

Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2023

Tesis para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas

LA LÓGICA DEL CONTEXTO PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA  
ECONÓMICA A NIVEL LOCAL, EL CASO DEL GAD PARROQUIAL RURAL DE  
TURI 2017-2023

Yunga Guamán Juan Pablo

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Díaz Ramírez Julia Helena, Izquierdo Merino Juan Diego

Quito, julio de 2024

## **Dedicatoria**

A Miguel Ángel, mi padre.

A María Rosa, mi madre.

A toda mi familia

## Índice de contenido

Resumen .....	7
Agradecimientos .....	9
Introducción .....	10
Hipótesis .....	11
Objetivos.....	11
Capítulo 1. El asunto de la política pública.....	13
1.1 La política pública .....	13
1.2 El análisis de las políticas públicas .....	14
1.2.1 Neoinstitucionalismo .....	15
1.2.2 Neoconstitucionalismo sociológico.....	17
1.3 Modelos de política .....	20
1.3.1 Políticas <i>Top-down</i> .....	20
1.3.2 Políticas <i>Botton-up</i> .....	21
1.4 Gobernanza .....	22
1.4.1 Gobernanza democrática .....	22
1.5 El diseño de la política .....	23
1.6 El problema en el diseño.....	25
1.6.1 La construcción social en el diseño de la política .....	27
1.6.2 Instrumentos de diseño de la política .....	29
1.7 Enfoque de redes de política .....	30
1.7.1 Modelo dialéctico .....	33
1.7.2 Modelo ideacional .....	34
1.8 Metodología.....	36
1.8.1 Caso de estudio único .....	36
1.8.2 Métodos mixtos .....	37
1.8.3 Redes y Grafos .....	39
Capítulo 2. Antecedentes históricos del desarrollo.....	41

<b>2.1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>41</b>
<b>2.2</b>	<b>Nociones teóricas del desarrollo económico.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.1</b>	<b>La teoría de la modernización .....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.2</b>	<b>La teoría de la dependencia.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.3</b>	<b>La teoría del sistema mundo .....</b>	<b>45</b>
<b>2.2.4</b>	<b>La teoría neoinstitucional.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2.5</b>	<b>La teoría de la globalización .....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.6</b>	<b>La teoría de desarrollo sustentable.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3</b>	<b>La noción de desarrollo en la región Latinoamericana .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.1</b>	<b>La teoría estructuralista .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Teoría de la dependencia .....</b>	<b>52</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Teoría de la globalización.....</b>	<b>53</b>
<b>2.4</b>	<b>Nuevas políticas mediante el socialismo del siglo XXI: contextos e ideas hacia el desarrollo sustentable .....</b>	<b>57</b>
<b>2.5</b>	<b>El contexto político y las ideas para el desarrollo económico en el Ecuador .....</b>	<b>60</b>
<b>2.6</b>	<b>El análisis de la red de desarrollo económico a nivel macro .....</b>	<b>64</b>
<b>2.7</b>	<b>Conclusiones preliminares .....</b>	<b>69</b>
<b>Capítulo 3.</b>	<b>El contexto a nivel local.....</b>	<b>71</b>
<b>3.1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2</b>	<b>Caracterización territorial: la parroquia Turi.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Delimitación comunitaria .....</b>	<b>74</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Población y ocupación en la provincia del Azuay .....</b>	<b>75</b>
<b>3.2.3.</b>	<b>Población y ocupación en la parroquia Turi .....</b>	<b>78</b>
<b>3.3</b>	<b>Las ideas programáticas para el desarrollo nacional .....</b>	<b>81</b>
<b>3.3.1</b>	<b>El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.....</b>	<b>81</b>
<b>3.3.2</b>	<b>El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.....</b>	<b>83</b>
<b>3.4</b>	<b>El proceso del diseño de la política pública a nivel local: ideas y controversias .....</b>	<b>83</b>
<b>3.4.1</b>	<b>El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2015-2019 en el Gad parroquial de Turi.....</b>	<b>84</b>
<b>3.4.2</b>	<b>El componente político-institucional a nivel local .....</b>	<b>86</b>

3.4.3 El componente económico y productivo a nivel local.....	88
3.4.4 El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2019-2023 del Gad parroquial de Turi .....	89
3.4.5 El componente político institucional.....	91
3.4.6 El componente económico y productivo.....	93
3.5 Controversias entre las políticas públicas nacionales y locales.....	96
3.5.1 Controversias para el diseño de la política para el componente político-institucional del Gad de Turi .....	102
3.5.2 Controversias para el diseño de la política para el componente económico del Gad de Turi.....	103
3.6 La red general de los actores políticos de Turi: a partir de la construcción social. ....	105
3.6.1 Análisis de la construcción social de los actores .....	111
3.7 La red a partir de la construcción social de los actores.....	113
3.8 La red general, relaciones e ideas pragmáticas.....	116
Capítulo 4. El proceso del diseño desde la perspectiva jerárquica.....	120
4.1 Introducción .....	120
4.2 Los contextos y temporalidades: el framing de las políticas locales a partir de las políticas del gobierno central .....	121
4.3 La jerarquización de las políticas públicas nacionales: la falta de coordinación en el proceso de instrumentación para el diseño de las políticas públicas a nivel local.....	126
4.3.1 Modelo de gobierno con enfoque <i>Top-down</i> .....	126
4.4 Las necesidades, problemáticas y prioridades del Gad parroquial de Turi. ....	128
4.5 Las necesidades, problemáticas y prioridades del Gad de Turi para el diseño de las políticas locales.....	131
4.6 El fallo en el diseño: las ideas y controversias a partir del framing de las políticas nacionales con las políticas locales.....	136
4.7 Fallo en el diseño de políticas a nivel local: Las ideas y controversias.....	137
4.8 Conclusiones preliminares .....	141
Conclusiones.....	145
Referencias .....	151

## **Lista de Ilustraciones**

### **Tablas**

<b>Tabla 3.1. Comunidades de la parroquia Turi .....</b>	<b>74</b>
<b>Tabla 3.2. Políticas de los planes nacionales y políticas locales del Gad de Turi....</b>	<b>96</b>
<b>Tabla 3.3. Actores estatales y no estatales .....</b>	<b>107</b>
<b>Tabla 3.4. Tipología de actores locales .....</b>	<b>111</b>

### **Gráficos**

<b>Grafico 3.1. Población de la provincia del Azuay .....</b>	<b>76</b>
<b>Grafico 3.2. Ocupación económica del Azuay.....</b>	<b>77</b>
<b>Grafico 3.3. Población total y ocupación económica por sexo en Turi.....</b>	<b>78</b>
<b>Grafico 3.4. Población económicamente activa de Turi.....</b>	<b>79</b>
<b>Grafico 3.5. Actividades económicas de Turi.....</b>	<b>80</b>
<b>Grafico 3.6. Afinidad de los actores con el Gad de Turi .....</b>	<b>113</b>

### **Ilustraciones**

<b>Ilustración 2.1. Red macro del desarrollo económico .....</b>	<b>65</b>
<b>Ilustración 3.2. Mapa de la parroquia Turi .....</b>	<b>73</b>
<b>Ilustración 3.4. Red de general de actores a nivel local.....</b>	<b>115</b>
<b>Ilustración 3.5. Redes de actores a nivel local.....</b>	<b>117</b>

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Juan Pablo Yunga Guamán, autor de la tesis titulada “La lógica del contexto para el diseño de la política económica a nivel local, el caso del Gad parroquial rural de Turi 2017-2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio del 2024.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Juan Pablo Yunga', is written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

Firma

Juan Pablo Yunga Guamán

## **Resumen**

La presente investigación trata sobre la lógica del diseño de una política pública económica y social a nivel local. Por un lado, hay autores que determinan que el proceso del diseño de determinada política pública en un contexto y tiempo determinado se ve afectada por ideas programáticas y controversias entre la diversidad de actores estatales, no estatales y no humanos. Otros autores que mencionan que el proceso del diseño de las políticas públicas tiene influencia sobre las redes de políticas que estructuran los diferentes actores políticos. En este sentido, se abarca el proceso para el diseño de la política pública económica a nivel local desde la presencia de un bagaje de problemáticas socioeconómicas.

Posteriormente se ha hecho énfasis en la ventana de oportunidades para la puesta en agenda para convertirlo en un asunto político y finalmente la formulación y resultado de la política en asunto. Sin embargo, se ha podido encontrar diversas ideas programáticas, controversias y redes de políticas en el contexto internacional, regional y nacional que impactan e inciden sobre el resultado de la política pública local.

Entonces, a fin de contribuir a la discusión teórico conceptual de la ciencia política, se realizó una investigación cuantitativa y cualitativa en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la parroquia Turi, situada en el austro ecuatoriano con una temporalidad desde el año 2017 hasta el año 2023. La investigación detalla la lógica del contexto para el diseño de la política pública económica en donde se han identificado controversias, ideas programáticas y la estructuración e institucionalización de redes de políticas entre los actores estatales y no estatales.

Como enfoque analítico, se estructura el enfoque de redes entre el modelo dialéctico de Marsh y Smith en complementación con el enfoque ideacional de Kisby. Además, el análisis de las redes de políticas fue mediante grafos mediante el software Gephi en donde se incluyen las ideas programáticas de cada red según el contexto y tiempo.

En cuanto a la metodología, se ha realizado un barrido bibliográfico sobre los enfoques ideacionales para el establecimiento de los modelos de desarrollo a nivel mundial, la región Latinoamericana y el Ecuador, dando como resultado una amplia red de actores que a través del tiempo cambian y se cohesionan. Es preciso mencionar que posteriormente se realizó una comprensión de la lógica del diseño de la política económica local entre la revisión bibliográfica con la información cualitativa-

descriptiva, en donde se determina que existió un proceso de diseño de la política económica local de manera rígida, puesto que se generaron ideas programáticas y controversias desde los actores nacionales, entre los actores estatales y no estatales a nivel local y los grupos meta. De esta manera no sólo se ha determinado bajo qué contexto, determinados actores actúan a nivel local, sino también el grado de cohesión de los actores desde sus ideas, nodos y relaciones, los cuales fortalecen e institucionalizan las redes, prevalecen en el tiempo con la capacidad de incrementarse dentro del proceso del diseño de las políticas públicas a nivel local.

**Palabras claves:** el diseño de la política pública, ideas programáticas, controversias, redes de políticas, Gephi, Gad parroquial de Turi, desarrollo económico rural.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, agradezco a FLACSO Ecuador por la oportunidad de poder encarrilarme a cumplir una meta personal y poder seguir forjándome como profesional.

Agradezco a cada uno/a de la y los docentes de la Maestría de investigación en políticas públicas, quienes desde su conocimiento enriquecedor y su vocación han contribuido a ampliar mis conocimientos y donde además se han forjado amistades.

Agradezco a mi asesora de tesis María Belén Albornoz por todo su apoyo brindado desde el primer día hasta el último día de este trayecto de la tesis. Agradecido por sus conocimientos, paciencia, confianza y su tiempo que han facilitado llevar a cabo la investigación de tesis, gracias infinitas María Belén.

Agradezco a las exs autoridades del Gad parroquial de Turi por la apertura para poder realizar el levantamiento de información del proceso de investigación de tesis.

Agradezco su tiempo y amabilidad que a partir de sus conocimientos se logró recopilar información importante para la investigación.

Agradezco el apoyo de mi familia para poder cumplir este logro personal, que sin Uds. no hubiera sido posible cumplir esta meta importante en mi vida. También a Paola por el apoyo brindado en todo el camino de estudios en FLACSO.

## Introducción

En la presente investigación lo que desea saber es de qué manera el diseño de determinada política está acompañada de varias causales. Por ende, es de suma importancia comprender qué ocasiona que el diseño se dé o qué causales están inmersas dentro de la lógica del diseño. Por ello resulta tener cuidado al investigar el diseño, pues implica una suerte de sendero de la política en donde las ideas programáticas y las controversias afectan tanto sobre el proceso del diseño de la política pública como en la estructuración de las redes de políticas de actores estatales y no estatales.

A nivel teórico-metodológico, la investigación se basará desde la *Policy Desing* o diseño de la política en Fontaine (2015), para comprender los procesos del diseño de la política local y los diferentes procesos que conllevan implicaciones a la política como tal. Las implicaciones contemplan: el problema social, la ventana de oportunidades-corrientes promotoras en la arena política, la puesta en agenda, la toma de decisiones y la formulación de la política (Subirats et al. 2008). Entonces dichas implicaciones podrán desprenderse, implicando un conocimiento más profundo dentro del diseño.

De modo que vincular los procesos causales a la investigación se podrá determinar cómo se concibe desde un marco internacional, regional y nacional para entender cómo y por qué se desarrollan determinadas estrategias para la creación de acciones entre actores e instituciones estatales nacionales, locales, privadas y de la sociedad civil en un contexto determinado (Fontaine 2015a). La *Policy Desing* como enfoque teórico de análisis permite entender el diseño de una política pública con una visión diversa desarrollada desde el paradigma del Neoinstitucionalismo sociológico en la que toman protagonismo las instituciones, los contextos, las controversias, las ideas programáticas y la formación de redes de políticas para el análisis del diseño (Fontaine 2015; García 2013).

Sobre el enfoque de redes, se entiende a la red como un sistema de actores en donde actores públicos, privados y no estatales actúan en determinado contexto, interaccionan en el proceso del diseño de la política, la instrumentación, estructurando redes de políticas (Bressers y O'Toole 2005; Marsh y Smith 2000; Dowding 1995). De esta manera, desde el modelo dialectico las redes combinan grados de relaciones, interconexiones y cohesiones de los actores a partir de arreglos formales e informales en determinado modelo de gobierno (Bressers y O'Toole 2005; Kooiman 2004; Peters y Fontaine 2022). Así también, desde el modelo ideacional, existen creencias o ideas

programáticas que permiten estudiar el establecimiento de las redes, los grados de relación y el grado de cohesión de los actores humanos y no humanos, lo cual impactan sobre el resultado de las políticas (Kisby 2007; Zurbriggen 2003). En este sentido, es imperante emprender un estudio de las redes de políticas desde las ideas programáticas y las controversias en donde existen actores que participan en el proceso del diseño de la política pública (Zurbriggen 2003; Galarza 2022).

Para ello, se acogerá como objeto de estudio al Gad parroquia de Turi y su política económica en aras del desarrollo económico-social. La temporalidad abarca desde el año 2017 hasta el año 2023. En este sentido, se realiza un estudio de dos períodos de gobierno, entre el período de gobierno 2015-2019 y el período de gobierno 2019-2023 con el fin de comprender la lógica del proceso del diseño de la política económica-productiva en la cual se formula una política pública local en aras del desarrollo socioeconómico de la parroquia Turi a partir del desarrollo sostenible.

De este modo, el proyecto de investigación busca analizar el contexto para el diseño de la política de interés (como variable dependiente), enfocado dentro de este en las controversias, las ideas programáticas de los actores estatales y no-estatales y la estructura de las redes de políticas (como variables independientes) para el diseño de la política económica en los años 2017-2023. Finalmente, se plantea la siguiente pregunta de investigación. ¿En qué contexto se desarrolla el diseño de la política económica del Gad parroquial rural de Turi para alcanzar el desarrollo económico-social de la parroquia Turi?

### **Hipótesis**

El diseño de la política económica local del Gad parroquial de Turi se diseña de manera rígida, lo cual genera una diversidad de ideas programáticas y controversias entre los actores estatales, los actores no estatales y los grupos meta en determinados contextos y temporalidades. Volviéndose inviable lograr diseñar una política local que garantice el desarrollo económico-social de la parroquia Turi de manera eficaz y eficiente.

### **Objetivos**

#### **Objetivo general**

Entender desde el contexto la lógica del diseño de la política pública económica del Gad parroquial rural de Turi, período 2017-2023.

### **Objetivos específicos**

1. Explorar la influencia del contexto histórico internacional, regional y nacional para el diseño de la política económica del Gad parroquial rural de Turi.
2. Identificar las controversias, las ideas de los actores estatales y no-estatales y el establecimiento de las redes en el diseño de la política económica del Gad parroquial rural de Turi.
3. Explicar la relación entre las ideas programáticas del gobierno central y las del GAD parroquial de Turi para mostrar la estrategia jerárquica del diseño de la política.

## **Capítulo 1. El asunto de la política pública**

A continuación, se presenta el contenido teórico en torno a la política pública. En este sentido, se expone el sustento teórico-científico sobre el asunto de la política pública como ciencia para poder emprender la presente investigación de tesis, en este caso sobre el contexto del diseño de políticas públicas a nivel local.

### **1.1 La política pública**

Para esta primera parte es necesario distinguir los conceptos de la política pública en donde diversos autores han contribuido a tener una diversidad de conceptos e implicaciones sobre las políticas públicas. Desde el occidente se critica la forma de cómo se concibe el término de “política”, puesto que existen traducciones en la lengua latina que no interpreta los diversos conceptos de política (Parsons 2008 en Jaime et al. 2013; Roth 2002). De esta manera existen tres acepciones españolas traducidas del inglés para poder partir de una diversidad conceptual de la política y en donde se podrá adoptar en base a una definición, una rama para el estudio de la política (André Roth 2002).

Entonces Roth, empieza a comprender el primer término de la política se relaciona a la *Polity* que implica el ámbito del gobierno de las sociedades humanas. El segundo término de la política está relacionado con las *Politics* que es la actividad de organizarse y de luchar por el control del poder en un sentido partidista. Finalmente se llega al tercer término, que es el concepto más generalizador y global para usarse en las traducciones latinas, este término de la política está ligado con el término inglés de la *Policy* que significa la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas o estatales (André Roth 2002).

De este modo, de este último concepto de la *Policy* se desagregan componentes para entenderlo de mejor manera en relación a la política pública como tal. En primera instancia la política pública involucra la producción normativa y, por otro lado, en la política pública se desarrollan actividades políticas y administrativas. La primera al ser de carácter normativo, está compuesta de planes, leyes, resoluciones, decretos, acuerdos, ordenanzas, etc.; mientras que a la segunda por ser parte de la acción social la componen una diversidad de actores, políticos, autoridades públicas y la sociedad civil en general, a partir de discursos, ideas, textos, nombramientos, etc. (André Roth 2002).

Entonces, a partir del paradigma de la *Policy* se necesita comprender a la acción política y administrativa para la asignación de propósitos y programas de manera crítica y no desde intereses de determinados actores (Nelson 2001). Estudiarlo, implica nuevos modos de conocimiento de la acción pública Lasswell (2008); partiendo de la política pública como el conjunto de elementos y procesos; una creación gubernamental para lograr objetivos en la sociedad, como un sentido más político y administrativo (Hecló y Wildausky 1974 en Roth, 2014).

Otros autores la definen como sucesivas respuestas del estado ante un problema social; de iniciativas, decisiones y acciones políticas ante problemas sociales para convertirlas en algo manejable; con el propósito de realizar objetivos de interés público de manera eficiente y eficaz (Salazar 1999; Vargas 1999 en Roth 2002). Lasswell (2008), lo entiende como el conjunto de disciplinas que explican por procesos de elaboración y ejecución de las políticas, identificar datos e interpretaciones de problemas. Por ende, estudiarlas es ir más allá de resoluciones, de los objetivos rígidos y sin discusiones (Subirats et al. 2008).

De igual manera, implica ir más allá de la noción del ciclo de la política; para no caer en un enfoque tradicional y racionalista (Jones, 1978 en Roth 2002). Como parte de la política pública se desea abarcar al diseño de la política como parte necesaria para determinar un posible fallo o éxito de una política; puesto que la política pública se vuelve compleja pero imperante de estudiar al estar compuesta de un conjunto de elementos y procesos de creación tanto intelectual de los formuladores, pero también una parte empírica en el que se vinculan a actores no estatales (Paradela 2019; André Roth 2002).

## **1.2 El análisis de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas según Lasswell (2008), implica tener varias perspectivas para su análisis. En este sentido la Ciencia Política o *Policy Science* implica un conocimiento desde el interior en donde se dan procesos para el resultado de una política (Lasswell 2008). Entonces emprender el análisis de las políticas públicas implica comprender el estado mismo de las políticas, en donde se indagan acciones y decisiones estatales, los procesos que se desencadenan en determinado contexto y tiempo (Beach 2020).

En este modo, el análisis de las políticas públicas en la actividad académica y profesional se usan múltiples métodos de investigación y argumentos para poder producir y transformar la información para resolver problemas del conocimiento de las políticas públicas como parte de la ciencia social (Dunn, 1981 en André Roth 2002). Entonces para llevar a cabo el conocimiento científico se deberá producir y utilizar el conocimiento que se obtiene sobre las cuestiones del Estado mediante metodologías rigurosas, con un argumento racional y sistémico.

Por otro lado, Lasswell (2008, 102), entiende al análisis de las políticas públicas como el acumulado de disciplinas que se encargan de explicar los procesos tanto de la elaboración como de la ejecución de las políticas, como actividades, se encargan de localizar e interpretar los datos más relevantes para los problemas reales y en un tiempo determinado. Pero también en dichos procesos es importante determinar el nivel de democracia en medio de las decisiones públicas y en los procesos sociales de donde emergen las problemáticas y los actores de políticas.

Entonces para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas se deberá tener presente una perspectiva cognoscitiva a grosso modo de la acción del Estado y los demás actores que se encuentran inmersos en las decisiones públicas. En donde al tener una postura analítica desde una perspectiva sociológica, también se deben considerar las demandas públicas, la identificación de intereses, las necesidades, las perspectivas y las aspiraciones sociales que actúan a partir de valores y donde llegan a ser una de las partes decisorias del resultado de determinada política (Jaime et al. 2013; Fontaine 2015a).

Desde esta perspectiva analítica, en donde se resalta la importancia del análisis de las políticas públicas, se puede emprender el conocimiento científico al estudiar los modos de gestión pública que se realiza desde un gobierno central hasta diversos niveles de gobierno y, por ende, nuevos modos de ejercer la gobernanza (Fontaine 2019; 2015c). A continuación, se toma una posición teórica para poder entender qué perspectiva analítica se va a considerar para analizar las políticas públicas a nivel local.

### **1.2.1 Neoinstitucionalismo**

En la década de 1980 se ampliaron los enfoques teóricos para al análisis de políticas públicas mediante tres paradigmas: el racionalista, el cognitivista y el neo-institucionalista (Fontaine 2015c). Entonces se parte del Neoinstitucionalismo en

Lasswell (2008), como un paradigma en la que se pueden ejercer nuevas formas de conocimiento para la ciencia política en las que se puede realizar nuevos modos de realizar estudios sobre la acción pública en el nuevo contexto del Estado democrático. Dentro de este paradigma, cuenta con el aporte de la economía, la historia y la sociología a las cuales cada una en el análisis de las políticas responden a determinados problemas y soluciones (Immergertun, 1998; Kuhn, 1971 en Fontaine 2015b).

En Fontaine (2015b), el neoinstitucionalismo partió de viejo institucionalismo, en las que su aporte apunta a que las instituciones sean nuevamente importantes para el análisis de las políticas públicas, es decir como variables independientes. De este modo para Fontaine (2015b), es importante considerar a las instituciones como variables independientes, las instituciones e intereses, las instituciones y las ideas, y las instituciones y los paradigmas de políticas que pueden incidir sobre las decisiones políticas. De este modo ahora se pone énfasis en la acción colectiva y los aspectos teóricos y metodológicos, además de compartir la concepción general de que las instituciones determinan la conducta de los individuos (García 2013; Subirats et al. 2008).

Dentro del Neoinstitucionalismo existen tres importantes distinciones a considerar. Existe el Neoinstitucionalismo histórico, el Neoinstitucionalismo económico, el Neoinstitucionalismo sociológico pero que además existen otros tipos de nuevos institucionalismos con sus respectivas consideraciones teóricas (Fontaine 2015c; Vargas 2008b; Rivas 2003; Córdova 2017). Cada uno de las distinciones dentro del neoinstitucionalismo tiene sus diferentes interpretaciones y objetivos para el análisis de las políticas públicas, además de relacionarse entre sí, pero que nos llevará a un modo diferente de entender a las políticas públicas (Rivas 2003; Fontaine 2015c).

De este modo, desde el paradigma Kuhniano toma importancia la investigación basados en reglas, métodos y logros científicos para la creación de nuevos conocimientos (Córdova 2017). En cuanto al neoinstitucionalismo histórico, este hace énfasis en cómo funcionan las instituciones y sus procesos para determinar si el Estado es una entidad o un sistema organizativo; pero también el control social que se ejerce sobre el Estado sobre su gestión pública. También se hace un énfasis en el análisis del cambio institucional como un lógico proceso de la dependencia de la trayectoria o *path dependence* en donde la trayectoria de las instituciones se modifica en un determinado tiempo y contexto (Pierson 2000; Mahoney 2000 en Fontaine 2019). Entonces existirá

una transformación inherente, variando la voluntad política y la ideología funcionalista de las instituciones por la ventana de oportunidades dadas por las nuevas secuencias históricas (Fontaine 2019).

En cuanto al neoinstitucionalismo económico, este se refiere al costo-beneficios, oferta-venta o al monto de transacción que se le pueda asignar a un proceso de política, es decir de un proceso de intercambio comercial en la cual se le agrega un valor producto de negociaciones (Fontaine 2019). En este sentido, existirán negociaciones en un contexto dado y en un ambiente coyuntural en donde desde una óptica económica, existen acciones de diversos actores formales como las instituciones del Estado, el gobierno, el sistema de administración pública, etc., además de actores no formales como del sector empresarial y de representantes de la sociedad. Dentro de estas relaciones que se establecen existirán reglas de juego formales dadas desde la legitimidad de la ley, las normas o reglamentos, pero también de reglas inherentes que se dan por el establecimiento de relaciones entre los diferentes actores, a la vez que se podrán dar ambientes de contradicciones, debates, etc., en sí problemas para poder proyectar las mismas metas y objetivos. En este sentido las instituciones podrán actuar según intereses a partir de la elección racional que bien se pueden heredar, de la explicación de conductas según determinado actor pertenece a su institución, entonces los costos de transacción podrán determinarse por conductas individuales para trasmitirlas hacia la colectividad y establecer las reglas de juego (Fontaine 2019). Entonces el neoinstitucionalismo económico también puede ayudarnos a explicar la existencia de las instituciones desde una perspectiva cuantitativa, en donde el paradigma del neoinstitucionalismo en un sentido positivista de la mano de la elección racional, genera explicaciones de las prácticas del Estado mediante el servicio público (Fontaine 2019)

### **1.2.2 Neoconstitucionalismo sociológico**

Pero en relación a la presente investigación, se basará desde el Neoinstitucionalismo sociológico en las que las instituciones vuelven al centro de importancia en los procesos de las políticas (March y Olsen 1989 en Fontaine 2015b). Entonces con el Neoinstitucionalismo sociológico, las instituciones del Estado toman importancia en el análisis de políticas en un sentido pragmático, en donde las instituciones del Estado ejecutan y realizan acciones (Lowdes y Roberts 2013 en Fontaine 2015b).

Diversos autores han desarrollado más trabajos por clasificar otros tipos de neoinstitucionalismos desde la perspectiva sociológica (Fontaine 2019). Las tipologías se pueden clasificar en un neoinstitucionalismo normativo, empírico y de redes, en donde se evidencian modos de interacción entre individuos y grupos que estructuran las conductas políticas (Lowndes 1996; Peters 2003 Fontaine 2019). Además, desde los trabajos de Schmidt en Vargas (2008), se establecen otros paradigmas, el neoinstitucionalismo discursivo donde se analizan los significados, las ideas y narrativas que explican, deliberan o legitiman la acción política. Finalmente, el neoinstitucionalismo feminista ayuda a comprender la forma en cómo se estructuran las normas de género e inciden en las instituciones, además cómo los procesos de las instituciones construyen y mantienen lógicas de dominación de un sexo dentro de un sistema patriarcal (Freidenberg 2020; Lowndes 2010 en Fontaine 2019).

Entonces para el Neoinstitucionalismo sociológico las instituciones son relevantes para el estudio de las políticas públicas porque promueven una visión común tanto del entorno o contexto, los factores subjetivos y factores culturales que afectan el comportamiento de los individuos a la hora de tomar decisiones (Fontaine 2019). Esta noción parte de la ideología de que los individuos dependen de la concepción del mundo y su cultura, en grosso modo para determinar su accionar (March y Olsen 1995 en Fontaine 2019). Entonces si las instituciones ofrecen modelos cognitivos para establecer identidades y preferencias que mantengan a los actores de la sociedad, el neoinstitucionalismo sociológico hace hincapié en la dimensión normativa de las conductas mediante la adecuación de reglas colectivas entre los actores (Peters 2003; Lowndens 2010 en Fontaine 2015b).

