tipos: conceptuales y estratégicos.

a. Criterios conceptuales

1) *Criterio de tamaño*

Es indispensable recomendar que, teniendo en cuenta el interés puesto en las interacciones entre medio urbano y medio rural y sabiendo los limitados recursos humanos y financieros de los que se dispone, parece pertinente limitar la selección de las ciudades que participarán en los estudios de caso a aquellos centros urbanos regionales con una población inferior a 50 000 habitantes. Esto significa que se limitará la selección a aquellos CUR con una población igual o menor a la indicada, pese a que los cantones en los que se encuentren ubicados tengan una población mayor. Cabe aclarar que en el caso ecuatoriano, la división político-administrativa establece el cantón como el conjunto de un centro urbano y su respectivo territorio rural. En la mayor parte de los casos, el mayor centro urbano del cantón es la capital (o cabecera) de ese cantón, aunque en ocasiones existen pequeños centros poblados en el mismo territorio del cantón. La noción de centro urbano regional hace referencia a la aglomeración urbana más importante de cada cantón, en la cual suelen concentrarse las funciones político-administrativas, financieras, comerciales y de provisión de servicios del territorio cantonal.

Dos razones adicionales explican esta recomendación: es probable que la dinámica rural, tanto en el plano agrícola como al nivel social, sea más fácilmente identificable en tales contextos que en aglomeraciones de mayor tamaño; por otro lado se trata de un eslabón de la red urbana, relativamente poco estudiado, que está sometido a fuertes presiones demográficas.

2) *Criterio de representación geográfica*

Ecuador es un país segmentado por elementos naturales. Las regiones serán elegidas en cada una de las tres zonas principales del país: la Costa, la Sierra y la Amazonía.

3) *Criterio de dinámica regional (funciones de intercambio)*

Los estudios de caso seleccionados tenderán a asegurar una **representatividad de los aspectos relevantes relacionados con la interacción entre desarrollo urbano y desarrollo rural**, a través de la dinámica propia a cada aglomeración, seleccionada a partir de los campos de análisis urbano estimados prioritarios para la comprensión del fenómeno. Esos son los siguientes: el crecimiento demográfico y los flujos de población; el desarrollo de bienes y de servicios de carácter económico; el ordenamiento del territorio y la preservación medioambiental; la disponibilidad de equipamientos y de servicios a la colectividad; la implementación de políticas públicas que favorecen la descentralización y la regionalización. Pero al mismo tiempo es preciso considerar la situación de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas de la población de estos centros.

Estos índices de desarrollo serán confirmados a través de la intervención de actores urbanos y regionales en contacto directo con estas diferentes realidades, provenientes del sector público, privado o asociativo.

b. Criterio de oportunidad estratégica

La selección de centros regionales responderá a un interés presente y futuro de los protagonistas de la acción pública al nivel urbano y regional en Ecuador (autoridades locales, provinciales y nacionales) y de las entidades de apoyo (cooperación internacional como la COSUDE o el PGU/ALC, u otras ONGs).

Esta inscripción tiende a valorizar los centros regionales posiblemente implicados en programas de estos organismos ecuatorianos e internacionales, o disponiendo de un potencial acorde con las opciones defendidas por las autoridades del país y sostenidas por las instituciones de cooperación extranjeras.

La selección de 3 CUR propone suministrar una muestra de **situaciones diversas de interfase urbano-rural** tal como prevalecen actualmente en Ecuador. Esta selección puede sustentarse en un procedimiento sistematizado de evaluación de casos, a partir del modelo de grilla de análisis expuesto más adelante.

c. Secuencia y procedimiento

La selección de los casos de estudio que participan en la investigación debe permitir identificar tipos de ciudades diferenciados en su configuración, dinámica y relaciones con el medio rural. Por razones de disponibilidad de información y de correspondencia con la priorización de los objetivos y criterios propuestos por la investigación, se ha optado por agotar los criterios conceptuales en busca de una lista corta de ciudades. El análisis de los criterios conceptuales debe arrojar este producto.

Con este insumo se prevé enfrentar los criterios de orden estratégico, considerando sobre todo a las entidades territoriales en las cuales los actores pongan en evidencia una voluntad de cambio y un deseo de participar en la investigación. Una vez limitado el universo potencial a 6 u 8 ciudades, se han realizado visitas de campo, recolección de información secundaria de esas localidades y de entrevistas con informantes-claves para cubrir la dimensión estratégica.

8.1.2 Operativización de los criterios conceptuales y resultados parciales

a. Criterio de tamaño

En Ecuador hay 218 cantones¹⁸⁷ con grados diversos de peso demográfico, político y económico. En tanto constituye un nivel fundamental de la organización jurídico-administrativa del territorio nacional, gran parte de la información disponible no se encuentra desagregada por centros urbanos, sino por cantones.

A partir de este universo, ha sido realizada una primera clasificación de los cantones de acuerdo a su población total (urbana y rural), utilizando los datos oficiales de proyecciones al año 2000:

Categoría poblacional	A	B	C	D	E	F
Rango de población	Menos de 5000	5001 a 10 000	10 001 a 20 000	20 001 a 50 000	50 001 a 100 000	Más de 100 000

Fue analizada la **población urbana** de los cantones correspondientes a los grupos D y E, con el propósito de identificar los centros urbanos regionales que correspondan a un rango de población entre 20 000 a 50 000 habitantes. Este proceso arroja una lista de 28 ciudades (Cuadro No.133).

Cuadro No.133: Cantones con población urbana entre 20 000 y 50 000 habitantes

Provincia	Cantón	Ciudad(*)	Población
Napo	Tena	Tena	20.588
Bolívar	Guaranda	Guaranda	20.852
Guayas	Yaguachi	Yaguachi Nuevo	21.938
Pichincha	Cayambe	Cayambe	23.318
Sucumbíos	Lago Agrio	Nueva Loja	24.315
Guayas	Naranjal	Naranjal	24.987
Guayas	Playas	General Villamil (Playas)	25.408
Pastaza	Pastaza	Puyo	25.830
Guayas	El Triunfo	El Triunfo	26.303
Los Ríos	Vinces	Vinces	26.867
Guayas	Naranjito	Naranjito	28.554
Imbabura	Otavalo	Otavalo	28.572
Manabí	Sucre	Bahía de Caráquez	29.710
Morona Santiago	Morona	Macas	30.734
Cañar	La Troncal	La Troncal	32.316
Guayas	Santa Elena	Santa Elena	32.536
Guayas	Balzar	Balzar	32.571
Cañar	Azogues	Azógues	33.936
Guayas	Salinas	Salinas	35.200
Esmeraldas	Quinindé	Rosa Zarate (Quinindé)	36.672
Guayas	Daule	Daule	38.291
Los Ríos	Ventanas	Ventanas	39.300
Guayas	El Empalme	Velasco Ibarra	39.599
El Oro	Huaquillas	Huaquillas	41.389
El Oro	Santa Rosa	Santa Rosa	44.322
Manabí	Jipijapa	Jipijapa	45.496
El Oro	Pasaje	Pasaje	45.985
Manabí	El Carmen	El Carmen	49.423

(*) No existen datos poblacionales al nivel de ciudad, pero la cabecera cantonal contiene la mayoría de la población urbana del cantón.

Fuente: INEC Censo de Población 1990

Elaboración: Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

¹⁸⁷ La organización político-administrativa del país consta de cuatro niveles territoriales: el Gobierno central, las Provincias (22), los cantones (218) y las parroquias rurales. En la última Constitución fueron incorporados además las circunscripciones indígenas y afro-ecuatorianos, los distritos metropolitanos y las zonas de protección. Cada cantón suele contener un centro urbano principal y su respectivo territorio rural. Existe una grande heterogeneidad de los cantones; desde grandes aglomeraciones como Quito y Guayaquil, hasta cantones cuya población bordea los 5000 habitantes. Los cantones son gobernados por los Municipios y hacen parte del Régimen Seccional Autónomo. Hay 4 cantones en zonas no delimitadas. La base de datos del SIISE con la división político-administrativa de 1999 contempla 218 cantones.

La población del cantón (que incluye la población urbana y rural) es mayor que la población del CUR definido: los cantones que corresponden a los 28 CUR listados bordean los 100 000 habitantes en algunos casos.

b. Criterio de representatividad regional y de tipología espacial

Una vez definidos los 28 centros urbanos bajo el criterio de tamaño, éstos son organizados bajo los criterios de representatividad regional Costa-Sierra-Oriente y norte-centro-sur¹⁸⁸. Los 28 cantones correspondientes están distribuidos territorialmente y geográficamente (Cuadro No.16).

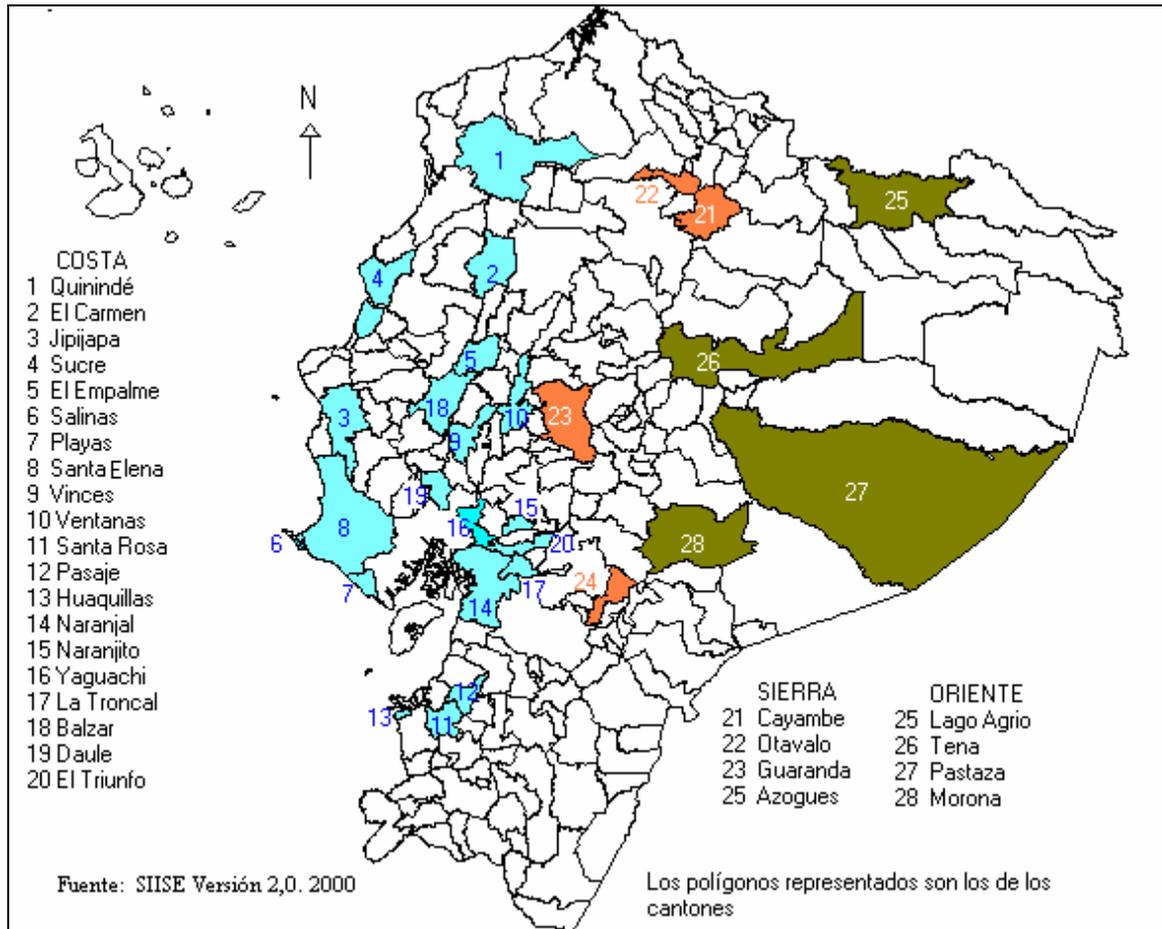
Cuadro No.134: Ubicación de los 28 cantones por región

REGION GEOGRAFICA	COSTA	SIERRA	ORIENTE
NORTE	Quinindé	Cayambe Otavalo	Lago Agrio
CENTRO	El Carmen Jipijapa Sucre El Empalme Salinas Playas Santa Elena Vinces Ventanas	Guaranda	Tena Pastaza
SUR	Santa Rosa Pasaje Huaquillas Naranjal Naranjito Yaguachi La Troncal Balzar Daule El Triunfo	Azoguez	Morona

En el mapa siguiente se identifican los cantones y su ubicación en la geografía ecuatoriana.

¹⁸⁸ El criterio de clasificación norte-centro-sur es tomado a partir del uso convencional de estos términos en la geografía del país.

Mapa No.16: Ubicación de los 28 cantones pre-seleccionados



Además del criterio estrictamente geográfico-regional descrito en el numeral anterior, es importante considerar una tipología más detallada que incorpora factores de la configuración económica, social y cultural, en relación con la ubicación en la red urbana del país.

Según Deler (1987: 269-295)¹⁸⁹, la red urbana del Ecuador se ha ido estructurando alrededor de un eje que forman las ciudades de Quito y Guayaquil, y en la medida en que han progresado las redes regionales que funcionaban de forma distinta:

- La red de ciudades-centros que regulan cada una de las hoyas intramontañosas de la Sierra, la más antigua.
- La red de ciudades de la estribación occidental, a la vez etapas y lugares de trasbordo de carga en los itinerarios Sierra-Costa y estaciones de enlace con Guayaquil en la organización de zonas de producción para la exportación.
- La red de ciudades portuarias que, fuera de Guayaquil, fue fruto del desarrollo del sistema económico agroexportador. No son solamente portuarias las ciudades que surgieron de la mano de productos de exportación en la Costa sino que existen otras que siendo originalmente, sólo, costeras y esencialmente pesqueras, se han transformado en ciudades proveedoras de servicios de turismo.
- La red de poblaciones de la estribación oriental que renace, después de un eclipse de más de tres siglos, con el movimiento de colonización de las colinas selváticas de la Amazonía.

¹⁸⁹ Una explicación más detallada de estos aspectos se encuentra en el Capítulo 3.

- Otro grupo de ciudades son las ciudades fronterizas cuyo funcionamiento es esencialmente comercial, y con la problemática propia de las relaciones internas y externas.

En base a esta tipología se ubican los 28 cantones definidos en los criterios de tamaño y representatividad regional (Cuadro No.17).

Cuadro No.135: Los cantones pre-seleccionados por ubicación en la red urbana

Región Sierra	Estribación occidental	Portuarias y costeras	Estribación oriental	Fronterizas
Otavalo	Balzar	Daule	Morona	Huaquillas
Cayambe	El Carmen	Playas	Pastaza	Lago Agrio
Guaranda	El Empalme	Salinas	Tena	
Azoguez	El Triunfo	Santa Elena		
	Jipijapa	Sucre		
	Naranjito			
	Pasaje			
	Santa Rosa			
	Quinindé			
	Ventanas			
	Vinces			
	La Troncal			
	Naranjal			
	Yaguachi			

El cruce de los 28 cantones con la tipología propuesta por Deler establece cinco grupos diferentes de CUR. El más numeroso constituye el grupo de estribación occidental (14), seguido de los costeros (5), los intramontañosos serranos (4), los orientales (3) y finalmente los fronterizos (2).

Los centros urbanos ubicados en zonas costeras o portuarias tienen un dinamismo económico y social subsidiario de la metrópolis de Guayaquil; o basan su desarrollo en el intercambio comercial con el exterior y con las grandes ciudades del país.

Los centros urbanos regionales calificados como fronterizos basan su dinámica esencialmente en el comercio fronterizo y en la lógica propia de zonas de frontera (los acuerdos bilaterales o internacionales entre países interesados, diferenciales de precios, migraciones de población, etc.).

La consideración de este elemento es importante para el proceso de selección, porque se pretende que los estudios de caso ofrecen una buena representatividad del juego de interacciones entre desarrollo urbano y desarrollo rural, a través de las dinámicas propias de cada aglomeración seleccionada. Pues parece razonable argumentar que los CUR que corresponden a los tipos de fronterizo y costero están caracterizados por dinámicas de interacción económicas, políticas y sociales basadas especialmente a los flujos económicos y comerciales internacionales y nacionales, antes que a la naturaleza de la relación 'endógena' urbano-rural como factor constitutivo de la región.

Este argumento no desestima la importancia actual y potencial de estos centros (que probablemente sea mayor en tanto se fortalezca la tendencia exportadora del país y los vínculos fronterizos), pero si llama la atención respecto de que su estudio requeriría una aproximación que incorpore otro tipo de dimensiones que no hacen parte del enfoque básico de esta investigación, a saber: políticas de apertura comercial, conflictos fronterizos, dinámicas de subsidiariedad con metrópolis, etc.

A diferencia de los dos tipos anteriores, los CUR que se encuentren en las categorías de **intramontañoso, estribación occidental y la estribación oriental** se configuran a partir de factores más endógenos, tanto desde la propia dinámica local (interfase urbano-rural, centros financieros, administrativos y comerciales de los territorios cantonales, etc.), como de los circuitos productivos nacionales (localización en circuitos de comercio nacional, flujos migratorios internos, etc.).

c. Criterio de funciones de intercambio

Este criterio permite identificar cuales de las 28 aglomeraciones urbanas tienen, actualmente y potencialmente, altos niveles de dinamismo económico, por efecto de lo cual tienen una tendencia de crecimiento demográfico y que enfrentan problemáticas sociales por efectos de esto. Cumplen las funciones de centros políticos, económicos, administrativos, financieros y comerciales del territorio del cantón e incluso de cantones vecinos. En gran parte de los casos, además proveen servicios básicos para la población urbana y rural.