De modo que dentro de las reglas de juego se puede observar interacciones institucionales o de actores estatales y no estatales y demás colectivos (Fontaine 2015c; 2019). De este modo las instituciones toman importancia ya que en el proceso de diseño podrán aparecer varios niveles de gobierno, sub y supra-nacionales, así como la participación e intervención de actores no-estatales, ya sean estos del ámbito económico o actores sociales en el proceso político (Pierre y Peters 2000 en Fontaine 2015b). Consecuentemente, dentro de las interacciones se podrá identificar la forma de cómo las instituciones afectan las preferencias o identidades de los actores estatales y no estatales (Córdova 2017).

Esto conlleva a discutir sobre la gobernanza democrática en los diferentes niveles de gobierno, actores transnacionales y los actores locales (Aguilar 2020; Kooiman 2004). Por ende, el analizar el contexto de una política en la que se tome en cuenta las controversias, reglas de juego, las relaciones e interacciones de los diferentes actores donde se pueden forjar redes, permite comprender al diseño de la política (March y Olsen, 1984 en Fontaine 2015b; 2019).

Aquí entramos entonces a una forma especial de ver y analizar los procesos de las políticas públicas en un sentido sociológico. Puesto que al fijarnos en las instituciones formales e informales entramos a su modo de estructuración para realizar acciones de regulación, formas de establecerse relaciones, relaciones de poder y reglas de juego (Fontaine 2015c; 2015a). De manera desagregada, en las regulaciones se podrán encontrar creencias y valores inmersos en la cultura, en la que se determinan lineamientos conductuales adecuados y no adecuados de cada individuo de la sociedad, las instituciones y los modos de actuación a partir de intereses, así como de la presencia de conductas formales e informales (Fontaine 2015c).

Una vez establecido los análisis de las políticas públicas desde una perspectiva analítica a través del neoinstitucionalismo sociológico se puede seguir desagregando los estudios de las instituciones al determinar los modos de diseño de una política en cuestión que predominan en un contexto y espacio establecido (Fontaine 2015a; 2019). En consecuencia, se deberá incluir los modelos de gobierno establecidos en el proceso que se diseña una política, en donde destaca una suerte de reglas de juego entre los actores de política que actúan en la toma de decisiones (Fontaine 2015a; 2010).

De modo que determinar el tipo de modelos de procesos políticos se podrá polarizar entre un modelo jerárquico-unilateral o *Top-down* en donde se encuentran determinados actores en la toma de decisiones, o si se trata de un modelo horizontal-multinivel o *Bottom up* en donde se incluye la participación de diversos actores gubernamentales y no- gubernamentales en la toma de decisiones. Por ende, en los análisis de políticas es imperante considerar y determinar si los actores que se encuentren inmersos en el diseño de la política actúan de manera participativa y/o democrática o si se trata de un proceso plagado de intereses individuales con actores hegemónicos para determinar un resultado de política (Fontaine 2010).

### **1.3 Modelos de política**

El investigar sobre el diseño de las políticas pública implica un reto grande al investigar sobre políticas arbitrarias o democráticas, de procesos en los que se establezcan relaciones entre los actores -públicos, privados y sociales- de manera participativa o procesos competitivos en donde se hace fuerte un proceso jerárquico (Fontaine 2019; Albornoz y Pérez 2020).

En este sentido, el diseño de la política permite entender cómo desde un conocimiento social se integran problemas en la toma de decisiones para las autoridades o formuladores de políticas (Jasanoff 2004 Strasshelm y Kettunem 2014 en Albornoz y Pérez 2020). Entonces en la formulación de las políticas pueden existir diferentes posturas y perspectivas desde la concepción de un problema y en la agenda, entre el mando electoral, del interés general de la sociedad, los responsables políticos y los funcionarios públicos quienes definen una política pública (Fontaine 2015a).

De modo que las estrategias de arriba hacia abajo *Top-down* y de abajo hacia arriba *Bottom-up* que implementen los formuladores de política tiene impactos en el resultado del diseño de la política (Albornoz y Pérez 2020). Esto en sentido de que el diseño de las políticas involucra una parte política y la visión social de los actores sociales (Hall 1993; Peters 2018; Skogstad 2011 en Albornoz and Pérez 2020). De esta manera, se puede incluir al estudio de las políticas los enfoques de arriba hacia abajo *top-down* y de abajo hacia arriba *bottom-up*, para entender bajo que perspectivas de gobernanza colectiva o unilateral actúan los formuladores de políticas (Albornoz y Pérez 2020; Aguilar 2010).

#### **1.3.1 Políticas *Top-down***

Desde Sabatier (1986), el modelo de política de arriba hacia abajo o *Top-down* es de carácter jerárquico, con un dominio especial de la toma de decisiones por parte de los burócratas. Entonces el enfoque de arriba hacia abajo corresponde a un proceso de toma de decisiones bajo la perspectiva única o unilateral de las autoridades o formuladores de políticas (Pressman y Wildavsky 1973 en Arbeláez 2021; Revuelta 2007).

Entonces en la formulación de determinada política se podrá analizar y descifrar el dilema en que se encuentra el proceso de diseño de la política en el momento de explicar bajo que perspectiva del accionar de las autoridades se decide, se hace y se marca del destino de la política (Fontaine 2015a). En el caso de un modelo de política

unilateral existe una jerarquización desde la concepción y definición de los problemas públicos, producto de los procesos políticos, negociaciones partidistas, posturas de las autoridades o hacedores de las políticas para establecer relaciones de arriba hacia abajo (Fontaine 2015a).

Esto implica que el hacedor y otros actores de las políticas tiene un dominio y control sólido de la dirección de las políticas desde su diseño hasta la implementación (Revuelta 2007). Tener en cuenta este enfoque al estudio sobre las decisiones tomadas en la política aportan el entendimiento si una política ha tenido los suficientes mecanismos de coordinación equitativa, abarcando e incluyendo los recursos necesarios para resolver problemas reales de la sociedad (Arbeláez 2021).

### **1.3.2 Políticas *Botton-up***

El modelo de política de abajo hacia arriba o *Botton-up* tendría relación con la democracia contemporánea, en donde las políticas serán construidas de manera ascendente entre los diversos actores políticos con el fin de construir acuerdos mutuos y no desde una imposición basada en la burocracia (Aguilar 2010). Entonces este modelo nace como crítica al modelo *Top-down* centrándose desde los niveles más bajos de los procesos de las políticas, comprendiendo de manera general las formas de organización desde las bases de la sociedad hasta los niveles más altos donde se encuentran los tomadores de decisión y funcionarios públicos (Revuelta 2007).

La crítica emerge de una explicación en grosso modo porque para el diseño de la política importa la presencia de los actores externos al sistema estatal (Fontaine 2015a). Los actores externos o no-estatales los pueden integrar grupos sociales de interés, redes y comunidades políticas, los medios de comunicación, etc., en donde al hablar del proceso del diseño de la política, la concepción del problema va de la mano de ambientes de movilización social, de la negociación entre actores con poder legislativo y ejecutivo, etc.; es decir de un proceso en donde es importante vincular y considerar a los actores estatales o no-estatales en la toma de decisiones (Fontaine 2015a).

Lo primordial de este enfoque entonces es la comprensión de las instituciones formales y no formales, en donde se establecen relaciones entre quienes formulan las políticas, los grupos de incidencia y los beneficiarios de la política (Revuelta 2007). La perspectiva de abajo hacia arriba analiza la multitud de actores que interactúan en los diversos niveles operativos en torno a los problemas sociales hasta el asunto de la

política. A su vez se resalta la importancia del apoyo de los grupos de interés y soberanos por la necesidad de mantener el apoyo político a lo largo del proceso (Sabatier 1986).

#### **1.4 Gobernanza**

La gobernanza tiene un nuevo sentir conceptual a partir del año 1975, en el que se expone su crisis ante la Comisión Trilateral y demandando su concepción moderna (Crozier et al. 19875 en Fontaine 2010). De este modo la gobernanza contemporánea implicaría desafíos contextuales, sociales y de funcionamiento para su entendimiento en la gestión público y por ende, su importancia dentro de los procesos de la política pública (Fontaine 2010). Pero hay que resaltar que la gobernanza esta acogida por la gobernabilidad en donde existen procesos de ajuste ante los nuevos sistemas sociopolíticos (Fontaine 2010; Aguilar 2010).

Entonces la gobernanza es el modelo que emerge en medio de los procesos a partir del esfuerzo de los actores -económicos, sociales y políticos- en el acto de gobernar o en definir las reglas del juego para un gobierno (Kooiman 2004). Entonces la gobernanza se vuelve un instrumento para entender el funcionamiento del sistema social y político en donde se establecen relaciones e interacciones entre los actores estatales, no estatales y no institucionales (Fontaine 2010).

##### **1.4.1 Gobernanza democrática**

A partir de la definición de gobernanza, la gobernanza democrática es la representación efectiva de la diversidad de personas, grupos, actores, etc., en donde se resalta la primacía del imperio de la ley para poder legitimar las reglas del juego en el proceso de las políticas públicas (Fontaine 2010; Aguilar 2020). Por su parte, Kooiman (2004), menciona que el Estado ha evolucionado en el sentido de entablar relaciones con la sociedad que cada vez más se vuelve compleja, dinámica y diversa, mediante nuevos modos de ejercer la gestión pública mediante la perspectiva de la gobernanza democrática.

Hay que resaltar que estas nuevas concepciones sobre la gestión pública en relación a una gobernanza multinivel o democrática y participativa emerge del resultado del cambio del centro hacia las periferias, mediante relaciones institucionales negociadas entre los actores internacionales y nacionales, entre los sectores público y privado (Fontaine 2010). Entonces la gobernanza democrática hace énfasis en procesos de las

políticas públicas en donde se entablen relaciones y se consideren dentro de las redes a entre los diferentes actores estatales y no-estatales en donde toma relevancia la participación de actores individuales y colectivos de la sociedad (Fontaine 2010; Peters y Fontaine 2022).

Por ende, lo ideal sería que el Estado tenga la capacidad de equilibrar las demandas sociales y su capacidad de respuesta con todo el sistema institucional que posee. Por lo tanto, la gobernanza contemporánea democrática en el proceso de las políticas implicaría descentralizar desde el asunto de la toma de decisiones y privilegiar equitativamente la participación de los ciudadanos en todos los niveles y proceso de toma de decisiones (Fontaine 2010).

De esta manera, las políticas públicas desde su proceso de diseño podrán responder las demandas sociales para poder movilizar los recursos adecuados según los diversos contextos, además que el Estado establecería una gobernanza en redes en donde se establecen relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad como los nuevos modos de ejercer la gestión pública en donde también se relacionaría el proceso de la política pública como el diseño (Rhodes 1997; Blom Hansen 1995 en Fontaine 2015a; 2010).

### **1.5 El diseño de la política**

El proceso del diseño como variable independiente en el presente análisis de la política pública, puede abarcar desde el origen o presencia de un problema social para definir el origen de una política (Jaime et al. 2013). En el proceso del diseño también se encuentra inmerso la formación y establecimiento de la agenda en un contexto determinado para emprender las respuestas políticas, donde además es importante una voluntad política para considerar un problema como asunto público (Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Turnbull 2022).

Entonces un primer acercamiento conceptual del diseño se entiende como la consciente aplicación del pensamiento y el esfuerzo para resolver un problema (Peters 2005; Turnbull 2022). Consistiendo en explicar las características que se asume en el proceso en donde los problemas y las cuestiones públicas pueden tener la capacidad de llamar la atención de manera activa y seria para el gobierno y de cómo este los convierte en asuntos altamente potenciales para la generación o rediseño de una política pública (Elder y Cobb 1979; Jaime et al. 2013).

Entonces se podría decir que el diseño se basa en la búsqueda de mejores decisiones y desarrollar políticas con buenos resultados de manera procesal (Peters 2018 en Fontaine 2020). De modo que el proceso del diseño, se entiende como un tipo ideal que abarca un pensamiento consiente mediante cuatro elementos sistemáticos y racionales como: la causalidad, un proceso de instrumentación, de ser un proceso plagado de valores y la posterior intervención (Peters 2018 en Turnbull 2022). Dentro del proceso del diseño, se considera que es necesario que sea un proceso democrático en donde se pueda contar con una variedad de actores políticos con intereses sobre la política en cuestión, actuando desde diferentes instituciones y contextos socioeconómicos (Bazzan 2021; Capano y Howlett 2022; Peters 2005).

Además, en el proceso del diseño lo comprende la selección de medios de acción (formulación), de coordinación de agencias políticas (coordinación intersectorial) y de negociación entre diferentes y múltiples actores políticos (Fontaine 2020). Cuando nos referimos a una multiplicidad de actores políticos se consideran aparte de los actores del estado a la presencia de actores no gubernamentales tales como fundaciones, *Think tanks* o tanques de pensamiento, consultoras, organizaciones privadas, redes, grupos de interés, escuelas de políticas públicas, organizaciones internacionales públicas y privadas, etc. (Le Galés 2022). Por ende, esta parte es importante una comprensión reduccionista del diseño en donde se abarque el contexto, los actores, las instituciones, etc., de manera coordinada (Peters and Fontaine 2022; Anckar 2020; Le Galés 2022).

En el proceso del diseño existen entonces varias lógicas para el resultado de una política entre los diferentes niveles de gobierno y los actores no-estatales de la sociedad y del mercado (Fontaine 2019; 2015a). Es decir que para tener políticas públicas con mayor eficacia es imperioso una coproducción porque se puede generar un conocimiento amplio y diferenciado de los actores y grupos objetivo y, por tanto, mejores resultados de la política y sus posteriores impactos (Turnbull 2022). De este modo el diseño en la ciencia política se entiende como una orientación científica donde se explica o interpreta interacciones entre actores, el contexto y los instrumentos de las políticas (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020 en Hernández 2021).

En suma, para el diseño de la política pública se pasa por un proceso de generar opciones de qué hacer sobre un problema público que se inserta en la agenda del gobierno y se generan responsables políticas para decidir un curso de acción; pero que se debe considerar a las estructuras de poder que conectan actores, eventos y decisiones

(Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Knoke 2014). Es decir, implica desde elegir una idea de causalidad o problema antes de emprender las actividades, por lo que es imperante la confrontación política de actores en el problema previo al diseño de una política (Peters y Fontaine 2022).

En relación a la instrumentación del diseño, esta implica la selección de los instrumentos necesarios para lograr un objetivo o meta de la política en cuestión (Peters y Fontaine 2022). Así que el formular implica identificar y evaluar posibles soluciones a problemas de políticas donde existen instrumentos de diseño de políticas por considerar, denominándose taxonomía NATO a los instrumentos de diseño de política de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización que facilitan la definición de objetivos para que tengan un menor grado de fallo del diseño (Howlett 2009; Capano y Howlett 2022). Sin embargo, no solo se trataría de un proceso rígido y sistemático cuando se habla sobre la taxonomía NATO ya que también se insertan valores, selecciones y el establecimiento de relaciones, mismas que se afectan y establecen mediante relaciones de poder a partir de la participación de los actores (Linders y Peters 1990 en Turnbull 2022; Howlett, Ramesh, y Perl 2009).

Por lo que para un gobierno mediante la instrumentación sistemática y relacional a partir de interacciones, se podría hacer que las políticas realmente cumplan con sus objetivos. Pero teniendo en cuenta los mecanismos que intervienen en dicha selección y la puesta en marcha de las políticas tras la decisión de un gobierno, es imperante generar un sistema procesal de manera colaborativa y democrática entre los actores políticos y los actores externos al Estado para definir los resultados de la política (Peters y Fontaine 2022; Peters 2005).

### **1.6 El problema en el diseño**

El problema como causal sumergida en la sociedad, tiene complejidades económicas políticas, sociales, ambientales, etc. (Paradela 2019; André Roth 2002). Sobre el problema, es lo que los funcionarios deciden qué hacer y no hacer, pero también lo que el público aprueba (Hecklo 1993). En otra concepción, el problema refiere al proceso el cual determinados actores de la sociedad identifican y definen en conjunto un problema para convertirlo en un asunto público relevante (Jaime et al. 2013).

También los problemas de políticas son construcciones sociales en donde se reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb 1979; Jaime et al. 2013; Peters

2005). En consecuencia, si los problemas se encontraran inmersos en la sociedad, existen actores que tienen mayor y menor grado de poder para decidir qué problemas entran a la arena pública para entrar en la agenda de los tomadores de decisiones, determinando de este modo, el resultado de una política antes de su formulación y determinándose ganadores y perdedores del resultado de la política (Peters 2005; Ingram, Schneider, y deLeon 2010).

Sin embargo, en la agenda se dan prioridades jerarquizadas de problemas para convertirlos en objetivos de políticas, pues los objetivos del diseño combinan factores endógenos (sistema político-administrativo) y exógenos (contexto social, político y económico); mismos que determinarán el diseño de una política y en donde se puede determinar un fallo o éxito de la política (Fontaine 2015a; 2019).

Entonces, dentro del problema existen interacciones de actores que se implican para poder convertirse en propietarios o depositarios legítimos del problema para incluirse en la toma de decisiones (Gusfield, 1984 en Subirats et al. 2008). Sobre las interacciones hay que tomar en cuenta que se establecerán relaciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado (Fontaine 2015a). Pero también es importante considerar que la diversidad de actores enfrenta sus conflictos desde la diversidad de la acción racional, confrontaciones y polaridades, de este modo cada actor condicionará su visión del mundo, sus valores morales y sus demandas (Fontaine 2015a).

Aparte de las demandas de los grupos sociales, existen otras condiciones de identificación de un problema. Entonces se menciona que los problemas también se desarrollan en los debates públicos y por la existencia de conflictos entre las organizaciones sociales y las autoridades públicas (Garraud 1999 en Subirats et al. 2008). De este modo se podrá determinar que un problema se hace público el momento en el que se incluye en la agenda política para su discusión en búsqueda de una respuesta (Gusfield, 1981 en Subirats et al. 2008).

Con todas estas perspectivas sobre el problema, se pretende resaltar que en el problema público existe una variada forma de su concepción, donde están vinculados diversos actores que actúan desde su capacidad racional de la realidad. Por ende, en el proceso de las políticas públicas no se puede decir que consiste en la voluntad de un actor público, sino que entre los diversos actores en la arena pública se deba coordinar y regular la acción de los actores sociales, estatales y económicos (Fontaine 2015a). Implicando que el diseño de un dispositivo de una política pública sea de manera administrada y

descentralizando los procesos de toma de decisiones hacia los diversos actores (Massardier 2003; Hassenteufel 2008 en Fontaine 2015a).

### **1.6.1 La construcción social en el diseño de la política**

La construcción social del diseño de la política puede observarse desde el proceso de que el problema es considerado como un asunto público, es decir de una construcción social de los problemas, seguido de una clasificación social y luego el proceso del diseño de la política como tal (Subirats et al. 2008). De este modo, se han realizado estudios desde los 80`s sobre la construcción social en el proceso de diseño de la política pública (Ingram, Schneider, y deLeon 2010).

Los estudios sobre la construcción social tienen el objetivo de enfocarse en la mezcla desordenada, el cúmulo de ideas de los actores y las expresiones confusas inmersas en el proceso del diseño de una política (Ingram, Schneider, y deLeon 2010). Entonces, lo que importa es la realidad social, puesta esta no es única al interpretarse que los problemas sociales no son fenómenos neutrales (Manheim, 1936; Kunh 1970 en Ingram, Schneider, y deLeon 2010).

Entonces los autores hacen énfasis en el estudio de la construcción social en el diseño de las políticas, donde el marco de la construcción social del diseño de Ingram y Schneider combina al cognitivismo, el institucionalismo sociológico y la teoría crítica, recurriendo al estudio de las comunidades políticas y sociales como la religión, los políticos, la cultura, la historia, y otras instituciones no formales (Ingram y Schneider 2006; Manosalvas y Rave 2022). Entonces desde la comprensión de la construcción social y con la existencia de un marco analítico, se puede conocer la forma en cómo las decisiones de las políticas y la sociedad orientan cargas positivas o negativas a los grupos objetivo o grupos meta, pues estos a partir de la construcción social se convertirán en merecedores o no merecedores de los beneficios del resultado de una política (Manosalvas y Rave 2022; Ingram, Schneider, y deLeon 2010).

Para Ingram y Schneider los beneficios o cargas a los grupos objetivo de una política depende de la construcción positiva o negativa que mantengan los tomadores de decisiones con un alto poder sobre los resultados y según su concepción política sobre los grupos meta. También dependerá el grado de poder e incidencia de las personas o grupos sociales en la toma de decisiones, es decir que si los actores de política son de importancia para los formuladores o tienen un alto poder de incidencia, recibirán

mayores beneficios positivos; mientras que los actores con menor organización, poder de incidencia o sin organización serán grupos sociales dependientes o desviados de los beneficios del resultado de una política (Ingram, Schneider, y deLeon 2010; Manosalvas y Rave 2022).

En la construcción social por lo tanto se asignan características, prejuicios y valores a los grupos objetivo antes de la toma de decisión para la definición del problema que se incluirá en el asunto público y dar paso al diseño de la política (Ingram, Schneider, y deLeon 2010). Del mismo modo, en las construcciones sociales se podrán establecer controversias, impugnaciones y disputas por parte de los actores de interés, según el grado de interpretación de la realidad social y su legitimidad aceptada para el asunto público (Manosalvas y Rave 2022).

Esto demostraría los niveles de gobernanza democrática que se implementen en los procesos de las políticas, siendo importante considerar el nivel de participación social en la agenda, pues esta al estar plagada de intereses estará inclinada a ciertos grupos y sus cuestiones. Como consecuencia se excluirán a otros grupos sociales, convirtiéndose en una agenda sistémica que carece de una representación equilibrada de los intereses de los actores o grupos sociales alrededor de la agenda (Elder y Cobb 1979).

Por consiguiente, las políticas orientan sus decisiones sobre quienes merecen o no los beneficios al momento en que se establecen y refuerzan estereotipos (Ingram, Schneider, y deLeon 2010). Uno de las causalidades podrán ser estereotipos históricos establecidos en tiempo y espacio sobre la sociedad, teniendo aquí una importancia de analizar la construcción social a través del marco analítico que demostrará si los problemas sociales son abordados de manera objetiva y democrática considerando su vulnerabilidad histórica (Ingram y Schneider 2006; Dente y Subirats 2014).

En suma, la construcción social se presenta como un reto de análisis en el diseño en donde se interviene sobre las complejas redes de sistemas políticos sociales con el fin de entender y corregir los desequilibrios de poder, tratar de erradicar los estereotipos y las construcciones sociales (Ingram y Schneider 2006). Además, se podrán construir arenas y esferas de discusión públicos basados en la igualdad y la participación democráticas de los problemas y prioridades de la comunidad en general (Elder y Cobb 1979; Cuevas 2000).

### **1.6.2 Instrumentos de diseño de la política**

Para hablar de los instrumentos del diseño de las políticas públicas se centrará en los trabajos de Christopher Hood mediante su taxonomía NATO: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización desarrollada en 1983. No obstante, se ha desarrollado una forma de cómo analizar el proceso del diseño de las políticas públicas a través de elementos fundamentales dentro de la gobernanza democrática contemporánea y los instrumentos de diseño de las políticas públicas considerados anteriormente como una forma tecnocrática, pero que se los puede fusionar para mejorar un diseño de la política en cuestión para el logro de objetivos (Kooiman 2004; Peters y Fontaine 2022).

Se hace énfasis en los instrumentos de diseño de las políticas porque componen los elementos para poder diseñar y llevar a cabo una política específica del gobierno. En ese sentido, se hace mención a que los gobierno podrán elegir qué instrumentos utilizar para hacer frente los problemas sociales, por ende, se propone hacer un mix de los instrumentos que utilizan los formuladores de políticas para emprender y a su vez comprender el proceso del diseño y su relación con los diferentes modos de gobernanza en un espacio y tiempo determinado (Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Fontaine 2015a).

De este modo se define a los instrumentos de las políticas públicas como el conjunto o la caja de herramientas con los que dispone el Estado, en las cuales se deciden las reglas de juego a partir de la toma de decisiones al ir seleccionando los medios para cumplir con los objetivos de la política en cuestión (Howlett, Ramesh, y Perl 2009). Otro modo de concebir a los instrumentos es estableciéndoles como técnicas en donde los gobiernos realizan sus operaciones, incluyendo el proceso de búsqueda e implementación de soluciones de manera efectiva sobre los problemas sociales (Capano y Howlett 2022).

De modo que las técnicas podrán diferir a partir de ideas e intereses entre los gobernantes y gobernados, así como de factores externos en un tiempo y contexto establecido (Capano y Howlett 2022). Entonces la instrumentación está determinada por diversos impulsores o actores locales y transnacionales (Capano y Howlett 2022). En consecuencia, dentro del diseño de políticas, trascendiendo hasta la formulación e implementación de la política, se involucran actores estatales y no-estatales, ideas e intereses expuestas desde el proceso del diseño; a la espera de un resultado específico donde se forjan redes de políticas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Capano y Howlett 2022; Fontaine 2015a).

Ahora el paradigma de los instrumentos del proceso del diseño no sólo como una caja de herramientas, sino como un proceso heurístico o incrementalista para los formuladores de políticas que en dichos contextos de diseño podrán complementarse con el contexto de incertidumbre con otras fuentes de información contando con una colectividad de actores sobre la política en proceso de diseño (Hoppe 2018; 2019 en Turnbull 2022). Es decir que los instrumentos de diseño pueden encajar con el conocimiento de los actores con el fin de identificar, interpretar, entender y estructurar los problemas de manera colectiva, por cual una vez más es necesaria la participación de los actores en los nuevos contextos de la gobernanza de los problemas para el diseño (Hoppe 2010 en Turnbull 2022).

En relación a los actores Howlett, Ramesh, y Perl (2009), hacen mención también que estos están presentes de diversas formas formales y no formales en un fenómeno conocido como “multinivel” en donde los actores realizan acciones de acuerdo a las instituciones a las que pertenecen, sus ideas, intereses e interacciones. Los niveles en los que los actores podrán estar presentes es desde el nivel macro de la gobernanza, el nivel meso donde se encuentra el régimen de las políticas y a nivel micro en el sentido operativo de la política; de este modo, estos niveles afectaran de manera significativa al diseño de la política pública (Howlett, Ramesh, y Perl 2009).

En razón de esto, Howlett plantea una taxonomía NATO partiendo de Hood con el objetivo de determinar y especificar el rol que desempeñará cada uno de los instrumentos sustantivos y procedimentales para diseñar la política. La finalidad por tanto de esta propuesta es analizar las diversas herramientas de implementación compuestas de: información, autoridad, tesoro y organización. En relación al tipo de gobernanza, los instrumentos podrán ayudar a entender por qué se seleccionan determinados instrumentos en un determinado nivel de gobierno (Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Fontaine 2015a).

### **1.7 Enfoque de redes de política**

La noción de redes de políticas se empezó a utilizar para ayudar a describir y explicar partes de la acción pública. Respecto a su significado, a la red se la entiende como un sistema de actores que interactúan sobre un determinado tema, así como en un lugar determinado y con un nivel particular de intensidad a partir de las interacciones (Bressers y O'Toole 2005).

El enfoque de redes de política abarca una perspectiva de análisis a partir de la investigación de los grupos de interés de una política en cuestión desde el proceso de la vinculación en la agenda, en donde los procesos políticos están controlados por actores públicos y privados (Marsh y Smith 2000; Dowding 1995). En relación a los conceptos de instrumentos de políticas y las redes de políticas, se utiliza una tipología de las redes de política con el fin de explicar el porqué de la selección de determinados o diversos instrumentos del diseño, mismos que tendrán efecto en las características de las redes o los grupos objetivo a partir de la construcción social atribuida a los mismos (Bressers y O'Toole 2005).

Diversos autores han hecho énfasis en las redes de políticas porque constituyen una nueva forma de gobernanza en donde existe el predominio de relaciones jerárquicas, informales y descentralizadas; estableciéndose fronteras y competencia entre diversos actores, según sus intereses y grado de incidencia en el proceso de diseño de las políticas (Kenis y Schneider 1991; Streeck y Schmitter 1985 en Dente y Subirats 2014). De modo que entre la selección de instrumentos y las redes se han desarrollado propuestas para combinar los grados de interconexión y cohesión de las redes, en donde para explicarlo se pueden recurrir a contextos nacionales y sectoriales de políticas para explicar y contradecir teorías (Bressers y O'Toole 2005).

Además, las redes de políticas también son consideradas instituciones, tomando en cuenta que existen instituciones formales e informales que son clave para articular e integrar la causalidad, evaluación, instrumentación y la intervención en un solo proceso. Entonces en las redes existen relaciones entre los actores sociales y el gobierno, donde la burocracia contemporánea institucionaliza arreglos informales en el contexto de la gobernanza democrática (Kooiman 2004; Peters y Fontaine 2022).