Este criterio ha sido operativizado a través de la construcción de una matriz de variables e indicadores, elaborada a partir de la disponibilidad de la información.

Cuadro No.136: Matriz de aspectos conceptuales (criterios de dinámica regional)

	VARIABLES E INDICADORES DE IDENTIFICACIÓN	Nota metodológica
1)	Crecimiento demográfico y flujos de población	Se trata de identificar los CUR que tengan mayores niveles de dinamismo poblacional como expresión de su dinamismo económico y/o de su ubicación en circuitos regionales. Mide y pondera aquellos cantones de mayor crecimiento y receptores de migración.
<i>1a)</i>	<i>Crecimiento demográfico cantonal</i>	Se toma los datos de proyecciones de población según país, provincia y cantón para el 2001 realizado por el INEC.
<i>1b)</i>	<i>Tasa de crecimiento urbano</i>	La información de “Desplazamiento de poblaciones rurales hacia la ciudad” se construye a partir de la tasa de crecimiento urbano de los datos del Censo 1990 y las proyecciones al 2001 realizados por el INEC.
<i>1c)</i>	<i>Tasa neta de migración (%)</i>	La información de “Emigración desde el centro regional hacia otras ciudades del país” se construye a partir de la tasa neta de migración (%) que es el cociente entre la migración neta (inmigración – emigración) y la población total.

2)	Desarrollo económico	Se trata de identificar aquellos CUR que tienen actualmente o potencialmente mayores niveles de dinamismo económico. Mide y pondera aquellos cantones con mayor dinamismo y diversificación económica
2a)	<i>Ubicación diferenciada por tipo de dinamismo económico</i>	Cuadro del tipo de dinamismo, ver contexto nacional.
2b)	<i>Diversidad de sectores económicos de producción y comercialización</i>	Se utiliza el cociente de localización, donde las actividades con un Coeficiente de Localización mayor que 1 son básicas en cada cantón. Este modelo llamado de la “base económica” ¹⁹⁰ establece que el nivel de producción y empleo de una región dependen de las actividades de exportación, que a su vez dependen de la demanda externa y de las ventajas de esa región para satisfacer esa demanda. Estas actividades se denominan “actividades básicas”. Una forma indirecta de estimar estas actividades básicas es mediante la utilización de las estadísticas del empleo en las distintas regiones. Se calcula para ello, el coeficiente de localización, que compara el empleo de una región en cada rama de actividad con respecto al empleo en esa rama en la totalidad del territorio de análisis (en nuestro caso, en todo el país). Este coeficiente expresa el grado de concentración de la rama económica en la respectiva región en relación con el país. Sería el grado de especialización productiva de una región en una rama específica en relación con el país.
2c)	<i>Tasa global de participación</i>	Es la relación entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET) de 12 años y más. Cuando el indicador se acerca al 100% existe una plena ocupación de la población, mientras más se acerca a 0% la población se encuentra desocupada, subocupada o en el sector informal.
2d)	<i>Asalariados de la PEA (%)</i>	Es la relación porcentual de los asalariados sobre el total de la PEA. Cuando el indicador se acerca al 100% existe mayor número de asalariados y mientras más se acerque a 0%, los asalariados serán menores dentro de la PEA.
2e)	<i>Impuesto a la renta per cápita</i>	Es el impuesto a la renta general del cantón del año 2000 dividido para la población del año.
2f)	<i>IVA per cápita</i>	Es impuesto al valor agregado interno de cada cantón del año 2000 dividido para la población del año.
2g)	<i>Índice de infraestructura</i>	Este índice es la combinación lineal de los indicadores de acceso al agua potable, disponibilidad de alcantarillado y disponibilidad de servicios de recolección de basura por carro recolector, que maximizan su representatividad. Está en la escala de 0 a 100 donde valores mayores indican mejores condiciones. Se coloca este índice dentro de la variable de desarrollo económico bajo el supuesto de que la existencia de mayor y mejor infraestructura es un factor de dinamismo económico. Se valora la mayor disponibilidad de infraestructura.
3)	Pobreza	Se trata de identificar los CUR que tienen un mayor número de pobres (incidencia), en los que la pobreza es más severa (severidad) y más profunda (brecha). Mide y pondera aquellos cantones con niveles más altos de incidencia, severidad y brecha de pobreza.

¹⁹⁰ La explicación que sigue de este modelo se basa en Polese (1998) y el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (1998).

3a)	<i>Incidencia de la pobreza de consumo</i>	<p>Número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.</p> <p>Se define como “pobres” a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo consumo per cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza es el equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo (generalmente, quincena o mes).</p>
3b)	<i>Brecha de la pobreza de consumo</i>	<p>Diferencia agregada entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), expresada como proporción de este último valor y dividida para la población total.</p> <p>La brecha de la pobreza refleja cuanto pobres son los pobres y, por tanto, proporciona una idea de la profundidad de las carencias de ingreso o consumo que definen una situación de pobreza. Es decir, representa el déficit promedio de consumo de la población total para satisfacer las necesidades mínimas de bienes y servicios de todos sus integrantes (expresado como proporción de la línea de pobreza), donde el déficit de la población no pobre es cero por definición.</p>
3c)	<i>Severidad de la pobreza de consumo</i>	<p>Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de pobreza, entre el consumo de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), dividida para la población total.</p> <p>Las diferencias del consumo de cada persona (u hogar) respecto de la línea de pobreza son ponderadas elevándolas al cuadrado. El propósito de esta ponderación es dar más peso en la medida a las personas (u hogares) con las mayores diferencias, es decir, a aquellas más pobres. De esta manera, la medida, además de reflejar cuánto les falta a las personas (u hogares) para satisfacer sus necesidades básicas (la brecha de la pobreza), toma en cuenta las desigualdades o diferencias de capacidad de consumo que caracterizan a los pobres.</p>
3d)	<i>Índice de NBI</i>	<p>La información sobre “Problemas de gestión social, económica y de infraestructuras relacionadas con el crecimiento demográfico” se forma con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas construido por el SIISE.</p> <p>Según la definición adoptada por el SIISE, un hogar sufre de necesidades básicas insatisfechas (NBI) si presenta al menos una de las siguientes privaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - su vivienda no tiene electricidad (de la red pública o planta privada); - se abastece de agua de río, lluvia o tubería fuera de la vivienda o del lote de la vivienda; - su vivienda no tiene excusado (conectado al alcantarillado o pozo séptico) o letrina; - su vivienda tiene un cuarto para cada 4 personas o más (excluyendo cocina, baño y garaje); - su jefe/a tiene 3 o menos años de escolaridad formal y la proporción entre el número total de sus miembros y el número de ellos/as que trabajan es mayor o igual a 4; - uno o más de sus miembros de 10 años o más es(son) analfabeto(s); - uno o más de sus miembros entre los 7 y 12 años no está(n) matriculado(s) en establecimiento educativo alguno; - el último parto de uno de sus miembros no recibió asistencia capacitada, es decir, fue atendido por un familiar, amigo o por la propia madre; - uno o más de sus miembros dejaron de realizar sus actividades ordinarias por 3 días o más debido a enfermedades o accidentes y no fueron atendidos por un médico, enfermera o boticario.

4)	Políticas públicas	Mide y pondera aquellos cantones con mejores niveles de gestión municipal.
4a)	<i>Índice de Gestión Municipal</i>	Es el promedio simple de los indicadores: ingresos propios sobre ingresos totales y gastos de inversión sobre gastos totales, para el período 1990-1996. Este indicador captura la autonomía financiera y la capacidad de inversión de los municipios. Los valores del índice se encuentran en una escala entre 0 y 100 puntos, donde los valores mayores denotan una mejor capacidad de gestión municipal, y viceversa.
4b)	<i>Existencia de planes estratégicos</i>	Esta variable indica la existencia de planes estratégicos en el cantón. Aunque no es un instrumento de buena gestión por excelencia, la realización de un plan cantonal da cuenta de la presencia de al menos un instrumento de política pública al nivel local que debe ser considerado. La ponderación equivale a 1 cuando hay plan y a 0 cuando no hay.
4c)	<i>Inversión por habitante</i>	Es el indicador de capacidad de inversión, definido como el cociente entre el gasto promedio anual de inversión y el número de habitantes del cantón, para el período 1990-1996, o cada año en particular. Este indicador captura el beneficio que cada habitante recibe de la inversión municipal. Se ha empleado el deflactor implícito de las cuentas nacionales para transformar los datos a suces constantes de 1975.

Vale insistir que, en la mayor parte de los casos son utilizados los datos correspondientes a la unidad cantón, pues no existe información desagregada referida al CUR.

Luego de obtener los resultados de la medición de estas variables e indicadores a los 28 CUR, se realiza la ponderación con fines comparativos, en base a los rangos de 0 a 4. Dado que la ponderación tiene básicamente fines comparativos, se han identificado los 15 centros urbanos regionales y cantones correspondientes que obtienen mayor puntaje en cada una de las dimensiones propuestas (Cuadro No.19).

Cuadro No.137: Matriz de los 15 cantones con mayores tendencias en cada una de las variables utilizadas

Cantones de mayor dinamismo económico	Cantones de mayor crecimiento demográfico	Cantones de mayor pobreza	Cantones con mejor gestión municipal
Santa Rosa	Yaguachi	La Troncal	Pastaza
Cayambe	Salinas	Guaranda	Tena
Pastaza	Quinindé	Tena	Salinas
Pasaje	Morona	Cayambe	Playas
Lago Agrio	Pastaza	Quinindé	Morona
Azóquez	La Troncal	Otavalo	Lago Agrio
Otavalo	Tena	El Empalme	Azoguez
Naranjal	Naranjito	Vinces	Otavalo
Naranjito	Lago Agrio	Santa Elena	Guaranda
Morona	Huaquillas	Jipijapa	La Troncal
Salinas	El Carmen	Azoguez	Santa Elena
La Troncal	Playas	Ventanas	Sucre
Huaquillas	Ventanas	El Carmen	El Triunfo
Tena	Santa Elena	Daule	Cayambe
Quinindé	Naranjal	Balzar	Huaquillas

8.1.3 Aplicación de los criterios de tamaño, representatividad regional y de función de CUR

A partir de los criterios de tamaño y representatividad regional, ha sido incorporada una nueva dimensión de ubicación del CUR en la red urbana nacional. La incorporación de esta dimensión da cuenta de algunos factores económicos espaciales de configuración del CUR (fronterizo, costero, etc.), a la vez que de su función en la red urbana y en la dinámica económico espacial del país.

Al hilo de este razonamiento se realizó una nueva selección privilegiando los cantones serranos intramontañosos, de estribación occidental y de estribación oriental.

Región Sierra (4)	Estribación occidental (14)	Estribación oriental (3)
Otavalo	Balzar	Morona
Cayambe	El Carmen	Pastaza
Guaranda	El Empalme	Tena
Azoguez	El Triunfo	
	Jipijapa	
	Naranjito	
	Pasaje	
	Santa Rosa	
	Quinindé	
	Ventanas	
	Vinces	
	La Troncal	
	Naranjal	
	Yaguachi	

De las 14 localidades de la estribación occidental, hay una mayor concentración de ellas en el centro-sur del país, correspondiente con las dinámicas de producción agro-exportadora de banano, cacao, café, palma y camarón. En el caso de la Sierra, las 4 localidades están ubicadas de la siguiente manera: dos al norte, una al centro y otra al sur del país. De las 3 de estribación oriental, dos están al centro y una en la parte sur, próxima a la frontera con Perú.

A esa selección se cruzó la matriz de los 15 cantones con mayores tendencias en cada una de las variables utilizadas.

Se trata de identificar a través de un ejercicio comparativo cuáles de los CUR tienen mayor dinamismo económico, que los convierte en aglomeraciones con funciones de centralidad administrativa, comercial y financiera de su propio territorio rural y eventualmente de otras localidades próximas; en esta variable se incluye la disponibilidad de infraestructura básica.

A continuación se trata de identificar los CUR que tienen una mayor dinámica poblacional: que comparativamente, crecen a ritmos más acelerados y son receptores de migración. Estos son los dos criterios básicos en el concepto de CUR, susceptibles de ser valorados y comparados en esta fase de la investigación.

Aunque parezca razonable asociar el crecimiento demográfico del CUR a los problemas de gestión social, pobreza y déficit de equipamientos y servicios, se ha optado por definir una dimensión específica de pobreza como otro de los criterios a ser considerados y medirla tanto por el método de NBI, cuanto por el método de consumo-ingreso (incidencia, brecha y severidad).

Finalmente se incorpora el criterio de capacidad de gestión local (política pública local), para resaltar aquellos cantones que muestren mejores indicadores de gestión local. Este último criterio tiene un peso menor en el cuadro de criterios conceptuales; si bien por un lado, da cuenta de una capacidad básica de gestión local, por otro obliga a un examen más detenido de los grados de cooperación entre los actores locales, la predisposición de las autoridades locales, de los actores económicos y del tejido asociativo local a participar activamente en la investigación y en otras iniciativas de desarrollo local. Estos aspectos serán incorporados dentro del análisis de criterios de oportunidad estratégica.

Los resultados obtenidos hasta este punto sugieren la conformación de **tres agregaciones regionales de cantones** que cumplen varias de las condiciones buscadas en los criterios conceptuales.

Así: dos parejas de cantones de la **estribación occidental** que son colindantes aparecen en los mayores rangos de dinamismo económico: **Santa Rosa-Pasaje** y **Naranjal-Naranjito**. En el caso de Yaguachi, la ponderación derivada de su ubicación en una provincia motriz como Guayas no se compadece con los bajos niveles de diversificación productiva y de población asalariada. Casi todas las localidades estudiadas en la estribación occidental y particularmente en el centro sur tienen bajos

indicadores de pobreza, de modo que al parecer los cuatro cantones mencionados inicialmente podrían considerarse representativos de estas tendencias.

En el caso de la **Sierra**, los CUR que aparecen con mayor dinamismo productivo son **Cayambe y Otavalo** que también son cantones colindantes, seguidos de Azoguez y, con valores muy bajos, Guaranda. Llama la atención que tres de los cuatro cantones (Guaranda, Cayambe, Otavalo) ocupen los primeros lugares en los índices de pobreza. Cayambe y Otavalo aparecen con bajos niveles de crecimiento demográfico, que contrastan con la percepción de la población y autoridades, respecto a un gran dinamismo demográfico en los últimos años de la década de los noventa que no son registrados aun en los datos oficiales.

En el caso de los CUR localizados en las **estribaciones orientales**, los índices de crecimiento económico y demográfico son bastante similares en las tres localidades. Tena es en cambio un cantón con altos índices de pobreza. La localización de **Tena y Pastaza** –en el centro del país y de la región oriental– son localidades de comunicación entre las regiones, a diferencia de Morona que cumple funciones de centro local por su ubicación geográfica.

De este análisis se desprende una selección de 8 CUR: Santa Rosa, Pasaje, Naranjal, Naranjito, Otavalo, Cayambe, Tena y Pastaza.

En base a esta preselección se aplican los criterios de oportunidad estratégica, mediante la aplicación de la matriz correspondiente y una vista de campo directa que permita precisar la disponibilidad de recursos locales para las siguientes fases de la investigación.

8.1.4 Metodología de la fase de selección de criterios de oportunidad estratégica

Se realizó un ajuste de las variables e indicadores que conforman los criterios de oportunidad estratégica, como producto de lo cual fue definido un juego de dimensiones, variables e indicadores y un método de ponderación.

Se definieron algunos aspectos a ser investigados en cada uno de los CUR, relativos a la dinámica como centro regional que no fueron exhaustivamente considerados en la fase anterior de selección, por la carencia de información confiable y comparable a todo el universo de CUR analizados. Especial importancia se otorgó a ciertos aspectos como la ubicación en la red urbana, las funciones de centralidad comercial, administrativa y financiera, la existencia de infraestructura productiva, así como algunos aspectos básicos de caracterización de la dinámica local y los problemas ambientales relevantes.

Con estos instrumentos se procedió a desarrollar visitas de campo a los 8 CUR seleccionados en los cuales se buscaba capturar información a través de entrevistas con las autoridades locales, actores sociales y institucionales. La recopilación de información fue seguida por un primer sondeo de las disponibilidades de conseguir disposiciones activas frente a la investigación.

Los resultados de las visitas de campo han sido socializados y evaluados en el equipo de investigadores, recreando la matriz de análisis.

Simultáneamente se realizaron entrevistas con funcionarios del COSUDE Ecuador y PGU-ALC con el fin de obtener de ellos su versión respecto a la ubicación de acciones de estas instituciones en el Ecuador.

8.1.5 Conclusiones y selección final de los 3 CUR

La aplicación de la matriz de criterios de oportunidad estratégica arrojó los siguientes resultados:

Cuadro No.138: Tabla con los 3 CUR seleccionados

Region	Cantón	CUR	Puntuacion
Costa	Naranjal	Naranjal	38
	Santa Rosa	Santa Rosa	33
	Pasaje	Pasaje	30
	Naranjito	Naranjito	28
Sierra	Cayambe	Cayambe	41
	Otavalo	Otavalo	40
Amazonía	Pastaza	Puyo	42
	Tena	Tena	37

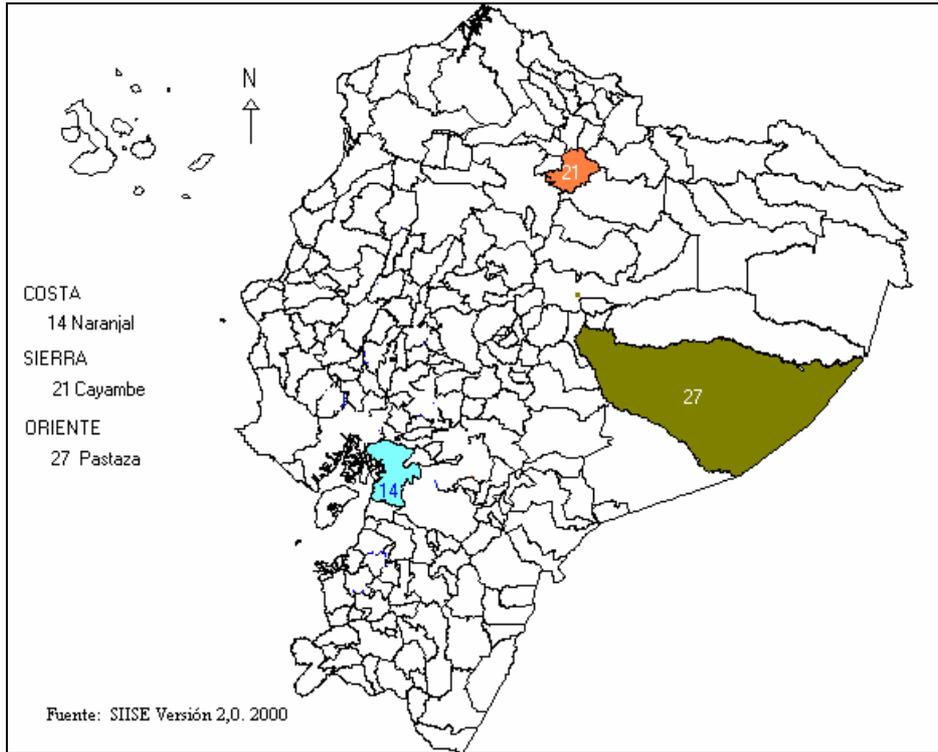
Una selección que se basa únicamente en la puntuación dejaría por fuera el criterio de representatividad regional, que resulta sumamente importante para esta investigación. Por esa razón, y asumiendo que las calificaciones no muestran grandes diferencias, se ha optado por definir un CUR por cada región.

La observación directa, la recuperación de información en terreno y la incorporación de otras dimensiones como ubicación en la red urbana, vialidad, conectividad y dinámica local, ha afirmado la tendencia observada en la matriz.

- Así, parece razonable suponer que la ubicación privilegiada de Naranjal como punto medio entre dos grandes ciudades de la Costa (Guayaquil y Machala) y como punto de conexión con la segunda ciudad de la Sierra (Cuenca) a través de una vía que está a punto de culminarse, hace prever su activo rol a futuro.
- En el análisis comparativo de los CUR de la Sierra que comparten una serie de características, ha llamado la atención del equipo de investigadores la dinámica económica producida en los últimos años a partir de la función de producción de flores de exportación en Cayambe, así como la situación particular de convertirse en polo de atracción demográfica pese a la relativa cercanía de Quito. Cabe además señalar que CIUDAD acompaña en este cantón un proceso de participación social que potenciará y se verá potenciado con la vinculación a esta investigación.
- En el caso de los CUR del Oriente, se considera que actualmente el Puyo se perfila como un centro regional amazónico. Siendo punto de confluencia entre la carretera troncal amazónica con la vía Ambato-Puyo, principal vínculo con la Sierra central, es razonable prever una gran dinámica de intercambio comercial y turístico. Resulta sin embargo un reto la gran extensión del cantón y la complejidad de las articulaciones urbano-rurales.

Sobre la base de todo el proceso de selección desarrollado, el equipo considera que los CUR que cumplen de modo más próximo los criterios de la investigación son **Naranjal, Cayambe y Puyo** (respectivamente en los cantones de Naranjal, Cayambe y Pastaza).

Mapa No.17: Los 3 cantones seleccionados



Fuente: SIISE Versión 2,0. 2000

Elaboración: Cheryl André de la Porte y Equipo de investigación CIUDAD-LaSUR

8.2 Etapas de la investigación

La investigación se desarrolló sobre 40 meses desde el 1ro de enero 2001 hasta el 30 mayo 2004.

La primera etapa, fue realizada durante el primer año de trabajo, representó una fase estratégica y teórica a la vez. En el plan estratégico y logístico, fueron constituidos los equipos de investigación, los cuales definieron su modo de colaboración internacional, así como las relaciones con las instituciones nacionales e internacionales que participaron en el proyecto.

En la base de esta repartición de las tareas y responsabilidades, los investigadores de CIUDAD y del LaSUR-EPFL procedieron a dos estudios complementarios que constituyen la base de la investigación en el plano científico:

- A partir de una investigación bibliográfica conjunta, se elaboró un corpus teórico y empírico sobre el desarrollo regional y la interfase urbano-rural, así como la adaptación de esos conceptos al contexto ecuatoriano actual.
- Luego se establecieron los criterios para la selección de 3 centros urbanos regionales representativos de los diferentes casos de interfase urbano-rural en Ecuador (Anexo 8.1). Así, se elaboró un conjunto de criterios conceptuales: de tamaño (entre 20 000 y 50 000 habitantes), de representatividad de las tres zonas del país y de dinamismo regional (al nivel económico, demográfico, de equipamiento e infraestructuras, políticas públicas, ordenamiento del territorio, y medioambiental). A ellos se agregó un criterio de tipo estratégico: la existencia de vínculos existentes o potenciales entre las autoridades locales y los socios de la investigación (COSUDE-Ecuador y miembros del Comité Consultivo). Esta selección fue presentada y avalada por las instituciones que supervisaron la investigación, la COSUDE y el PGU-ALC.

Los elementos básicos de la investigación (problemática, preguntas, metodología, lugares de estudio, colaboración científica-institucional, modos de transferencia de tecnología, capitalización y formación, seguimiento-consejos) fueron presentados al final de la primera fase a los diferentes socios de la investigación y sometidos a discusión y aprobación durante el primer taller nacional que tuvo lugar en Cayambe, en diciembre 2001. En ese momento se realizaron los protocolos de acuerdo entre colaboradores científicos y autoridades municipales y se formalizaron los compromisos de colaboración.

La segunda etapa se extendió sobre los siguientes 15 meses. Representó la fase de diagnóstico y síntesis de la información: tuvo como objetivo identificar y entender las dinámicas propias a cada uno de los 3 CUR. Fue organizada en dos tiempos: un diagnóstico cualitativo, completado por un análisis cuantitativo.

La recolección cualitativa de datos (Anexo 8.2), por medio de entrevistas a informantes calificados, tanto a escala nacional como en los 3 cantones, se orientó sobre los diferentes elementos de la dinámica local y regional y las interacciones entre el medio rural y el crecimiento urbano, es decir:

- Los actores implicados en el proceso (en el plan político, administrativo, económico y social).
- La organización territorial y la planificación urbana y regional.
- Las políticas públicas locales, provinciales y nacionales determinantes para el futuro regional y urbano (reglamentación y aplicación, puntos fuertes y debilidades, sinergias y contradicciones).
- Las iniciativas locales que se inscriben dentro de una dinámica de desarrollo local y regional (tanto en el plano económico y financiero como en el social y comunitario).

- Las líneas de fuerza y las potencialidades existentes en el plano local y regional para la implementación de un plan de desarrollo regional y urbano.
- Las cuestiones cruciales a resolver para consolidar el desarrollo local y regional.

Taller en Naranjal: actor local presentando resultados



Los resultados fueron presentados y debatidos con representantes de las autoridades locales y de la sociedad civil en cada centro urbano regional, y esos talleres locales fueron también la ocasión para introducir el concepto de Agenda local 21.

Los diagnósticos así revisados permitieron identificar elementos específicos de dinámica regional, propios a cada CUR. Estos datos sirvieron de base para la fase cuantitativa¹⁹¹, en particular la elaboración de indicadores para los cuestionarios destinados a las poblaciones locales (Anexo 8.3).

Se puso énfasis en:

- Las actividades económicas locales y regionales.
- El nivel socio-económico de subsistencia en el plano urbano y rural.
- El potencial de atracción de la ciudad y de su región e inserción en el plano nacional (competición o complementariedad en el plano regional y nacional).
- La organización social y vida comunitaria.
- La organización y estructuración de las relaciones ciudad-campo (a través de los flujos de trabajadores, movimientos migratorias, flujos de bienes y servicios, etc.).
- Las percepciones de los problemas a afrontar y de las potencialidades existentes para hacerle frente.

Por fin, el análisis comparativo global de los datos obtenidos por las vías cualitativa y cuantitativa fue sometido para discusión, crítica y recomendaciones a los socios locales y nacionales durante el segundo taller nacional en Quito, en marzo 2003. Esas discusiones permitieron finalizar los “diagnósticos” para cada CUR y esbozar una estrategia para la implementación de Agendas locales 21 en cada uno de los cantones. Las modalidades de intercambio de información entre los investigadores científicos y los socios locales fueron definidas para que tal operativización se realice en un ambiente de concertación y ayuda entre colaboradores públicos, sociales y científicos.

La tercera etapa de la investigación se desarrolló sobre 9 meses. Fue una fase experimental dedicada a la formulación e implementación de una Agenda local 21 en cada uno de los CUR, integrando las dimensiones de interfase urbano-rural tocadas por la investigación.

Este procedimiento participativo se inspiró directamente en las operaciones llevadas conjuntamente por el equipo en Suiza, el LaSUR, y sus contrapartes en América Latina desde 1994 (Bolay et al, 1996), dentro del marco de perfeccionamiento de los profesionales urbanos en la gestión de vivienda popular. El método es caracterizado por los elementos siguientes:

¹⁹¹ Para el diseño de la encuesta así como el procesamiento y la interpretación de los resultados, los equipos de investigación recibieron el apoyo de Suzanne Stopfer en Lausanne y de Carlos y Nicolás Larrea en Quito.

- La organización, en cada centro urbano regional, de uno o varios foros de discusión sobre el diagnóstico efectuado por los equipos de investigación y la interpretación de los resultados de la investigación en instrumentos para la implementación de Agendas locales 21 por los representantes de las diferentes entidades de la sociedad local y regional (autoridades públicas y representantes de la población, de ONGs, del sector privado, etc.).
- Estos foros son espacios de intercambio y negociación que tienen el fin de discutir sobre las prioridades de intervención, identificar a los interventores y los compromisos dentro del marco de una cooperación local y regional para formalizar las condiciones de ejecución (por el establecimiento de calendarios de ejecución) y los procedimientos de monitoreo y de evaluación.
- La conformación de un equipo o comité local de seguimiento y un equipo externo de apoyo en el proceso de socialización de los resultados.

Una descripción más detallada del proceso está incluida en el Capítulo 5 “Operativización de la investigación a través Agendas locales 21”.

La cuarta y última etapa de la investigación se desarrollaron sobre el último semestre. Los equipos científicos ecuatoriano y suizo se encargaron de la redacción de un informe de síntesis presentando los resultados de la investigación.

Invitación al Tercer Taller Nacional de la investigación



En Quito, en abril de 2004, el Tercer Taller Nacional fue la oportunidad para presentar las conclusiones intermedias así como la fase de Agenda local 21 a los socios locales y el Comité Consultivo. Las autoridades locales presentes hicieron también una retroalimentación sobre los procesos de participación ciudadana en su cantón.

8.3 Guía metodológica para la realización de las entrevistas cualitativas

El proceso de levantamiento de la información cualitativa se orientó a la identificación y caracterización, con los actores locales, de los factores internos, los factores del entorno y la interfase urbano-rural en relación a 5 dimensiones: 1. La dimensión económica (caracteriza las dinámicas productivas locales); 2. La dimensión sociodemográfica y condiciones de vida (identifica la dinámica de las condiciones de reproducción socio-económica y las tendencias demográficas); 3. La espacial y medio ambiente (identifica los elementos del medio físico y geográfico, el medio ambiente construido, los instrumentos de gestión del territorio y los impactos ambientales); 4. La dimensión político-institucional (identifica las políticas, instituciones, leyes y ordenanzas, niveles de articulación) y; 5. la dimensión sociocultural (identifica las bases políticas y socioculturales).

Los componentes analíticos para cada dimensión se detallan en la matriz adjunta.

1. DIMENSIÓN ECONÓMICA			
DIMENSIÓN	'INTERNO'	ÉNFASIS INTERFASE URBANO-RURAL	'ENTORNO'
Dinámicas de producción local	<u>Sectores económicos</u> Producción y productividad por sectores económicos Cadenas productivas Pequeñas y medianas empresas Ventajas comparativas y competitivas Relación entre economías de agroexportación y de subsistencia Mercado interno 'local'	Flujos de bienes y servicios entre zonas urbanas y rurales Ubicación y relaciones entre economías globalizadas, de escala, de agroexportación / de subsistencia, autoconsumo y rurales	Mercados externos y formación de precios Políticas nacionales e internacionales que regulan la producción local
	<u>Recursos humanos y empleo</u> Recursos humanos Estructura del empleo Informalidad <u>Capital y tecnología</u> Inversión pública Inversión privada Innovación tecnológica	Diferencias de la estructura de empleo y de calificación de los recursos humanos Inversión estatal en la zona urbana y desarrollo rural	Flexibilización laboral Política de salarios Flujos financieros, capitales internacionales y nacionales

2. DIMENSIÓN SOCIODEMOCRÁTICA Y CONDICIONES DE VIDA

DIMENSIÓN	'INTERNO'	ÉNFASIS INTERFASE URBANO-RURAL	'ENTORNO'
Dinámicas de reproducción socio-económicas	<p><u>Demografía</u> Crecimiento poblacional Densidad poblacional Grupos étnicos Flujos migratorios en la región y entre otras regiones</p> <p><u>Condiciones de vida y distribución</u> del ingreso Niveles de pobreza Salud Niveles de educación Inversión social local Acceso a servicios básicos Tenencia de tierra</p>	<p>Densidad poblacional urbana y rural Migración entre zonas urbanas y rurales</p> <p>Análisis comparativo de condiciones de vida e inversión pública Distribución de la riqueza o ingresos entre zonas rurales y urbanas Relación de situación y niveles de pobreza entre zonas urbanas y rurales</p>	<p>Flujos migratorios internacionales, nacionales y regionales</p> <p>Inversión social local del presupuesto nacional Principales programas e intervenciones del Estado central</p>

3. DIMENSION ESPACIAL: MEDIO NATURAL Y CONSTRUIDO			
DIMENSIONES	‘INTERNO’	ÉNFASIS INTERFASE URBANO- RURAL	‘ENTORNO’
Físico / Geográfico	<i>Configuración territorial</i> Características físico-naturales Disponibilidad de recursos naturales Urbanización y complejidad del sistema urbano	Accesos entre zonas urbanas y rurales (calidad de vías y flujos de transporte)	Ubicación en la red urbana Ubicación en la red vial regional
Medio ambiente construido	<i>Infraestructura y equipamiento</i> vías, comunicaciones, sistemas de riego (tipología, utilización y estado)	Análisis diferencial del uso y disposición del equipamiento entre zonas urbanas y rurales Actividades relacionadas al uso de la infraestructura y equipamiento productivo entre zonas urbanas y rurales	Infraestructura y equipamiento regional y nacional de impacto en el CUR y su zona de influencia
Instrumentos de gestión territorial	<i>Planificación territorial y planes de desarrollo urbano, rural</i> <i>Planes y proyectos de desarrollo económicos</i> (incluye la construcción de infraestructura y equipamientos productivos) <i>Reglamentación, ordenanzas</i> (Límite urbano, usos del suelo, reglamentación urbana...)	Tratamiento de áreas periurbanas Ocupación de sitios peligrosos (zonas inundables, fuertes pendientes)	Políticas nacionales de ordenamiento territorial
Impactos ambientales	<i>Uso y manejo de recursos naturales</i> Agua Suelo Recurso forestal Recurso pesquero Recursos mineros <i>Contaminación, degradación de los recursos naturales</i>	Captación, aprovisionamiento de recursos naturales y energéticos Flujo de desechos Uso del suelo	Políticas nacionales de planificación territorial Marco jurídico nacional (ambiental, económico, social, institucional) Políticas ambientales, económicas, sociales, institucionales Acuerdos ambientales internacionales