Entonces las redes como instituciones, estas se caracterizan de reglas y, por lo tanto, afectan el funcionamiento de las redes a través de la inclusión de nuevos actores (Peters y Fontaine 2022). En tanto que las redes cuentan con los atributos óptimos para comprender la elección de instrumentos de los gobiernos con los diferentes actores para fortalecer discusiones sobre el proceso de la política (Bressers y O'Toole 2005). Cuando se refiere a las redes como instituciones, su explicación parte porque las relaciones que se establezcan pueden institucionalizarse cuando los participantes atribuyen un valor real a las conexiones y se esfuerzan por mantenerlas en caso de amenazas (Peters 2005).

En consecuencia, como en todo tipo de institución existen reglas, en el establecimiento de las redes las reglas afectan su funcionamiento (Peters 2005). En este sentido, existen 3 enfoques para analizar las redes de políticas. El primero utiliza el concepto de redes de políticas para estudiar las estructuras del gobierno, el segundo es de carácter empírico en el que se analizan relaciones entre los actores públicos y privados; y el tercero es un enfoque de análisis cualitativo en donde se analizan las interacciones entre los actores públicos y privados en la toma de decisiones (Dente y Subirats 2014).

Así mismo, el enfoque de redes presenta una perspectiva omitida para analizar las políticas públicas, que es la oportunidad de estudiar el cambio político y el impacto de la estructuración de las redes de políticas en el proceso y resultado de la política (Tacher 1998 en Dente y Subirats 2014; Bressers y O'Toole 2005). Ahora bien, para poder explicar los enfoques de redes, se puede realizar su vinculación a otros enfoques analíticos de las políticas públicas.

En relación al primer enfoque que enfatiza en la estructura del sistema público, se puede distinguir modelos jerarquizados o verticales *-Top-down-*, la relación entre lo público con lo privado de forma horizontal *-Botton up-* sobre las negociaciones para resolver problemas públicos (Dente y Subirats 2014). Los autores explican el segundo enfoque que implica un conjunto de redes estructurada de una diversidad de patrones de interacción entre los actores presente en el proceso de formulación de políticas; es decir se hace énfasis en las relaciones pluralistas que categorizan y evidencian competencias entre los actores y de carácter corporativista enfocado en la cooperación entre pocos actores. El tercero y último enfoque al ser cuantitativo, se enfoca básicamente en el número de relaciones de actores, por ende, brinda imágenes de la estructuración de las redes según el grado de centralización, conectividad, densidad de las redes, etc., para interpretar el resultado de dichas estructuras (Dente y Subirats 2014).

Es por eso que se hace hincapié de los instrumentos de políticas y las redes de políticas porque impactan tanto en los procesos, con el grupo de actores y grupos objetivos quienes proporcionan información de utilizad para que los gobernadores y formuladores hagan sus esfuerzos en aras de diseñar mejores soluciones a los problemas sociales, aunque por otro lado también se corra el riesgo de que los problemas no se resuelvan de manera real (Bressers y O'Toole 2005).

### **1.7.1 Modelo dialéctico**

Dentro del paradigma del Neoinstitucionalismo sociológico, el análisis de las políticas públicas se debe enfocar en las instituciones como variables independientes, entre las instituciones e intereses y las instituciones e ideas (Fontaine 2015a). Para ello el modelo ideacional comprende a las redes desde Marsh y Smith (2000) permitiendo observar construcciones sociales; símbolos, ideas y valores sociales que se institucionalizan por el establecimiento de las redes.

Este enfoque pretende superar el enfoque estructural de las redes que lo había desarrollado Marsh y Smith en el año 1992 (Albornoz y Machado 2016). De modo que mediante el presente enfoque las características de los actores pasan de ser meros atributos para convertirse en características estructurales de una red de políticas (Marsh y Smith 2000). Para comprender el proceso de formulación resaltando las redes como variables explicativas se tiene una lógica de: la red y el contexto; la estructura y agencia; y la red y el producto de la política (Marsh y Smith, 2000).

Para comprender esta lógica se establece que en cuanto a la agencia se la entiende como las acciones de los actores para negociar e imponer límites y oportunidades en el contexto de la red. A las estructuras como marcas o huellas de las acciones o actitudes de los agentes lo cual se las puede analizar según la interpretación de los actores. Y el resultado de la política como una relación dialéctica entre la estructura de la red y las interacciones. Es decir que existe una relación entre la estructura y agencia, en donde la una tiene efectos sobre la otra en un proceso continuo e iterativo (Marsh y Smith 2000; Albornoz y Machado 2016).

Ahora las redes de políticas para Marsh y Smith (2000) se convierten en variables explicativas del proceso de formulación de las políticas desde una perspectiva sociológica. Esto tiene un alcance reflexivo puesto que se podrá entender el reflejo de la vida social, siendo de utilidad para estudiar las acciones sociales que tienen influencia en la conducta de los actores en determinado contexto y espacio (Albornoz y Machado 2016).

Conjuntamente, para profundizar su comprensión, se puede recopilar información a través de los conocimientos, identificar y percibir causales que rodean el proceso del diseño de la política (Ingram, Schneider, y deLeon 2010; Capano y Howlett 2022; Paradela 2019). Por ende, se puede comprender a los actores que interactúan en

determinado contexto a partir de las ideas, modos de acción, etc., donde se va estableciendo una lógica que va definiendo ganadores y perdedores de la política, así como las reglas de juego que, en consecuencia, van afectando a las acciones de los actores para el diseño de las políticas (Marsh y Smith 2000; Ingram y Schneider 2006).

En cuanto a las redes, se entiende que la red es un grupo de participantes que comparten conocimientos, información y un entendimiento de los problemas y políticas, aunque sin acuerdos en su inicio (Hecló 1993). Ahí, se establecen creencias, valores, culturas y formas de comportamiento; e interacciones en determinado contexto (Marsh y Smith 2000; Bressers y O'Toole 2005). Lo cual como ya se había señalado en los trabajos de Peters (2005) que, al forjarse valores, ideas y creencias, se van institucionalizando normas y reglas de juego entre los actores y grupos objetivo.

Para realizar un estudio más preciso y determinado de las redes de políticas en las que se encuentran los actores, instituciones e instrumentos, se hace énfasis en emprender el estudio de las redes mediante el enfoque ideacional (Kisby 2007). Existe un camino para realizar el estudio de las redes de política como aporte al conocimiento de la ciencia política en la que se determina el establecimiento de las redes y los grados de relación entre los diferentes actores humanos y no humanos (Latour 2007; Marsh y Smith 2000; Kisby 2007). En cuanto a los actores no humanos se pueden considerar a instrumentos normativos, documentos, instituciones estatales, privadas o de la sociedad civil que son de utilidad durante el proceso del diseño (Marsh y Smith 2000).

### **1.7.2 Modelo ideacional**

Para (Kisby (2007), las ideas impactan en el resultado de las políticas, por ende, es importante considerar el modelo ideacional en el que se pretende ilustrar el papel de las redes de políticas en las explicaciones de cómo se desarrollan e implementan las políticas. Cabe mencionar que el modelo ideacional se complementa al enfoque dialectico de manera ampliada en donde se le incluye el contexto de las ideas de la diversidad de actores estatales, formales e informales que participan en la formulación de las políticas públicas (Albornoz y Pérez 2020).

El modelo ideacional o creencias programáticas mantiene una perspectiva basada en un condicionamiento entre las relaciones y acciones entre los actores a través de ideas programáticas para desarrollar propuestas concretas sobre el proceso de las políticas públicas (Albornoz y Machado 2016). Estas nociones se establecen en el análisis de las

redes de políticas porque los actores no son libres, pues enfrentan posibilidades, restricciones y reglas construidas socialmente en determinado contexto y espacio, un marco político-institucional y de factores endógenos y exógenos de la política en cuestión (Zurbriggen 2003).

De este modo el modelo ideacional permite analizar por qué y cómo las ideas apoyan o critican la organización social o de actores que proporcionan un contexto estructural sustentado bajo creencias y prácticas ideacionales (Zurbriggen 2003). Además el modelo ideacional permitirá comprender las estructuras de los actores que bajo injerencia de las ideas existen dinámicas de acción, intereses y ejercicios de poder (Sanz, 2003 en Galarza 2022).

Entonces las ideas sobre la red podrían ser un elemento constitutivo de la relación interactiva entre los diversos agentes y la red (Albornoz y Machado 2016).

Adicionalmente, es importante realizar una investigación de las redes de políticas ya sea a nivel macro o micro, en términos endógenos o exógenos, en relación con las ideas ya que las redes reflejan patrones de desigualdad social al comprender a los agentes estructurados en un determinado tiempo y contexto, porque los agentes al tener o establecer estructuras, también tienen reglas, normas y relaciones interpersonales en base a ideas programáticas dentro de la red (Kisby 2007).

En consecuencia, dentro del proceso del diseño de las políticas existe una construcción social en la que se encuentran diferentes actores estatales y no-estatales, ganadores y perdedores, con mayor y menor poder de incidencia en la toma de decisiones (Ingram, Schneider, y deLeon 2010). Esta previa comprensión quizá sea imperante considerar ya que se podría aportar a la comprensión de cómo se crean y fortalecen las redes de políticas, teniendo en cuenta la complejidad entre intereses, ideas, el contexto estructural en el que se desarrolla una política. Por último, las ideas programáticas brindan una mayor comprensión del contexto de las políticas en relación a métodos cualitativos al momento de analizar las políticas públicas (Kisby 2007).

Como derivación de la inclusión de las creencias programáticas al análisis de las redes de políticas Zurbriggen (2003) menciona que se debe tener un análisis cuidadoso sobre cómo los grupos, individuos o actores en una red enmarcan el problema, se exponen historias o narrativas sobre sus pares y la sociedad de su accionar sobre el resultado de la política. Lo cual para Kisby (2007) al analizar las estructuras con mayor determinismo se podrán evidenciar estructuras de poder que nos llevará a reflexionar la forma de

cómo se interpretan los contextos ya sea de manera acotada o ampliada en un subsistema de política en determinado tiempo y contexto.

## **1.8 Metodología**

Sobre la metodología, se compone de tres componentes importantes para poder emprender la tesis de investigación sobre el contexto del diseño de políticas públicas locales. El primero trata sobre un objetivo de estudio de caso único de un gobierno parroquial local; el segundo compuesto de métodos mixtos, es decir de connotación cuantitativa y cualitativa; y el tercer componente es desde el uso de redes y grafos a través del software Gephi para poder representar la estructuración de redes de políticas y las ideas programáticas.

### **1.8.1 Caso de estudio único**

Como caso de estudio para en análisis del proceso del diseño de una política pública a nivel local se toma como objeto de estudio al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Turi. La temporalidad que abarcará el estudio conste desde el año 2017 hasta el año 2023 con el objetivo de poder comparar dos periodos de gobierno en donde se pueda demostrar o no nuevas políticas o un rediseño de la política aplicada.

Para ello se recurren a los postulados de Popper (1975) en Williams y Dyer (2009) acerca de las posibilidades de caso único. El autor considero la causalidad como caso especial de probabilidad, en donde uno es la certeza de un resultado o cero es su imposibilidad. De modo que 1 es cuando algo ha pasado y 0 no puede ser todo, de modo que todo es la probabilidad cercana de 0 hacia 1.

De este modo Popper (1975) se basa de la cuestión ontológica, es decir que las probabilidades son propiedades de las mismas situaciones y no sólo una expresión de nuestro aparente conocimiento de las mismas. Respecto a la confiabilidad de sus nociones, se establecen conocimientos cuantitativos(Williams y Dyer 2009).

En relación a los métodos cuantitativos, se analizan las frecuencias de los resultados. Sin embargo, estos no son los únicos resultados ya que lo único que se puede diferenciar lo cualitativo son los razonamientos estadísticos. En este caso los casos de análisis no son necesariamente unidades individuales, puestos pueden incluso comprender hogares, familiar extendidas, vecindarios, localidades, regiones, escuelas, hospitales, instituciones penales u otro cualquier conjunto de entidades que pueden a

llegar a ser casos dentro de una matriz de variables de casos generados mediante encuestas (Williams y Dyer 2009).

Desde esta perspectiva realista, los casos únicos también son importantes porque tienen la capacidad de explicar causalidades por el mismo hecho de que las causalidades clasificadas nos pueden llevar a una generalización del caso. Y en este sentido, un único caso resulta importante analizar datos individuales para conocer con mayor certeza y profundidad las causalidades reales de cada individuo (Williams y Dyer 2009).

De modo que en un caso único se puede tener una perspectiva cuantitativa para clasificar la información en grupos y comprobar los supuestos teóricos al observar si los casos se clasifican o no como se predijo (Popper 1975 en Williams and Dyer 2009). Y en este caso como se menciona, se podría también profundizar el conocimiento de un caso puntual mediante métodos cualitativos para tener mayor certeza y conocimiento subjetivo sobre los causales de cada unidad de análisis, a la cual se basará de un método mixto.

### **1.8.2 Métodos mixtos**

La metodología implementada es de carácter cualitativo para el levantamiento de información como para su respectivo análisis, en virtud de los objetivos específicos planteados. De este modo el método de análisis cualitativo o *Qualitative analysis method* (QCA), permite entender los modos de las políticas desde una perspectiva descriptiva (Peters y Fontaine 2020). De modo que se puede realizar una interacción continua entre la teoría y los datos obtenidos del levantamiento de información, de modo que el QCA tiene el objetivo de descubrir relaciones empíricas para formular teorías (Anckar 2020).

Con respecto al primer objetivo, en que se intenta explorar la influencia del contexto histórico internacional, regional y nacional en el diseño, se realizará la revisión bibliográfica. La revisión bibliográfica es la parte principal de una investigación, por ende, como primera actividad se realizará un rastreo bibliográfico en las que se construye un contexto de una política, permitiendo de este modo, un primer análisis de información (Bustamante y Ponce 2020).

En relación al diseño metodológico del segundo objetivo específico que busca identificar las controversias e ideas de los actores estatales y no estatales para el establecimiento de las redes de políticas en el diseño, en el que se puede aplicar dos

métodos. El primero consiste en un trabajo de campo en el Gad parroquial y en las comunidades de la parroquia a fin de identificar a los actores estatales y no-estatales que hayan participado o tengan incidencia en los procesos del diseño para la toma de decisiones, en Ferreyra (2017), denominado observación participante como un complemento para la recolección de información. Para ello se podrán contar con hojas físicas para el levantamiento de información. En un segundo momento, se podrá realizar entrevistas semi estructuradas como técnica, dirigida a los diferentes actores estatales y comunitarios (Portes y Smith 2008). Pero que también se podrá realizar grupos focales como otra técnica de investigación (Marier, Dickson, y Dubé 2020).

Por ello, según Marier, Dickson, y Dubé (2020), mediante los grupos focales se puede tener una mejor comprensión de cómo los individuos interpretan el entorno político en el que viven, así se enriquece la información, permitiendo evaluar puntos de vista u opiniones de varios segmentos poblacionales o actores de políticas. En esta parte se podrán realizar hojas de constancia de los y las asistentes y fotografías como pruebas de constancia. Cabe mencionar que tanto en las entrevistas como en los grupos focales se realizará el análisis del discurso como método descriptivo de una investigación cualitativa, centrado en la producción y reproducción de la realidad social en el que se encontrarán inmersos los actores con la capacidad de participar en los asuntos políticos.

Además, cabe recalcar que se realizarán tanto en las entrevistas como en los grupos focales, un análisis de la información desde la perspectiva etnográfica por ser una investigación realizada en una parroquia rural con el objetivo de identificar procesos de diferenciación social y sesgos entre los actores dentro del proceso del diseño de la política, donde como resultado se forjan redes. Por ello, la etnografía como método de investigación se complementa con otras técnicas para generar un conocimiento especial al momento que un investigador se integre con una comunidad para tener una cobertura y un análisis profundo de las cuestiones políticas, considerando la amplia variedad de contextos culturales, prácticas y características individuales de un sitio de investigación para el análisis de la política (Pacheco 2020).

Dicho de otro modo para Pacheco (2020), se debe comprender la vida de las comunidades, los individuos y la sociedad a partir de las experiencias vividas en las que se moldean elecciones, decisiones y comportamientos. Es por eso que lo relevante se considera a la etnografía es que permite mostrar sesgos sociales dentro de los procesos de toma de decisiones desde escalas micro, obteniendo ideas de comunidades o sectores

locales marginales y vulnerables a la hora de ejercer su participación en la toma de decisiones (Pacheco 2020).

### **1.8.3 Redes y Grafos**

Finalmente, el diseño metodológico del tercer objetivo específico consiste en realizar una explicación de la relación entre el contexto y las ideas, que como resultado se establecen redes de políticas. Cabe mencionar que el análisis de redes de políticas públicas surgió en la década de los setenta del siglo XX como una forma de responder a los cambios suscitados de la acción pública al evidenciarse las insuficiencias de las capacidades y los recursos del Estado para resolver problemas públicos (Betancur y Murcia 2019).

Para la comprensión de cómo se estructuran las redes de políticas se utilizará el programade Gephi que permite realizar diferentes actividades para importar, exportar, manipular, analizar, filtrar, representar, detectar comunidades y exportar mediante grafos a las redes como resultado del levantamiento de información (Albornoz y Pérez 2020). Respecto al Gephi, es una herramienta interactiva de código libre que permite la visualización, la explicación y el análisis de toda clase de redes y sistemas complejos, grafos jerárquicos y dinámicos (Kuz et al. 2015).

De esta manera, Gephi se utilizará tanto para la visualización y el análisis de redes para poder explicar las relaciones entre los actores e instituciones durante el diseño de la política en el que se fijan ideas programáticas (Albornoz y Pérez 2020). Entonces mediante la representación de las redes y grafos se pretende ilustrar como resultado el establecimiento de relaciones entre los actores estatales o no-estatales de la parroquia Turi en el proceso del diseño de la política local.

Por tanto, el Gephi brinda su apoyo a la exploración de los medios sociales con funciones de importación donde se extraen datos sobre los índices como las redes sociales. Así mismo el software tiene tres métricas que es el grado de centralidad, el grado de intermediación, y finalmente los grupos o comunidades. El grado de centralidad analiza el grado de indicadores de aquellos individuos que poseen una mayor cantidad de relaciones y, por ende, son los influyentes dentro del grupo. También el grado de centralidad puede demostrar la media con la cual se relaciona al índice de accesibilidad desde el centro hacia el resto de compañeros (Kuz et al. 2015).

El grado de intermediación enfoca como la capacidad que inviste al individuo en ocupar una posición intermediaria en las comunicaciones informales entre el resto de los individuos. Además, se puede mostrar que, a mayor intermediación, habrá un mayor nivel de liderazgo ya que controlan los flujos de comunicación informal.

Finalmente, las comunidades, el grupo a partir de actitudes y comportamientos se convierte en el objeto de análisis. En definitiva, el Gephi es considerado un importante instrumento para conocerse a sí mismo, conocer a los otros, al grupo en concreto en determinado contexto, y en general a los grupos que viven procesos similares (Kuz et al. 2015).

## **Capítulo 2. Antecedentes históricos del desarrollo**

### **2.1 Introducción**

El presente capítulo tiene como objetivo explorar la influencia del contexto histórico a nivel internacional, a nivel regional y a nivel nacional para el diseño políticas públicas económicas en aras del desarrollo. Para ello, se analiza los diferentes contextos sobre los procesos de desarrollo a partir de las teorías de desarrollo económico, donde se hace un barrido breve sobre los contextos e ideas sobre el desarrollo que se ampliaron a través del tiempo desde el año 1950 en la región accidental y luego dispersarse en el mundo en pro del desarrollo económico de un país (Cárdenas y Michel 2018).

Las primeras ideas clásicas sobre el desarrollo mediante la acumulación capitalista, han desapercibido asuntos como el bienestar, la pobreza, la calidad de vida, el futuro inmediato, así como la dimensión ambiental y las garantías para las futuras generaciones (Sen 1998). Por este motivo, es imprescindible tener unos primeros acercamientos teóricos y conceptuales del desarrollo desde las temporalidades, contextos e ideas marcaron los caminos de la consecución del desarrollo en el mundo.

Por ende, al desarrollo se le concibe como un proceso multidimensional que involucra cambios que reestructuran acciones para su consecución. Entonces el desarrollo económico tiene implicaciones generalizadoras que inciden y modifican las estructuras de la esfera pública y privada como la económica, la sociedad, la cultura, el medio ambiente, la política y hasta el carácter espiritual (Vargas 2008a; Cárdenas y Michel 2018). Posteriormente, se incluye una noción social del desarrollo, de la acumulación de capital o bienes, hacia la erradicación de la pobreza, la desigualdad social, la desigualdad de género, entre otras cuestiones sociales (Vargas 2008a; Sen 1998).

Por tal motivo, desde las diversas teorías se va determinando que el desarrollo es muy amplio para estudiarlo y aplicarlo en la esfera pública para la toma de decisiones (Cárdenas y Michel 2018). Es por tal razón, en los enfoques es necesario analizar el desarrollo a corto y largo plazo, pues implican los cambios constantes en las estructuras económicas, políticas, sociales, ambientales, culturales, etc. (Cárdenas y Michel 2018).

Por tal motivo, se presentan los seis principales enfoques sobre desarrollo económico: la teoría de la modernización, la teoría de la dependencia, la teoría neoinstitucional, la teoría de la globalización, la teoría de los sistemas mundiales o de sistema-mundo y la teoría de desarrollo sustentable (Vargas 2006). Ahí, se desprenden conceptos e ideas de

desarrollo como el crecimiento económico, el subdesarrollo, el desarrollo económico regional y el desarrollo rural que complementan (Cárdenas y Michel 2018).

## **2.2 Nociones teóricas del desarrollo económico**

A inicios, hombre transformó su entorno y la sociedad para satisfacer sus necesidades desde una perspectiva economicista<sup>1</sup> y explotadora (Trucco 2012 en Cárdenas y Michel 2018). Por este motivo, el desarrollo en sus inicios ha sido analizado desde una visión muy generalizada y unilateral, pues las teorías de desarrollo desde su inicio únicamente han estudiado y explicado las formas de desarrollo económico desde los países de poder como Estados Unidos y Europa mientras se excluyeron otros contextos e ideas sobre el desarrollo (Escribano 2016; Cárdenas y Michel 2018).

Conceptualmente, se entiende al desarrollo como una fase de evolución económica, caracterizado por el aumento del bienestar general de sus habitantes y un proceso de permanente capacidad de producción de bienes (Cárdenas y Michel 2018). Más adelante se sumó una visión humana de desarrollo estableciéndose como la capacidad social para tener oportunidades laborales, la satisfacción de las necesidades básicas<sup>2</sup> en un ambiente equilibrado de distribución y de redistribución de la riqueza de un país para la sociedad<sup>3</sup> (Cárdenas y Michel 2018).

### **2.2.1 La teoría de la modernización**

La teoría de la modernización existió desde el año 1945 hasta el año 1957, entendiendo al desarrollo como un proceso sistemático, progresivo, transformador y homogeneizador, característico de la economía clásica sobre el desarrollo (Vargas 2008a; Reyes 2009). Esta teoría está basada desde la ideología de Rostow y su teoría de desarrollo económico que empezaba a marcar los caminos del desarrollo mediante acciones de carácter capitalista (Cárdenas y Michel 2018).

---

<sup>1</sup> La perspectiva de comprender el bien común fue mediante los procesos de acumulación de capital establecido como objetivo final para lograr el desarrollo colectivo, generándose una interdependencia entre el Estado, el mercado y la sociedad. Específicamente los cambios que se han desarrollado fueron en un inicio desde el desarrollo económico y no desde el desarrollo humano y social (Sen 1998).

<sup>2</sup> En relación a la satisfacción de las necesidades básicas, se empieza a reconocer las necesidades humanas individuales y las necesidades colectivas que abarcan al pueblo, la ciudad y diversos grupos sociales en determinado espacio (Cárdenas y Michel 2018).

<sup>3</sup> Adicionalmente se toman en cuenta los factores característicos de la sociedad como la etnia, la clase social, el género, la sexualidad, la edad, etc. (Sutcliffe 1995 en Vargas 2006).

De modo que, al tratarse de una visión netamente económica, el individualismo empezó a marcar la transición de las naciones y la sociedad occidental. Progresivamente la ideología capitalista irradió el resto del mundo desde el imaginario de que el desarrollo era igual a crecimiento económico mediante el incremento de la renta total o per cápita de un país (Vargas 2008a; Mora 2006).

En consecuencia, hubo una invasión de la ideología económica-capitalista en el mundo a través de la movilización de recursos con fines acumulativas. En Vargas (2006) para la acumulación de la movilización de los recursos implican contar con fuerzas productivas, la fuerza de mano de obra y la productividad del trabajo; capitalizándose todo bien material e inmaterial con fines acumulativos (Cárdenas y Michel 2018).

En consecuencia, la ideología capitalista se implantó mediante ideas para los poderes políticos hegemónicos para facilitar los procesos de acumulación (Vargas 2008a). Pues en el contexto de la modernización, ha tenido sus efectos sobre las acciones de carácter neoliberal y neoestructuralista sobre los estados en pro del desarrollo (Vargas 2008a).

En grosso modo, la modernización ha generado cambios en las tareas tradicionales sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado. Estos cambios se han entendido por las formas de cómo se han diseñado e implementado las políticas públicas en las diferentes áreas; en beneficio del sector privado para lograr el desarrollo económico; de cambios culturales en la sociedad prevaleciendo la competitividad y el individualismo que ponía en riesgo la institucionalidad democrática social estatal (Vargas 2008a; Reyes 2009).

Como resultado, se generaron críticas sobre este modelo al determinar que se trata de un modelo de desarrollo económico unidireccional que solamente priorizó el progreso de los países europeos y Estados Unidos que por su prosperidad económica y política se convirtieron en modelos imitables para el resto del mundo (Reyes 2009). Es por eso que se entiende que la modernización ha sido un proceso invasor irreversible, porque otros países del mundo como de la región latinoamericana no podrán resistirse al impetuoso proceso modernizador y por lo tanto perseguir los mismos procesos de desarrollo de carácter capitalista (Reyes 2009).

### **2.2.2 La teoría de la dependencia**

La teoría de la dependencia nace a finales de los años 1950 y mediados de 1970 como el resultado de investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL), que trató de explicar las desigualdades entre los países desarrollados con los países subdesarrollados para el despegue y desarrollo económico (Reyes 2009; Cárdenas y Michel 2018). Todo en medio del contexto donde tomó mayor fuerza el modelo neoliberal y capitalista bajo las ideas de que el Estado social no se presta para agilizar los procesos de desarrollo económico (Aguilar 2020).

Entonces la presente teoría ubica al desarrollo de los mercados domésticos y a la industria nacional como generadores de rentas para que aumenten los niveles de vida de los países, especialmente los países Latinoamericanos (Vargas 2008a). En los países de la región, la crisis del Estado social se empezaba a dar en los años 70`s ante la limitada capacidad para resolver los problemas y necesidades de la sociedad para satisfacer sus necesidades básicas ya que el Estado social presentaba una débil estructura económica, política e institucional que garantice la prestación de servicios públicos (Aceves 2006).

Entonces la teoría centra al desarrollo a partir los mercados locales o domésticos como el industrialismo nacional para lograr un bien común colectivo. En consecuencia, esta teoría traería consigo problemas para los mercados locales, el Estado, las políticas públicas y la sociedad porque el desarrollo dependería de la capacidad de cada estado (Reyes 2009). Por lo tanto, cada estado podía alcanzar el desarrollo según sus capacidades y fortalezas económicas marcándose diferencias entre los grupos hegemónicos con mayores extensiones de tierra frente a los grupos menos favorecidos y más necesitados (Vargas 2008a).

Como resultado, se generaron contextos de explotación, de desigualdad social, económica, de injusticia social y política en la región Latinoamericana (Vargas 2008a). Como respuesta a las problemáticas y las necesidades, la CEPAL por medio del economista Prebisch dictaban a los países de la región un sinnúmero reestructuras políticas, monetarias, económicas, de inversiones, el ingreso de capitales externos, etc., en consecución del desarrollo regional (Reyes 2009).

En efecto, los contextos de desigualdad y exclusión devienen de la competencia y el individualismo por el mismo echo de perseguir las lógicas de un sistema hegemónico capitalista (Vargas 2008a). Por tal motivo, existieron estados y sociedades globales persiguiendo el desarrollo económico, la cual dividió la sociedad, mantuvo a los grupos de poder para ubicarlos en el centro del sistema capitalista, mientras a los otros estratos de la sociedad se les marginó de los procesos de desarrollo, considerándoles como poblaciones residuales o que se pueden desechar (Reyes 2009).

Los procesos globalizados perpetuaron las relaciones de dependencia entre los sectores menos desarrollados con los estratos sociales de grado de desarrollo económico y el Estados con el mercado (Reyes 2009; Vargas 2008a). De este modo las relaciones de dependencia para alcanzar el desarrollo en grosso modo marcaron diferencias entre países desarrollados industriales versus países agrícolas y mineros etc., con el fin de mantener el statu quo del sistema económico internacional (Vargas 2008a).

### **2.2.3 La teoría del sistema mundo**

La teoría del sistema mundo capitalista surge en la década de 1960 con ideas sobre la formación y evolución capitalista como un sistema de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales (Vargas 2008a; Cárdenas y Michel 2018). Este enfoque llegó a convertirse en un sistema global mediante: el centro, la periferia y semi-periferia entre los países del mundo (Dos Santos, 1998 en Vargas 2008a; Reyes 2009). Explícitamente, la división la componen los países del centro porque poseen un mayor poder económico, frente a los países de la periferia que son países en procesos de desarrollo y los países del tercer mundo como de África y Latinoamérica con dificultades de insertarse al sistema económico neoliberal para lograr su desarrollo (Vargas 2008a).

De este modo, en los países del tercer mundo se desarrollaron nuevas condiciones estructurales sobre el asunto estatal y social (Reyes 2009)). Uno de los contextos mundiales para promover los nuevos modos de acción fue el Consenso de Washington de 1973-1975 que impulsó el modelo capitalista neoliberal como el paradigma ideal para encaminar a las naciones hacia un desarrollo económico liberal (Flores 2009).

Bajo esta corriente, se considera al mercado como el eje primordial para agilizar el proceso de liberación económica, mientras al estado se le estableció un rol pasivo formulando políticas económicas liberales que impulsen la sustitución de importaciones mediante un proceso acelerado de industrialización (Flores 2009; Aceves 2006). Con ello, las reestructuras en los países como de Latinoamérica implicó la explotación de los recursos naturales como el petróleo, los hidrocarburos y minas hacia los países de primer mundo para el aumento del ingreso de las rentas de los estados (Fontaine y Fuentes 2010; Fontaine 2010; Andrade 2015).

De esta manera se concentraron determinados modos de producción internacionales monopolizados para garantizar su rentabilidad y el poder económico de determinados sectores (Vargas 2008a). En consecuencia, se reforzaría la división entre los países

centro, periferia y semi-periferia dependiendo de la capacidad o virtudes de los estados para establecer las vías de desarrollo en relación directa con el centro y, por ende, generar mecanismos viables para el incremento de las rentas (Reyes 2009). De este modo, las acciones estatales le facilitaron al capitalismo las óptimas condiciones para poder subsistir gracias a una tipología de medidas políticas-economías en los países del mundo, legitimándose las reglas de juego sobre el desarrollo (Weber 2013).

#### **2.2.4 La teoría neoinstitucional**

La teoría neoinstitucional analiza las características institucionales económicas que viabilizan el desarrollo económico. Especialmente se fija en el diseño y estructura institucional estatal para determinar no sólo el desarrollo económico, también el desarrollo social y político (Vargas 2008a). En aquel momento, los grupos con poder económico empezaron a dominar a los estados, provocando un cambio del rumbo de las políticas, el sistema administrativo e institucional, induciendo el “desmantelamiento del estado” ante la pérdida de su soberanía (Vargas 2008a; Aceves 2006).

Bajo esta noción, Williamson (1985) y North (1998; 1990) resaltan la importancia del rol de las instituciones para el desarrollo económico, pues encaminan la evolución estructural de las formas de ejercer la gobernanza estatal mediante las instituciones, las políticas y las acciones económicas para el aumento o no de la productividad hacia el crecimiento económico (Vargas 2008a). En relación a las políticas económicas, se basaron en campos de economías abiertas desde el *global governance* Cassese (2003), donde el estado cumplía un rol pasivo ante la imposición del modelo de gobernanza neoliberal-capitalista ocasionando una crisis al sistema estatal (Cárdenas y Michel 2018).

Sin embargo, a pesar de la ideología liberalista de la economía es necesario para varios autores que el Estado viabilice una gobernanza que estructure a las instituciones en pro del desarrollo colectivo. Esto se da por la crítica a la ideología liberal económica que demanda una mínima intervención estatal sobre las fallas de mercado que involucra el bien público local y global, así como efectos negativos sobre la sociedad (Sen 1998).

Un resultado fue el abandono de la parte social-humana, al prevalecer políticas netamente económicas y la privatización de lo público; dejando de lado a las políticas sociales y las garantías de los derechos (Aguilar 2020; Espinosa 2020). El detonante fue la mala distribución de la riqueza que generaba desigualdades entre los estados

incrementando las inequidades y brechas sociales (Vargas 2008a; Cárdenas y Michel 2018; Reyes 2009). En consecuencia, el llamado “espíritu capitalista” originó contextos de violencia, de relaciones de poder, de explotación laboral, de dominación sobre determinadas clases sociales (Boltanski y Chiapello 2002).

En este sentido, el capitalismo recibió críticas por los efectos negativos generados principalmente en la sociedad (Sen 1998). En ello se mencionan cuatro razones del desencanto del capitalismo: el primero porque por la presencia del capitalismo el estilo de vida fue negativo para la mayoría de las personas; el segundo porque el capitalismo es una fuente de opresión y desigualdades que limita la libertad de las personas y por el control del mercado que solamente benefició a determinados grupos de poder que ejercían dominación y subordinación especialmente a la clase trabajadora; el tercero porque el capitalismo provocó la miseria de la clase trabajadora y ahondaba la desigualdad social; y la cuarta razón porque el capitalismo fue una fuente de oportunismo y egoísmo por parte de la clase alta siendo una pequeña parte de la población altamente beneficiada mientras se destruyen otros estratos y lazos sociales (Sen 1998; Boltanski y Chiapello 2002).

A partir del aporte de las ciencias sociales y la sociología se demuestran los efectos del neoinstitucionalismo. Desde la sociología se ha buscado explicar y resolver los ambientes de desigualdad y miseria social que ha provocado el sistema capitalista (Boltanski y Chiapello 2002). Ya que a partir de las crisis de los 90`s, se generarían modelos de gobernanza con una visión socialista en los estados y las políticas buscando resolver las secuelas que dejó el sistema capitalista (Aguilar 2010; Montúfar 2014).

### **2.2.5 La teoría de la globalización**

La teoría de la globalización mantiene una perspectiva del desarrollo mediante la intervención del sector privado relacionada con el desarrollo de las TIC`s e impactando sobre las actividades comerciales de oferta-demanda y en la población desde la visión de la “globalización de los mercados” (Reyes 2009; Vargas 2008a; Cárdenas y Michel 2018). Entonces, se mantiene la idea de necesitar de las inversiones privadas o transacciones económicas en los países con menor desarrollo que necesitan inversiones transnacionales para superar las problemáticas locales (Vargas 2008a; Reyes 2009).

Por tal motivo se demandan procesos de actualización de las economías nacionales en función de la economía mundial, de los mercados globales y los estados-nación (Reyes

2009). En consecuencia, se busca una globalización económica mediante vías abiertas a los mercados transnacionales, poniendo en riesgo los mercados locales al modificarse los patrones económicos, sociales y culturales de los países del mundo por la introducción de sistemas modernos siendo el internet el escenario de operaciones de la “economía virtual” (Reyes 2009; Cárdenas y Michel 2018).

En consecuencia, se puso en riesgo la gobernabilidad y la institucionalidad de los estados nación. Esto porque los grupos de poder transnacionales manejan las lógicas de acción local y presionan la liberación y desregulación de los sistemas económicos y financieros para privatizar el sector público, la educación, las políticas sociales, las políticas de medio ambiente y otros servicios públicos (Vargas 2008a; Reyes 2009).

Desde la noción sociológica se pudo comprender los diferentes niveles de poder entre las naciones, su marginación o su integración al sistema mundial de desarrollo. De modo que se pudo entender los patrones que afectan a las sociedades, como la autonomía de los estados se inestabiliza y cómo se establecen relaciones entre los estados sobre el campo macroeconómico (Reyes 2009).

### **2.2.6 La teoría de desarrollo sustentable**

La teoría de desarrollo sustentable prioriza una política ecológica que involucra a todos sectores y actores de la sociedad civil desde la noción de desarrollo humano como una característica importante para la inclusión social (Vargas 2008a; Sen 1998). Esto implica nuevas ideas para la acción pública con énfasis en un nuevo papel del estado que retoma con mayor fuerza la soberanía como su principal garantía para gobernar a la sociedad y al sistema capitalista democráticamente (Boltanski y Chiapello 2002).

Entonces este modelo de desarrollo busca equiparar el bienestar humano y la sustentabilidad ambiental. A su vez contribuye al debate sobre nuevas formas de lograr el desarrollo de manera conceptual al abarcar términos como el desarrollo sustentable y el ambiente global (Vargas 2008a). Lo cual es imperante la presencia del Estado Social luego de su crisis en el siglo XIX por la arremetida del sistema capitalista neoliberal, ahora las ideas sobre el estado resaltan la necesidad de remediar las desigualdades mediante las políticas sociales, en grosso modo hacia una mayor cobertura de los servicios públicos y la redistribución de la renta (Cobbaut y Espinosa 2021).

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, el nuevo modelo de desarrollo económico tiene el objetivo de resolver las contradicciones generadas en base al

crecimiento económico que había dominado gran parte del mundo (Reyes 2009). Por ende, el estado debe resolver el asunto de los deterioros sobre la institucionalidad de los Estados, la sociedad y el planeta, para desarrollar mecanismos de desarrollo que no comprometan las capacidades para las futuras generaciones (Reyes 2009; Sen 1998).

Del mismo modo, este enfoque teórico destaca la concepción de los derechos sustentables a través de la democracia radical en donde prime el imperio de la ley sobre todos los individuos, de una igualdad formal entre gobernantes y gobernados por igual (Vargas 2008a). Ahora el desarrollo tiene una connotación social sustentada en interrelaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil como actores importantes en pro del desarrollo en los diferentes contextos locales (Sen 1998; Vargas 2008a).

Además, se consideran asuntos importantes por abarcar como la participación y el establecimiento de relaciones entre la parte política y las organizaciones de la sociedad civil para tratar asuntos como la exclusión, la pobreza, el ejercicio de los derechos y deberes humanos (Reyes 2009). Otro asunto importante de implementar son mecanismos transversales en donde se incluya la equidad de género<sup>4</sup>, la sustentabilidad y la gobernabilidad (Sen 1998; Reyes 2009).

En todos estos asuntos, en la emergencia por el Estado Social importaron en tres puntos clave. El primero consistió de un proceso de rediseño de la función judicial o constitucionalismo moderno para que mediante nuevos organismos legales se garantice el respeto de la ley y los derechos humanos fundamentales (Aguilar 2020). El segundo se basa de un proceso de renovación a la función administrativa para definir nuevos principios de elección racional en donde se incluye una nueva burocracia sobre los asuntos públicos. Y el tercero parte de la teoría kantiana sobre la democracia y la escuela de Frankfurt con nuevas perspectivas de las políticas para reforzar el espacio público, siendo necesarios mecanismos de participación y representación de los diversos grupos de interés para ser considerados, incluidos, escuchados y participen en las negociaciones para la acción pública (Aguilar 2020; Cobbaut y Espinosa 2021).

---

<sup>4</sup> En relación a las brechas de género se deberán tomar en cuenta cuestiones como el trabajo no remunerado, la educación, la salud y el empleo remunerado para las mujeres (Sen 1998).

### **2.3 La noción de desarrollo en la región Latinoamericana**

A nivel general, las ideas del desarrollo en la región Latinoamericana tuvieron varias teorías. Primero la teoría de la modernización, más adelante la teoría estructuralista o cepalina, la teoría de la dependencia y la teoría de la globalización. Entonces las ideas de desarrollo se dictaban a los países de América Latina concebidos como países del tercer mundo para que alcancen el desarrollo mediante procesos de reestructuración para mejorar las condiciones de vida de la sociedad (Kay 2002 en Tenesaca 2021).

Sobre la teoría de la modernización, los países de la región y especialmente el contexto rural tuvo su proceso de cambio ideológico sobre los modos de producción. Esto se generaría a partir de procesos de tecnificación por la introducción de tecnologías mediante maquinarias, la utilización de químicos para los sembríos, de aplicar adelantos biogénéticos a los cultivos, etc. (Estébanez 1988 en Entrena 1992).

Estas iniciativas de modernización a lo rural implicaban la voluntad de incrementar su eficacia, rendimiento y el incremento del tamaño de la producción. Para ello sería necesario mayores inversiones, mayores niveles de especialización en la producción para generar mayores niveles de explotación con el fin de producir economías a escala mundial (Entrena 1992).

Desde la visión neoliberalista, se daba poca importancia a otros sectores de la ruralidad como lo agrícola, el campo tradicional, los pueblos indígenas, los trabajadores informales, etc. Por lo tanto, se dio prioridad a un Estado centralizado e invadido de políticas económicas liberales y desreguladoras generando beneficios a los grupos de poder (Draibe y Riesco 2006; Lefebvre 1985; CEPAL 2004).

Como resultados de la invasión modernizadora, en América Latina se empezaban a notar consecuencias negativas a los territorios. Especialmente daños ambientales por la degradación del paisaje, la contaminación del suelo y agua por el uso indiscriminado de abonos, plaguicidas, abonos químicos y por la alteración de los ciclos naturales de producción de los bienes alimenticios y cultivos (Entrena 1992). Otros efectos fueron las desigualdades sociales<sup>5</sup> por las exigencias a los agricultores para acelerar su proceso

---

<sup>5</sup> La presión además logró transformar al campesinado tradicional para que se conviertan en agricultores modernos, empresarios y capitalistas insertados de manera directa al mercado (Kay 2002 en Tenesaca 2021)

de modernización por la invasión de empresas agro-industriales modificando las normas, valores y costumbres del sector agrícola (Entrena 1992).

Otras consecuencias de la modernización fue la formación de clases sociales en el campo (Entrena 1992). Los granjeros ricos con la capacidad de acumular recursos productivos a escala mayor, ser empleadores de mano de obra, ser actores políticos, vendedores de semillas, maquinarias, animales de carga, comerciantes y vendedores de agua para el riego. Los grupos medianos se reprodujeron como capital humano y como trabajadores en la misma escala del consumo y con la capacidad de contratar mano de obra asalariada barata. Mientras grupos pobres luchan por reproducirse como capital, pues su único fin fue ser mano de obra para los grandes empresarios, ser su propia mano de obra en sus cultivos, poseen pequeñas porciones de tierra y animales para pagar sus deudas (Bernstein 2019).

### **2.3.1 La teoría estructuralista**

La teoría estructuralista (cepalina), dio paso a un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Kay, 2002 en Tenesaca 2021; Mora 2006). Como contexto, el estado impulsa y protege a la industria local para poder obtener un desarrollo interno gracias a la presencia de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) donde analizó las condiciones estructurales que provocaban el atraso al desarrollo de la región (Prebisch 2012).

De este modo el modelo cepalino introduce la lógica categórica de centro, periferia y semi periferia para estudiar las condiciones de subdesarrollo de los países de la región. Cabe mencionar que el detonante de este contexto parte de la década de 1970 por el desencanto con la planeación y programación del desarrollo que condujo su ineficacia de resultados para los países Latinoamericanos (Mora 2006).

Para entonces, América Latina venía simulando los procesos de desarrollo generados a partir la Comisión Trilateral desde los años 1973 y 1975 con la idea de que el Estado no era capaz de solucionar todos los problemas sociales por sí solo (Zurbriggen 2003; Aceves 2006). Eso mantuvo a América Latina en la parte de la periferia siguiendo la lógica del sistema económico mundial, cumpliendo la función de producir suministros y materia prima para los centros industriales (Prebisch 2012).

En la región Latinoamericana, los modelos de desarrollo se dio un modo de imposición de países del primer mundo y los organismos internacionales como el Banco Mundial,

el PNUD, el FMI para que los diferentes Estados del mundo siguieran las nuevas lógicas de acción en aras del desarrollo (Fontaine y Fuentes 2010; Montúfar 2014; Zurbriggen 2003; Paradela 2019). A partir de esta división, los países Latinoamericanos no tendrían un mismo sendero sobre el proceso de industrialización porque estos países de producción primaria no necesitarían industrializarse, por lo tanto, seguirían dependiendo de su economía clásica, aunque siendo más necesario una agricultura tecnificada (Mora 2006; Prebisch 2012).

Otras diferencias se marcarían por la diferencia de las rentas percibidas de los estados-nación en medio de los procesos de las importaciones (Prebisch 2012). Donde los países centrales aumentarían sus ingresos por el alto valor de los productos tecnificados, mientras que los países subdesarrollados estancarían el incremento de sus ingresos por las bajas utilidades de sus productos primarios. A esto también se suma la caída de los precios del intercambio de los productos primarios y las barreras de los países para acceder al mercado de las manufacturas (Mora 2006).

### **2.3.2 Teoría de la dependencia**

La teoría de la dependencia, surge en los años sesenta y setentas que analiza las formas de desarrollo en el contexto de la expansión del sistema capitalista. De modo que se empezaría a analizar las desigualdades entre los países de centro y periferia relacionados a las lógicas de funcionamiento del sistema económico internacional (Vargas 2008a; Reyes 2009; Prebisch 2012).

El fallo que expone la teoría de desarrollo económico es mediante mecanismos de búsqueda de la autosuficiencia del nacionalismo económico, productivo e industrial donde los grupos de poder manejaban las reglas de juego de las relaciones económicas. De este modo los grupos de poder económico y político tuvieron acceso al mercado y acceso a la toma de decisiones para establecer las relaciones de dependencia económica (Vargas 2008a).

Para ello la CEPAL recomienda mejorar las relaciones de interdependencia y mejorar los niveles de equidad para optimizar el suministro de los bienes públicos, reconocer derechos a la ciudadanía mundial, los derechos humanos para superar las asimetrías económicas (Vargas 2008a; Prebisch 2012). De este modo el desarrollo se convierte en un proceso integral y multidimensional a corto y largo plazo, siendo ineludible

transformaciones económicas, políticas y sociales para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza de manera democrática y participativa (Cárdenas y Michel 2018).

De modo que para poder promover el crecimiento y el desarrollo económico local de los países de América Latina se determinan factores categóricos en aras del desarrollo a través de grandes objetivos a través del tiempo:

1. Tierra, capital y trabajo,
2. Recursos naturales y población,
3. Tecnología e innovación,
4. Ahorro e inversión,
5. Comercio e inversiones internacionales,
6. Capital humano, es decir tanto el conocimiento como la especialización, y
7. Capital social, que implican esfuerzos de los diferentes actores económicos como la el gobierno, las empresas, las instituciones, las familias y el exterior.

*Fuente:* PNUD (2018); Cárdenas y Michel (2018).

Con esto, para la medición del desarrollo económico se deberá tomar en cuenta el desarrollo social y ambiental de un país. El desarrollo económico deberá medirse en relación al Producto Interno Bruto (PIB) total y per cápita, el desarrollo social mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el desarrollo ambiental utilizando el Índice Absoluto de Marginación (IAM), el Índice de Rezago Social y el Índice de Gini (Cárdenas y Michel 2018).

### **2.3.3 Teoría de la globalización**

Luego de la crisis de los años ochenta surge un nuevo modelo de desarrollo desde la economía mundial basado en la teoría de la globalización capitalista y la innovación tecnológica para potenciar la acción industrial y petrolera (Franco 2001; Andrade 2015; Cárdenas y Michel 2018). Donde los estados mediante nuevas políticas públicas darían paso a procesos económicos liberales activando la privatización de los servicios públicos, la explotación de los recursos naturales y sustituir las importaciones por un proceso de industrialización, modernización y urbanización (Aceves 2006).

No obstante, los países de América Latina para obtener autonomía internacional deben convertirse en Estados devoradores de la naturaleza que más adelante afectaría al medio ambiente, también a los pueblos indígenas y la sociedad en general (Andrade 2015).

Pero solo países como México y Venezuela lograron insertarse óptimamente al

desarrollo por su ventaja de tener grandes reservas de petróleo para su explotación, mientras que en la parte industrial fue seguido por Brasil y Argentina aprovechando sus recursos renovables y no renovables para estar dentro de la órbita del mercado externo (Narváez 2021; Medrano 2019).

Por otro lado los países de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Perú sufrirían golpes militares caracterizados por tres factores en aras de implementar el modelo neoliberal. El primero por un deterioro institucional y una inestabilidad sociopolítica; segundo por una motivación e intereses de los militares para intervenir en la esfera política nacional; y tercero por una influencia y disposición de EEUU para apoyar y facilitar los golpes de estado (Duque 2019 en Narváez 2021).

Tal como en los países del mundo, en Latinoamérica luego de la segunda guerra mundial se retomó el asunto del desarrollo humano con nueva visión. Partiendo de las reformas jurídicas, administrativas e institucionales, las nuevas visiones de los estados proponen un crecimiento económico igualitario colectivo. Por ende, importan las políticas sociales<sup>6</sup> democráticas en la acción pública, dejando de lado las teorías ortodoxas de desarrollo (Franco 2001; Zurbriggen 2003).

Otro factor importante para el cambio del papel del Estado es la descentralización con el fin de dividir el poder del gobierno central para mejorar los servicios públicos desde los niveles locales (Zurbriggen 2003). La descentralización implicó cambios estructurales democráticos para agilizar la toma de decisiones a nivel local ante la débil autonomía de otros niveles de gobierno, donde las autoridades locales tengan mejores capacidades y atribuciones sobre su territorio (Zurbriggen 2003; Franco 2001; Medrano 2019).

A estos contextos e ideas de cambios también se suma el levantamiento de los actores sociales, principalmente los estratos en situación de desventaja como la clase trabajadora, los pueblos indígenas y nacionalidades actuaron en contra de los modelos de desarrollo económico por los impactos negativos que han agudizado la desigualdad, la explotación laboral, la pobreza, causando olas migratorias a nivel internacional, regional y nacional en búsqueda de mejores oportunidades (Franco 2001; Tenesaca 2021).

---

<sup>6</sup> Las políticas sociales toman relevancia en la nueva visión de la gobernanza en énfasis a resolver problemas como la pobreza, la desigualdad social al proveer de mayores servicios, la participación de los actores no estatales que aporten con nuevas ideas para el desarrollo colectivo (Zurbriggen 2003).

En el contexto de los años 2000 se dio un acontecimiento mundial mediante el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) forjado desde el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) como una agenda para el 2030 dirigida a 193 países del mundo. Aquel documento traía nuevas ideas para mantener la paz, la seguridad internacional, fomentar la amistad de las naciones, promover el progreso social, mejorar la calidad de vida de la sociedad en general y promover los derechos humanos (PNUD 2018; Cárdenas y Michel 2018). En total son 17 objetivos para lograr los Objetivos del Desarrollo del Milenio, interrelacionados entre sí:

1. Fin a la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructura
10. Reducción de las desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsable
13. Acción por el clima
14. Vida submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Paz, justicia e instituciones sólidas
17. Alianzas para lograr objetivos.

*Fuente:* PNUD (2018).

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible que abarcan a la mayoría de países del mundo son integrales, indivisibles y de aplicación universal orientados al desarrollo interno o local a partir de mecanismos universales hacia el desarrollo de manera equilibrada y sostenible entre lo social, económico y ambiental (PNUD 2018; Cárdenas y Michel 2018). Para ello, cada gobierno deberá decidir la forma de cómo incorpora las metas y aspiraciones en los procesos de planificación territorial, así como diseñar e implementar las políticas públicas locales sostenibles (Cárdenas y Michel 2018).

### **2.3.4 El constitucionalismo como paradigma hacia un desarrollo equilibrado**

Los contextos, ideas y temporalidades acerca del constitucionalismo como paradigma han evolucionado, así como las teorías y las nociones desarrollo. Como antecedentes tenemos a los Estados monárquicos, absolutos y autoritarios gobernados por un solo soberano que era el monarca, el rey, un emperador e incluso un Inca. De modo que el absolutismo marcaría los inicios de organización política y social, las normas y autoridades que dictaban la justicia, mientras los estratos sociales medios y bajos no gozaban de derechos y privilegios (Ávila 2012; Entrena 1992).

Posteriormente en el transcurso de las postguerras mundiales, hubo una transición hacia el Estado de derecho. Dichos avances se verían marcados por leyes regidas por documentos legítimos donde el Estado se convierte en el órgano de producción jurídica, además del ordenamiento jurídico (Bobbio 2008; Ávila 2009).

Otro contexto importante fue los procesos de descentralización del poder de los gobiernos centrales entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. No obstante, la presencia y dominio de los grupos de poder económico y político empezarían a controlar las vías del desarrollo, afectando la institucional estatal, la administración pública, la sociedad, etc. (Narváez 2017; Ávila 2012).

Lo que se rescata del presente contexto es que mediante las constituciones modernas se rigen los derechos humanos generales, las competencias de las autoridades estatales, la responsabilidad del Estado como garante de oportunidades y garante de viabilizar un desarrollo equilibrado en pro del bienestar general (Ávila 2012; Aguilar 2020).

Posteriormente, en el Estado Constitucional a inicios del siglo XIX las constituciones tenían una material orgánica y procedimental que generaría un nuevo orden en los países del mundo.

Desde el constitucionalismo se abriría paso a la pluralidad de la individualización de poderes que existen en el espacio público, pero de igual manera se los contrapesa y limita desde el imperio de la ley. Este proceso tuvo como fin diseñar constituciones más democráticas, marcado por procesos reivindicatorios de los grupos menos favorecidos (Bobbio 1995; Prieto 2004). Las constituciones entonces se diferenciarían de cualquier otro documento por su principio de legalidad en donde toda acción estaría cometida a una constitución de las reglas (Ávila 2009; Comanducci 2021).

En relación al Constitucionalismo Latinoamericano, tuvo incidencia norteamericana y occidental, sino también de procesos creacionales internos y de reivindicaciones de los

grupos sociales y diversos de la sociedad civil, donde la otredad sería parte de los procesos de toma de decisiones normativas (Narváez 2021; 2017). Un contexto fue la presencia del constitucionalismo indígena deliberado a partir de la ineficacia del estado que ha causado rezagos socioeconómicos en Latinoamérica en las décadas de 1960 y 1970 de la mano de dictaduras militares (Narváez 2021).

De modo que para la creación de las constituciones regionales se amplió la visión de la pluralidad jurídica en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, etc., y también por el aporte de los derechos humanos desde las organizaciones internacionales. De este modo se emprenderían a generar textos supra ordenados insertando nuevos criterios objetivos y subjetivos para la interpretación de la ley ante la multiplicidad de las visiones jurídicas de cada país (Ávila 2009; Narváez 2021).

Posterior a estos contextos, las nuevas ideas han generación una nueva visión a partir del paradigma de le Neoconstitucionalismo Latinoamericano, insertando nuevos mecanismos de acción al desarrollo normativo desde el principio de legalidad en las constituciones de la región (Martínez 2016). Entonces en el marco de la legalidad, las reestructuras de los Estados en pro del desarrollo también han implicado cambios y asuntos en materia ambiental, de los derechos humanos, el desarrollo humano y la sustentabilidad (Cárdenas y Michel 2018).

El aporte de la “otredad” o los grupos menos favorecidos de la región Latinoamericana ha sido imperante en los procesos de reestructuración constitucional al insertarse nuevas y diversas subjetividades que den respuesta a sus problemas, necesidades y demandas (Ávila 2012; Narváez 2021). El fundamento fueron los contextos reivindicatorios de los pueblos, nacionalidades, las organizaciones sociales y los diferentes colectivos que lucharon a través del tiempo por tener incidencia en al ámbito político, económico y social en aras de mejores condiciones de vida hacia un desarrollo equilibrado que disminuya las brechas de desigualdad que afectaron históricamente a la sociedad por razones de etnia, clase social, raza, género, etc. (Sen 1998; Reyes 2009).

#### **2.4 Nuevas políticas mediante el socialismo del siglo XXI: contextos e ideas hacia el desarrollo sustentable**

En el contexto regional se da un nuevo paradigma sobre la acción pública desde el socialismo del siglo XXI, considerado como el surgimiento de un Estado democrático y

soberano (Stoessel 2014). El nuevo modelo de desarrollo estuvo presente en dieciocho países con el fin de recuperar el papel central del Estado (Stoessel 2014).

Con ello, los ideales del socialismo buscaron superar a la negatividad del paradigma neoliberal capitalista que se impuso como modelo de desarrollo (Quijano 2000). El primer paso fue dejar atrás las visiones del Consenso de Washington y las políticas económicas liberales, la privatización del sector público, entre otras acciones de carácter económico-capitalista liberal (Brunner et al. 1999; Svampa 2012).

De la mano del giro izquierdista en los países de la región, se establece al estado como el principal impulsor del desarrollo mediante estrategias de integración regional mediante acciones alternativas al modelo de desarrollo (Lo Brutto y González 2015). El camino se enmarca desde el postneoliberalismo con nuevos mecanismos de acción del estado en coordinación con otros actores para estructurar los nuevos objetivos hacia el desarrollo sustentable (Stoessel 2014).