4. DIMENSION POLÍTICO-INSTITUCIONAL			
DIMENSIÓN	‘INTERNO’	ÉNFASIS INTERFASE URBANO-RURAL	‘ENTORNO’
Políticas, instituciones	<u>Estructura, funcionamiento y competencias de organismos del régimen seccional</u> (municipios y consejos provinciales); análisis de niveles estructural, funcional y representacional <u>Presupuesto municipal</u> <u>Políticas intramunicipales dedescentralización</u>	Instituciones públicas, privadas que trabajan en zonas urbanas y rurales Análisis diferenciado de las inversiones municipales (urbano rural) Análisis diferencial de los procesos de descentralización urbano rural	Legislación sobre descentralización Marco legal de regulación de los municipios (Ley de régimen municipal) Inversiones, transferencias Políticas, planes y proyectos sobre descentralización
	<u>Coordinación intergubernamental</u> Coordinación de agendas de distintos niveles de gobierno Articulación de diferentes gobiernos locales Otras esferas de articulación	Políticas e instrumentos específicos de tratamiento de las zonas urbanas y rurales, intervenciones del Consejo Provincial y organismos del Estado central	Proceso de transferencia de competencias
5. DIMENSION SOCIOCULTURAL			
DIMENSIÓN	‘INTERNO’	ÉNFASIS INTERFASE URBANO-RURAL	‘ENTORNO’
Bases políticas y socioculturales	<u>Densidad organizacional</u> Nivel de localidad Actoría local <u>Patrón de relaciones Estado-sociedad</u> Clientelismo Cogestión Participación Asociativismo Cultura política y mecanismos de socialización política <u>Matriz de poder social local</u>	Análisis diferenciados por zonas urbanas y rurales y su interrelación	Sistemas de poder y partidos políticos Influencia de organizaciones sociales nacionales Influencia de otros actores sociales sobre el territorio

Actores claves entrevistados (2002)

1. Cayambe

Ing. Diego Bonifaz	Alcalde del Gobierno Municipal de Cayambe
Arq. Eduardo Morán	Dirección de Planificación. Gobierno Municipal de Cayambe
Arq. Carlos Racines	Jefatura de Planificación. Gobierno Municipal de Cayambe
Sr. Julio Jarrín	Director de la Empresa de Agua Potable. Gobierno Municipal de Cayambe
Sr. Alfonso Alarcón	Presidente de la Empresa de Agua Potable. Gobierno Municipal de Cayambe
Sr. Virgilio Jiménez	Director de Medio Ambiente. Gobierno Municipal de Cayambe
Sra. Silvana Rodríguez	Delegada Comisión de Ambiente. Primera Asamblea Cantonal
Sr. Néstor Népaz	Delegado Comisión de Ambiente. Primera Asamblea Cantonal
Padre Fernando Guamán	Presidente de la Casa Campesina
Ab. Nicolás Mendoza	PNUD
Sr. Iván Cisneros	IEDECA
Dr. Rodrigo Barreto	CIUDAD

2. Naranjal

Dr. Edgar Onofre	CONEFA
Ab. Franklin Naranjo	Banco de Fomento, Regional Naranjal
Ab. Arturo Parra	Concejal
Lic. Ruperto Vera	Rector del Colegio 15 de Octubre
Sr. Francisco Cedeño	Concejal
Los Directores de los Departamentos Municipales	
Los actores relacionados con las actividades productivas del cantón	

3. Pastaza

Arq. Elizabeth Cevallos	Directora de Avalúos y Catastros. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Lucy Lagos	Directora Financiera. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Jaime Silva	Director de Higiene y Salubridad. Gobierno Municipal de Pastaza
Arq. Fabián Gordón	Director de Planificación. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Rubén Cajas	Director de Obras Públicas. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Oswaldo Cajamarca	Encargado del área de Agua Potable y Alcantarillado. Gobierno Municipal de Pastaza
Dr. Veintimilla	Abogado síndico. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Jorge Velásquez	Responsable del estudio de catastro urbano. Gobierno Municipal de Pastaza
Lcdo. Hernán Heras	Secretario General. Gobierno Municipal de Pastaza
Lcdo. Amador León	Director de Educación, Cultura y Turismo. Gobierno Municipal de Pastaza
Ing. Bolívar Freire	Director de Desarrollo Rural. Gobierno Provincial
Ing. Manuel Guerra	Arboriente. FENAQUIPA

8.4 Selección de la muestra y guía de las encuestas cuantitativas

8.4.1 La muestra

a. Construcción del marco muestral

El marco muestral se construyó a partir de la información del VI Censo de Población (noviembre 2001). La unidad de análisis son los hogares e individuos de las zonas urbanas y rurales de los cantones seleccionados (Naranjal, Cayambe y Pastaza). La distribución de encuestas urbanas y rurales corresponde al peso relativo que tiene cada área en la distribución poblacional del cantón, se ha tomado en cuenta además la proporción de población localizada en la cabecera parroquial y el resto de la parroquia.

b. Cartografía utilizada

Se utilizó la cartografía disponible en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a niveles de cantón y de parroquia, tanto la utilizada en el Censo del 1990 como la del 2001. Esta cartografía fue utilizada tanto en el trabajo de terreno como para la definición de los factores de expansión, se utilizó además la cartografía del Instituto Geográfico Militar (IGM).

c. Tamaño de la muestra

Considerando los recursos humanos y financieros disponibles para el desarrollo del trabajo de campo del proyecto, se consideró adecuado aplicar una muestra que corresponda a un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5.5%. Con estos niveles de confianza y margen de error la muestra fue de **923 hogares a ser encuestados: 310 en Cayambe, 308 en Naranjal y 305 en Pastaza** (se explica abajo de la tabla la fórmula utilizada). En el caso del cantón Pastaza, se excluyó de la muestra las parroquias ubicadas hacia el corazón de la Amazonía y de difícil acceso (Montalvo, Río Corrientes, Río Tigre, Sarayacu y parte de Simón Bolívar), reduciendo el marco muestral a la cabecera cantonal de El Puyo, y las parroquias rurales de Canelos, 10 de Agosto, Fátima, Pomona, Tarqui, Teniente Hugo Ortiz, Veracruz y El Triunfo y parte de Simón Bolívar, que suman 7300 familias de un total estimado en 9023 (81% del cantón).

A continuación se presentan varias posibilidades con distintos márgenes de error y un nivel de confianza del 95%. En gris se destaca la opción adoptada para el desarrollo de esta investigación (5.5% de margen de error y 95% de nivel de confianza ($z = 1.96$)).

	Cayambe	Naranjal	Pastaza	TOTAL
UNIVERSO N	13 969	10 765	7300	TOTAL
MARGEN DE ERROR				
10.00%	95	95	95	285
6.00%	262	260	257	780
5.50%	310	308	305	923
4.50%	459	454	445	1358
2.00%	2049	1963	1807	5819
1.00%	5691	5076	4148	14 915

Donde:

n	muestra
N	universo
p	proporción de prevalencia estimada = 0.5
q	p-1 = 0.5
z	nivel de confianza (z = 1.96)
e	margen de error (5.5%)

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

Ahora bien, el total de la muestra de cada cantón debe expresar la composición diferenciada de hogares urbanos y rurales (para el cálculo de número de hogares se ha asumido un promedio de 5 miembros por hogar). La distribución por parroquias consta en el Apéndice 1.

d. Factores de expansión

En base a la base de datos poblacional al nivel de zonas y sectores del Censo de población de 1990, se identificó los sectores seleccionados en la muestra. Cada sector seleccionado en la muestra representa a varios sectores de tal manera que cubra todo el territorio cantonal. La adscripción de los sectores se realizó tomando criterios de localización (criterio de vecindad) y densidad (criterio de amanzanada y no amanzanada).

Se tomó como base la tasa de crecimiento de hogares entre los dos censos (1990 y 2001), realizó la expansión de la muestra y se la proyectó al 2002. Se aplicó el crecimiento poblacional a cada parroquia: $H90 * FC / n$

Dónde:

H90	= numero de hogares en 1990
FC	= (población 2001 / población 1990 * 12/11)
n	= número de encuestas por sector

8.4.2 Estructura del formulario

La encuesta comprende 5 componentes:

- I. Ubicación geográfica
- II. Características generales
- III. Migración
- IV. Actividades económicas
- V. Características socioculturales

Luego de la aplicación del formulario en Cayambe se realizaron algunos cambios de formato y la revisión del manual de orientación para la aplicación de la encuesta (Apéndice 2).

8.4.3 Organización del trabajo de campo

a. Fechas

El trabajo de campo se desarrolló durante los meses de noviembre y diciembre del 2002, cada proceso implicó cuatro fases: 1) preparación de la aplicación de la encuesta y revisión de la muestra con la cartografía in situ; 2) capacitación a encuestadores; 3) aplicación de la encuesta bajo la supervisión del equipo del proyecto y; 4) revisión de la información con cada encuestador.

Actividades nov- dic 2002	Cayambe	Naranjal	Puyo
1. Preparación de la aplicación de la encuesta	1 al 5 noviembre	21 al 26 noviembre	2 y 3 diciembre
2. Capacitación a encuestadores	6 y 7 noviembre	27 y 28 noviembre	4 y 5 diciembre
3. Aplicación	8 y 9 noviembre	29 y 30 noviembre	6 y 7 diciembre
4. Revisión con los encuestadores	10 noviembre	30 noviembre y 1 diciembre	8 y 9 diciembre

b. El equipo de trabajo de campo

Trabajo de encuesta en una comunidad indígena de Pastaza

La fase cuantitativa estuvo bajo la coordinación de Lucía Ruiz (formación profesional economista), en estrecha colaboración con Tania Serrano (formación profesional geógrafa) y Gabriela Nieves (formación profesional economista). Este equipo se trasladó a cada uno de los CUR para la supervisión del trabajo de campo. En cada cantón se trabajó con entre 15 a 20 encuestadores locales (estudiantes universitarios o secundarios de último año, funcionarios municipales y promotores comunitarios).



8.4.4 Procesamiento de la información

a. Crítica, codificación, digitación

La codificación, limpieza de la base de datos y control de consistencia lo realizó el equipo CIUDAD. La codificación incluyó el uso de la codificación geográfica nacional y la clasificación internacional uniforme a 4 dígitos para la población económicamente activa. La empresa Znarf's Sistemas se encargó del proceso de digitación-ingreso de la información. Carlos Larrea y Nicolás Larrea trabajaron en el procesamiento de tablas cruzadas y en el procesamiento estadístico de análisis de componentes principales que permitió caracterizar los índices de retención en los cantones. Gabriela Nieves y Tania Serrano trabajaron en la representación gráfica y geográfica de los flujos.

b. Bases de datos

Se conformó cuatro bases de datos:

Base 1: Información de las personas sobre demográfica, educación, inmigración, empleo, ingresos del trabajo, participación.

Base 2: Información del hogar sobre ingresos y gastos, estructura y territorialidad de las ventas de productos, el gasto y las inversiones.

Base 3: Información del hogar sobre emigración (nacional e internacional).

Base 4: Percepción del jefe de hogar (o informante idóneo) sobre calidad de los servicios municipales, gestión local, cultura política, problemas nacionales y locales, cambios en la calidad de vida.

APENDICE 1: Distribución de la muestra por parroquias

Cantón	Parroquia	Cabecera parroquial	Resto de la parroquia	Total
Cayambe	Cayambe	135	45	180
	Ascázubi	12	4	16
	Cangahua	4	56	60
	Olmedo (Pesillo)	4	25	29
	Otón	2	7	9
	Sta. Rosa de Cusubamba	1	14	15
	Subtotal	159	151	310
	%	51%	49%	100%
Naranjal	Naranjal	117	57	174
	Jesús María	4	27	31
	San Carlos	5	25	30
	Santa Rosa de Flandes	2	20	22
	Taura	6	45	51
	Subtotal	134	174	308
	%	43%	57%	100%
	Pastaza	Puyo	203	13
Canelos		3	11	14
Diez de Agosto		1	6	7
Fátima		2	5	7
Pomona		1	2	3
Simón Bolívar		2	13	15
Tarqui		1	13	14
Teniente Hugo Ortiz		1	6	7
Veracruz (Indillama)		3	8	11
El Triunfo		2	9	11
Subtotal		219	86	305
%		72%	28%	100%
TOTAL		511	412	923
%	55%	45%	100%	

APENDICE 2: Manual de orientación para la aplicación de la encuesta y formulario de la encuesta

Centro de Investigaciones CIUDAD - Ecuador
Laboratoire de Sociologie Urbaine -
Ecole Polytechnique Federale de Lausanne - Suiza

MANUAL DE ORIENTACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA: INTERFASE URBANO RURAL EN EL ECUADOR, HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO

Teléfonos de referencia:

LUCIA RUIZ: 099 374 123 (PORTA)
GABRIELA NIEVES: 098 217 392 (BELLSOUTH)
TANIA SERRANO: 099 211 916 (BELLSOUTH)

INFORMACIÓN GENERAL

El cuestionario contiene la mayoría de las notas explicativas que se requieren para llenar la encuesta. Estas deberán ser atentamente leídas por el encuestador, a fin de evitar errores que podrían invalidar la información obtenida.

No olvidar: ninguna casilla deberá quedar sin respuesta; **USE LOS CÓDIGOS INDICADOS, 1 si la respuesta es afirmativa 2 si la respuesta es negativa, o el número de 1 a 9 según la respuesta; MARQUE CON UNA X DONDE CORRESPONDA;**

NS/NC (significa no sabe o no contesta, coloque el código 99 si es el caso).

La encuesta se aplicará a hogares (urbanos y rurales). El informante (o encuestado) más idóneo para responder la encuesta es el jefe o jefa de hogar, el informante debe tener más de 18 años para garantizar información más clara.

Definición de hogar: está conformado por las personas que comen y duermen bajo un mismo techo con o sin relación de parentesco

CASOS DE REMPLAZO DE ENCUESTA

1. Si la vivienda está inhabitada o vacía
2. Si el informante es menor de 18 años
3. Si el informante reconoce no saber sobre la información solicitada
4. Si el informante se niega rotundamente a contestar
5. Si se considera que el informante no es idóneo (ebrio, incapacitado ...)

En estos casos se reemplazará la unidad a ser encuestada:

El reemplazo en el **área urbana**, se realizará la encuesta en la vivienda ubicada inmediatamente a la izquierda.

El reemplazo en el **área rural**, se realizará en el lote o vivienda ubicada inmediatamente a la izquierda. Si esto no es fácilmente identificable, consultar con el supervisor de campo, u opte por la opción más factible.

ESTRUCTURA DEL FORMULARIO

- I. UBICACIÓN GEOGRAFICA
- II. CARACTERÍSTICAS GENERALES
- III. MIGRACIÓN
- IV. ACTIVIDADES ECONOMICAS
- V. CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURALES

A continuación se presentan las notas aclaratorias de cada acápite.

I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA

Si vive en el área urbana (ciudades de Cayambe, Naranjal o Puyo) indicar en qué barrio.

Si vive en el área rural indicar si vive en la cabecera parroquial o en el resto de la parroquia.

Si vive en el resto de la parroquia indicar en qué comunidad.

En dirección:

URBANA: poner el nombre de las calles (número si es posible).

RURAL: poner referencias de ubicación (Km, vía; puntos de referencia que permitan ubicar la vivienda como estar cerca de instituciones, haciendas, locales (comercio, servicios) espacios (parques, tanque de agua). Esta sección deberá ser ratificada con el supervisor.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Pregunta 1. Registrar todas las personas que comen y duermen habitualmente en este hogar (incluya trabajadora de servicio doméstico si duerme en esta vivienda, puertas adentro).

Pregunta 2. Use los códigos 1 a 8 (si es hijastro o entenado coloque 3 correspondiente a hijo y entre paréntesis ponga el hijastro); si indica 7 otro pariente (ponga entre paréntesis que parentesco).

Preguntas 3. Use los códigos (1) si SI y (2) si NO.

Pregunta 4. Registre el número de años cumplidos (cuántos años cumplió en su último cumpleaños) y en caso de menores de 1 año registre 0.

Pregunta 5. Sabe leer y escribir pregunta sólo para **mayores de 10 años.**

Pregunta 6- 9. Para mayores de 4 años.

Preguntas 7 y 8. Una manera ágil para obtener la información sobre nivel de instrucción es preguntar **cuál es último año que aprobó** y consignar las respuestas en las casillas correspondientes.

Recuerde que el sistema de niveles de instrucción han cambiado (use la estructura siguiente!):

Estructura actual	Estructura anterior	
1 de básica	Kinder	preprimaria
2 de básica	primer grado	primaria
3 de básica	segundo grado	primaria
4 de básica	tercer grado	primaria
5 de básica	cuarto grado	primaria
6 de básica	quinto grado	primaria
7 de básica	sexto grado	primaria
8 de básica	primer curso	secundaria
9 de básica	segundo curso	secundaria etc.

NOTA IMPORTANTE:

- Si respondió que NO asiste (código 2) en la pregunta 6, pregunte por el último año aprobado. Si es ninguno ponga 0 en las preguntas séptima y octava.
- Si respondió que SI asiste en la pregunta 6, anote el nivel aprobado en el año anterior. Por ejemplo, si está en cuarto grado, significa que aprobó el tercer grado. Coloque 3 en la pregunta séptima (cual es el nivel de instrucción que asiste) y 3 en la pregunta octava (cual es el año más alto que aprobó). Si actualmente está en primer curso (octavo de básica), el último año aprobado es sexto grado (séptimo de básica). Los códigos a ser registrados son: 3 en la pregunta séptima (que corresponde a primaria) y 6 en la pregunta octava (sexto grado).

Pregunta 9. Para quienes ya no asisten registrar **dónde realizó el último de año cursado.**

Para quienes asisten a establecimientos educativos registrar **dónde los cursa actualmente** (si los cursos son a distancia o semi-presenciales, indicar dónde queda la sede como en Loja, Quito, etc.).

Pregunta 10. Capacitación, para **mayores de 10 años.**

1. Socio-organizativa: como participación, liderazgo, fortalecimientos organizativo, gestión o desarrollo local.

2. Capacitación en oficios, asistencia técnica, manualidades, electricidad, carpintería, contabilidad, belleza, agronomía.

3. Otro (especificar cuál).

Pregunta 11. Para mayores de 10 años. Poner códigos por tipo de afiliación. **Atención** si tiene afiliación voluntaria, seguro privado u otro, el valor de la cuota del seguro (sea mensual o anual) debe

aparecer en la pregunta 39 en gastos de salud (si es un seguro de salud), o en otros gastos si es otro tipo de seguro.

Pregunta 12. Para mayores de 18 años. Votó en las últimas elecciones. Usar los códigos 1 o 2.

III. MIGRACION

Preguntas 13-19 para mayores de 12 años.

Pregunta 13. Si siempre vivió en este lugar, ponga 1, y pase a la pregunta 20.

Si responde NO ponga 2 y responda las preguntas 14 a 19.

Pregunta 14. Dónde vivió inmediatamente antes de venir a este lugar.

Se aplica únicamente si cambió de ciudad o si cambió de parroquia rural (si cambió de recinto dentro de la misma parroquia, no se aplica y pasar a la pregunta 20), si cambio de lugar de lugar de residencia, indicar el lugar, cantón y provincia en donde vivió antes de venir acá. Si proviene de otro país registrar en el numeral 16 el país. Responda las preguntas 18 y 19. Ponga observaciones, si amerita un comentario o si necesita aclarar algo.

Pregunta 18. En lo posible indicar en años (si no, indicar número de meses).

Pregunta 19. Las razones por las cuales inmigró según los códigos 1 a 5, si 5 indicar el motivo.

Pregunta 20-29. Registre emigración **tanto en el país como fuera del país** y se aplica para personas miembros del hogar que vivían bajo el mismo techo y **que aún no han regresado**.

Si no hay miembros de la familia que hayan cambiado de residencia poner código 2.

IV. ACTIVIDADES ECONOMICAS

Preguntas para los mayores de 8 años.

Pregunta 30.

- **Si actualmente trabaja** llene las preguntas 31 a 36, salte la 37 y continúe en la 38.
- **Si no trabaja pase a 37** (indique por qué no trabaja).

Pregunta 31. Código de lugar y en el numeral 3 y 4 indique dónde.

Preguntas 32-35. Se refieren a la clasificación de la población económicamente activa (PEA) que usa el censo. Hace referencia a la **principal ocupación** (en general se refiere a la actividad a la que dedica más tiempo y que el informante considera la más importante). Se hará una explicación de esta clasificación en el taller de capacitación.

Pregunta 32. Describa que hace: por ejemplo, agricultor (en terrenos, fincas, plantaciones, viveros), ganadero, pescador (conchas, truchas, camarones), vendedor (comestibles, textiles, etc.), vendedor ambulante, chofer, mecánico, albañil, peón (agropecuario, de la construcción, de obras públicas, de la industria), sastre, costurera, peluquero, profesor, secretaria, telefonista, contadora, cobrador, cajera, camarera, empleada doméstica (cocinera, niñera, lavandera), médico, enfermero, veterinario, curandero, guardia, conserje, mensajero, zapatero, estibador, carpintero, pintor, vidriero, joyero, plomero, electricista, operadores de instalaciones y maquinarias, músicos, atletas, abogado, director, gerente, administrador, agente de seguros, policía, conscripto, militar (miembro de las fuerzas armadas).

Pregunta 33. A que se dedica la empresa en la que trabaja, por ejemplo: extracción de minas, petróleo, producción agropecuaria (agrícola, pecuaria), plantación de flores (cultivo y exportación de flores), plantación de banano; construcción; industria de (fábrica de...), producción de bebidas, lácteos, harinas, azúcar, fideos, tabaco, textiles, tejidos, prendas de vestir, artículos de cuero, químicos, fármacos, aserradero, artesanía de, transporte, servicios personales, sastrería, gabinete de belleza, zapatería, servicios comunitarios, educación, salud, centro médico, clínicas, hospital, servicios financieros, banca, servicios de informática, comercio al por mayor, comercio al por menor, restaurantes y hoteles.

Pregunta 34. Cuántas personas trabajan, ponga lo más aproximado posible.

Pregunta 35.

Patrón o socio activo.- cuando trabaja en la actividad y tiene por lo menos un trabajador.

Cuenta propia.- cuando trabaja una sola persona.

Empleado público.- trabaja en el sector público, está vinculado a la prestación de servicios del Estado (educación, salud, departamentos, direcciones, dependencias del Estado (Gobierno central, Municipios, Consejos Provinciales, dependencias descentralizadas del Estado).

Empleado Privado.- trabaja en el sector privado.

Obrero público.- vinculado en el proceso productivo en empresas públicas (producción de textiles, alimentos).

Obrero privado.- vinculado en el proceso productivo en empresas o actividades privadas

Empleado(a) doméstico(a).- limpieza, lavado, cuidado de niños, quehaceres domésticos y similares.

Pregunta 36. Registre el ingreso completo (salarios, sueldos, bonificaciones complementarias). En el caso de cuenta propia registrar el ingreso neto (descontado gastos de insumos). En caso de patrono, socio activo, ponga lo que gana la persona por esta actividad (no confunda con el ingreso de la empresa).

Pregunta 37. Se aplica si en la pregunta 30 dijo que NO trabajaba, utilice los códigos indicados 1 a 7 (si 7 especifique).

Pregunta 38. Trate de obtener toda la información de ingresos, pregunte por cada una de las opciones indicadas, incluya los ingresos por otras actividades económicas (que no hayan sido anotados en la pregunta 36). Indique si este ingreso es mensual o anual. Si no tiene estos tipos de ingresos ponga una raya en cada uno.

Pregunta 39. Trate de obtener toda la información de gastos (use el margen o el reverso de la hoja si necesita anotar observaciones o cálculos). Anote el gasto y la frecuencia (si este gasto es diario, o mensual o anual), luego se procesará para uniformizar (en lo posible trate de registrar el gasto mensual por cada rubro). Si no tiene estos tipos de gasto ponga una raya (si tiene cuotas por préstamo de la vivienda coloque en gasto en vivienda el valor mensual).

NOTA IMPORTANTE: Si los gastos son mayores que los ingresos, anote al margen o al reverso de la página las observaciones necesarias. Repregunte si la diferencia entre ingreso y gastos es exagerada.

Preguntas 40–42. Preguntas para informantes que trabajan por cuenta propia, patronos y socios activos (agricultores, productores agrícolas, de textiles, de alimentos, etc.). Si hay excedentes para la venta indicar dónde vende (pregunta 42), use los códigos.

Pregunta 43. Deberá ser aplicada para el informante (independientemente del tipo de trabajo – patrono, cuenta propia, asalariado, etc.). Interesa saber en general en dónde realiza las compras para cada tipo de consumo: alimentos agropecuarios (verduras, carne), alimentos industrializados (harinas, azúcar, fideos, enlatados, etc.).

Preguntas 44-48. Pregunte por cada tipo de posible inversión (44a a 44g) durante el último año (2002). Si responde afirmativo (SI) pregunta dónde realizó esta inversión y de cuánto fue la inversión. Si responde (NO) pregunte si piensa realizarla en el próximo año y dónde la realizaría.

V. CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURALES

Preguntas 49-51. Preguntar a cada miembro del hogar mayor de 8 años si pertenece a algún tipo de organización.

Pregunta 52. Pregunta para el informante sobre su OPINION en relación con las ORGANIZACIONES, anote el código para cada una (1 buena; 2 mas o menos buena; 3 mala; 4 ninguna opinión o no existe; 5 no sabe o no contesta).

Si en la pregunta 50 señala otra organización (especificar) y preguntar en la 52 qué opina de dicha organización.

Pregunta 53. CONFIANZA (fiarse, cree, etc.), pregunte para cada tipo de INSTITUCIÓN señalada en el cuestionario y ponga el código de respuesta. Si el informante señala espontáneamente alguna institución anotarla al pie de la pregunta.

Pregunta 54. Ponga el código para cada tipo de servicio, si el Municipio **no da** el servicio ponga **6. Si no existe el servicio ponga 7.**

Pregunta 55. Si el informante no responde espontáneamente, puede leer las opciones para aclarar la pregunta (MARQUE CON UNA X).

Pregunta 56. Pregunte y lea las opciones **MARQUE CON UNA X** dónde corresponda.

Pregunta 57-59. Pregunte y lea las opciones, marque el código que corresponda.

Pregunta 60. Medios de comunicación locales (puede mencionar, radio, prensa, televisión).

Pregunta 61-62. Pregunte y lea las opciones. Puede existir varias opciones.

Pregunta 63-64. Pregunte y lea las opciones, ponga el código que corresponda.

Pregunta 65. Principales problemas de su **localidad**, pedir al informante priorizar los tres más importantes.

Pregunta 66. Principales problemas del **país**, pedir al informante priorizar los tres más importantes.

Pregunta 67. Participación en la solución de problemas: leer cada manera de participar, colocar el código que corresponde.

Preguntas 68-70. Preguntar y colocar el código que corresponde (1 o 2).

Pregunta 71. Preguntar si la situación de la familia –durante los últimos 5 años– ha mejorado, sigue igual o ha empeorado, en cada uno de los aspectos señalados en el cuestionario (códigos 1 a 3).

Preguntas 72-73. Haga la pregunta y coloque el código que corresponda.

Preguntas 74-75. Haga la pregunta; lea las opciones 1 y 2 y marcar con una X donde corresponda.

Pregunta 76. Haga la pregunta; lea las opciones 1 y 2 y marcar con una X donde corresponda.

Pregunta 77. Indicar “Le voy a leer algunas afirmaciones, a las cuales quisiera que Usted me indique si está de acuerdo o no está de acuerdo”. Leer una por una y marcar la respuesta que corresponda. Si el informante no sabe o no quiere contestar marcar el tercer casillero.

(Pregunta 77d Explotarle: se puede entender, que se aprovecha, que se beneficia, que lo usa, que abusa, que estafa, que chantajea).

INTERFASE URBANO RURAL EN EL ECUADOR: HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL

Centro de Investigaciones CIUDAD - Ecuador / Laboratorio de Sociología Urbana - Escuela Politécnica

Nota: La información solicitada es estrictamente confidencial, el Art. 21 de la Ley de Estadísticas establece el secreto estadístico

Nombre del encuestador _____ Nombre del supervisor _____
 Fecha de la entrevista: / / 2002
 Nombre del encuestado

I. UBICACION GEOGRAFICA

Cantón 1. Naranjal 2. Pastaza 3. Cayambe

Parroquia _____

Área 1. Urbana

Barrio 2. Rural
 Cabecera parroquial

Resto de la parroquia

Comunidad _____

Sector _____

Manzana _____

Dirección (calle, identificación) _____

II. CARACTERISTICAS GENERALES

P e r s o n a	Para mayores de 10 años		Para mayores de 4 años					Para mayores de 10 años		Para mayores de 10 años		Para mayores de 18 años	
	Nombre del miembro del hogar	Qué parentesco o relación tiene con el jefe de hogar?	Cuál es el sexo?	Cuántos años tiene?	Asiste actualmente a algún establecimiento de enseñanza?	Cuál es el nivel de instrucción al que asiste o asistió?	Cuál es el año más alto que aprobó en ese nivel?	Dónde estudia o estudió?	Ha recibido algún curso de capacitación en los últimos dos años?	Actualmente está Ud. afiliado?	Votó en las últimas elecciones?		
		1 Jefe 2 Conyuge 3 Hijo (a) 4 Yerno o nuera 5 Padres o suegros 6 Nieto (a) 7 Otros parientes 8 Otros no parientes	1 Hombre 2 Mujer		0 Ninguno 1 Centro de alfabetización 2 Preprimario 3 Primario 4 Secundaria 5 Post-secundaria 6 Superior 7 Postgrado	0 Ninguno 1 Primero 2 Segundo 3 Tercero 4 Cuarto 5 Quinto 6 Sexto 7 Séptimo 8 Octavo	1 En la cabecera cantonal 2 En esta parroquia 3 En otra parroquia 4 Fuera del cantón 5 A distancia/semipresencial 6 No	1 Socio-organizativo 2 Oficio, trabajo, asistencia técnica 3 Otro (especifique) 4 Seguro privado 5 Otro seguro (especifique) 6 Ninguno	1 IESS obligatorio 2 IESS voluntario 3 Seguro campesino 4 Seguro privado 5 Otro seguro (especifique) 6 Ninguno	1 Si 2 No	1 Si 2 No		
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													
8													
9													
10													

III. MIGRACION

Siempre vivió en este lugar? e r s o n a	Dónde vivió inmediatamente antes de venir a este lugar?						Hace cuánto tiempo vino a vivir a este lugar? En años	Por qué razón vino a vivir en este lugar? 1 Buscar trabajo 2 Mejorar ingresos 3 Estudio 4 Motivos familiares o personales 5 Otros (especifique)	Observaciones
	Lugar		Cantón		Provincia o país				
	14	COD	15	COD	16	COD			
1							19		
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									

1 Si → 21
2 No → 30

20. Hay personas de este hogar que hayan viajado o se hayan establecido en otro país o ciudad en los últimos 5 años?

Nombre del miembro que se fue	Parentesco con el jefe de hogar 2 Cónyuge 3 Hijo (a) 4 Yerno o nuera 5 Padres o suegros 6 Nieto (a) 7 Otros parientes 8 Otros no parientes	Sexo 1 Hombre 2 Mujer	Qué edad tiene?	En qué año se fue?	Lugar		Provincia o país	Por qué se fue? 1 Buscar trabajo 2 Mejorar ingresos 3 Estudio 4 Motivos familiares o personales 5 Otros (especifique)	
					26	COD			
					27	COD			
21		23	24	25	26	COD	28	COD	29
1									
2									
3									
4									

IV. ACTIVIDADES ECONÓMICAS (preguntas para mayores de 8 años)

Trabaja? 1 Si → 31 2 No → 37	Dónde trabaja? 1 En la cabecera cantonal 2 En esta parroquia 3 En otra parroquia -Cuál? 4 Fuera del cantón - Dónde?	Qué trabajó desempeña? <i>(Grupo de ocupación)</i>	A qué se dedica principalmente la institución, empresa, negocio o actividad donde Ud. trabaja? <i>(Rama de actividad)</i>		Cuántas personas trabajan en esa institución, empresa, negocio o actividad?	En ese trabajo Ud. es: 1 Patrono o socio activo 2 Cuenta propia 3 Empleado público 4 Empleado privado 5 Empleado doméstico 6 Obrero público 7 Obrero privado 8 Trabajador sin remuneración	Cuál fue su ingreso del mes anterior? <i>dólares</i>	Por qué no trabaja? 1 Desempleado 2 Quehaceres domésticos 3 Jubilado 4 Rentista 5 Estudiante 6 Enfermo o incapacitado 7 Otro
			30	31				
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

38. Qué otros ingresos tiene el hogar?	Valor dólares	Frecuencia	
		Mens	Anual
a Intereses de pólizas, dividendos de acciones			
b Arriendo de cuartos, locales, casa, edificios, terrenos, otros			
c Pensión, jubilación			
d Herencias, legados, donaciones, regalos			
e Bono solidario			
f Aportes de familiares en el exterior			
g Aporte de familiares en el país			
h Actividad económica			
i Otro (especifique)			

39. Qué gastos tiene el hogar?	Valor	Frecuencia	
		Diario	Anual
a Alimentación			
b Vivienda			
c Agua			
d Luz			
e Teléfono			
f Transporte			
g Educación			
h Salud			
i Recreación			
j Cuotas crédito de consumo			
k Cuotas crédito productivo			
l Aportes a organizaciones			
m Envío de dinero a familiares			
n Insumos actividad económica			
o Otro (especifique)			

IV. ACTIVIDADES ECONÓMICAS (continuación...)

PARA PATRONO, SOCIO ACTIVO O CUENTA PROPIA Y PERSONAS RELACIONADAS CON ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

40. Que produce?		Cantidad		Frecuencia	
		Producto	Cantidad	Diario	Mens
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

41. Cuánto de esta producción destina al autoconsumo?		Frecuencia	
Cantidad		Diario	Mens

42. Dónde vende su producción?	
1 En la cabecera cantonal	
2 En esta parroquia	
3 En otra parroquia - Cual?	
4 Fuera del cantón - Dónde?	