Desde el conocimiento plural se han aportado ideales en pro de construir mejores ambientes de igualdad, autonomía, forjando un desarrollo equilibrado mediante la noción del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* en el caso ecuatoriano o el *Suma Qamaña* o saber vivir bien en Bolivia en respeto con la *Pacha Mama* o la madre naturaleza (Narváez 2021). Esta noción andina surgió desde el constitucionalismo indígena insertándose nuevos procesos de enmiendas constitucionales a partir del “Constitucionalismo Latinoamericano” (Ávila 2012; Stoessel 2014; Narváez 2017).

Entonces la perspectiva izquierdista y las diferentes formas de organización local comparten idearios que van en contra del desarrollo de carácter neoliberal occidental (Stoessel 2014). Las ideas compartidas han logrado formular modelo de gobernanza a partir de procesos de reestructuración estatal en coordinación con los actores desde los estratos más bajos, vulnerables y excluidos de la sociedad (Stoessel 2014).

Esto implica, buscar interactivamente los medios entre todos los actores en pro de un desarrollo democrático (Stoessel 2014; Brunner et al. 1999). Para ello, las nuevas lógicas de acción hacen hincapié a nuevas políticas desde el estado hacia el mercado transnacional para acabar con el monopolio de las grandes cadenas transnacionales petroleras que fueron imponentes en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, y con ello establecer nuevas negociaciones comerciales desde el Estado y las bases sociales (Brunner et al. 1999; Stoessel 2014; Lo Brutto y González 2015).

Además, para definir las bases del modelo desarrollo sustentable se hizo énfasis en los Objetivos de Desarrollo (Álvarez 2016). Dichos objetivos internacionales<sup>7</sup> que persiguen diferentes países, se estima que exista una transformación del desarrollo en donde se inserten a los asuntos del Estado desde las necesidades de las personas (Álvarez 2016). Para su consecución, los gobiernos de izquierda nuevamente incluyen los aportes de los actores para acordar, cooperar y coordinar de manera relacional, los nuevos caminos del desarrollo sostenible (CEPAL 2006; Álvarez 2016).

Para Svampa (2012), las visiones de desarrollo<sup>8</sup> aún tienen asuntos por resolverse por la permanencia de un desarrollo extractivista, capitalista e inminentemente inequitativo en la región. Por ende, en la región aún existen la actividad extractivista y de exportación de materia prima para la obtención de recursos fiscales, lo cual no significa transformar los modelos de desarrollo, pues aún no se logra despojar las ideas características del sistema capitalista (Svampa 2012; Quijano 2000).

Cada gobierno tras recuperar la soberanía de los estados, echaron andar proyectos en aras del desarrollo. Los mega proyectos nacionales se han enfocado a construir grandes infraestructuras para hidrobías, puertos, hidroeléctricas, telecomunicaciones, etc., aparte de implementar procesos de tecnificación de la actividad agrícola, expandiendo los campos de producción, lo cual provocaban controversias entre los estratos sociales locales, pues se explotaban los campos autóctonos (Svampa 2012).

En consecuencia, en las últimas décadas se generó todo tipo de conflictos sociales, divisiones sociales y la criminalización de la resistencia, quedando en juicio la garantía de los derechos humanos. Los nuevos contextos sociales, económicos y políticos forjaron nuevos desafíos teóricos y prácticos pues se amplió la pluralidad de ideas de los actores no estatales. Tal es el contexto de actores con ideales del desarrollo desde la ecología política, el ecofeminismo, el indigenismo, gremios ambientales y trabajadores

---

<sup>7</sup> A través del tiempo han existido diferentes contextos como tratados internacionales, cumbres regionales, donde la acción de las organizaciones internacionales ha aportado hacia el desarrollo económico y social sustentable (Álvarez 2016).

<sup>8</sup> Se ha llevado a cabo una transición de las ideas de desarrollo del Consenso de Washington hacia el Consenso de las Commodities manteniendo los mecanismos de ingresos fiscales donde el poder de las reglas de juego reposa en la centralidad de los gobiernos izquierdistas -Ecuador, Venezuela, Bolivia, Argentina y Brasil-; mientras existen países que mantienen un margen neoliberal conservador como México, Perú y Colombia (Svampa 2011).

locales enmarcados en los escenarios de luchas sociales que desafían las teorías de desarrollo generadas en Latinoamérica (Svampa 2012; Reimers 2000).

Por lo tanto, para Reimers (2000) en Latinoamérica todavía no se puede hablar de un desarrollo equilibrado, puesto que los Estados aún tienen asuntos políticos que logren abarcar los fenómenos socioeconómicos, ambientales, la pobreza, etc. Además, se debe ampliar las ideas sobre la acción pública como la economía social, comunitaria y solidaria en favor de los estratos sociales más desventajados (Svampa 2012).

De modo que se espera que en cada país se potencie otras alternativas al desarrollo económico. En donde una de las recomendaciones es promover perspectivas económicas sustentables a la economía local como la agroecología, la economía social y otras actividades socioeconómicas que presentan nuevas estructuras laborales que demandan la intervención del Estado. Consecuentemente, se debe incluir a los actores que aún no logran potenciar su desarrollo económico desde su desigualdad como las mujeres, el sector agrario, los indígenas, la ruralidad, la clase obrera y los sectores urbanos marginales (Svampa 2012).

## **2.5 El contexto político y las ideas para el desarrollo económico en el Ecuador**

El Ecuador venía arrastrando una historia nada positiva en temas de la acción pública, política y social en relación al desarrollo. Desde el año 1972 el Ecuador se convirtió en un país petrolero, la cual afectó significativamente la estabilidad democrática y socioeconómica, pues se afectaron y desmembraron las grandes extensiones rurales por perseguir el desarrollo económico infundado desde una visión capitalista (Fontaine 2015b; Fontaine y Fuentes 2010).

Progresivamente los procesos transitorios para el año 1979 existió reformas constitucionales. Uno de los cambios importantes fue al sistema electoral, concediendo al pueblo el poder de elegir y ser elegidos con el fin de establecerse nuevos mandatos en el país y las autoridades. No obstante, los ambientes de inestabilidad social se mantendrían pese a que el Ecuador y su bondad petrolera incrementara su capacidad económica, porque el desarrollo solamente lo alcanzarían determinados grupos sociales (Fontaine y Fuentes 2010; Svampa 2012).

En aquel tiempo, las políticas neoliberales potenciaron los procesos de industrialización y la explotación de los recursos naturales en el Ecuador (Andrade 2015; Fontaine 2010). Tal proceso de industrialización indiscriminada generaría sobre todo una exclusión de lo

rural y del agrícola, desechándoles como actores y formas de generación de la renta para el desarrollo estatal y social (Lefebver 1985; Andrade 2015). En tanto que, las políticas económicas favorecieron y fortalecieron los intereses políticos<sup>9</sup> y económicos de las clases dominantes-capitalistas nacionales y extranjeras mediante rebajas y subsidios directos, eximir los impuestos aduaneros a la importación capital y materia prima industrial (Lefebver 1985).

Para el año de 1981, el Ecuador pasó por momentos de crisis económica-política a raíz de la deuda, la caída del precio del petróleo y una crisis social que cada vez ahondaba la calidad de vida poblacional. El Estado se volvía incapaz de proteger a las empresas petroleras nacionales y mantener las políticas sociales para garantizar servicios a la sociedad, mientras los grupos de poder ejercían poder sobre el Estado con el fin de mantener sus privilegios económicos. A su vez, al Estado le presionaba la resistencia social como la clase trabajadora, los pueblos indígenas, etc., y se fomentaba la agitación social con mayores demandas al gobierno (Fontaine y Fuentes 2010).

La presencia de los movimientos indígenas, pueblos y nacionalidades cobraría fuerza en 1990 en la esfera política y en el año 1998 mediante aportes con visiones jurídicas a la constitución (Narváez 2017; 2021). Los levantamientos sociales demandaron mayores ambientes democráticos a través de la redistribución de las rentas, su inclusión en los procesos de toma de decisiones y el reconocimiento a sus derechos civiles y políticos (Fontaine y Fuentes 2010). En consecuencia, los movimientos indígenas tuvieron un aporte mediante nuevas visiones de reestructuración al Estado de la mano del pluralismo jurídico (Narváez 2017; 2021).

Para el año 2000 un nuevo contexto surgió en el país a causa de las disfunciones macroeconómicas globales y nacionales. Los sucesos surgieron a partir de la inflación del sucre como moneda nacional, también por el aumento de la deuda externa que superaba la capacidad del Producto Interno Bruto, el quiebre de las importaciones, la inestabilidad bancaria y el declive del petróleo (Fontaine y Fuentes 2010).

---

<sup>9</sup> La inestabilidad del Estado se hizo evidente también por el poderío militar que mediante golpes de estado lograron la obstrucción funcionalista de los poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- del Estado, así como la expansión de la corrupción y la ausencia de la rendición de cuentas (Fontaine y Fuentes 2010; Fontaine 2010).

Como resultado, el Ecuador tuvo un proceso de dolarización durante el período de gobierno de Mahuad. Estas decisiones agudizaron la crisis política y socioeconómica al decretarse un feriado bancario basado en el congelamiento de los ahorros de los clientes bancarios para promover el cambio del sucre al dólar como nueva moneda circulante (Fontaine y Fuentes 2010). En consecuencia, surgieron grandes olas migratorias a nivel nacional, especialmente los habitantes de la ruralidad, la clase trabajadora y otros estratos sociales a países como EEUU y España con el fin de aportar mediante remesas a la economía del hogar de manera directa y de manera indirecta a ser uno de las fuentes de desarrollo y estabilidad económica para el país (Tenesaca 2021).

En otro contexto, después de la caída de Lucio Gutiérrez en el 2005 en medio de una crisis política y social, el Ecuador veía nuevas oportunidades con el partido político Alianza País. Rafael Correa y su ideología del socialismo del siglo XXI que irradiaba en otros países como Bolivia y Venezuela buscaba un nuevo orden desde el izquierdismo (Freidenberg y Gilas 2021; Fontaine y Fuentes 2010; Stoessel 2014).

Con Correa resucitó el enfoque de control de las rentas petroleras a través de un proceso nacionalista (Svampa 2012). El gobierno puso condiciones a las grandes concesionarias para que cedan las rentas del Estado para fortalecer a la petrolera nacional Petroecuador, con ello se dieron cambios con un modelo de desarrollo mediante acciones anticapitalistas para el desarrollo económico centrado en las políticas sociales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Andrade 2015; Fontaine 2010).

A partir de la nueva Constitución del 2008 se buscaría reestablecer el sistema institucional, así como la ampliación de los poderes del Estado, la lucha contra la corrupción, la consecución de la inclusión y la equidad social hacia el desarrollo económico sustentable (Svampa 2012). También las enmiendas constitucionales, institucionales y administrativas se enfatizaron en asuntos como la inseguridad, la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, la redistribución de poder y de las rentas generadas de los recursos naturales y el petróleo (Morales y Montero 2017).

También implementaría instrumentos nacionales como el “Plan Nacional del Buen vivir” que mantenía una perspectiva social-democrática. Los instrumentos de acción pública promulgaban un desarrollo de la autogestión, la economía solidaria, la diversificación del sistema productivo, la protección del medio ambiente, la planificación para cumplir los objetivos de desarrollo y un centralismo burocrático (Fontaine y Fuentes 2010; Svampa 2012). Además, se contó con la Secretaria Nacional de

Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el COOTAD como órganos ejecutores de los planes nacionales, dependientes también de la presidencia para ubicar al Estado como el actor principal para un equilibrio económico, social y político (Fontaine y Fuentes 2010; Paradela 2019).

En otros contextos, el proceso de descentralización contribuyó a la efectividad de las políticas sociales para la redistribución de los recursos y poder. Para la implementación de los programas nacionales fue necesario contar con datos del Ecuador desde del INEC con el fin de tomar decisiones efectivas en los estratos sociales y convertidos en grupos objetivo de las políticas, planes y proyectos implementados en el territorio (Franco 2001).

Así, las ideas para las políticas públicas sociales se hizo una conexión entre el conocimiento de los actores sociales con el conocimiento científico de los formuladores de políticas (Morales y Montero 2017). De esta manera los grupos autóctonos, el campesinado, el indigenismo y otros se convierten en actores políticos potenciales para aportar y ser parte de la transformación social en la definición de reglas de juego en el espacio público (Fontaine 2010; Svampa 2012).

De modo que la representación efectiva de los actores inmersos en los procesos políticos buscó establecer un equilibrio de las demandas y respuesta a los problemas de manera sistemática y efectiva por parte del Estado (Muñoz y Fontaine 2019; Fontaine 2010). Asu vez, los actores no estatales podrán tener un equilibrio político y económico, algo que se ha luchado durante años por parte de los grupos menos favorecidos (Fontaine 2010; Morales y Montero 2017).

Por estas razones, las políticas públicas nacionales buscaron responder a las demandas sociales para movilizar los recursos necesarios según los contextos sociales (Mideros y Fernández 2020). En este sentido, fue importante mantener una gobernanza multinivel para mantener una articulación entre lo global, nacional y local que conlleven a una retroalimentación sistémica y adecuándose de manera realista y reflexiva para alcanzar los objetivos planteados (Fontaine 2010; Fontaine y Fuentes 2010).

En relación a la ruralidad, se buscó fortalecer las actividades agrícolas y ganaderas que no pueden competir con los grandes mercados, lo cual representa aún un limitante para el desarrollo rural (North 1998; North 2007). Se debe considerar además las actividades que combinan la agricultura y la ganadería que sostienen la economía local y forman

parte de los tipos de empleo entre remunerado y no remunerado de los jóvenes y las mujeres con múltiples cargas de trabajo (North 2007; Mideros y Fernández 2020).

Por ello, es imperante el reconocimiento de la diversidad de actividades económicas y no económicas para reactivar la economía interna (Morales y Montero 2017). Por lo tanto, estos estratos sociales permanecen en constante lucha para tener incidencia en los procesos de toma de decisiones en búsqueda de resolver las problemáticas como la pobreza, la desigualdad en el proceso de desarrollo, la opresión política, la invasión a su territorio, la pobreza en el campo, la indigencia, la falta de empleo, de servicios públicos, el empleo y el subempleo con bajas o nulas remuneraciones (North 2007).

En la actualidad, los retos para el Ecuador a partir del 2021 se mantienen en aras del desarrollo sostenible de carácter económico, político, social y ambiental. A esto también se mantienen los Objetivo de Desarrollo que posterior a la crisis generada por el COVID-19 se deben generar nuevos paradigmas de desarrollo que requieren mucho de la voluntad política de los gobiernos de turno (Mideros y Fernández 2020).

Estos nuevos contextos mantienen las ideas sobre el rol del Estado para la consecución del desarrollo sostenible. Pues sobre el estado reposa su capacidad de adaptación de garantizar los derechos humanos, proveer de bienes y servicios públicas, de potenciar las políticas sociales, la participación ciudadana, mantenerse en la búsqueda del buen vivir y fortalecer los procesos de planificación desde los niveles locales para tener coherencia con los objetivos planteados y asignar los recursos necesarios para viabilizar el desarrollo sustentable (Mideros y Fernández 2020; Morales y Montero 2017).

## **2.6. El análisis de la red de desarrollo económico a nivel macro**

A continuación, se presenta la red de actores inmersos en los procesos de desarrollo desde los años 50`s hasta la actualidad. Partiendo del software Gephi, se ha obtenido un grafo de los actores del contexto internacional, regional y local que han sido objeto de estudio desde las teorías de estudio, los contextos e ideas programáticas que han sido relevantes sobre el proceso de desarrollo económico.

De tal modo, se pretende describir la lógica del establecimiento de redes de políticas en un total de nueve redes formadas a nivel internacional, regional y local. En donde a partir del grafo se pueden observar la ampliación de redes de actores sobre todo a nivel regional y local por la importancia y aporte de los actores no estatales en la toma de decisiones sobre el desarrollo a través del tiempo.



La primera red parte de un mínimo de actores en la década de los cincuenta, desde la segunda guerra mundial, en donde se han definido la presencia de actores dominantes como Estados Unidos, países del occidente, el Estado y el mercado. Así, en la primera red existe un grupo reducido de actores que están relacionados con la teoría de la modernización y un nuevo contexto para lograr el desarrollo económico homogeneizador y liberal, siendo necesario el mercado como el promotor general de la actividad económica y un Estado dominado por determinados poder económico y político.

La segunda red se relaciona con la teoría de la dependencia a finales de los cincuenta y mediados de los setentas. En esta red se resalta la ampliación del establecimiento de las redes por la presencia de actores internacionales que exponen la forma desigual del desarrollo de los estados, además generan ideas al recomendar acciones económicas para los países subdesarrollados y del tercer mundo mientras va tomando fuerza el modelo capitalista neoliberal y la crisis del Estado social.

Para la tercera red de actores en relación a la teoría del sistema mundo capitalista, se abarca la forma de cómo evoluciona el sistema capitalista. El sistema capitalista engloba relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, seguido de acciones para agilizar los procesos de desarrollo económico. Así que se dan grupos de actores divididos entre los países del centro, la periferia y semi-periferia estructurando la forma diferenciada del proceso del desarrollo económico. El Estado pierde su soberanía porque los grupos de poder económico, las empresas privadas y el mercado privado logran dominar las reglas de juego al emplearse políticas económicas liberales de la mano del Consenso de Washington, en consecuencia, se deja en crisis a diferentes estratos sociales.

En relación a la cuarta red de actores desde la teoría neoinstitucional. Desde esta teoría, las ideas hacen énfasis en una reestructuración del Estado y su sistema de acción pública para que se pueda viabilizar con mayor facilidad el desarrollo económico. En este sentido las ideas y dialécticas toma en cuenta la importancia del cambio de los modos de la gobernanza al considerar a los grupos económicos locales, el mercado privado local y las empresas privadas como motores de un desarrollo económico del Estado, mientras la clase trabajadora queda excluida del proceso de desarrollo.

Con la quinta red sobre la teoría de la globalización, se mantienen las mismas ideas y acciones de carácter neoliberal, lo cual aumenta el número de actores con poder económico, quienes toman las dediciones a nivel mundial sobre los demás estados del

mundo. Es así como por ejemplo nacen nuevas formas de acumulación, nuevos mercados, aunque los mismos grupos de poder económico y político de manera diversa dominan los senderos del desarrollo.

Además, se tiene con consideración a los tratados e instituciones internacionales para que los países del mundo sigan las mismas lógicas desarrollistas inminentes por la globalización. De este modo se incrementa la presencia de los inversionistas privados, la banca internacional, los inversionistas extranjeros, los mercados transnacionales, las empresas de las telecomunicaciones del mercado de las Tic`s y las telecomunicaciones en Estados capitalistas que ya han privatizado lo público, desconsiderando otras formas de alcanzar el desarrollo en los países la periferia y semi-periferia.

En la sexta red se encuentra la teoría de desarrollo sustentable suscitada desde la década de los noventa, teniendo cambios sobre la noción del desarrollo económico, sumándose nuevos actores e ideas programáticas en las dialécticas sobre los nuevos senderos del desarrollo. Es imperante resaltar la lucha de los actores no estatales como son los actores sociales, productivos, feministas, ecologistas, gremios y demás actores de la sociedad civil que demandan garantías al Estado. De modo que prima la visión de un desarrollo equilibrando entre: lo económico, político, social y ambiental. Así las ideas resaltan la soberanía del Estado, los procesos equitativos, participativos y democráticos que restablezcan una relación equilibrada entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Sobre la séptima red, los grupos de poder local lo han compuesto los grupos económicos industriales, del mercado, de la banca, los agricultores modernos, tecnificados y capitalistas, los empresarios, los granjeros capitalistas, militares y las petroleras. Todos estos actores han llevado al Estado regional a actuar a favor y según la lógica de un pensamiento capitalista y devorador de la naturaleza con el fin de alcanzar el desarrollo económico que favorecería a determinados y limitados grupos de poder.

Los cambios a los ideales sobre el desarrollo llegarían en la década de los noventa a través de una separación de los ideales neoliberales y capitalistas, el juego importante de actores externos como la ONU, la CEPAL, el PNUD en las reformas constitucionales del mundo aportaron al cambio de las formas de lograr el desarrollo mediante nuevas formas de ejercer la gobernanza para dejar atrás el paradigma neoliberal.

Todo esto estaría bajo un nuevo paradigma, un paradigma regional y local denominado el Socialismo del siglo XXI con nuevas reglas de juego establecidas desde el Constitucionalismo Latinoamericano. Desde este paradigma, el principal instrumento para lograr el desarrollo sustentable estaría bajo los ideales de una gobernanza multinivel, de abajo hacia arriba, generándose nuevas alternativas para la generación de rentas para el Estado y un desarrollo colectivo mediante políticas, planes, programas y proyectos sociales donde se refuerzan las relaciones entre el Estado y la sociedad, mientras el mercado se ajusta a las nuevas y rigurosas reglas.

Es preciso determinar que no toda la región tuvo el mismo camino hacia el desarrollo. Pues países como México, Brasil y Chile fueron gobernados por presidentes conservadores que funcionaban bajo los ideales capitalistas. De este modo la división de ideales que se establecieron en la región fraccionó los modelos de desarrollo y sus formas de estructuración y reestructuración según el contexto y temporalidad determinada, que iban estructurando redes a nivel regional de forma diversa por la cantidad de actores no estatales inmersos, incidiendo sobre los nuevos modelos de desarrollo.

Ahora bien, la octava y novena red establecida se encuentra estructuradas sobre el Ecuador. El primer grupo de red está conformado desde fines de la década de los 90's hasta el año 2007. La primera red empieza en el periodo de gobierno de Roldós y su reforma constitucional de 1979 en donde se dan los cambios estructurales a los modos de lograr el desarrollo. En medio de las ideologías capitalistas, se priorizó a la empresa petrolera y el mercado internacional, desatando políticas económicas que agilice los procesos de industrialización de la mano de empresas extractivas y otras industrias transnacionales para la generación de rentas al Estado. Mientras en este período, la ruralidad, los pueblos y nacionalidades empiezan a intervenir en la esfera pública para llegar a ser actores políticos sobre la toma de decisiones y su inserción al desarrollo.

En otro contexto de la red, está presente el gobierno de Bucaram y su corto periodo de gobierno que tuvo relevancia la reforma constitucional del año 1998 donde se resalta los procesos de descentralización y la apertura a las actividades económicas locales como los pequeños y medianos productores, pero dominado por los grupos de poder económico. Posteriormente Ecuador tuvo varios contextos de crisis políticas por los constantes cambios presidenciales hasta el periodo de gobierno de Gutiérrez que había

llegado al poder de la mano de los golpes de estado de los militares en apoyo de los EEUU para hacer prevalecer los ideales neoliberales en el país.

Un cambio radical tuvo el Ecuador con el periodo de gobierno de Correa, conformándose la segunda red a nivel local. Las ideas programáticas en la época del correísmo partieron desde el paradigma del Socialismo del siglo XXI como herramienta para recuperar la soberanía del estado infundado desde el paradigma del Constitucionalismo Latinoamericano. El Ecuador tuvo un último proceso de reforma constitucional en el año 2008 para transitar hacia el desarrollo sustentable. Con ello el gobierno empezó a tener el control mediante nuevas reglas de juego a los grupos de poder económico y político internacional y local que dominaron por muchos años al país. Así pues la acción estatal trazó un horizonte mediante una gobernanza multinivel desde la materialización de la descentralización para distribuir tanto el poder como los recursos del Estado a los demás niveles de gobierno a nivel zonal, provincial, municipal y parroquial.

Asu vez, se resalta la presencia y aportes de los actores no estatales que por décadas hacían demandas sobre los asuntos del estado. De modo que los grupos indígenas, pueblos y nacionalidades, afrodescendientes, grupos autóctonos, los campesinos, la clase trabajadora, los gremios, ONG`s, ecologistas, feministas, ecofeministas, grupos ganaderos, agrícolas y demás productores de la ruralidad, establecieron una relación con el Estado y el mercado para para lograr un desarrollo sustentable y el buen vivir.

Posterior al correísmo, durante las últimas décadas se resalta es varios asuntos importantes para mantener un mismo camino que genere el bienestar general a partir del desarrollo sustentable en equilibrio con la sociedad, la economía y el ambiente. Para ello los gobiernos deberán orientar sus acciones con coordinación con los actores estatales y no-estatales. En todo nivel se deberá mantener la relación de abajo hacia arriba desde los actores no estatales respondiendo las demandas y necesidades sociales, donde las ideas del desarrollo irradien en los diferentes niveles de gobierno.

## **2.7 Conclusiones preliminares**

Las ideas programáticas en los diferentes contextos han influenciado sobre el establecimiento de los modelos desarrollo económico. Es por eso que los procesos causales contemplaron ideas, dialécticas, relaciones de poder e interacciones para el establecimiento de toma de decisiones, que, a partir de los modelos de desarrollo,

influyendo sobre el proceso del diseño de las políticas públicas en el nivel macro, meso y micro. Por este motivo, la estructuración de las redes en los niveles macro, meso y micro ayudan a explicar la forma de cómo las redes se estructuran, establecen relaciones de poder, se coordinan, contrapesan y finalmente se institucionalizan a partir de relaciones e interacciones en los diferentes contextos y temporalidades.

Con ello se puede demostrar cómo el Gephi permite ordenar y estructurar las redes de políticas. En este caso en relación a los enfoques de desarrollo económico, se partió desde un pequeño grupo de actores de poder, hasta ver una diversidad de actores económicos, políticos, estatales y no estatales se incluyen en los procesos de toma de decisiones, donde desde las ideas programáticas las redes de actores se modifican y reestructuran las redes para generar nuevas redes institucionalizadas en un espacio y tiempo determinado.

## **Capítulo 3. El contexto a nivel local**

### **3.1 Introducción**

Primero, se realizará una descripción territorial del contexto local, correspondiente a la parroquia rural de Turi ubicada en el austro ecuatoriano de la provincia del Azuay. De modo que, la caracterización de la parroquia y la población permite tener un entendimiento del contexto territorial a través de la división política de la parroquia y sobre la población poder conocer los datos desagregados por sexo desde el número poblacional, la ocupación de la población de Turi donde se evidencia una pluralidad de actividades remuneradas y no remuneradas en la parroquia Turi en relación con la provincia del Azuay.

De esta manera, el primer contenido permite partir de la identificación de las ideas y las controversias en el proceso del diseño de las políticas públicas a nivel local, especialmente la política económica. En cuanto al contexto de la lógica para el diseño de las políticas locales, se parten de las ideas programáticas desde el contexto nacional a través de los instrumentos de planificación como son los planes nacionales de desarrollo 2013-2017 y 2017-2021.

Como primer contexto, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 se hace una recopilación de las ideas más relevantes para el framing de las políticas nacionales hacia el Gad parroquial rural de Turi en una temporalidad 2015-2019. De la misma manera se realiza una recopilación de las ideas para el desarrollo económico local a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 para llevar a cabo el proceso del diseño de las políticas públicas locales en medio de ideas particulares de las autoridades del Gad de Turi del período de gobierno 2019-2023 como segundo contexto, donde se han generado escenarios dialecticos para el diseño de las políticas públicas locales.

Previa al diseño de la política económica local, se realizó un proceso de comprensión del componente político-institucional para comprender los modelos de gobierno a nivel local. Dichos componentes de acción que abarcan las políticas del Gad de Turi reposan sobre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del período 2015-2019 y 2019-2023. Como resultado, a nivel local han suscitado controversias en las políticas locales desde las políticas nacionales en los componentes mencionados, donde se evidencian fallos en el proceso de instrumentalización para la planificación territorial y el diseño de políticas locales.

En medio de los procesos de toma de decisiones se establece una red general de los actores políticos de Turi que lo conforman los actores estatales y no estatales. De esta manera, la construcción social se da a partir del establecimiento de relaciones entre el Gad parroquial de Turi con los actores estatales de otros niveles de gobierno e instituciones nacionales y los actores no estatales de la parroquia Turi. Dicha construcción social se por el tipo de relación Afín, Ajeno, Indiferente y Opuesto sobre los procesos de toma de decisiones y como resultado, la estructuración de las redes de políticas y las ideas programáticas para el diseño y legitimación de la planificación local y las políticas públicas locales.

### **3.2 Caracterización territorial: la parroquia Turi**

La parroquia Turi se encuentra ubicada al sur de la ciudad de Cuenca, en la provincia del Azuay (Municipalidad de Cuenca, 2010). Antes de la época colonial, fue considerado un lugar sagrado de adoración ejercido por los Incas y Cañaris, además de un punto estratégico de vigilancia (Gad municipal del Cantón Cuenca 2015; Ministerio de Turismo 2020). Posteriormente fue poblada por indígenas, en épocas coloniales fue de uso de los hacendados mediante pequeños asentamientos humanos (Gad municipal del Cantón Cuenca 2015).