43. Dónde compra...	
1 En la cabecera cantonal	
2 En esta parroquia	
3 En otra parroquia - Cual?	
4 Fuera del cantón - Dónde?	

a Alimentos agrícolas (hortalizas, frutas, etc.)	
b Alimentos procesados (azúcar, sal, harina, fideo, etc.)	
c Vestidos, zapatos, uniformes	
d Electrodomésticos	
e Insumos agropecuarios	
f Equipo de trabajo	
g Medicinas	
h Atención de enfermedades leves	
i Atención de enfermedades graves	
j Atención pediátrica (a niños)	

44. En el último año ha realizado ...	
1 Si	
2 No	
a. Compra de terrenos	
b. Mejoramiento de terrenos	
c. Compra de vivienda	
d. Ampliación o mejoramiento de vivienda	
e. Adquisición de maquinaria de trabajo	
f. Montaje de negocio	
g. Compra de animales: ganado, peces	

45. Dónde?	
1 En la cabecera cantonal	
2 En esta parroquia	
3 En otra parroquia - Cual?	
4 Fuera del cantón - Dónde?	

46. Monto de la inversión en el último año (dólares)	

47. Piensa realizarlas en el próximo año?	
1 Si	2 No

48. Dónde las realizaría?	
1 En el cantón - zona urbana	
2 En el cantón - zona rural	
3 Fuera del cantón	

V. CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURALES

Pertenece a alguna organización social? Para mayores de 8 años	Cuál?	Con qué frecuencia participa Ud en esta organización social?	Qué opinión tiene de las siguientes organizaciones ...	Hasta qué punto tiene Ud confianza en las siguientes instituciones?
1 Si	1 Comité o sociedad de la iglesia o templo 2 Asociación de padres de familia 3 Juntas de mejoras para la comunidad 4 Sindicato 5 Cooperativa 6 Asociación cultural / artística 7 Club deportivo 8 Partido político 9 Otro (especifique)	1 Una vez a la semana 2 Una o dos veces al mes 3 Una o dos veces al año 4 Nunca 5 Diariamente 99 NS / NC	1 Buena 2 Más o menos buena 3 Mala 4 Ninguna opinión o no existe 99 NS / NC	1 Mucho 2 Algo 3 Poco 4 Nada 99 NS / NC
2 No		99 NS / NC	99 NS / NC	99 NS / NC
1			a. Comité o sociedad de la iglesia o templo	a. Organizaciones sociales
2			b. Asociación de padres de familia	b. Familia
3			c. Juntas de mejoras para la comunidad	c. Iglesia o templo
4			d. Sindicato	d. Municipio
5			e. Cooperativa	e. Consejo Provincial
6			f. Asociación cultural / artística	f. Empresas privadas
7			g. Club deportivo	g. Bancos
8			h. Partido político	h. Cooperativas de Ahorro y Crédito
9			i. Otro (especifique)	i. Ejército
10				j. Policía
				k. Sistema judicial
				l. Gobierno nacional

V. CARACTERISTICAS SOCIOCULTURALES (continuación ...)

Diría Ud que los servicios que el Municipio está dando a la gente son ... 1 Muy buenos 2 Buenos 3 Ni buenos, ni malos 4 Malos 5 Muy malos 6 No da el municipio 7 No hay 99 NS / NC	En su opinión, se le debe dar más obligaciones y más dinero al municipio, o se debe dejar que el gobierno nacional asuma más obligaciones y servicios municipales? 1 Más al municipio 2 Que el gobierno nacional asuma todo 3 No cambiar nada 4 Más al municipio si da mejores servicios 99 NS / NC		Cuál es su reacción para el pago de impuestos y demás contribuciones a su municipio? 1 Se debe pagar por el beneficio de la comunidad 2 No vale la pena pagar más impuestos 3 No se qué hacen con mi dinero 99 NS / NC		Cree Ud que el alcalde y el concejo municipal responden a lo que el pueblo quiere ... 1 Siempre 2 la mayoría de las veces 3 de vez en cuando 4 casi nunca 5 nunca 99 NS / NC	Confía Ud en el buen manejo de fondos por parte del municipio? 1 Mucho 2 Algo 3 Poco 4 Nada 99 NS / NC	Por qué medios siente Ud que puede relacionarse con las autoridades municipales? 1 Por oficios 2 Por comisiones 3 Por cualquier medio 4 Considero que mis demandas no son escuchadas 99 NS / NC
	54	55	56	57	58	59	
a. Agua							
b. Alcantarillado							
c. Recolección de basura							
d. Seguridad ciudadana							
e. Servicios de salud							

Existen medios de comunicación locales? 1 Si 2 No 99 NS / NC	Cómo se entera Ud de los problemas NACIONALES? 1 Si 2 No		Cómo se entera Ud de los problemas de SU LOCALIDAD? 1 Si 2 No		Con qué frecuencia Ud o algún miembro de su hogar LEE LOS PERIÓDICOS nacionales o locales? 1 nunca 2 una vez por semana 3 dos veces por semana 4 diariamente 5 muy rara vez 99 NS / NC	Con qué frecuencia Ud o algún miembro de su hogar ESCUCHA RADIO nacional o local? 1 nunca 2 una vez por semana 3 dos veces por semana 4 diariamente 5 muy rara vez 99 NS / NC
	60	61	62	63	64	
	1 por periódicos 2 por radio 3 por televisión por conversaciones, rumores, chismes, ... 5 Otros (especifique)	1 por periódicos 2 por radio 3 por televisión por conversaciones, rumores, chismes, ... 5 Otros (especifique)	1 por periódicos 2 por radio 3 por televisión 4 rumores, chismes, ... 5 Otros (especifique)	1 nunca 2 una vez por semana 3 dos veces por semana 4 diariamente 5 muy rara vez 99 NS / NC	1 nunca 2 una vez por semana 3 dos veces por semana 4 diariamente 5 muy rara vez 99 NS / NC	

V. CARACTERISTICAS SOCIOCULTURALES (continuación ...)

Cuáles cree Ud que son los tres principales problemas de su localidad? (indicar 1, 2 y 3)		65	COD
1.			
2.			
3.			
99. NS / NC			

Cuáles cree Ud que son los tres principales problemas del país? (indicar 1, 2 y 3)		66	COD
1.			
2.			
3.			
99. NS / NC			

En los últimos dos años Ud ha participado en la solución de algún problema del cantón, de su comunidad o de los vecinos de su barrio de una de las siguientes maneras?		67
1 Si	2 No	99 NS / NC
a Con su propio trabajo o mano de obra		
b Por medio de donación de dinero o de materiales		
c Asistiendo a reuniones comunitarias sobre algún problema		
d Por medio de la creación / organización de grupos, comités pro-mejoras, etc		
e Gestión de obras prioritarias		
f Definiendo programas o proyectos		

Ha participado Ud en algún reunión abierta convocada por el alcalde, concejo cantonal o junta parroquial en los últimos 2 años?		68
1 Si	2 No	

Ha participado Ud en los últimos 5 años en alguna protesta, levantamiento, marcha, manifestación A NIVEL NACIONAL?		69
1 Si	2 No	

Ha participado Ud en los últimos 5 años en alguna protesta, levantamiento, marcha, manifestación A NIVEL LOCAL?		70
1 Si	2 No	

V. CARACTERISTICAS SOCIOCULTURALES (final ...)

Considera que en los últimos cinco años la situación de su familia en los siguientes aspectos ...			
	1 Ha mejorado	2 Sigue igual	3 Ha empeorado
71			
a. En lo económico (empleo/ingresos/consumo)			
b. Acceso a infraestructura básica (agua, luz, alcantarillado, basura)			
c. Acceso a servicios (educación, salud, seguridad)			

En general, hasta qué punto se siente satisfecho con su vida en su localidad?	1 Muy satisfecho 2 Algo satisfecho 3 Poco satisfecho 4 Nada satisfecho 99 NS/ NC	Hablando de la gente de aquí, diría que la gente de la comunidad o barrio en general es	1 Muy confiable 2 Algo confiable 3 Poco confiable 4 Nada confiable 99 NS/ NC	Cree Ud que la gente de este lugar...	74
72		73			

Cuál de estos dos calificativos describe mejor a los políticos de este cantón?	1 Honestos 2 Corruptos 99 NS/ NC	Cuál de estas dos ideas describe mejor a las autoridades y políticos de este cantón?	76
75			

Cuál es su opinión acerca de las siguientes ideas:	1 De acuerdo 2 Desacuerdo 99 NS/ NC	Cuál es su opinión acerca de las siguientes ideas:	77

8.5 Los aspectos más relevantes de innovación institucional en los tres cantones

8.5.1 Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Cayambe

1. Nivel Nacional

Ambiental	
Normativo	1970. Creación de la reserva ecológica Cayambe-Coca (área natural protegida) que incluye el nevado Cayambe y las cuencas hidrográficas

2. Nivel Provincial

Agua y Alcantarillado	
Inter- vención	2001. Concejo Provincial de Píchincha: Realización del canal de Tabacundo que proviene de la laguna de San Marcos

3. Nivel Municipal

Municipio CAYAMBE - Período 1992-1996

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
Normativo	1996. R.O n°66, Manejo y control ambiental de las floriculturas en el cantón	No datos	1992. R.O n°991, Reglamento para el manejo de los desechos sólidos	No datos	No hay	No hay
Inter- vención	No datos	No datos	No datos	No datos	No hay	No hay

Municipio CAYAMBE - Período 2000-2004

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
Normativo	2001. Convenio de delegación de funciones y de coordinación entre el Ministerio del Ambiente y el Municipio de Cayambe. A cargo de Dirección de Gestión ambiental está el control de emisiones y descargas; el análisis de estudios de impacto ambiental de empresas y la obtención de permisos ambientales	O. 2001 de creación de la EMAPAC	2001. Convenio Municipio/ALLPA (Instituto de regeneración Ecológica), para la gestión del manejo de desechos sólidos 2001. La Dirección de Ambiente tiene la responsabilidad de los desechos sólidos.	2001. R.O n°459, Reglamento de la determinación, administración y recaudación del impuesto de los predios rurales	2001. Ordenanza de Asamblea Cantonal Ordenanza del Comité de gestión	2002. Ordenanza de creación de la Dirección de Turismo

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
Estructura funcional	2001. Creación de la Dirección de Medio Ambiente.	2001. Creación de EMAPAC (Empresa Municipal de agua Potable y Alcantarillado de Cayambe)	2001. La nueva Dirección de Ambiente maneja la gestión de los desechos sólidos	2001. Definición del área urbana de la cabecera cantonal y parroquiales para fines de la planificación urbana y rural 2001. O. de Reglamento de Operatividad de asignaciones económicas a las juntas parroquiales 2003. Creación de la Dirección de Planificación	Organismos autónomos: Asamblea Cantonal Consejo Cantonal de salud	2002. Creación de la Dirección de Turismo
Intervención	Progr.	No datos	2001. Programa de manejo Integrado de Desechos de la Dirección de Medio Ambiente del Municipio	2001. Transferencia de 10% de recursos públicos a las juntas Parroquiales rurales	2001. Primera Asamblea Cantonal de Cayambe 2002. Segunda Asamblea Cantonal	2001. Proyectos pequeños: señalización turística, mejoramiento de acceso al nevado Cayambe
	Proyecto		2003. Proyecto del centro de tratamiento ecológico de los desechos sólidos del Cantón	2001. Investigación sobre el Sistema Catastral Rural del cantón Cayambe, AME	2001. Elaboración del Plan Cantonal, fruto de la Primera Asamblea Cantonal de Cayambe 2003. Proyecto de presupuesto participativo	2001. Proyecto de rehabilitación del ferrocarril, con propuestos turísticos Quito-Cayambe-Otavalo 2003. Proyecto de Ordenanza para el centro histórico Proyecto de conservación de la zona ecológica de Paquistanza (PNUD)

Obras	Construcción de los tanques de tratamiento de aguas servidas en varios sectores	Ampliación de la reserva de agua en 2500 m ³ Ampliación y mantenimiento de las redes de distribución, mantenimiento de redes Construcción y mantenimiento de tanques de tratamiento de agua	Relleno provisional en San Luis de Guachalá	2003. Proyecto de construcción del mercado municipal	No datos			

4. Otras organizaciones

		Participación ciudadanía	
Intervención	Programas	2001. Creación del Comité de Gestión, con raíz de la Primera Asamblea Cantonal	
		2002. Creación de Concejos Cantonales por la Salud, la Educación y el Ambiente	

Elaboración : Equipo CIUDAD, 2001

8.5.2 Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Naranjal

1. Nivel Nacional

		Ambiental					
A. Normativo		2001. Cerro de Hayas y Churute, declarados como zonas de interés turístico, Subsecretaría de Turismo del Litoral					

2. Nivel Municipal

Municipio NARANJAL - Período 1992-1996

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadana	Turismo	Fortalecimiento financiero
A. Normativo	No hay	No datos	No datos	No hay	No hay	No hay	1995. Ley municipal de recaudación del impuesto a los predios rurales

Municipio NARANJAL - Período 1996-2000

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadana	Turismo
A. Normativo	No hay	1997. O de paliación y cobro de la tasa de servicio de agua potable en la ciudad Naranjal	No hay	No datos	No hay	No hay
C. Intervención	Programas No hay	1998. Obras de mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado	No datos	No datos	No hay	No hay

Municipio NARANJAL - Período 2000-2004

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
A. Normativo	No hay	R.O. No. 587, Aplicación y cobro de la tasa por servicio de agua potable	No datos	2002. R.O n°485, Ampliación del perímetro urbano y de la área amortiguamiento para protección del medio ambiente	No hay	No hay
	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
B. Estructura funcional	No hay	No hay	No hay	2001. Creación de la Unidad de Promoción Social, Comunicación y Turismo	No hay	2001. Creación de la Unidad de Promoción Social, Comunicación y Turismo
	Programas	2002-2003, Plan maestro de agua potable	No hay	2001. Municipio/DESACOM Plan de fortalecimiento Institucional	No hay	No hay
	Proyectos	2004: Crear la Empresa para el agua potable y alcantarillado	No hay	2003-2004. Crear un Departamento de planificación y Planeamiento Urbano	No hay	2002. Desarrollar la Ruta del Cacao
Intervención	Obras	2001. Tratamiento de aguas servidas en piscinas. Canalizaciones hacia los esteros y en la zona rural pozos sépticos. Construcción de 2 estaciones bombas y 2 lagunas de oxidación. 2003. Planta potabilizadora de agua para la ciudad	No hay	No datos	No hay	No hay

Elaboración: Equipo CIUDAD, 2001

8.5.3 Los aspectos más relevantes de innovación institucional en Pastaza

1. Nivel Nacional

		Ambiental
A. Normativo		Creación del Parque Nacional Llanganates y del Parque Nacional Yasuni

2. Nivel Provincial

		Ambiental	Agua y Alcantarillado
B. Estructura funcional		2000. Creación del Departamento de Desarrollo Rural Sustentable Fomento de las actividades económicas del sector rural	No hay
C. Intervención	Programas	2001. Programa de investigación de descentralización de las competencias del Ministerio del Ambiente al Consejo Provincial	2000. Convenio con el Municipio de Pastaza para la gestión del agua
	Obras	No datos	2000-2003. Construcción de una planta de tratamiento convencional con controles químicos y bacteriológicos

3. Nivel Municipal

Municipio PASTAZA - Periodo 1988-1992

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadana	Turismo
B. Estructura funcional	No hay	No hay	No hay	1990. Creación de la Jefatura de Desarrollo Comunitario, dentro de la dirección de Obras Publicas. Trabajo con las Juntas Parroquiales y Comunidades.	No hay	No hay

Municipio PASTAZA - Período 1992-1996

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
A. Normativo	No hay	1996. R.O n°988, Debido al Reglamento del Servicio de agua	No datos	1993. R.O n°159, Debido a la creación del Dirección de Planificación	No hay	No datos
A. Normativo	No hay	Agua y Alcantarillado No hay	No hay	Gestión del Territorio 1993. R.O n°345, Linderación de las parroquias rurales del cantón Pastaza 1994. R.O n°460, Actualización del Plan de Desarrollo de la ciudad Puyo y Áreas Urbanas Parroquiales de Veracruz, Tarqui y Arajuno	Participación ciudadanía No hay	Turismo No datos
B. Estructura funcional	No hay	No hay	No hay	1993. Creación del Dirección de Planificación con la estructura orgánica funcional	No hay	No datos
C. Intervención	No hay	No datos	No datos	Jefatura de Desarrollo Comunitario Realización de obras pequeñas por administración directamente del Municipio: deporte, sanitaria, Agua segura: turbada, Donación de materiales escolar	No datos	No datos

Municipio PASTAZA - Período 1996-2000

	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
A. Normativo	No hay	No datos	1998. Convenio para Microempresa ANDEJA MIDUVI/USAID/Municipio	1997. O. de Actualización de implantación del catastro urbano de la ciudad Puyo	No hay	No datos
B. Estructura funcional	No hay	No hay	1998. Creación de la Microempresa ANDEJA, dentro del Dirección de Higiene y Salubridad para la recolección de desechos sólidos	2000. Creación de la Dirección de Educación, Cultura y Turismo	No hay	No datos
C. Intervención	No datos	No datos	No datos	No datos	Encuentro semanal	No datos