Turi, para convertirse en una parroquia, tuvo su precedente católico en donde la iglesia necesitaba expandir su accionar, lo cual en el año de 1853 se crea una comisión de actores civiles y eclesiásticos, determinando a Turi como una parroquia y con ello separarla de la parroquia matriz El Sagrario. Para ello se tuvo el apoyo del presidente José Urbina, donde el cinco de febrero del año 1853 lo aprueba y posteriormente entre el año 1919 y 1944 se construye una iglesia central donde hasta el momento se divisa en el mirador (Gad municipal del Cantón de Cuenca 2015).

Para entender el concepto del nombre “Turi”, los historiadores lo identifican como hermano por la palabra Auqui, siendo un cerro sagrado en hermandad con otros cerros sagrados como el Cojitambo y el Guagualzhumi (Gad municipal del Cantón Cuenca 2015; Ministerio de Turismo 2020; GAD parroquial de Turi 2020; 24). Po otro lado, otros historiadores consideran que deviene de la palabra “Curi” que significa oro (Gad municipal del Cantón Cuenca 2015; Ministerio de Turismo 2020).

### Ilustración 3.1. Ubicación de la parroquia Turi



Fuente: Instituto Geográfico Militar (2017).

### Ilustración 2.2. Mapa de la parroquia Turi



Fuente: GAD parroquial de Turi (2015).

La ocupación territorial de Turi está compuesta de una zona urbana y rural. La extensión de la parroquia Turi es de 2427.68 hectáreas según el PDOT (2015); sin embargo, para el 2020 la extensión actual es de 2589,89 hectáreas (GAD parroquial de Turi 2015; 2020). Los límites de la parroquia constan de la siguiente manera: al norte con la zona urbana de Cuenca con las parroquias Yanuncay y Huayna Capac, siguiendo el rio Tarqui y un sinnúmero de coordenadas con líneas imaginarias hacia Guzho y San Marcos, complicando un poco determinar sus límites como parroquia (GAD parroquial

de Turi 2015). Al este se encuentra con la parroquia rural El Valle. Del mismo modo, se sigue una línea imaginaria por el sector de Ictocruz en sentido sur, posteriormente con Morochoquigua en sentido suroeste con seis coordenadas en sentido sur y suroeste (GAD parroquial de Turi 2015).

Posteriormente, al sur limita con la parroquia rural de Tarqui en una dirección sur-este de la parroquia Turi. Posteriormente se siguen varias coordenadas mediante líneas imaginarias en relación a la vía Turi-Tarqui que se encuentra desde el sector de El Verde, siguiendo una dirección suroeste. El mismo modo, en un sentido suroeste se sigue una línea imaginaria en dirección al sector y la vía de Achayacu, se sigue una quebrada naciente en sentido suroeste hasta la cancha de fútbol con dirección al oeste. Desde ese punto se sigue la quebrada que dirige a Achayacu en sentido noroeste (GAD parroquial de Turi 2015).

Finalmente, los límites de la parroquia Turi se termina al oeste con la parroquia rural de Baños. Los límites siguen una línea desde el último punto mencionado anteriormente en un sentido suroeste siguiendo la lógica del reloj. La primera coordenada se encuentra ubicada en relación al río Tarqui, con la cordillera de Achayacu siguiendo las orillas del río Tarqui en sentido norte hasta encontrarse con el primer punto que es Guzho (GAD parroquial de Turi 2015).

### 3.2.1 Delimitación comunitaria

Desde el PDOT (2015) del Gad de Turi, se toman los datos anteriores realizados en el PDOT del año 2011 en donde se identifican los asentamientos humanos al establecerse agrupamientos por caseríos, barrios y comunidades (GAD parroquial de Turi 2015). Partiendo de esta noción, en la parroquia Turi se han identificado un total de 23 comunidades hasta el año 2015.

**Tabla 3.1. Comunidades de la parroquia Turi**

<b>Comunidades de la parroquia Turi</b>		
Agua Santa	Asunción	Asunción
Bella vista	Corazón de Jesús	Chaguarcorral
El Calvario	El Cisne	El Recreo

Guariviña	Hierba Buena	La Merced
La Pradera	Pata Pamba	Playa la Paz
Punta Corral	Rumiloma	San Isidro
Santa Anita	Tres Claveles	Trinidad
Turi Centro	Virgen de la Nube/Icto-Cruz	

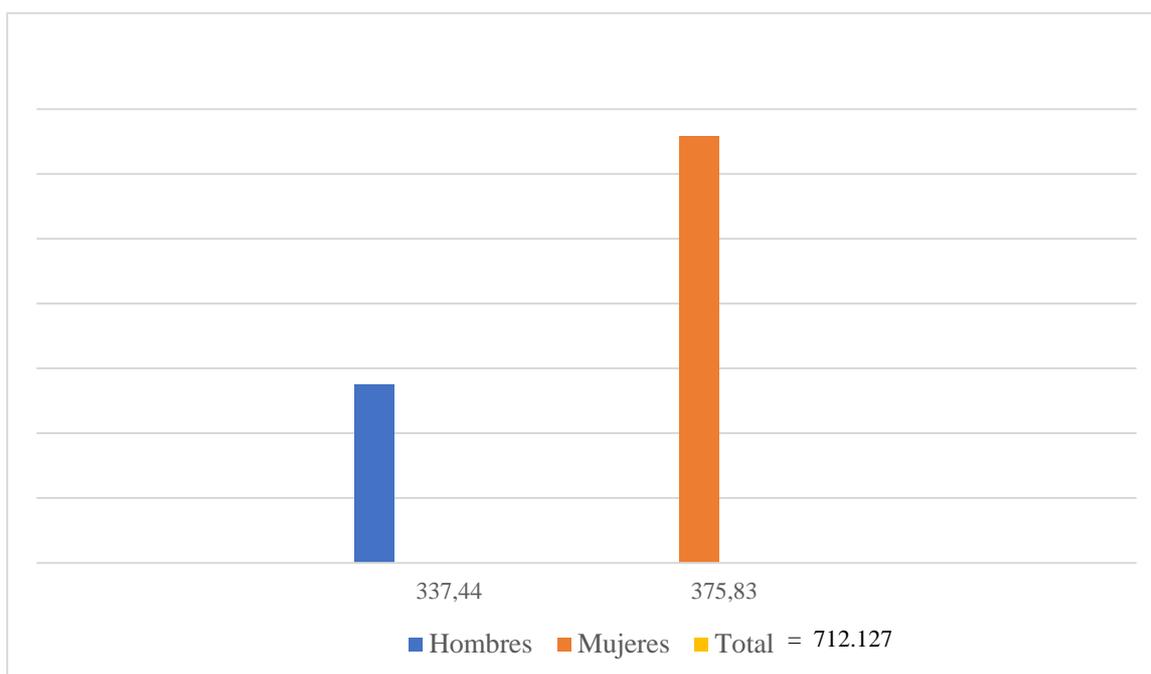
*Fuente:* elaborado por el autor en base al GAD parroquial de Turi (2015).

La mayor concentración poblacional de la parroquia Turi se concentra en relación a la expansión urbana de la parroquia. De este modo las comunidades con mayor concentración poblacional son las comunidades de Turi Centro, El Calvario, El Carmen de Guzho y El Cisne (GAD parroquial de Turi 2020). Lo que se resalta de la parroquia Turi es su característica turística al ser considerado el “Balcón Cuencano”, pues cuenta con nueve potencias turísticas principalmente naturales y culturales. Por ejemplo, se tiene El Mirador o Balcón de Turi, El bosque-Mirador El Boquerón y el Mega parque Icto Cruz (GAD parroquial de Turi 2020).

### **3.2.2 Población y ocupación en la provincia del Azuay**

La provincia del Azuay cuenta con una población total de 712.127 habitantes según el Censo del año 2010. A partir del total de la población a nivel provincial, 337.44 personas son de género masculino, mientras que 375.83 personas son de género femenino (INEC 2010). Sin embargo, el resultado del Censo (2010) indica que los hombres son quienes participan en mayor proporción dentro de la población económicamente activa, lo cual indica que las mujeres se encontrarían en desigualdad de oportunidades para poder ejercer un trabajo remunerado (INEC 2010).

**Grafico 3.1. Población de la provincia del Azuay**

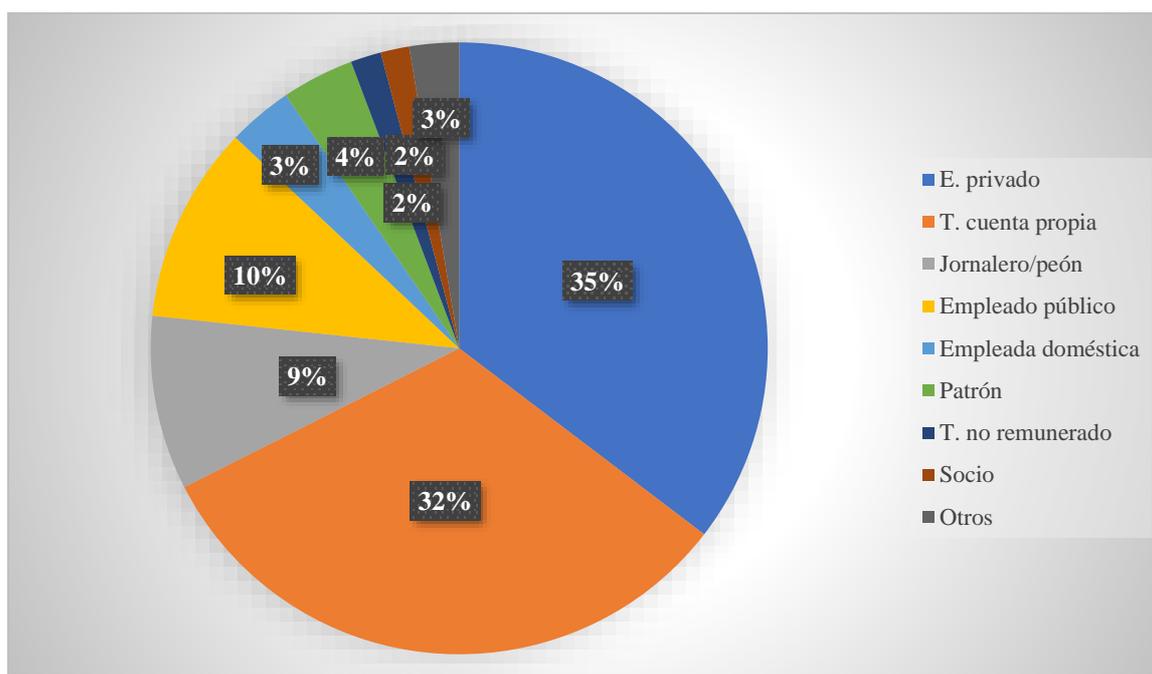


*Fuente:* elaborado por el autor en base al INEC (2010).

La brecha de género en el Azuay queda demostrada a partir del Censo del (2010) que presenta datos desagregados por sexo que permiten analizar con mayor determinación la situación poblacional a nivel local. De este modo, los hombres predominan como la población con mayor actividad económica con una cifra de 178.510 hombres; mientras que, por otro lado, la población femenina alcanza un total de 138.109 mujeres que pertenecen a la población económicamente activa (INEC 2010).

Las principales actividades la componen: empleado privado (35,4%), trabajo por cuenta propia (32,1%), jornalero o peón (9,2%), empleado u obrero del Estado -ya sea el municipio o la prefectura- (10,4%), empleada doméstica (3,4%), patrón o patrona (3,8%), trabajador no remunerado (1,6%), socio (1,5%) y otras 2,6 % (INEC 2010).

**Grafico 3.2. Ocupación económica del Azuay**



*Fuente:* elaborado por el autor en base al INEC (2010).

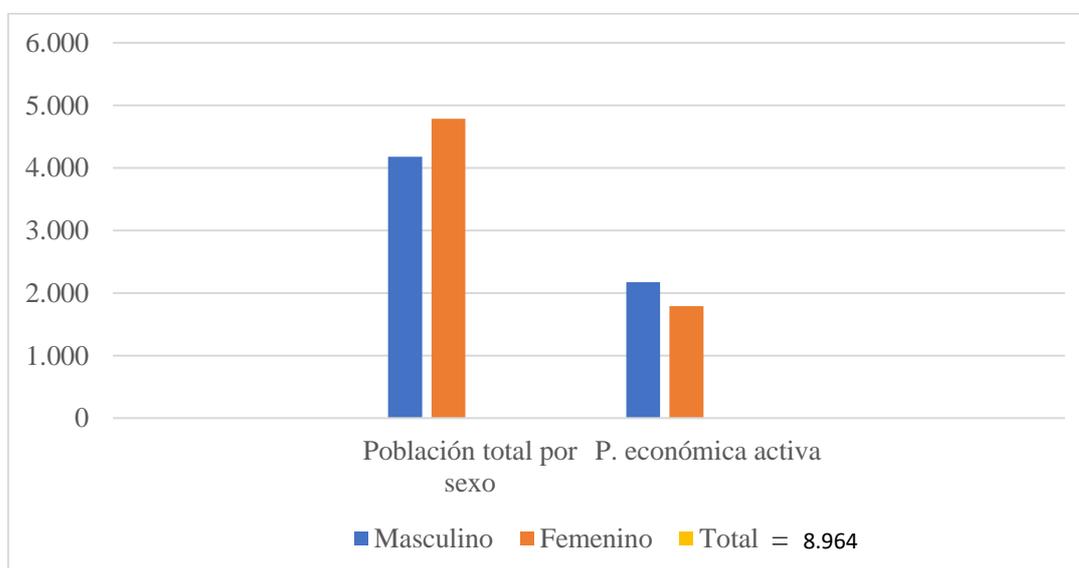
De estos datos analizados, las brechas de género se mantienen ya que los hombres tienen mayor presencia en el mercado laboral e independencia económica. En este sentido los hombres se encuentran mayormente insertos como empleados privados (un total de 66.695), en trabajos por cuenta propia (un total de 48.816), como jornalero o peón (un total de 23.664) y como empleado del Estado (un total de 18.57). Por su parte la población femenina tiene una menor cantidad de mujeres en actividades remuneradas, siendo sus principales ocupaciones como trabajadoras por cuenta propia (un total de 49.707), como empleada privada (un total de 41.07), como empleada del Estado (un total de 13.969) y como empleada doméstica (un total de 9.880) (INEC 2010).

Esto explicaría el motivo de poder tener presente datos desde la perspectiva de género, en donde el Estado tome acciones frente a las brechas de trabajo que existe en la sociedad y por lo tanto el déficit de trabajo tiene afectaciones diferenciadas por género. Por lo tanto, también queda demostrado la desigualdad de género en el trabajo entre los hombres y mujeres en la provincia del Azuay, pues pese a que las mujeres son la mayor población de la provincia, no se encuentran inmersas a un trabajo remunerado, pues a razón de esto, la mayor población de las mujeres tiene que emprender actividades económicas por cuenta propia y estar mayormente insertada al trabajo doméstico.

### 3.2.3. Población y ocupación en la parroquia Turi

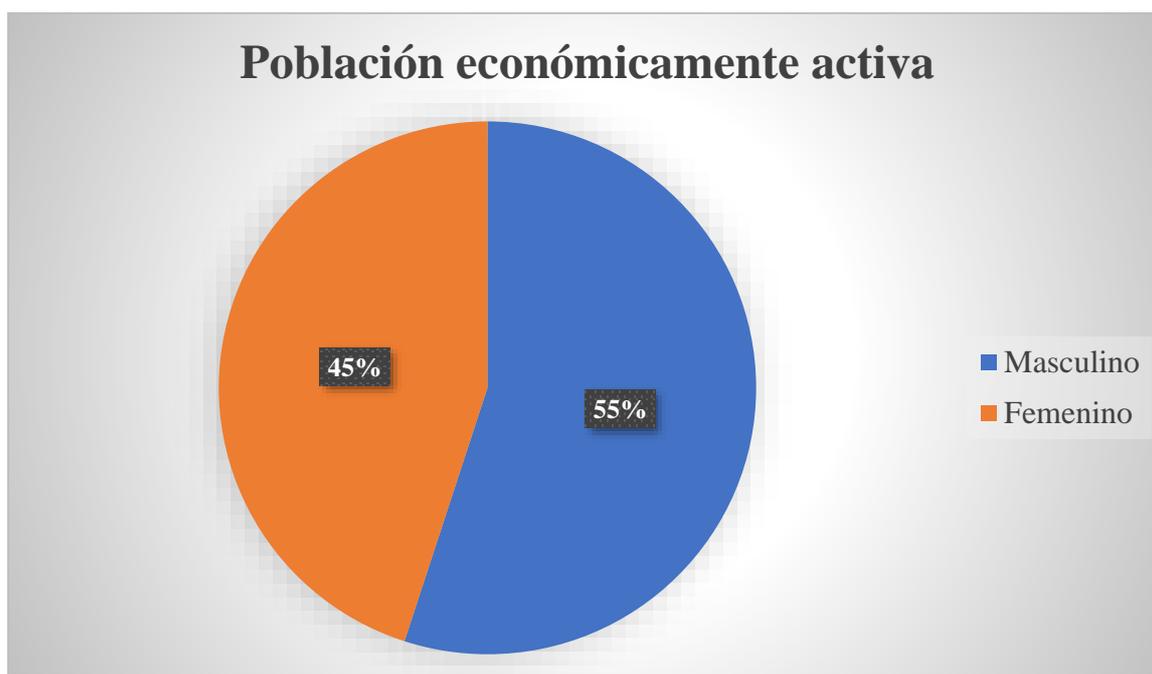
La población total de la parroquia Turi es de 8.964 habitantes, de los cuales 4,177 son personas de género masculino y 4.787 son de género femenino. En razón de esto, la población económicamente activa de la parroquia Turi es de 3.965 personas. En cuanto a los datos porcentuales, evidencian una brecha de género en la parroquia Turi, puesto que los hombres tienen una mayor participación en relación a la población económicamente activa con un 55% correspondiente a 2.175 personas, mientras que las mujeres contemplan el 45% correspondiente a 1.790 personas del total de la población en actividad económica (GAD parroquial de Turi 2020).

**Grafico 3.3. Población total y ocupación económica por sexo en Turi**



*Fuente:* elaborado por el autor en base al GAD parroquial de Turi (2020).

**Grafico 3.4. Población económicamente activa de Turi**

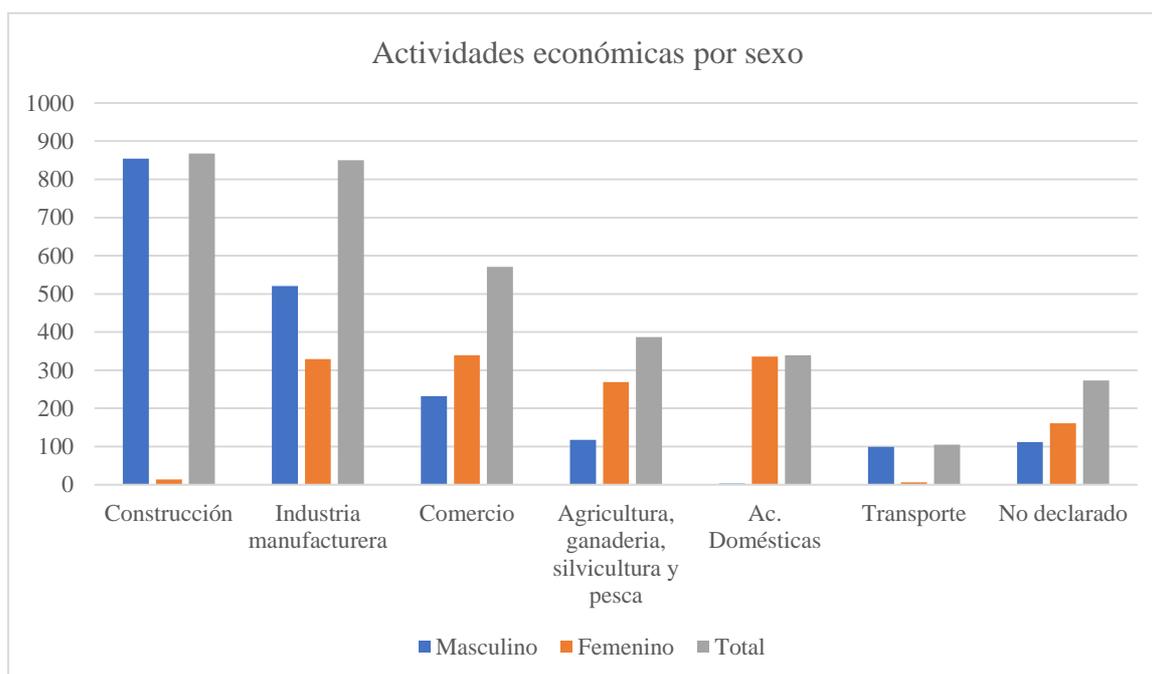


*Fuente:* elaborado por el autor en base al GAD parroquial de Turi (2020).

Del total de la población económicamente activa (PEA), se describen las principales actividades de la parroquia Turi. Las actividades productivas de la parroquia son: la construcción (868 personas), las industrias manufactureras (850 personas), el comercio al por mayor y menor (571 personas), la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (387 personas); actividades del hogar o domésticas (339 personas), actividades no declaradas (237 personas), el transporte (105 personas) y otras actividades más 273 (GAD parroquial de Turi 2020).

De todas estas actividades, se podrán mostrar desigualdades en las cifras de ocupación de la población económicamente activa entre hombres y mujeres. En la construcción existen 854 hombres y 14 mujeres, en la industria manufacturera existen 521 hombres y 329 mujeres; en el comercio al por mayor y mejor existen 232 hombres y 339 mujeres; en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca existen 118 hombres y 269 mujeres; en las actividades del hogar o domésticas existen 3 hombres y 336 mujeres; en las actividades no declaradas existen 112 hombres y 161 mujeres; y en el transporte existen 99 hombres y 6 mujeres (GAD parroquial de Turi 2020).

**Grafico 3.5. Actividades económicas de Turi**



*Fuente:* elaborado por el autor en base al GAD parroquial de Turi (2015; 2020).

En tanto que, Turi al ser una parroquia mayoritariamente rural existe la presencia de actividades familiares y comunitarias. Dentro de esta lógica de organización social en forma de redes, mientras las jefaturas del hogar desempeñan trabajos remunerados fuera del hogar en actividades como la construcción, el comercio, lo manufacturero, actividades agropecuarias, etc. (GAD parroquial de Turi 2020).

Existen además actividades complementarias al hogar por otros miembros del hogar en tareas domésticas, tareas de cuidado, la agricultura, la crianza de animales mayores y pequeños. Estas formas de organización funcionan en pro del desarrollo económico de las familias y en un sentido comunitario o de mingas como ayuda social para tener algún tipo de desembolso monetario o material (GAD parroquial de Turi 2020).

De esta manera es cómo las familias y comunidades de Turi se organizan no solo para trabajos no remunerados al interior del hogar, sino también a extender estas actividades como ayuda social, el sentido de la minga o algún tipo pago. La mayor parte de la población femenina de la parroquia no cuenta con un empleo formal remunerado, por ende, en conjunto con los demás integrantes de la familia desempeñan actividades dedicadas a la agricultura, ganadería, artesanías, textiles y el emprendimiento en temas turísticos. Estas actividades han son entendidas como potencialidades por parte del Gad

parroquial rural de Turi para poder diseñar su política de trabajo en pro de la productividad y desarrollo económico de la parroquia (GAD parroquial de Turi 2020).

### **3.3 Las ideas programáticas para el desarrollo nacional**

Para esta parte, se hace énfasis al plan nacional del Ecuador como el principal instrumento de acción. Los planes nacionales que se han estudiado son dos: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 correspondiente al último período de gobierno de Rafael Correa dentro y por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 correspondiente al período de gobierno de Lenin Moreno.

De esta manera, de los planes nacionales se pretende identificar las ideas programáticas en diferentes contextos y presidentes del Ecuador en desarrollar un modelo de desarrollo. Dichos planes nacionales van desarrollando los modos de accionar hacia los diferentes niveles de gobierno a través de objetivos generales del estado, las políticas públicas nacionales, las directrices de acción, las metas, entre otros procesos de planificación con el fin de lograr el desarrollo para el Ecuador de manera sustentable y democrática a partir de modelos de gobierno de izquierda correspondiente al Socialismo del siglo XXI que se dispersó por América Latina.

#### **3.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017**

En plan nacional del desarrollo 2013-2017 mantiene un modelo de gobierno izquierdista y antineoliberal. En el plan nacional se establece un modelo de desarrollo sustentable que equilibre a la economía, la sociedad y el ambiente. De este modo, al ser un modelo de desarrollo diferente al modelo de desarrollo neoliberal y capitalista, ya no se persigue un desarrollo netamente económico y liberal, sino se busca potenciar el desarrollo social mediante la redistribución de los ingresos estatales (SENPLADES 2013).

En el plan se hace énfasis en que la deuda social se debe orientar en los grupos menos favorecidos como la población en situación de pobreza mediante el impulso de la producción nacional, la generación del empleo y mejorar los ingresos de toda actividad económica. Respecto a la ruralidad, se le incorpora una perspectiva socioeconómica con la idea de lograr una revolución agraria. Para lograr los objetivos en el contexto rural, se resalta la redistribución de la tierra, fomentar el acceso a créditos, la asistencia técnica, el comercio justo y el acceso al riego para establecer un nuevo modelo de la matriz productiva (SENPLADES 2013).

Entonces a la ruralidad se le considera uno de los asuntos primordiales para la disminución de las brechas inequitativas en el país. Para ello las políticas sectoriales deberán estar encaminadas a ampliar el acceso de la tierra y el agua hacia los pequeños y mediados productores, regenerar los suelos, combatir la erosión, y ampliar el acceso a la tecnología que defienda la soberanía alimentaria y la economía popular y solidaria. Sobre a las actividades económica no agropecuarias de la ruralidad se hace énfasis en generar políticas que fortalezcan la artesanía, las pequeñas industrias y el turismo comunitario de manera equitativa e inclusiva hacia un desarrollo equitativo y democrático (SENPLADES 2013).

Finalmente, las ideas en los procesos del nuevo orden público parten de una transformación estatal, institucional, normativa y de los servidores públicos. Las jerarquías se establecen desde la Constitución 2008, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), el Consejo Nacional de Planificación, la Senplades, los consejos sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otros (SENPLADES 2013).

Respecto a la reestructuración normativa, se establecen competencias, lineamientos y estrategias de acción para la gobernanza multinivel mediante jerarquías y lógicas de acción. De este modo el sistema de planificación territorial parte de la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) que dicta las competencias exclusivas a los gobiernos autómos (SENPLADES 2013; 16; COOTAD 2019).

Por último, para los Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales se establecerán la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Dichos planes serán las directrices principales para que los Gad`s tomen decisiones de manera estratégica siguiendo la lógica del nuevo modelo de desarrollo sustentable en el territorio local. Lo cual, los planes locales deberán aportar a la consecución de los objetivos del gobierno y su aporte al desarrollo del país. De esta manera se pretende materializar el proceso de descentralización efectuando sus competencias y obligaciones exclusivas de manera oportunidad, eficaz y pertinente hacia el Estado, el territorio local y la sociedad (SENPLADES 2013).

### **3.3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se sigue manteniendo las ideas del modelo de desarrollo sustentable que sigue los ideales del correísmo. De esta manera el desarrollo del país se mantiene bajo los fundamentes del desarrollo sustentable entre la sociedad, la economía y el ambiente; el Buen Vivir; la deuda social; la cohesión y participación social, un desarrollo socioeconómico, etc. (SENPLADES 2017).

De este modo las ideas sobre los procesos de planificación del territorio local se mantienen a partir del mecanismo de coordinación multinivel. De este modo a partir de los procesos de reestructuración institucional del Estado, los diferentes niveles de gobierno deben implementar mecanismos efectivos, participativos, de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en donde los gobiernos autónomos ejerzan la acción pública de manera independiente, pero ajustándose a los objetivos y lineamientos de acción sin menoscabo de sus competencias exclusivas y su autonomía (SENPLADES 2017).

Para poder llevar a cabo los procesos de desarrollo del país, de la consecución del Buen Vivir en perspectiva del desarrollo socioeconómico es imperante generar mecanismos de planificación ciudadana. Para ello, se reconoció la importancia de la participación ciudadana como condición fundamental para llevar a cabo la planificación de manera democrática, es decir se hace un énfasis de fortalecer la cohesión social para la participación de los actores de la sociedad civil en todos los procesos de planificación territorial pública, incluyendo todo el ciclo de la política pública (SENPLADES 2017).

En este sentido los mecanismos de participación mantienen la idea de establecer relaciones entre el Estado, los diferentes niveles de gobierno y los actores no estatales en los procesos de toma de decisiones de manera eficaz y democrática. Con ello se pretende cumplir los objetivos nacionales en igualdad de oportunidades para todas las personas, especialmente las personas históricamente vulnerables; de lograr un desarrollo sustentable a través de un sistema económica, social y solidario en armonía con el medio ambiente; desarrollar las capacidades productivas en pro de la soberanía alimentaria y un Buen Vivir de la ruralidad (SENPLADES 2017).

### **3.4 El proceso del diseño de la política pública a nivel local: ideas y controversias**

En esta parte se presenta las acciones del Gad parroquial de Turi durante el proceso de la planificación territorial, en el que se incluye el proceso del diseño de las políticas

públicas. En este sentido, el Gad parroquial de Turi parte de los Planes Nacionales para establecer las directrices, objetivos, políticas públicas locales, los objetivos locales, las estrategias y metas de acción pública para ejercer la gobernanza en la parroquia Turi mediante el PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial).

Los contextos y temporalidades del diseño de las políticas públicas económicas locales se relacionan a los dos últimos periodos de gobierno del Gad parroquial de Turi que va del año 2014 hasta el año el 2019 el primero periodo; y el segundo período desde el año 2019 hasta el año 2023. Los instrumentos nacionales de los que parte del Gad de Turi es el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en donde toma las ideas para poder orientar la gobernanza local, considerando las competencias exclusivas y los procesos de descentralización para diseñar políticas locales en pro del desarrollo sustentable.

Para realizar el proceso de análisis de las ideas programáticas entre el nivel nacional y local se enfoca en dos componentes de acción determinados en el PDOT de la institución local. El primer componente de acción es el político-institucional porque se parte de la estructura política e institucional del Gad de Turi para ejercer la acción pública. Por otro lado, se analiza el componente económico y productivo, que como política objeto de estudio es importante conocer el proceso sistémico que se realiza a nivel local para el diseño de las políticas públicas locales de carácter económico.

### **3.4.1 El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2015-2019 en el Gad parroquial de Turi**

En primera instancia para poder llevar a cabo el diseño de las políticas locales se consideran los instrumentos desde el nivel nacional, provincial y municipal para la planificación local en la parroquia Turi. De la misma manera, al ir considerando los instrumentos multinivel se van articulando diversas acciones por medio de actores estatales y no estatales. Más adelante se irán evidenciando la presencia diversa de los actores no estatales que actúan en la parroquia Turi.

Sobre el asunto de los instrumentos de acción, del Gad parroquial de Turi en su período de gobierno 2015-2019 parte del “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017” en donde se contemplarían 12 objetivos nacionales con la finalidad de lograr el Buen Vivir. De este plan nacional, el Gad parroquial de Turi para la estructuración del PDOT consideran los

12 objetivos nacionales del plan nacional que se encuentra estructurado en tres ejes principales (SENPLADES 2013; 2017).

El primer eje principal contempla un “Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular” a través de procesos democráticos en el territorio nacional. El segundo eje principal contempla los “Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir” donde se incluyen seis objetivos hacia el fortalecimiento de la ciudadanía; construir espacios para fortalecer las identidades diversas, plurinacionales e interculturales del país; una reestructuración institucional para el respeto de los derechos humanos; y garantizar derechos a la naturaleza y promoverle al ambiente una sostenibilidad (SENPLADES 2013).

El tercer eje principal está orientado a la transformación económica y productiva mediante un cambio de la matriz productiva del Ecuador. Este eje contempla cinco objetivos nacionales dirigidos a consolidar el sistema económico, social y solidario de manera sostenible; garantizar un trabajo digno a todas las personas; el impulso de la transformación de la matriz productiva del Ecuador para un desarrollo equilibrado; asegurar la soberanía de los sectores estratégicos para una transformación de las industrias y la tecnología; también un objetivo direccionado a garantizar la soberanía, la paz y planificar estrategias para integrar al Ecuador a nivel regional y mundial (SENPLADES 2013).

En donde dichos instrumentos para la planificación nacional y local se encuentran irradiados por la visión de los Objetivos de Desarrollo emanados de la ONU mediante el PNUD. De este modo, para la Senplades (2013) y para el Gad parroquial de Turi (2015), las directrices tienen un sentido visionario y ambicioso que han partido desde la transformación estatal (PNUD 2018; SENPLADES 2013).

Otro instrumento de acción para el Gad parroquial de Turi es el PDOT del cantón Cuenca. De lo que se resalta del PDOT de Cuenca para la planificación territorial en la parroquia Turi son los problemas y potencialidades del cantón, estructurado por seis componentes principales. Los componentes que se establecen en el PDOT cantonal son: componente biofísico, componente socio cultural, componente económico productivo, componente de asentamientos humanos, componente de movilidad, energía y actividad y el componente político institucional (Gad municipal del Cantón Cuenca 2015; GAD parroquial de Turi 2015).

### **3.4.2 El componente político-institucional a nivel local**

En relación a los procesos de la política pública local, se toma en consideración el componente político institucional en relación con Turi. En primera instancia, la potencialidad tanto cantonal y parroquial se relaciona por la inclusión de la ciudadanía en espacios no institucionalizados para la participación de la ciudadanía. No obstante, los problemas sobre este componente implican la ausencia de definición de un sistema indicadores, metas institucionales, de planificación del territorio, una débil estructura institucional para acoplarse a las necesidades locales y consecuentemente, alcanzar el desarrollo (GAD parroquial de Turi 2015).

Posteriormente se plantean objetivos estratégicos por cada componente cantonal. En el eje político-institucional y de participación, el objetivo va enfocado en fortalecer la capacidad institucional pública, los procesos de gobernanza, el poder popular, la descentralización y la participación ciudadana. En relación al eje económico-productivo, el objetivo busca fortalecer el desarrollo productivo en el cantón Cuenca mediante el establecimiento de relaciones con tres sectores: el sector público, el sector privado, el sector popular y solidario con una perspectiva económica social y solidaria (GAD parroquial de Turi 2015).

Siguiendo la lógica del PDOT cantonal, el Gad parroquial de Turi en su período 2015-2019 acoge programas y proyectos que se relacionen al contexto local a partir de las competencias exclusivas del Gad parroquial. De este modo, para el componente político institucional y el componente económico-productivo se acogen programas y proyectos que puedan aplicarse en la parroquia Turi, una vez analizado el contexto e ideas de planificación (GAD parroquial de Turi 2015).

Respecto al componente político institucional, se acoge un total de cuatro programas y cuatro proyectos. El primer programa es de “governabilidad y gobernanza” que se podrá implementar mediante el programa de democracia, participación y acción ciudadana. El segundo programa es de “fortalecimiento de la actoría social y política de grupos de atención prioritaria dentro del sistema de protección integral de derechos de Cuenca” que se podrá viabilizar mediante un programa de conformación y fortalecimiento defensorías y un proyecto comunitario de derechos humanos hacia los grupos de atención prioritaria de Cuenca (GAD parroquial de Turi 2015; 39).

El tercer programa es de “formulación, observancia y transversalización del enfoque de derechos humanos en políticas públicas locales que se podrá aplicar mediante un programa de generación del sistema de indicadores sociales para la observancia y transversalización de enfoques de derechos humanos en grupos de atención prioritaria en las políticas públicas locales. Por último, el cuarto programa se enfoca en “participación ciudadana y control social” que se puede llevar a cabo mediante el proyecto de promoción y fortalecimiento del ejercicio de los derechos de participación ciudadana en grupos de atención prioritaria, jóvenes, y población LGBTI (GAD parroquial de Turi 2015; 39).

Ahora bien, ya para el proceso del diseño previo del PDOT 2015, se toma en cuenta las ideas sobre la participación activa de los diferentes actores estatales, privados y de la sociedad. Como mecanismo se utiliza los procesos de participación ciudadana mediante asambleas en donde se incluyen a la diversidad de actores con interés sobre los resultados del principal documento de acción para la parroquia Turi, en donde a partir de intereses, los actores generan incidencia en el proceso de toma de decisiones.

Dicho contexto fue desarrollado el sábado 4 de julio del año 2015. En donde la asamblea ciudadana de Turi contó con la participación de cerca de 70 actores de las diferentes comunidades. Dentro del proceso de participación se resalta el objetivo de recoger los principales problemáticas y potencialidades de Turi. Al mismo tiempo se menciona que el proceso fue llevado de manera democrática, pues cada actor podía tener una participación activa mediante aportes tanto a los problemas y potencialidades o soluciones para la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2015; 241).

A partir de la asamblea ciudadana se han tomado en cuenta problemáticas que afectan a la parroquia Turi en los componentes: biofísico, socio cultural, económico, asentamientos humanos, movilidad y político institucional. Posteriormente se han ido generando ideas en relación a las potencialidades de la parroquia Turi, que abarca los componentes con el fin de dar prioridad a las problemáticas identificadas en coordinación con los actores (GAD parroquial de Turi 2015).

Las problemáticas que afectan al componente político-institucional en la parroquia Turi son cuatro. La primera por la falta de atención y aplicación del PDOT; el segundo por la ausencia de un marco normativo completo que se ajuste al contexto parroquial en temas como la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la organización institucional, la misión y visión(GAD parroquial de Turi 2015).

Finalmente, se diseñan políticas locales para los diferentes componentes anteriormente identificados, en los que se encuentra el componente político institucional del Gad parroquial rural de Turi. Entonces el resultado de la política pública local es una, determinada como política de implementación de un modelo de gestión eficiente (GAD parroquial de Turi 2015; 319).

A partir del establecimiento de la política pública local para el componente político e institucional, se establece un objetivo estratégico. El objetivo busca “Fortalecer las capacidades institucionales y la participación ciudadana en la parroquia (GAD parroquial de Turi 2015; 319). Al mismo tiempo se determinan los actores que se incluyen al componente político e institucional entre el Gad parroquial de Turi y las organizaciones sociales.

### **3.4.3 El componente económico y productivo a nivel local**

En relación al objeto de estudio que es la política socioeconómica, se identifica el asunto del componente económico productivo parroquial. La potencialidad para el componente económico-productivo es el turismo, una diversidad de productos agropecuarios, la experiencia agroecológica local reconocida a nivel nacional por la amplia presencia de actores financieros y cooperativas en el cantón que facilitan acceder a créditos y por las asociaciones que actúan en la lógica de la economía popular y solidaria (GAD parroquial de Turi 2015).

Los problemas del componente económico-productivo son diversos, siendo el primer componente con mayores problemas en relación a los otros componentes. Los problemas abarcan la baja calificación de la mano de obra en actividades secundarias, la baja oferta de empleo, los bajos rendimientos de producción agropecuaria, los inadecuados canales para el comercio agropecuario, la disminución del espacio agropecuario, las malas prácticas agrícolas, la insuficiente asistencia técnica para el sector agropecuario, la pérdida del mercado turístico, la ausencia de valor agregado a los productos agropecuarios, los precios inequitativos del producto agropecuario, límites para los créditos y la demanda de financiamiento de los pequeños emprendedores para iniciar o fortalecer sus actividades económicas (GAD parroquial de Turi 2015).

En el componente económico se identificaron ocho problemáticas relacionados con el alto nivel de subempleo, la mayor parte de la población trabaja en la ciudad, el bajo nivel de producción que limita cubrir la demanda, la falta de infraestructura y

comercialización de los productos agropecuarios dentro de la parroquia, el desaprovechamiento de la tierra productiva, la ausencia de conexiones productivas, el uso de agroquímicos y los límites para acceder a los mercados de la ciudad para comercializar los productos (GAD parroquial de Turi 2015).

Finalmente, el Gad parroquial rural de Turi diseña una política pública local para el componente económico. De este modo, la única política pública local para el componente económico se determina en: “Fortalecer las pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanas y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres” (GAD parroquial de Turi 2015; 318).

Del mismo modo se define un objetivo estratégico para llevar a cabo la política pública local. Dicho objetivo busca “Desarrollar la economía local de acuerdo a la vocación turística, artesanal y productiva del territorio y de manera sostenible y sustentable con el medio ambiente. Al mismo tiempo se establecen los actores que serán parte del proceso de implementación de la política, en los que se encuentra el Gad de Turi, la Prefectura del Azuay, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Magap), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y las organizaciones de la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2015; 318).

Ahora bien, para poder hacer una comparación del contexto, las ideas y las ideas programáticas en otra temporalidad, se incluye también el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2019-2023 del Gad de Turi. Esta comparación se realiza con el fin de poder determinar tanto las ideas y las controversias entre las ideas nacionales y locales para el diseño de las políticas públicas locales en el último periodo de gobierno.

#### **3.4.4 El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2019-2023 del Gad parroquial de Turi**

El proceso de planificación territorial para el periodo de gobierno 2019-2023 parte de los instrumentos nacionales. En primera instancia, se toma como referencia principal al “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda Una Vida”. En el presente documento general, se estructura de tres ejes principales y nueve objetivos nacionales en pro del desarrollo sustentable (SENPLADES 2017).

El primer eje de “Derechos para todos durante toda la vida” se compone de tres objetivos generales. El primer objetivo se enfoca en garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas; el segundo con énfasis en la

interculturalidad y la plurinacionalidad a partir de la revalorización de las identidades; y el tercer objetivo se enfoca en garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones, una visión de desarrollo a partir de la teoría de desarrollo sostenible.

El segundo eje principal se refiere a la “Economía al servicio de la sociedad” se encuentra compuesto de tres objetivos generales. El primer objetivo se enfatiza en “Consolidar la sostenibilidad el sistema económico, social y solidario, y afianzar la dolarización”; el segundo objetivo en “Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria”; y el tercer objetivo se enfatiza en “Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural” (SENPLADES 2017).

Finalmente, el tercer eje de “Más sociedad, mejor Estado” igualmente está compuesto de tres objetivos generales. El primer objetivo está enfocado en “Incentivar una sociedad participativa, con un estado cercano al servicio de la ciudadanía”; el segundo objetivo en “Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social”; y el tercer objetivo en “garantizar la soberanía y la paz, y posiciones estratégicamente al país en la región y el mundo” (SENPLADES 2017).

A partir de este instrumento, lo que resalta en el Gad de Turi es su trabajo por desempeñar a partir de los efectos del COVID-19 y al mismo tiempo aportar a la consecución de los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible. De este modo el Gad parroquia de Turi hace una relación entre el plan nacional y los objetivos del desarrollo en donde se resalta la importancia de articular acciones en todos los niveles de gobierno para la consecución de los objetivos tanto nacionales como internacionales (GAD parroquial de Turi 2020).

Por otro lado, existen otros instrumentos de planificación territorial como las agendas nacionales como herramientas para la construcción del Plan de Ordenamiento y Desarrollo (PDOT) del Gad parroquial de Turi. Las agendas son las siguientes: Agenda Nacional de Igualdad, Agenda Nacional de Igualdad de Género, Agenda Nacional de Igualdad intergeneracional, Agenda Nacional de Igualdad Interculturalidad y Plurinacionalidad, Agenda Nacional para la Igualdad de discapacidades y Agenda Nacional para la Igualdad de movilidad humana (GAD parroquial de Turi 2020).

A nivel local, al Gad parroquial de Turi se orienta tanto del PDOT de la provincial del Azuay 2015-2019, como del PDOT del cantón Cuenca 2015-2019. De este modo los tres niveles de gobierno locales manejan una misma línea de planificación territorial, los componentes al igual que el anterior período son los siguientes: Biofísico, Sociocultural, Económico y productivo, Asentamientos humanos, Movilidad, Energía y conectividad y Político institucional (GAD parroquial de Turi 2020).

### **3.4.5 El componente político institucional**

En el componente político e institucional de Gad de Turi se determinan tres objetivos principales. El primer objetivo es de carácter macro, pues tienen énfasis en respaldar el marco legal vigente que respalde el diseño del PDOT como la principal herramienta política para la acción pública local. El segundo objetivo está determinado para examinar la capacidad política, administrativa y operativa del Gad parroquial a partir de la estructura organizativa y la experiencia en pro del desarrollo. El tercer objetivo hace énfasis en la participación ciudadana a través de la participación de los diferentes actores estatales y no estatales y su relación con el fin de fortalecer la gobernabilidad y gobernanza en los procesos de toma de decisiones (GAD parroquial de Turi 2020).

Para dar cumplimiento de los objetivos establecidos, el Gad parroquial de Turi para su período de gobierno 2019-2023 establece una metodología. Tales procesos parten de la recopilación y análisis de los instrumentos con el fin de conocer todo el cuerpo normativo para la planificación territorial. Como instrumentos normativos se parte de la Constitución del 2008; el Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP); la Ley orgánica de Participación Ciudadana y los planes locales vigentes (GAD parroquial de Turi 2020).

La segunda metodología fue la aplicación de entrevistas, reuniones y talleres con personas y grupos de actores que indiquen en los procesos de toma de decisiones. Como actividades complementarias se desarrollaron visitas de campo, talleres con los grupos objetivo o beneficiarios de las políticas locales, los proyectos locales y la sistematización de información por componentes para determinar de manera estratégica el diagnósticos y posteriores procesos a nivel local (GAD parroquial de Turi 2020).

En cuanto a los problemas del componente político, institucional y de participación ciudadana, estos persisten desde el anterior período de gobierno. El primer problema es

porque los lineamientos del actual PDOT no sigue un sistema de planificación, seguimiento y evaluación; el segundo problema es por la falta de normativa que regule el quehacer administrativo del Gad hacia un correcto ordenamiento territorial (GAD parroquial de Turi 2020).

El tercer problema hace énfasis en la insuficiente asignación presupuestaria para atender las necesidades de la parroquia Turi. También se suma la ausencia de personal técnico en todas las áreas necesarias para llevar a cabo la gestión pública tanto territorial como administrativa. Para el quinto problema existió una falta de participación de los diversos actores locales durante los procesos de planificación y toma de decisiones. Por último, existió una crisis social provocada por el COVID-19 que ha dificultado una interacción y corresponsabilidad adecuada (GAD parroquial de Turi 2020).

Posterior a la identificación de los problemas de la parroquia Turi en su componente político, institucional y de participación ciudadana se identifican potencialidades. En respuesta a los problemas, el Gad cuenta con asesorías jurídica; una capacidad de liderazgo del presidente del Ga; el personal técnico del Gad puede desempeñar las actividades que demanda la institución; el Gad cuenta con mecanismos de participación ciudadana para los procesos presupuestales y de planificación. Por último, existe un mapeo de actores sociales actualizado que permite articular las acciones de manera coordinada entre el Gad, los actores estatales de los diferentes niveles de gobierno y los actores no estatales pertenecientes a los actores sociales de la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2020).

Ahora bien, para dar respuesta a las problemáticas y potencialidades de Turi, el Gad parroquial determina un objetivo estratégico en pro del desarrollo. Dicho objetivo se enfoca en “Fortalecer la capacidad institucional, mediante la implementación de un sistema de gestión, que permita una administración eficiente y garantice la participación ciudadana” (GAD parroquial de Turi 2020; 469).

Finalmente, como resultado de los procesos desempeñados por el Gad parroquial de Turi en su periodo de gobierno 2019-2023, se diseña cinco políticas públicas locales para el componente político institucional. La primera hace referencia a la implementación de un modelo de gestión eficiente; el segundo a fomentar el derecho de la ciudadanía a participar plenamente en la gestión pública; el tercero a mejorar la coordinación e integración de los diversos actores, organizaciones e instituciones; la cuarta política con énfasis a mejorar la capacidad administrativa institucional, la

rendición de cuentas al pueblo, el presupuesto participativo y el acceso a la información pública; y la quinta con énfasis a mejorar la participación ciudadana con enfoque de género (GAD parroquial de Turi 2020; 481: 482).

### **3.4.6 El componente económico y productivo**

Respecto al componente económico como objetivo de estudio a través de la política socioeconómica del Gad parroquial de Turi, se puede mencionar varias acciones previas al diseño de la política pública local. Como primera actividad se identifican las actividades productivas y económicas; los potenciales generadores de ingresos; las actividades con acceso al mercado y el autoconsumo. Al mismo tiempo se van identificando las limitaciones y carencias de los servicios públicos e infraestructura que existen en la parroquia (GAD parroquial de Turi 2020).

Para desempeñar dichas actividades se toman en cuenta varios aspectos para el proceso de diagnóstico. Primero se identificaron las actividades económicas relacionadas a la producción de recursos primarios como es la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la explotación forestal y minera. Como segundo sector está las actividades relacionadas al sector secundario encargadas de transformar los bienes primarios o materia prima como el sector industrial (GAD parroquial de Turi 2020).

El tercer aspecto que se toma en cuenta el sector terciario. En ello se pretende identificar actividades aisladas al sector primario y secundario, especialmente sería identificar actividades económicas que brindan algún tipo de servicios. El cuarto aspecto en considerar es el de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) en donde se clasifican las actividades de carácter industrial y tecnológico (GAD parroquial de Turi 2020).

Para el quinto y último aspecto se consideraron las actividades económicas relacionadas al valor agregado a los bienes o servicios durante un proceso productivo. Dentro de este parámetro se considera el valor agregado en: la oferta laboral y la estructura del empleo; la especialización funcional o estructura por sectores de actividad especializada a nivel local; y la estructura económica que implica identificar los sectores más importantes de determinado territorio (GAD parroquial de Turi 2020).

Posteriormente, la metodología es emprender un diagnóstico del componente económico y productivo dividido en tres fases. El primero es mediante la recopilación de información desde el Censo 2010, el segundo es mediante la recopilación,

procesamiento y análisis de información primaria y el tercer de una recopilación de información de los estudios realizados (GAD parroquial de Turi 2020; 204: 286).

Ahora bien, a partir de la recopilación de información emanada por el Censo se toma en cuenta el aspecto económico local. Especialmente se toman en cuenta los datos de la población económicamente activa, la estructura económica, la ocupación, las ramas económicas y los sectores productivos. Además, aplicaron encuestas, reuniones comunitarias y entrevistas sobre las principales fuentes de empleo, los factores productivos y las características económicas de los diferentes sectores de Turi (GAD parroquial de Turi 2020).

Las actividades están compuestas tanto por la población económicamente activa y actividades complementarias al aporte de ingresos económicos para el hogar o el autoconsumo. Dichas actividades son: la construcción, la agricultura, la ganadería, la crianza y producción de animales menores (porcinos, ovejas, cuyes y pollos), elaboración de lápidas, fábricas de tallarines, fabricación de juegos pirotécnicos, fábrica de muebles, fábrica de estucos, fábrica de velas, fábrica de Jeans, fábrica de calzado, bordado de vestidos y polleras, artesanías, turismo, transporte y otras actividades no declaradas (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

En cuanto a los problemas y potencialidades del componente económico y productivo, el Gad de Turi identifica variables relacionadas al empleo y trabajo, la estructura productiva, los productos locales, la seguridad y soberanía alimentaria, el financiamiento y la infraestructura para el fomento productivo. Los problemas abarcan desde el alto nivel de subempleo que perdura en la parroquia; la población económica activa de Turi se dedica a la construcción, la cual existe un déficit de demanda de personal en el área de la construcción (GAD parroquial de Turi 2020).

Otros problemas se relacionan en el sector agrícola, en donde existen bajos rendimientos productivos; porque el turismo requiere una alta cantidad de inversión; por la poca articulación y asociatividad con los sectores privados para implementar proyectos económicos y productivos; por el limitado acceso a infraestructura y la falta de procesos de capacitación y formación continua y a largo plazo. Otros problemas identificados se enfocan en la falta de infraestructura productiva, especialmente el riego y maquinaria tecnificada para el sector agropecuario y talleres limitados para potenciar la capacidad empresarial de los productores locales (GAD parroquial de Turi 2020).

Por otro lado, las potencialidades del componente económico buscan responder plenamente a los problemas identificados según el vigente PDOT 2020 del Gad. Las potencialidades parten por la diversidad de actividades económicas con la capacidad de generar empleo y por el apoyo institucional para fortalecer el sector productivo de Turi en el área turística y comercial (GAD parroquial de Turi 2020).

En el área productiva las potencialidades se identifican por la disponibilidad de recursos naturales para potenciar los proyectos turísticos; también por el apoyo de los diferentes actores estatales locales al desarrollo de proyectos productivos en la agricultura y agroecología; por la generación de espacios que apoyen el comercio local de los productos agropecuarios y el turismo; y finalmente se puede aprovechar el potencial turístico de Turi para promocionar y comercializar los productos locales.

Para lograr responder a las problemáticas y potencialidades de Turi, el Gad parroquial determina un objetivo estratégico en pro del desarrollo sostenible. Dicho objetivo buscara “Promover e impulsar el desarrollo económico endógeno del territorio a través de la mejora en la productividad y competitividad de los sectores de economía popular y solidaria, MiPymes, emprendedores, con énfasis en el turismo, manufactura, servicios, agropecuaria” (GAD parroquial de Turi 2020; 469).

Finalmente, como resultado de los procesos desempeñados por el Gad parroquial de Turi en su periodo de gobierno 2019-2023 se diseñaron tres políticas públicas a nivel local para el componente económico productivo. La primera política se encaminará a dinamizar los mercados internos de la parroquia Turi; la segunda política con énfasis a fortalecer la producción local y garantizar la soberanía alimentaria y energética a nivel local; y la tercera y última política con énfasis a impulsar el desarrollo de economías a escalas y en pro del comercio justo (GAD parroquial de Turi 2020).

Cabe mencionar que el diseño de las políticas públicas locales, especialmente sobre los Gads parroquiales rurales tienen un fin. Específicamente las políticas públicas locales serán los enunciados que expresan las líneas de acción que desarrollará el Gad parroquial de Turi en respuesta a el contexto local, los objetivos locales y los objetivos nacionales en pro del desarrollo sostenible (GAD parroquial de Turi 2020).

### 3.5 Controversias entre las políticas públicas nacionales y locales

A partir de la presentación de las políticas públicas nacionales y locales en los dos períodos de gobierno, se podrán explicar la causalidad de controversias para el framing de las políticas locales con las políticas nacionales.

**Tabla 3.2. Políticas de los planes nacionales y políticas locales del Gad de Turi**

<b>Objetivos, políticas y estrategias nacionales y locales</b>	
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017</b>	<b>PDOT del Gad de Turi 2015</b>
<p><b>Objetivo 1:</b> Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.</p> <p><b>Política 1.1:</b> Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>a.</b> Fortalecer la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización del Estado, en el marco de la corresponsabilidad entre el Estado Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la ciudadanía.</p> <p><b>h.</b> Capacitar e informar a la ciudadanía sobre los procesos de descentralización y desconcentración del Estado.</p> <p><b>k.</b> Racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial, con equidad y sostenibilidad, en el marco de la descentralización y la desconcentración.</p> <p><b>Política 1.9:</b> Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>a.</b> Consolidar la implementación de mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la articulación del Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado, y mejorar los procesos de toma de decisiones.</p> <p><b>b.</b> Profundizar procesos de formación, capacitación, difusión, información y sensibilización que promuevan la participación ciudadana y construyan una cultura democrática.</p>	<p><b>Objetivo estratégico del componente político-institucional:</b> Fortalecer las capacidades institucionales y la participación ciudadana en la parroquia.</p> <p><b>Política institucional 1:</b> Implementar un modelo de gestión eficiente.</p> <p><b>Actores:</b> Gad Parroquial, Organizaciones Sociales.</p>
	<p><b>Objetivo estratégico del componente económico:</b> Desarrollar la economía local de acuerdo a la vocación turística, artesanal y productiva del territorio y de manera sostenible y sustentable con el medio ambiente.</p> <p><b>Política institucional 1:</b> Fortalecer las pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanales y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres.</p> <p><b>Actores:</b> IEPS, MIPRO, SEPS, MIES, Organizaciones, Gad Parroquial, Gad Provincial, Magap, Gad Parroquial de Turi.</p>
<p><b>Objetivo 2:</b> Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.</p>	

**Política 2.1:** Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.

**Estrategias de acción:**

**b.** Generar mecanismos de articulación entre los instrumentos de inclusión, promoción y seguridad social y las políticas económicas, a fin de fomentar y facilitar la superación de la pobreza y sostener procesos de movilidad social ascendentes.

**d.** Desarrollar e implementar una estrategia intersectorial para la erradicación de la pobreza y el cierre de brechas de desigualdad, con énfasis en la garantía de derechos, en la equidad de género, intergeneracional e intercultural, el acceso a activos y medios de producción, y la generación de capacidades.

**e.** Promover y apoyar iniciativas de economía popular y solidaria y MIPYMES mediante mecanismos de asistencia técnica, circuitos económicos, aglomeración de economías familiares, sistemas de comercialización alternativa, fortalecimiento de la capacidad de negociación y acceso a financiamiento, medios de producción, conocimientos y capacidades, acorde a las potencialidades territoriales.

**h.** Desarrollar e implementar procesos de capacitación, aprendizaje vocacional, formación profesional y de talento y demás instrumentos que promuevan habilidades productivas y capacidades para el trabajo, acordes a la ampliación, a la diversificación productiva de cada territorio y al modelo territorial nacional deseado, reconociendo la diversidad y complementariedad territorial, con pertinencia cultural y enfoques de género e intergeneracional.