Municipio PASTAZA - Período 2000-2004

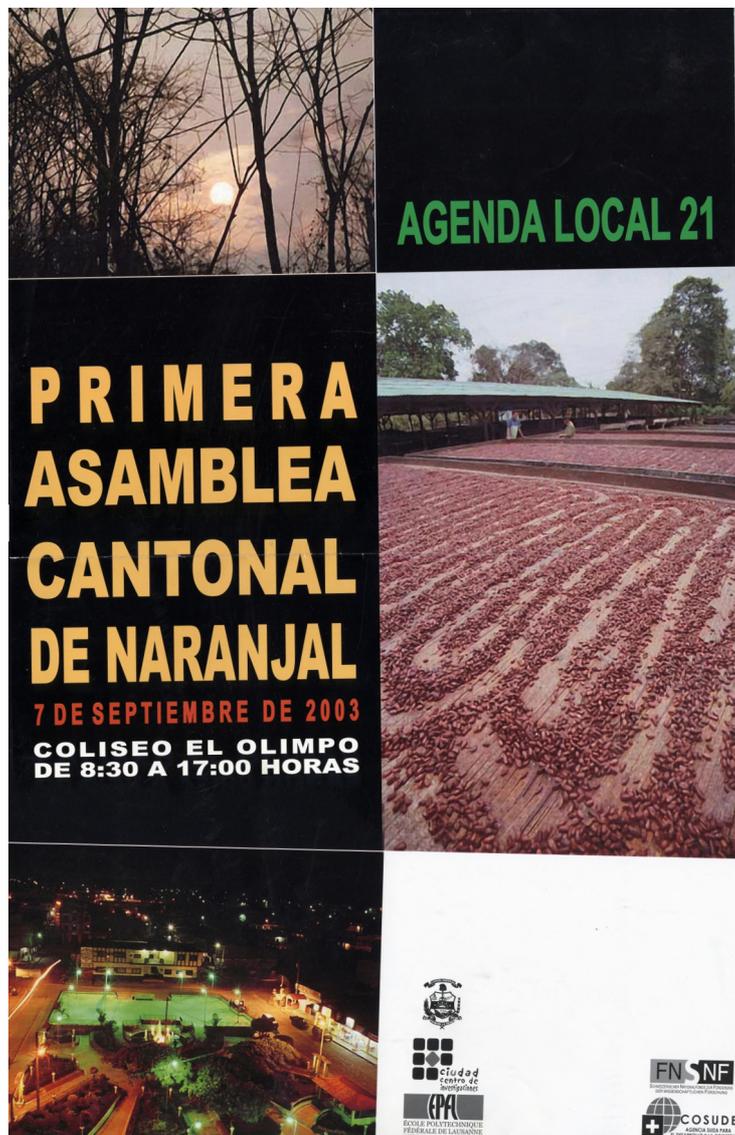
	Ambiental	Agua y Alcantarillado	Desechos Sólidos	Gestión del Territorio	Participación ciudadanía	Turismo
A. Normativo	No hay	No hay	No hay	2001. R.O n° 331, Códigos de Regulación Urbana y de Arquitectura y Urbanismo 2001. R.O n° 397, Ampliación del perímetro urbano de la ciudad Puyo 2002. O. Ciudad Puyo como Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia	2001. O de creación de la Oficina Municipal de la Juventud	No datos
C. Intervención				2000-2010. Plan de Desarrollo Cantonal 2001. Plan de urbanización 3 etapas		2001-2004. - Parque acuático y Malecón del Río Puyo (ECORAE / Banco del Estado / Fondo de Solidaridad) - Área recreativa para ecoturismo (Río Sandalias)
	Programas	No hay	No hay	2002. Elaboración de un programa de SIG del catastro Urbano. Municipio/IGM	No hay	No datos
	Obras	No datos	No datos	2001-2004. - Remodelación del Coliseo - Remodelación del Mercado La Merced - Puente sobre el Río Pindo Grande - Complejo deportivo del barrio Amazonas	No hay	No datos

4. Otras organizaciones

Gestión del territorio	
	1998. Plan Estratégico para el Cantón Pastaza del AME 2000. Plan de Desarrollo Sustentable, con el ECORAE 2000. Plan de Desarrollo Local de las Comunidades Indígenas de Zonas de Amortiguamiento FENAQUIPA, ASODIRA, AIEPRA, FEDECAP – PRODEPINE Plan estratégico de la OPIP Centro de Fátima (crianza y manejo de animales)
C. Intervención	Programas

Elaboración : Equipo CIUDAD, 2001

8.6 Poster para la Primera Asamblea Cantonal de Naranjal



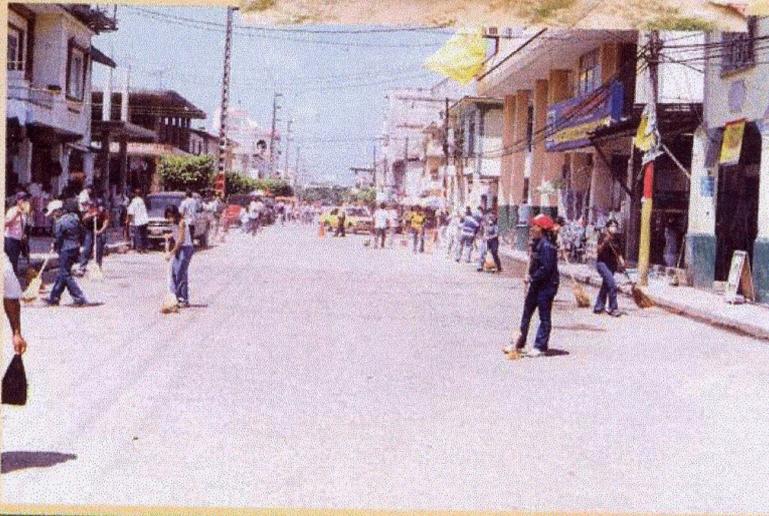
Elaboración: Equipo CIUDAD-LaSUR, Quito

8.7 El Gobierno Municipal de Naranjal y el proceso AL21

Participación Ciudadana

Mingas de forestación y limpieza se emprenden periódicamente en diferentes sectores de la ciudad, se considera un espacio importante a la población para que se mejoren los vínculos entre la comunidad y sus autoridades municipales. El pasado 7 de septiembre se llevó a efecto la Primera Asamblea Cantonal de la Agenda 21 local, en donde se pudo palpar el interés de una excelente participación ciudadana; quedó determinado además que a través del Comité Cantonal la Agenda 21 se continuará el proceso para poco a poco ir diseñando el Naranjal de los próximos 30 años, para ello se re-

querirá de nuevas y permanentes asambleas que robustescan la integración de los actores locales a fin de rescatar los aportes positivos, puesto que el interés de todos es que nuestro cantón tenga un desarrollo sostenible y sustentable.



24 *En Marcha*

Fuente: Gobierno Municipal de Naranjal. Informativo Municipal *En Marcha* No7. 2003.

8.8 Publicación “Memorias de la Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe”



8.9 Boletín de la Tercera Asamblea Cantonal de Cayambe



ASAMBLEA DEL CANTÓN CAYAMBE

Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal

Boletín informativo Número 02

Cayambe, septiembre 2003

Presentación

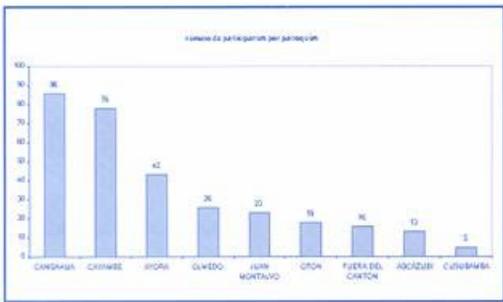
El 26 de Julio del 2003, se realizó la Tercera Asamblea Cantonal del Cantón Cayambe.

La presencia de 308 asistentes registrados (200 hombres y 108 mujeres) ratificó a la Asamblea Cantonal como espacio de diálogo ciudadano. La Asamblea contó con 53 personas de apoyo y 19 facilitadores, en total 380 participantes.

El número de participantes en relación al año pasado fue menor aunque el número de invitaciones fue mayor, sin embargo, se registró una mayor participación de mujeres, niños y jóvenes con respecto al año anterior.

En relación con el origen de los participantes, la concurrencia de la población rural fue mayor que la urbana.

Es importante que la Asamblea se haya convertido en un inicial espacio de rendición de cuentas, donde las autoridades y funcionarios del Gobierno Municipal comunicaron a los asambleístas las actividades ejecutadas y por realizar. Este tema, en el presente periodo, será reforzado.



Parroquia	Número de participantes
CANSHUJA	86
CARIMEZ	76
JORA	42
OLMEDO	26
JUAN MONTALVO	22
OTON	18
FRIBRA DEL CANTÓN	16
ACUZURI	12
CUMBAMBA	5

En esta ocasión fue más clara la definición de roles de los asambleístas, aunque falta definir y consolidar los roles de las distintas instituciones, organismos y otros actores cantonales en el Comité de Gestión, por tanto es importante mejorar la información y comunicación del trabajo del Comité.

AUSPICIANTES :





Temas prioritarios planteados en la III Asamblea Cantonal 26 de julio 2003

MESA DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS

1. Obras de viabilidad en el cantón, culminación obras iniciadas.
2. Manejo de cuencas hidrográficas.
3. Infraestructura, educación y salud.

MESA DE ECONOMÍA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

1. Ejecución de infraestructura productiva en las zonas rurales referidas a riegos y reservorios.
2. Buscar y concretar convenios inter-institucionales referidos a capacitación y comercialización.

MESA DE TURISMO

1. Fomentar y mejorar la participación del sector turístico en la Asamblea en forma permanente.
2. Ejecución del plan estratégico de turismo.

MESA DE AMBIENTE

1. Gestión cantonal en el manejo de páramos, ambiente y forestación.
2. Concientización en el manejo de desechos sólidos y líquidos y la contaminación en general.

MESA DE SALUD

1. Abastecer a la población en agua potable.
2. Fortalecer la red de servicios de salud mediante atención primaria de la salud.
3. Asignación de recursos para maternidad gratuita.

MESA DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. Crear una instancia municipal de tipo administrativo que lidere el tema de seguridad; puede ser un coordinador o director de seguridad que facilite el proceso.
2. Elaborar con los actores el plan estratégico de seguridad y los mapas de riesgo.
3. Conformar el Comité de Gestión de Seguridad Ciudadana.

MESA DE EDUCACIÓN Y CULTURA

1. Conformar el Consejo Cantonal de Educación y nombrar una Comisión Permanente.
2. Capacitación, socialización y difusión.
3. Incremento de presupuestos para educación, construcción de aulas y bonificación de maestros.

MESA DE DEPORTES Y RECREACIÓN

1. Desarrollo deportivo de la niñez (6-12) y de la juventud (13-18).
2. Recreación mediante la práctica.

MESA DE GENERO

1. Fortalecer el Consejo Cantonal de Equidad de Genero, la Mujer y la Familia para el beneficio de las zonas rurales y urbanas en capacitación, orientación, formación y liderazgo.
2. Trabajar en la promoción del derecho y justicia colectivos y universales de los sectores urbanos y rurales.

MESA DE LA JUVENTUD

1. Planificar la Asamblea Cantonal de Jóvenes mediante un evento que tome en cuenta las experiencias de Cotacachi, Otavalo, Ibarra, Pedro Moncayo.
2. Buscar el acercamiento con las pandillas juveniles para resolver los problemas.
3. Realizar tramites con organismos de cooperación (GTZ) para la elaboración de propuestas para los jóvenes.

MESA DE LA NINEZ

1. Fortalecer el Parlamento Cantonal de la Niñez Cayambeña.
2. Conocer y dar a conocer el código de la niñez y adolescencia.

Representantes de la segunda Asamblea Cantonal al Comité de Gestión

Presidente: Sr. Cristóbal Farinango
Secretario: Arq. Eduardo Moran
(Dir. Planificación)

Infraestructura Equipamiento y Servicios

Principal: Sr. Cristóbal Farinango
Suplente: Sr. José Guapi

Mesa de Economía, Producción y Comercio

Principal: Sr. Carlos Pilataxi
Suplente: Sr. Byron Alcedo

Mesa de Turismo

Principal: Sr. Hernán Peralta
Suplente: Sr. Emerson Mosquera

Mesa de Ambiente:

Principal: Sr. Manuel Simbaña
Suplente: Sr. Virgilio Quinche

Mesa de Salud

Principal: Sr. Luis Oña
Suplente: Sra. Lourdes Imbaquingo

Mesa de Seguridad Ciudadana

Principal: Sr. Vinicio Farinango
Suplente: Sr. Miguel Herrera

Mesa de Educación y Cultura

Principal: Lcda. Emma Capelo
Suplente: Lcda. Aida Freire

Mesa de Deportes y Recreación

Principal: Sr. Luis Tutillo
Suplente: Sr. José Maldonado

Mesa de Género:

Principal: Sra. Susana Chiquimba
Suplente: Dra. Paulina Méndez

Mesa de Niños:

Principal: Niño Edgar Díaz
Suplente: Niña Maria Belén Alvear

Mesa de Jóvenes:

Principal: Sr. Fausto Chiquimba
Suplente: Sr. Alexis Avellaneda

Perspectivas y orientaciones para el próximo período

Con respecto a la organización de la Asamblea Cantonal, es necesario mejorar y trabajar más en la metodología de convocatoria, mecanismos de información y la ejecución de la Asamblea; hay que reforzar el trabajo en las nuevas mesas temáticas, lograr que a futuro los facilitadores sean locales y conozcan sobre la realidad del Cantón; hay que revisar la fecha y los tiempos para la realización de la próxima Asamblea Cantonal.

Otras orientaciones para el futuro inmediato son:

- Promover, facilitar y garantizar el trabajo de las comisiones permanentes;
- Incorporar a las autoridades y funcionarios del aparato institucional presentes en el cantón en la implementación del Plan de Desarrollo Cantonal y el Plan Operativo Anual;
- Buscar mecanismos oportunos y eficaces de coordinación y articulación con otros agentes externos para la implementación del Plan de Desarrollo Cantonal y el Plan Operativo Anual;
- Buscar mecanismo para incidir en las propuestas de inversión que distintos organismos e instituciones estatales (como ministerios, consejo provincial, etc.) realizan en el cantón.

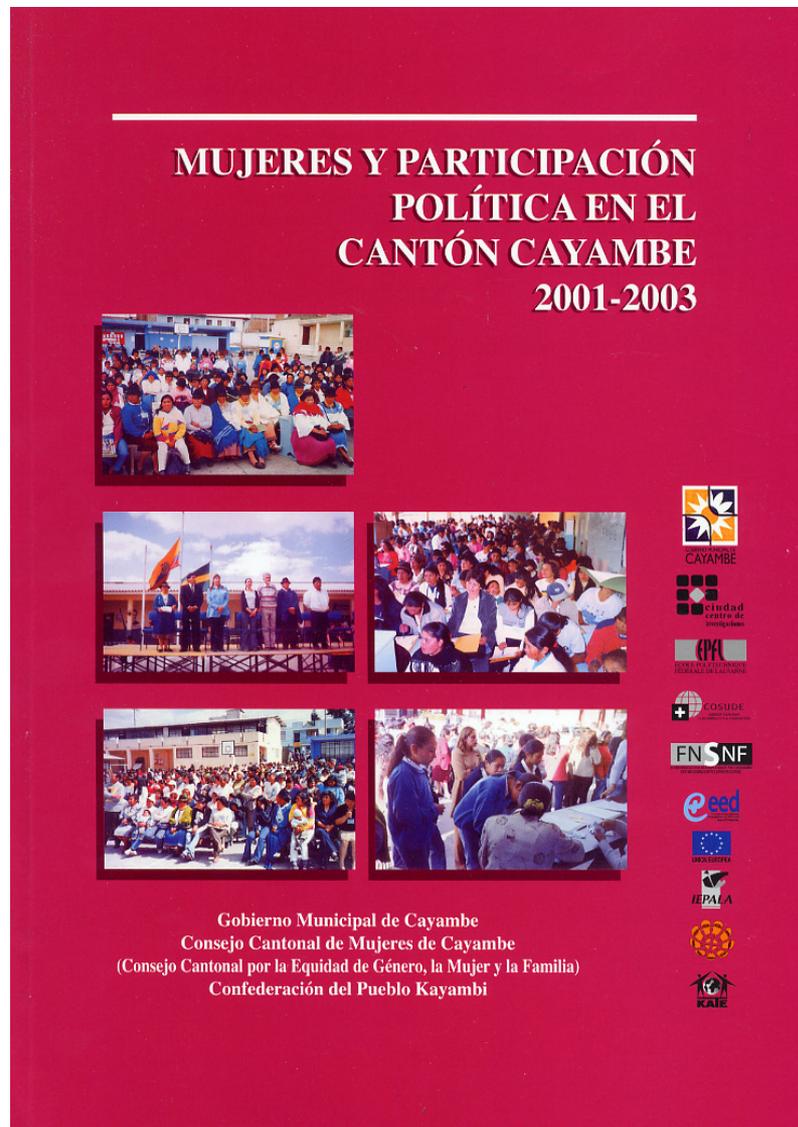
Acciones inmediatas del Comité de Gestión

- Publicar regularmente el boletín del Comité de Gestión;
- Revisar el marco legal de la Asamblea y del Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal;
- Diseñar un plan de comunicación del Comité con la ciudadanía;
- Acordar el calendario para la elaboración de presupuestos participativos;
- Completar la integración del Comité de Gestión.

Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal de Cayambe

Dirección: Terán 702 y Sucre
Cayambe - Ecuador
Teléfono: (593-2) 2360052
Fax: (593-2) 2360441
E-mail: gobiernomc@andinanet.net

8.10 Publicación “Mujeres y participación política en el cantón Cayambe”



8.11 Apoyo al proceso AL21 en Naranjal a través la organización de talleres temáticas

P. 8 de 12

Jóvenes analizan la problemática local



El pasado 1 de febrero, el Centro de investigaciones CIUDAD y la comisión de Niñez, Juventud y Tercera Edad de la Asamblea General Agenda 21 Local Naranjal, organizaron el Taller "Empoderamiento e inclusión social de los jóvenes" en el local de la Cámara de Comercio de Naranjal.

El objetivo del taller fue analizar los principales problemas que afectan a la juventud y plantear posibles soluciones. Los facilitadores fueron, por CIUDAD, Arq. Henriette Hurtado y Lucía Ruiz; y de Naranjal, Rafael Méndez Meneses, coordinador de la comisión de juventud, niñez y tercera edad.

Además del taller, se realizaron varias entrevistas a los actores sociales que trabajan con jóvenes, grupos organizados y profesionales de este cantón. Estas actividades forman parte del diagnóstico cantonal que también se está realizando en Cayambe y Pastaza, y cuyo objetivo es analizar la problemática de la juventud en el Ecuador.

Las conclusiones de este taller y de la investigación serán divulgados en un documento en las próximas semanas y se realizará otro taller en el cual los jóvenes discutirán dichos resultados.

Fuente: La Noticia, Edición 17 Primera quincena de febrero 2004

8.12 Listado de cuadros, gráficos, mapas, figuras y siglas

Listado de cuadros

Cuadro No.1:	Caracterización de los modos de desarrollo
Cuadro No.2:	Autoridades y atribuciones según el régimen seccional en Ecuador
Cuadro No.3:	Población total, urbana y rural en América latina y por países (1970-2025)
Cuadro No.4:	Población urbana y rural en Ecuador en 2001
Cuadro No.5:	Población del Ecuador por área y según región (1990-2001)
Cuadro No.6:	Las 10 ciudades más pobladas en Ecuador en 2001
Cuadro No.7:	Población por área y sexo según regiones y provincias en Ecuador
Cuadro No.8:	Migración internacional de ecuatorianos en el periodo 1992-2000
Cuadro No.9:	Migración internacional de ecuatorianos por provincias 1999-2000
Cuadro No.10:	Producto Interno Bruto del Ecuador 1990-2001
Cuadro No.11:	Tipo de dinámicas provinciales en Ecuador
Cuadro No.12:	Distribución de establecimientos, ocupados, etc. (1980)
Cuadro No.13:	Gasto social en Ecuador 1980-1990
Cuadro No.14:	Pobreza e indigencia en Ecuador en 1995
Cuadro No.15:	Políticas públicas de descentralización en Ecuador: hitos 1962-2001
Cuadro No.16:	Indicadores financieros Consejos Provinciales
Cuadro No.17:	Indicadores financieros Municipios
Cuadro No.18:	Estructura de inmigrantes totales al cantón Cayambe por grupos de edad
Cuadro No.19:	Emigración internacional de la población del cantón Cayambe
Cuadro No.20:	Distribución de la población del cantón Cayambe por lugar de estudio
Cuadro No.21:	Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Cayambe por nivel de estudio
Cuadro No.22:	Distribución de la población del cantón de Cayambe por lugar de trabajo
Cuadro No.23:	Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Cayambe
Cuadro No.24:	Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Cayambe
Cuadro No.25:	Indicadores de vivienda del cantón Cayambe
Cuadro No.26:	Nivel de educación en el cantón Cayambe
Cuadro No.27:	Indicadores de salud en el cantón Cayambe
Cuadro No.28:	Desigualdad y pobreza de consumo en el cantón Cayambe
Cuadro No.29:	PEA del cantón Cayambe según rama de actividad
Cuadro No.30:	PEA urbana del cantón Cayambe según rama de actividad
Cuadro No.31:	PEA rural del cantón Cayambe según rama de actividad
Cuadro No.32:	PEA del cantón Cayambe según categoría ocupacional
Cuadro No.33:	Ingreso promedio mensual de la población urbana y rural del cantón Cayambe por rama de actividad
Cuadro No.34:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por categoría ocupacional
Cuadro No.35:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por nivel de instrucción
Cuadro No.36:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Cayambe por afiliación al seguro social
Cuadro No.37:	Exportaciones de flores (en tonelada métricas y miles de dólares FOB)
Cuadro No.38:	Tipología de actores organizados en el cantón Cayambe

- Cuadro No.39: Grado de poder de los actores (Cayambe)
- Cuadro No.40: Grado de cercanía al desarrollo local (Cayambe)
- Cuadro No.41: Grado de localidad de los actores (Cayambe)
- Cuadro No.42: Grado de satisfacción con la localidad (Cayambe)
- Cuadro No.43: Percepción sobre el cumplimiento de leyes (Cayambe)
- Cuadro No.44: Nivel de confianza en la gente de la localidad (Cayambe)
- Cuadro No.45: Percepción de las conductas de interacción (Cayambe)
- Cuadro No.46: Nivel de confianza en la familia (Cayambe)
- Cuadro No.47: Percepción sobre las elites (Cayambe)
- Cuadro No.48: Nivel de confianza en las organizaciones sociales (Cayambe)
- Cuadro No.49: Tipos de participación (Cayambe)
- Cuadro No.50: Percepción sobre las respuestas del gobierno local (Cayambe)
- Cuadro No.51: Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales (Cayambe)
- Cuadro No.52: Percepción sobre la democracia (Cayambe)
- Cuadro No.53: Estructura de inmigrantes totales al cantón Naranjal por grupos de edad
- Cuadro No.54: Distribución de la población del cantón Naranjal por lugar de estudio
- Cuadro No.55: Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Naranjal por nivel de estudio
- Cuadro No.56: Distribución de la población del cantón de Naranjal por lugar de trabajo
- Cuadro No.57: Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Naranjal
- Cuadro No.58: Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Naranjal
- Cuadro No.59: Disponibilidad de servicio eléctrico en los hogares del cantón Naranjal
- Cuadro No.60: Disponibilidad de servicio telefónico en los hogares del cantón Naranjal
- Cuadro No.61: Nivel de educación en el cantón Naranjal
- Cuadro No.62: Datos sobre la situación educacional en el cantón Naranjal
- Cuadro No.63: Indicadores de salud en el cantón Naranjal
- Cuadro No.64: Indicadores de pobreza en el cantón Naranjal
- Cuadro No.65: PEA del cantón Naranjal según rama de actividad
- Cuadro No.66: PEA de la zona urbana del cantón Naranjal según rama de actividad
- Cuadro No.67: PEA de la zona rural del cantón Naranjal según rama de actividad
- Cuadro No.68: PEA del cantón Naranjal según categoría de ocupación
- Cuadro No.69: Ingreso promedio mensual de la población urbana y rural del cantón Naranjal por rama de actividad
- Cuadro No.70: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por categoría ocupacional
- Cuadro No.71: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por nivel de instrucción
- Cuadro No.72: Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Naranjal por afiliación al seguro social
- Cuadro No.73: Índice colocaciones/captaciones de bancos privados para la Provincia del Guayas
- Cuadro No.74: Número de construcciones según la Dirección de Obras Públicas y el Departamento de Rentas
- Cuadro No.75: Pérdidas en camaroneras ocasionadas por la mancha blanca 1998-2000
- Cuadro No.76: Tipología de actores organizados en el cantón Naranjal
- Cuadro No.77: Grado de poder de los actores (Naranjal)
- Cuadro No.78: Grado de cercanía al desarrollo local (Naranjal)
- Cuadro No.79: Grado de localidad de los actores (Naranjal)
- Cuadro No.80: Grado de satisfacción con la localidad (Naranjal)
- Cuadro No.81: Percepción sobre el cumplimiento de leyes (Naranjal)
- Cuadro No.82: Nivel de confianza en la gente de la localidad (Naranjal)

Cuadro No.83:	Percepción de las conductas de interacción (Naranjal)
Cuadro No.84:	Nivel de confianza en la familia (Naranjal)
Cuadro No.85:	Nivel de confianza en la empresa privada y los bancos (Naranjal)
Cuadro No.86:	Percepción sobre las elites (Naranjal)
Cuadro No.87:	Pertenencia a organizaciones sociales (Naranjal)
Cuadro No.88:	Participación por tipo de organizaciones (Naranjal)
Cuadro No.89:	Nivel de confianza en las organizaciones sociales (Naranjal)
Cuadro No.90:	Tipos de participación (Naranjal)
Cuadro No.91:	Percepción sobre las respuestas del gobierno local (Naranjal)
Cuadro No.92:	Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales (Naranjal)
Cuadro No.93:	Percepciones sobre la democracia (Naranjal)
Cuadro No.94:	Estructura de inmigrantes totales al cantón Pastaza por grupos de edad
Cuadro No.95:	Distribución de la población del cantón Pastaza por lugar de estudio
Cuadro No.96:	Lugar de estudio de los estudiantes del cantón Pastaza por nivel de estudio
Cuadro No.97:	Distribución de la población del cantón Pastaza por lugar de trabajo
Cuadro No.98:	Crecimiento de la ciudad de Puyo
Cuadro No.99:	Costo del consumo de agua en la ciudad de Puyo
Cuadro No.100:	Consumo de agua en la ciudad de Puyo
Cuadro No.101:	Abastecimiento de agua de los hogares del cantón Pastaza
Cuadro No.102:	Sistema de eliminación de aguas servidas de los hogares del cantón Pastaza
Cuadro No.103:	Sistema de eliminación de la basura en los hogares del cantón Pastaza
Cuadro No.104:	Disponibilidad de servicio eléctrico en los hogares del cantón Pastaza
Cuadro No.105:	Nivel de educación en el cantón Pastaza 2001
Cuadro No.106:	Datos sobre la situación educacional en el cantón Pastaza
Cuadro No.107:	Indicadores de pobreza en el cantón Pastaza
Cuadro No.108:	PEA del cantón Pastaza según rama de actividad
Cuadro No.109:	PEA de la zona urbana del cantón Pastaza según rama de actividad
Cuadro No.110:	PEA de la zona rural del cantón Pastaza según rama de actividad
Cuadro No.111:	PEA del cantón Pastaza según categoría de ocupación
Cuadro No.112:	Ingreso promedio mensual de la población urbana y rural del cantón Pastaza por rama de actividad
Cuadro No.113:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por categoría ocupacional
Cuadro No.114:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por nivel de instrucción
Cuadro No.115:	Ingreso promedio de los trabajadores del cantón Pastaza por afiliación al seguro social
Cuadro No.116:	Empresas petroleras operando en la provincia de Pastaza
Cuadro No.117:	Tipología de actores organizados en el cantón Pastaza
Cuadro No.118:	Grado de poder de los actores (Pastaza)
Cuadro No.119:	Grado de cercanía al desarrollo local (Pastaza)
Cuadro No.120:	Grado de localidad de los actores (Pastaza)
Cuadro No.121:	Grado de satisfacción con la localidad (Pastaza)
Cuadro No.122:	Percepción sobre el cumplimiento de leyes (Pastaza)
Cuadro No.123:	Nivel de confianza en la gente de la localidad (Pastaza)
Cuadro No.124:	Percepción de las conductas de interacción (Pastaza)
Cuadro No.125:	Confianza en la familia (Pastaza)
Cuadro No.126:	Percepción sobre las elites (Pastaza)

Cuadro No.127:	Pertenencia a organizaciones sociales (Pastaza)
Cuadro No.128:	Participación por tipo de organización social (Pastaza)
Cuadro No.129:	Nivel de confianza en las organizaciones sociales (Pastaza)
Cuadro No.130:	Tipos de participación (Pastaza)
Cuadro No.131:	Percepción sobre las respuestas del gobierno local (Pastaza)
Cuadro No.132:	Nivel de confianza en el manejo de fondos municipales (Pastaza)
Cuadro No.133:	Cantones con población urbana entre 20 000 y 50 000 habitantes
Cuadro No.134:	Ubicación de los 28 cantones pre-seleccionados por región
Cuadro No.135:	Los cantones pre-seleccionados por ubicación en la red urbana
Cuadro No.136:	Matriz de aspectos conceptuales (criterios de dinámica regional)
Cuadro No.137:	Matriz de los 15 cantones con mayores tendencias en cada una de las variables utilizadas
Cuadro No.138:	Tabla con los 3 CUR seleccionados

Listado de gráficos

Gráfico No.1:	Evolución del tipo de cambio del dólar en Ecuador
Gráfico No.2:	Producto Interno Bruto en Ecuador por sector
Gráfico No.3:	Términos de intercambio internacional 1970-1999 en Ecuador
Gráfico No.4:	Crecimiento poblacional del cantón Cayambe 1982-2001
Gráfico No.5:	Pirámide de edad de la población total del cantón Cayambe
Gráfico No.6:	Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Cayambe
Gráfico No.7:	Localidad de estudio por parroquia del cantón Cayambe
Gráfico No.8:	Localidad de trabajo por parroquia del cantón Cayambe
Gráfico No.9:	Localidad de las compras de bienes y servicios del cantón Cayambe
Gráfico No.10:	Crecimiento poblacional del cantón Naranjal
Gráfico No.11:	Pirámide de edad de la población total del cantón Naranjal
Gráfico No.12:	Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Naranjal
Gráfico No.13:	Localidad de estudio por parroquia del cantón Naranjal
Gráfico No.14:	Localidad de trabajo por parroquia del cantón Naranjal
Gráfico No.15:	Localidad de las compras de bienes y servicios del cantón Naranjal
Gráfico No.16:	Exportaciones ecuatorianas de camarón
Gráfico No.17:	Crecimiento poblacional del cantón Pastaza 1982-2001
Gráfico No.18:	Pirámide de edad de la población total del cantón Pastaza
Gráfico No.19:	Provincia de origen de la población inmigrante al cantón Pastaza
Gráfico No.20:	Localidad de trabajo por parroquia del cantón Pastaza
Gráfico No.21:	Localidad de las compras de bienes y servicios del cantón Pastaza

Listado de mapas

Mapa No.1:	Mapa físico del Ecuador
Mapa No.2:	El cantón Cayambe en la división provincial
Mapa No.3:	El cantón Cayambe en la Provincia Pichincha
Mapa No.4:	División parroquial y rangos de altitud del cantón Cayambe
Mapa No.5:	Sistema hídrico del cantón Cayambe

Mapa No.6:	El cantón Naranjal en la división provincial
Mapa No.7:	El cantón Naranjal en la Provincia Guayas
Mapa No.8:	División parroquial y rangos de altitud del cantón Naranjal
Mapa No.9:	Sistema hídrico del cantón Naranjal
Mapa No.10:	El cantón Pastaza en la división provincial
Mapa No.11:	El cantón Pastaza en la Provincia Pastaza
Mapa No.12:	División parroquial y rangos de altitud del cantón Pastaza
Mapa No.13:	Sistema hídrico del cantón Pastaza
Mapa No.14:	Territorios étnicos de la provincia de Pastaza
Mapa No.15:	Peligro sísmico en el cantón Pastaza
Mapa No.16:	Ubicación de los 28 cantones pre-seleccionados
Mapa No.17:	Los 3 cantones seleccionados

Listado de figuras

Figura No.1:	Diagrama de lo interno y entorno de lo local
Figura No.2:	Esquema conceptual de la organización de la investigación
Figura No.3:	Inmigración intra-provincial hacia Cayambe desde zonas urbanas de otros cantones
Figura No.4:	Inmigración intra-provincial hacia Cayambe desde zonas rurales de otros cantones
Figura No.5:	Organigrama del Gobierno Municipal de Cayambe 2002
Figura No.6:	Inmigración intra-provincial desde zonas urbanas de Naranjal y de otros cantones
Figura No.7:	Inmigración intra-provincial desde zonas rurales de Naranjal y de otros cantones
Figura No.8:	Organigrama del Municipio de Naranjal 2003
Figura No.9:	Inmigración intra-provincial desde zonas urbanas de Pastaza y de otros cantones
Figura No.10:	Inmigración intra-provincial desde zonas rurales de Pastaza y de otros cantones
Figura No.11:	Organigrama del Municipio de Pastaza

Listado de siglas

AFC	Asociación de Floricultores de Cayambe
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
CC	Casa Campesina
CELCADEL	Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales
CEN	Corporación Editora Nacional
SENAIM	Centro Nacional de Acuicultura e Investigaciones Marinas
CERLAC	Centre for Research on Latin America and the Caribbean
CIUDAD	Centro de Investigaciones Urbanas de Arquitectura y Diseño
CODENPE	Consejo de Desarrollo de la Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONEFA	Consejo Ecuatoriano de la Fiebre Aftosa
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CORDES	Corporación de Estudios para el Desarrollo

DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
EMAPAC	Empresa Municipal de Agua Potable de Cayambe
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas
GMC	Gobierno Municipal de Cayambe
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HCPP	Honorable Consejo Provincial de Pastaza,
IDRC	International Development Research Centre
IEDECA	Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IGM	Instituto Geográfico Militar
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFODEM	Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal
INNFA	Instituto Nacional del Niños y la Familia
IPGH	Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Sección Ecuador
IULA	Unión Internacional de Autoridades Locales
ODEPLAN	Oficina de Planificación
OIKOS	Corporación de Gestión Tecnológica y Científica sobre el Ambiente
ONG	Organización no gubernamental
OSG	Organización de Segundo Grado
ORSTOM	Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación
PDSCH	Programa de Desarrollo Social del Centro Histórico
PGU	Programa de Gestión Urbana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEPINE	Proyecto para el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SICA	Sistema de Indicadores Agropecuarios
SIDENPE	Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social
UNOPAC	Federación de Organizaciones Populares de Ayora – Cayambe