**i.** Desarrollar y fortalecer las capacidades del Estado, en todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil, para crear mayores y mejores oportunidades para la población juvenil.

**Política 2.3:** Asegurar la re-distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

**Estrategias de acción:**

**i.** Generar incentivos para actividades productivas y comerciales que impulsen la distribución solidaria y equitativa de la riqueza, a partir del apoyo a la construcción del sistema económico social y solidario.

<p><b>Política 2.4:</b> Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>b.</b> Fortalecer la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, igualitario, eficiente, sustentable y justo del agua.</p> <p><b>c.</b> Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica.</p> <p><b>Política 2.11:</b> Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>c.</b> Crear y fortalecer mecanismos justos de encadenamiento productivo de la agricultura familiar campesina y medios alternativos de comercialización, promoviendo y fortaleciendo la asociatividad y la soberanía alimentaria, con principios de igualdad, equidad y solidaridad.</p>	
<p><b>Objetivo 8:</b> Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.</p> <p><b>Política 8.1:</b> Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>c.</b> Incluir criterios de equidad territorial en la inversión pública para articular las políticas nacionales con el desarrollo local.</p> <p><b>d.</b> Articular la inversión del Estado Central con las empresas públicas, las entidades del sistema de seguridad social, las universidades y escuelas politécnicas, la banca pública y otros niveles de gobierno, en el marco de la planificación nacional.</p> <p><b>Política 8.9:</b> Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>a.</b> Impulsar la formación técnica y especializada dirigida al sector popular, en el marco de su incorporación en los procesos de sustitución de importaciones y la transformación de la matriz productiva.</p>	

<p><b>b.</b> Democratizar de forma organizada y responsable los medios de producción no vinculados al sector financiero, bajo consideraciones de asociatividad, inclusión y responsabilidad ambiental.</p> <p><b>g.</b> Crear un sistema de información de los actores de la economía popular, considerando la oferta productiva y exportable, así como la formación técnica y especializada.</p> <p><b>j.</b> Fomentar la asociatividad para el sistema económico popular y solidario organizado y con poder de negociación, en los diferentes encadenamientos productivos donde ejercen su actividad.</p> <p><b>k.</b> Fomentar el turismo comunitario y el turismo social.</p>	
<p><b>Objetivo 9:</b> Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.</p> <p><b>Política 9.1:</b> Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p> <p><b>a.</b> Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo que se orienten a la generación y conservación de trabajos dignos y garanticen la igualdad de oportunidades de empleo para toda la población.</p> <p><b>c.</b> Fortalecer las competencias de fomento productivo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de apoyar iniciativas económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos a nivel local, que aprovechen la especialización productiva y respeten la capacidad de acogida de cada territorio, así como sus potencialidades, conocimientos y experiencias.</p> <p><b>g.</b> Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de mujeres y de grupos de atención prioritaria al mercado de trabajo, ya sea de forma remunerada o mediante el apoyo de sus emprendimientos.</p> <p><b>Política 9.2:</b> Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos.</p> <p><b>Estrategias de acción:</b></p>	

**d.** Profundizar el conocimiento emancipador, como fuente de innovación y desarrollo de formas de producción alternativas que generen trabajos con valor agregado.

**e.** Priorizar el desarrollo de iniciativas económicas vinculadas al desarrollo de las TIC, aprovechando las capacidades desarrolladas en software y de los recursos de la biodiversidad, creando espacios e infraestructura pertinente, que sustenten su productividad.

**Política 9.4:** Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género.

**Estrategias de acción:**

**d.** Fortalecer las actividades de autosustento y autoconsumo a través de mecanismos específicos para la seguridad de tenencia de recursos, valoración de los saberes y acceso a activos productivos.

**e.** Fomentar y apoyar la creación de redes de cooperación y reproducción de actividades de autosustento, autoconsumo y de cuidado humano a nivel territorial.

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

**Política 10.3:** Diversificar y generar mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicio.

**Estrategias de acción:**

**g.** Impulsar al turismo como uno de los sectores prioritarios para la atracción de inversión nacional y extranjera.

**h.** Posicionar el turismo consciente como concepto de vanguardia a nivel nacional e internacional, para asegurar la articulación de la intervención estatal con el sector privado y popular, y desarrollar un turismo ético, responsable, sostenible e incluyente.

**Política 10.4:** Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.

**Estrategias de acción:**

**a.** Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de

<p>economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.</p>	
<p><b>Plan Nacional 2017-2021</b></p>	<p><b>PDOT del Gad de Turi 2019-2023</b></p>
<p><b>Objetivo 1:</b> Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p> <p><b>Política 1.1:</b> Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial.</p> <p><b>Política 1.10:</b> Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.</p>	<p><b>Objetivo estratégico del componente político-institucional:</b> Instaurar un sistema de fortalecimiento institucional para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones y una adecuada articulación con los diferentes niveles de gobierno.</p> <p><b>Políticas locales:</b></p> <p><b>Política 1.1:</b> Implementar un modelo de gestión eficiente.</p> <p><b>Política 1.2:</b> Fomentar el derecho de la ciudadanía a participar plenamente en la gestión pública.</p> <p><b>Política 1.3:</b> Mejorar la coordinación e integración entre los distintos actores, organizaciones e instituciones.</p> <p><b>Política 1.4:</b> Mejorar la capacidad administrativa del GAD, en lo referente a la rendición de cuentas al pueblo, al presupuesto participativo, y el acceso a la información pública.</p> <p><b>Política 1.5:</b> Mejorar la participación con enfoque de género</p>
<p><b>Objetivo 4:</b> Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización</p> <p><b>Política 4.8:</b> Incrementar el valor agregado y el nivel de componente nacional en la contratación pública, garantizando mayor participación de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria.</p>	<p><b>Objetivo estratégico del componente económico y productivo:</b> Promover, fortalecer e impulsar el desarrollo económico endógeno del territorio a través de mejorar la productividad y competitividad de los sectores de economía popular y solidaria, Mipymes, emprendedores como población beneficiaria los niños/as, jóvenes, mujeres, adultos, con énfasis en el turismo, manufactura, servicios, agropecuaria.</p>
<p><b>Objetivo 5:</b> Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria</p> <p><b>Política 5.1:</b> Generar trabajo y empleo dignos fomentando el aprovechamiento de las infraestructuras construidas y las capacidades instaladas.</p> <p><b>Política 5.9:</b> Fortalecer y fomentar la asociatividad, los circuitos alternativos de comercialización, las cadenas productivas, negocios inclusivos y el comercio justo, priorizando la Economía Popular y Solidaria, para</p>	<p><b>Políticas locales:</b></p> <p><b>Política 1.1:</b> Dinamizar los mercados internos</p> <p><b>Política 1.2:</b> Fortalecer la producción local y garantizar la soberanía alimentaria y energética.</p> <p><b>Política 1.3:</b> Impulsar el desarrollo de economías de escala y comercio justo</p>

<p>consolidar de manera redistributiva y solidaria la estructura productiva del país.</p>	
<p><b>Objetivo 6:</b> Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural</p> <p><b>Política 6.1:</b> Fomentar el trabajo y el empleo digno con énfasis en zonas rurales, potenciando las capacidades productivas, combatiendo la precarización y fortaleciendo el apoyo focalizado del Estado e impulsando el emprendimiento.</p> <p><b>Política 6.4:</b> Fortalecer la organización, asociatividad y participación de las agriculturas familiares y campesinas en los mercados de provisión de alimentos.</p>	
<p><b>Objetivo 7:</b> Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p> <p><b>Política 7.1:</b> Fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas.</p> <p><b>Política 7.2:</b> Promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social.</p>	

*Fuente:* elaborado por el autor en base a la SENPLADES (2013; 2017); GAD parroquial de Turi (2015; 2020).

### **3.5.1 Controversias para el diseño de la política para el componente político-institucional del Gad de Turi**

La primera controversia a señalar en relación al diseño de la política local al componente político e institucional empieza por la existencia de una sola política en el periodo 2014-2019. Pues existen diversos lineamientos de planificación y estrategias de acción en los diferentes niveles de gobierno para poder ampliar la visión de las políticas públicas para el componente político del Gad de Turi.

Teniendo al Plan Nacional 2013-2017, en donde se hace una mayor labor por trabajar los objetivos, las políticas y las estrategias de acción de cada política nacional hacia los territorios locales. Específicamente, el objetivo 1 del plan nacional del 2013 determina líneas de acción para garantizar los derechos de la ciudadanía en donde se puede determinar políticas de coordinación y articulación de actores del estado y la sociedad para los procesos de toma de decisiones a nivel local.

Otra política nacional que no se consideró a nivel local está en relación al proceso de todo el ciclo de la política pública. En donde el objetivo 1.9 del plan nacional 2013-2017 dota la capacidad de establecer políticas para consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas en reciproca relación entre el Estado y la sociedad. Con ello se busca diversificar y ampliar los mecanismos de participación ciudadana (GAD parroquial de Turi 2015). Por otra parte, en el periodo de gobierno 2014-2019, las controversias se han hecho visibles entre el nivel nacional y local para poder diseñar políticas locales y un limitando accionar institucional en el componente político del Gad parroquial de Turi.

Además, pese a que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) dispone de lineamientos direccionados a fortalecer las capacidades de gestión territorial, existe una debilidad institucional que provoca controversias para los gobiernos autónomos locales. Por ende, se requiere una consolidación de mecanismos de articulación e implementación de políticas con perspectiva territorial dados desde el Estado central a los gobiernos autónomos descentralizados.

Es decir que las políticas nacionales deberían más realistas donde los gobiernos locales provinciales, municipales y parroquiales generen políticas públicas desde el contexto local para una mayor efectividad y eficiencia de las políticas. En respuesta, una de las políticas que se relacionan con el Gad de Turi es la de fortalecer el sistema democrático hacia un derecho a la participación política y ciudadana de los actores sociales y políticos de la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2020).

### **3.5.2 Controversias para el diseño de la política para el componente económico del Gad de Turi**

Respecto al componente económico y productivo para el periodo 2014-2019, también se pudo identificar ideas diferentes y controversias por la posición contraria en el contexto local en relación al contexto nacional. Para el componente económico se ha diseñado una sola política pública que abarca la pequeña y mediana industria, las manufacturas, la artesanía y la actividad agropecuaria (GAD parroquial de Turi 2020).

Sin embargo, desde el Plan Nacional 2013-2017 existen más políticas y estrategias de acción que pudieron contribuir a diversificar el diseño de políticas públicas locales. Por ejemplo, desde el objetivo 2 del plan nacional se pudo generar políticas exclusivas para

poder generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación de la pobreza (SENPLADES 2013).

Otras de las políticas del objetivo 2 es en relación procesos democráticos sobre los medios de producción, la generación de condiciones y oportunidades equitativas y la cohesión territorial. A nivel local, para poder garantizar el Buen Vivir rural se pudo diseñar políticas con énfasis a superar las desigualdades sociales y territoriales en armonía entre el espacio rural y urbano. Mientras que las estrategias pudieron ser fortaleciendo las cadenas productivas de la agricultura familiar campesina y los diversos medios de comercialización para mejorar la asociatividad y la soberanía alimentaria de manera igualitaria, equitativa y solidaria (SENPLADES 2013).

En relación al objetivo 8, se pudo abarcar las políticas nacionales para invertir los recursos públicos hacia crecimiento económico sostenible. En relación a la política 8.9, para reforzar las relaciones del estado con el sector popular y solidario se pudo generar un sistema de información de los actores de la economía popular en consideración de la oferta productiva, exportable para establecer un sistema de formación técnica y especializada de los actores de la economía popular (SENPLADES 2013).

Posteriormente, una de las estrategias de acción podría haberse encaminado a fomentar un sistema de economía popular y solidaria con poder de negociación para las diferentes actividades productivas. Al mismo tiempo que se pudo ampliar la visión para fomentar el turismo comunitario y el turismo social como referente cultural y un potencial económico para el desarrollo local.

En otros asuntos, a nivel local se ha observado que no se diseñaron políticas económicas dirigidas a la población joven. Pues a partir del plan nacional en la política 9.2 se generan estrategias y políticas que promuevan el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras. De este modo se podría apoyar el desarrollo de emprendimientos juveniles desde el ámbito financiero, mediante capacitaciones, las tecnologías y promoviendo la gestión empresarial (SENPLADES 2013).

Por último, la política nacional 10.4 pudo facilitar el impulso de la producción y la productividad de manera sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los recursos de producción agropecuaria, acuícola y pesquera. Las estrategias de acción pudieron estar orientadas en la producción rural abarcando la agricultura familiar campesina y la economía solidaria. Y para lograrlo se pudo incluir a los actores

económicos dentro del cambio de la matriz productiva, diversificar y agregar valor a la producción hacia la soberanía alimentaria (SENPLADES 2013).

Por otro lado, en relación a las políticas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se marcaron ideas a nivel local que han dado posiciones contrarias en el proceso del diseño de la política local del Gad de Turi. Por ejemplo, a nivel local no se diseñaron políticas exclusivas en relación a la política nacional 1.1. con énfasis a la erradicación de toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, de género, etc.

Respecto a las políticas del objetivo 5, a nivel local no se incluyen políticas que generen el trabajo, el empleo digno en aprovechamiento de la infraestructura y las capacidades instaladas. Pese a que el Gad de Turi identifica y reconoce la ausencia de infraestructura para potenciar la productividad local, lo cual trae problemas en temas de organización, producción y comercialización de los productos locales (SENPLADES 2017; GAD parroquial de Turi 2020).

Por último, en relación al objetivo 6, que busca desarrollar las capacidades productivas y del territorio en pro de la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural. Las controversias se evidencian porque no se abarcan las políticas nacionales en la parroquia Turi con énfasis a combatir la precarización del trabajo y empleo en todas sus dimensiones sobre los grupos históricamente vulnerables (SENPLADES 2017).

De este modo, se han identificado las ideas y controversias para el diseño de las políticas públicas a partir de la revisión bibliográfica. Posteriormente durante el trabajo de campo, al momento de aplicar las entrevistas a los actores estatales y no estatales se podrá comprender con mayor determinación las ideas programáticas y las controversias entre los diferentes niveles de gobierno y los actores no estatales sobre el resultado de las políticas y la estructuración de las redes de políticas.

### **3.6 La red general de los actores políticos de Turi: a partir de la construcción social**

El componente político institucional y de participación ciudadana del Gad parroquial de Turi parte desde un entendimiento de las competencias y las relaciones que se pueden establecer entre los actores públicos, privados y de la sociedad. En medio de los procesos de participación ciudadana se evidencia cómo se organizan los diversos actores y cómo se establece el tejido social a nivel local (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

Haciendo una comparación entre el PDOT 2015-2019 y el actual PDOT 2019-2023 se puede entender un nuevo asunto por resaltar en el proceso de estructuración de la planificación territorial local. Pues en el último PDOT del Gad de Turi, es importante el mapeo de los actores sociales que inciden en la parroquia. Para ello, se toma de referencia la guía metodológica que ha sido emitida por parte de la “Secretaría Técnica de Planificación” “PLANIFICA-EC 2019”, a su vez que se ha realizado una adaptación a partir de la “SENPLADES Z6” del año 2018 (GAD parroquial de Turi 2020).

Como resultado se identificó un total de 104 actores estatales y no estatales mediante una tipología de actores establecido por el Gad parroquial de Turi. Luego se estableció tres grupos de actores, el primer grupo pertenece a los gobiernos autónomos descentralizados con un total de 4 instituciones, actores del sector público desconcentrado con un total de 34 actores públicos y los actores no estatales con un total de 63 (GAD parroquial de Turi 2020; 29).

Ahora bien, de los actores que se han identificado y dividido por tipologías según el grado de incidencia y poder hacia el Gad de Turi, se establece el nivel de importancia para los procesos de toma de decisiones en la parroquia Turi. De esta manera, se empieza a considerar a los Gobiernos autónomos de mayor importancia, por la relación de dependencia institucional y por los límites con la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2020).

Posteriormente, los actores del grupo identificado del sector público se han ido priorizando actores según el nivel de importancia para el Gad parroquial de Turi. De este modo se priorizan a instituciones públicas como empresas, instituciones públicas ejecutivas y de los diferentes niveles de gobierno. Este grado medio de importancia se establece por el interés y necesidad de establecer relaciones de vinculo directa e indirecta para los procesos de planificación territorial (GAD parroquial de Turi 2020).

Ahora bien, antes de poder construir la red general de actores estatales y no estatales que se identifican por parte del Gad parroquial de Turi, es preciso construir una tabla que ilustre los actores estatales y no estatales según su clasificación.

**Tabla 3.3. Actores estatales y no estatales**

<b>Grupos de actores en la Parroquia Turi</b>		
<b>Gobiernos autónomos descentralizados</b>	<b>Sector público desconcentrado</b>	<b>Sociedad civil</b>
Municipio de Cuenca	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Asociación La Merced
GAD Provincial del Azuay	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador	Asociación Nuevo Amanecer – Punta Corral
GAD Parroquial de Tarqui	Centro de Desarrollo Infantil – Turi (CDI Turi)	ASOPROTUR
GAD Parroquial de Baños	Concejo Local De Planificación y Desarrollo Parroquial	Asociación Creciendo hacia el Futuro
GAD Parroquial de El Valle	Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC –EP)	Cholita Turinense
	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA-EP)	Asociación Paso Firme - Ictocruz
	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)	Asociación de comidas Mirador de Turi
	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR)	Reina de Turi
	Tenencia Política	Makikuna Turi
	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Coop. de Transporte Trans. San Agustín
	Cámara de Turismo de Cuenca	Asociación La Granja
	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)	Cantana Folklore - Bellavista
	Empresa Eléctrica Regional Centro Sur	Grupo de Danza – Jatara Sunchy

	Ministerio del Ambiente y del Agua del Ecuador (MAAE)	Grupo Juvenil – Bellavista
	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MIPRO)	Comité de Deportes Turi Centro
	Gobernación Del Azuay	Catecismo Turi Centro
	Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV – EP)	Asociación de ventas de comida – Bellavista
	Centro de Educación de Currículo Inicial Básico (CECIB) Ángel Benigno Barreto Tapia	Comité de Deporte – Trinidad
	CECIB: Aurelio Ochoa Alvear	Brigada de Seguridad Trinidad
	CECIB: Francisco Astudillo	Club Deportivo de Chaguacorrall
	CECIB: César Victoriano Martínez Verdugo	Comité Pastoral Corazón de Jesús
	CECIB: Marco Martínez	Brigada de Seguridad – El Recreo
	Unidad Educativa Turi	Asociación de Productores Hortícolas: Patapamba
	Distrito Educativo Zona 6 – Ministerio de Educación	Grupo de catequistas – Patapamba
	Subcentro de Salud de Turi - Ministerio de Salud Pública (MSP)	Club de Deportes Halcones – Patapamba
	Unidad de Policía Comunitaria de Turi	Grupo de personas adultas mayores
	Seguro Social Campesino	Comité Pastoral – Guariviña
	ECU 911	Brigada de Seguridad - Guariviña.

	Concejo de Seguridad Ciudadana Cuenca	Dirigente Barrial de Agua Santa
	Comité de agua del Proyecto Nero	Dirigente Barrial de Ascensión
	Dirigente Barrial de La Unión	Dirigente Barrial de Asunción
	Dirigente Barrial de El Pedregal	Dirigente Barrial de Bellavista
		Dirigente Barrial Calvario
		Dirigente Barrial Carmen de Guzho
		Dirigente Barrial Corazón de Jesús
		Dirigente Barrial Chaguarcorral
		Dirigente Barrial El Cisne
		Dirigente Barrial El Recreo
		Dirigente Barrial Guariviña
		Dirigente Barrial Ictocruz
		Dirigente Barrial La Merced
		Dirigente Barrial de Las Monjas
		Dirigente Barrial de La Pradera
		Dirigente Barrial de Los Olivos
		Dirigente Barrial de Patapamba

		Dirigente Barrial de Playa de la Paz
		Dirigente Barrial de Punta Corral
		Dirigente Barrial de Riveras de Turi
		Dirigente Barrial de Rosaspamba
		Dirigente Barrial de Rumiloma
		Dirigente Barrial de Santa Anita
		Dirigente Barrial de San Marcos
		Dirigente Barrial de Tablón
		Dirigente Barrial de Tablón Bajo
		Dirigente Barrial de Tres Claveles
		Dirigente Barrial de Tres Marías
		Dirigente Barrial de Trinidad
		Dirigente Barrial de Turi Centro
		Dirigente Barrial de Unión Alta
<b>Total=</b>	<b>5</b>	<b>29</b>
		<b>99</b>

*Fuente:* elaborado por el autor en base al Gad parroquial de Turi (2015, 2020).

En cuanto al grupo de actores de la sociedad civil, lo comprenden principalmente actores locales que desempeñan diferentes acciones y actividades en la parroquia Turi. La clasificación dentro de este grupo lo componen actores como organizaciones, asociaciones, cámaras y grupos de la parroquia Turi. A su vez el Gad de Turi (2020), establece la clasificación de los actores sociales según su tipo de organización, en donde dicha tipología se establece de la siguiente forma:

**Tabla 3.4. Tipología de actores locales**

<b>Actores sociales</b>	<b>Total de actores</b>
Administrativo	22
Asociaciones	12
Comunitario	1
Cooperativa de transporte	1
Deportivo y cultural	7
Dirigentes barriales	33
Educativo	7
Comité de Agua	1
Religioso	4
Salud	3
Seguridad	8
<b>Toral</b>	<b>99</b>

*Fuente:* elaborado por el autor en base al Gad parroquial de Turi (2015, 2020).

### **3.6.1 Análisis de la construcción social de los actores**

Para el establecimiento de los actores en los diferentes niveles y grados de poder e incidencia, el Gad parroquial de Turi establece un grado de relacionamiento entre los diferentes actores. Los valores que se describen son cuatro, determinándose desde un grado de afinidad: afín, ajeno, indiferente y opuesto (GAD parroquial de Turi 2020).

De manera descendente, la clasificación de actores por el grado de afinidad se va estableciendo en cada grupo de la tipología de actores tanto estatales como no estatales identificados. Los actores con grado de afinidad “Afin” son los actores que predominan en las relaciones con el Gad parroquial por la confianza y mutua colaboración. Dichos actores afines se encuentran disperso en la tipología de actores de la siguiente manera: cuatro en los gobiernos autónomos, diecisiete en los actores del sector público y sesenta en los actores de la sociedad civil (GAD parroquial de Turi 2020).

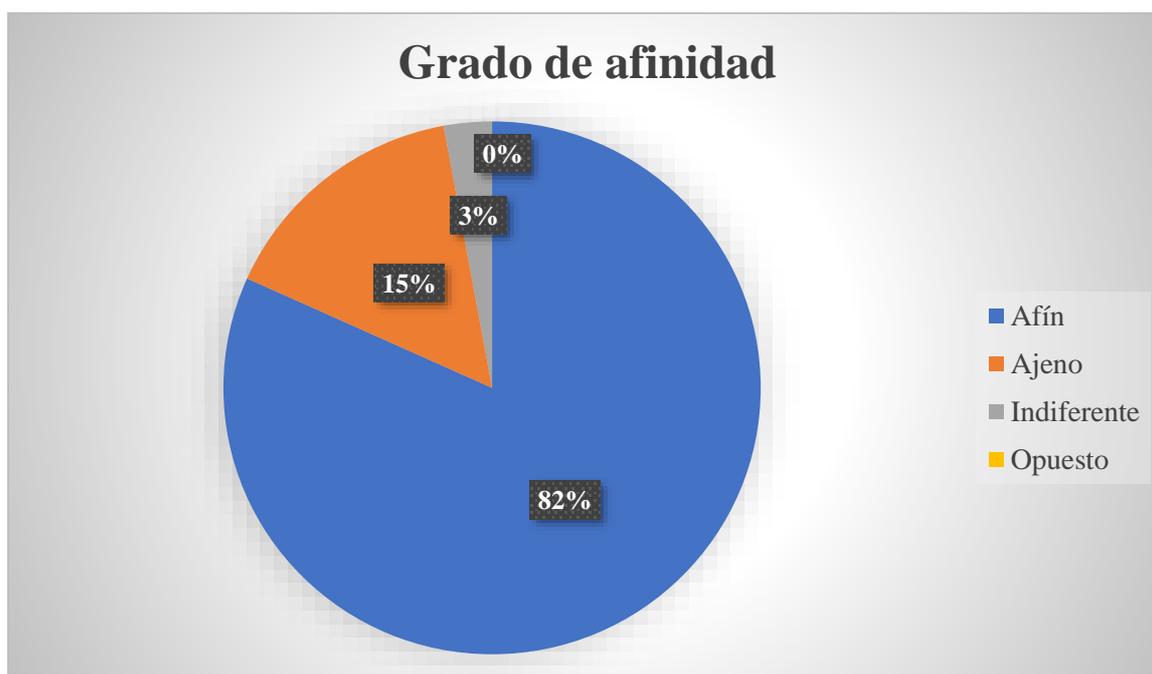
Los actores con el grado de afinidad “Ajeno”, son aquellos actores que tienen una relación moderada con el Gad parroquial de Turi. De este modo la relación entre el Gad con los actores ajenos es por la información que se maneja sobre el Gad y la parroquia Turi en caso de requerirlo. Este tipo de actores no se encuentran en los gobiernos autónomos; mientras que en el sector público existen 12 actores; y en los actores de la sociedad civil no existen actores sociales ajenos (GAD parroquial de Turi 2020).

Finalmente, los actores con el grado de afinidad “Indiferente”, llegan a ser los actores que menor grado de relación establecen con el Gad parroquial de Turi. Este tipo de afinidad construye a estos actores con un interés intrínseco con el Gad parroquial o la parroquia, lo cual no tienen la oportunidad de establecer relaciones, ser informantes y tampoco pueden colaborar. Estos actores son pocos, pues en los actores de los gobiernos autónomos existe un actor; en el grupo de actores del sector público existen dos actores; y no existen actores no estatales (GAD parroquial de Turi 2020).

Finalmente, existe una última clasificación de actores que establece el Gad parroquial de Turi. Esta última etiqueta de actores se identifica como actores “Opuestos” que son actores que mantienen una posición contraria al Gad parroquial o se niegan a integrarse a los procesos de tomas de decisión (GAD parroquial de Turi 2020). No obstante, durante la revisión bibliográfica no se ha identificado ningún actor con el grado de afinidad “Opuesto”.

De este modo, a partir de la identificación de los grupos de actores mediante tipologías y grados de afinidad, se puede obtener el siguiente gráfico que ilustra por medio de datos porcentuales el grado de relacionamiento de los actores estatales y no estatales con el Gad parroquial de Turi.

**Grafico 3.6. Afinidad de los actores con el Gad de Turi**



*Fuente:* elaborado por el autor en base al Gad parroquial de Turi (2020).

A partir del grado de afinidad también se puede resaltar el grupo de actores que predominan las relaciones con el Gad parroquial y/o en la parroquia Turi. De modo que los actores sociales son quienes predominan el grado de afinidad “Afín” con el Gad parroquial porque son los actores mayoritarios que inciden sobre el Gad. Seguido de los actores del sector público que tienen una mayoría de actores que establecen relaciones con el Gad parroquial. Finalmente, los actores de los gobiernos autónomos son la minoría de actores que tienen un grado de afinidad afín con el Gad.

### **3.7 La red a partir de la construcción social de los actores**

A continuación, se realizó el ejercicio de aplicar el software Gephi una vez identificados los diversos actores. Este proceso tiene el objetivo de poder obtener un gráfico de los actores estatales y no estatales identificados por parte del Gad de Turi que son incluidos durante el proceso de planificación territorial local, en donde se incluye el proceso del diseño de las políticas públicas.

De este modo el software Gephi permitirá graficar la primera red general de los actores estatales y no estatales que rodean el accionar del Gad parroquial de Turi. Cabe mencionar que los actores que son identificados, construidos socialmente y clasificados son actores que son incluidos para la construcción de los Planes de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial del período 2014-2019 y del período 2019-2023. Por ende, los actores tienen su relevancia como actores de coordinación territorial, de colaboración, incidencia, por sus intereses, control social y fuente de información que a partir de ideas programáticas y controversias legitiman la toma de decisiones y el resultado de las políticas públicas locales en pro del desarrollo de Turi.

A continuación, se presenta la red general de actores identificados a nivel local, en donde se encuentran dispersos alrededor del Gad parroquial de Turi. El presente ejercicio permite entender de mejor modo la cantidad de actores que tienen algún tipo de coordinación, incidencia, relaciones de poder, intereses, participación política y ciudadana en la toma de decisiones a nivel local, así como los actores que son parte importante para la aplicación de las políticas públicas locales.



### **3.8 La red general, relaciones e ideas pragmáticas**

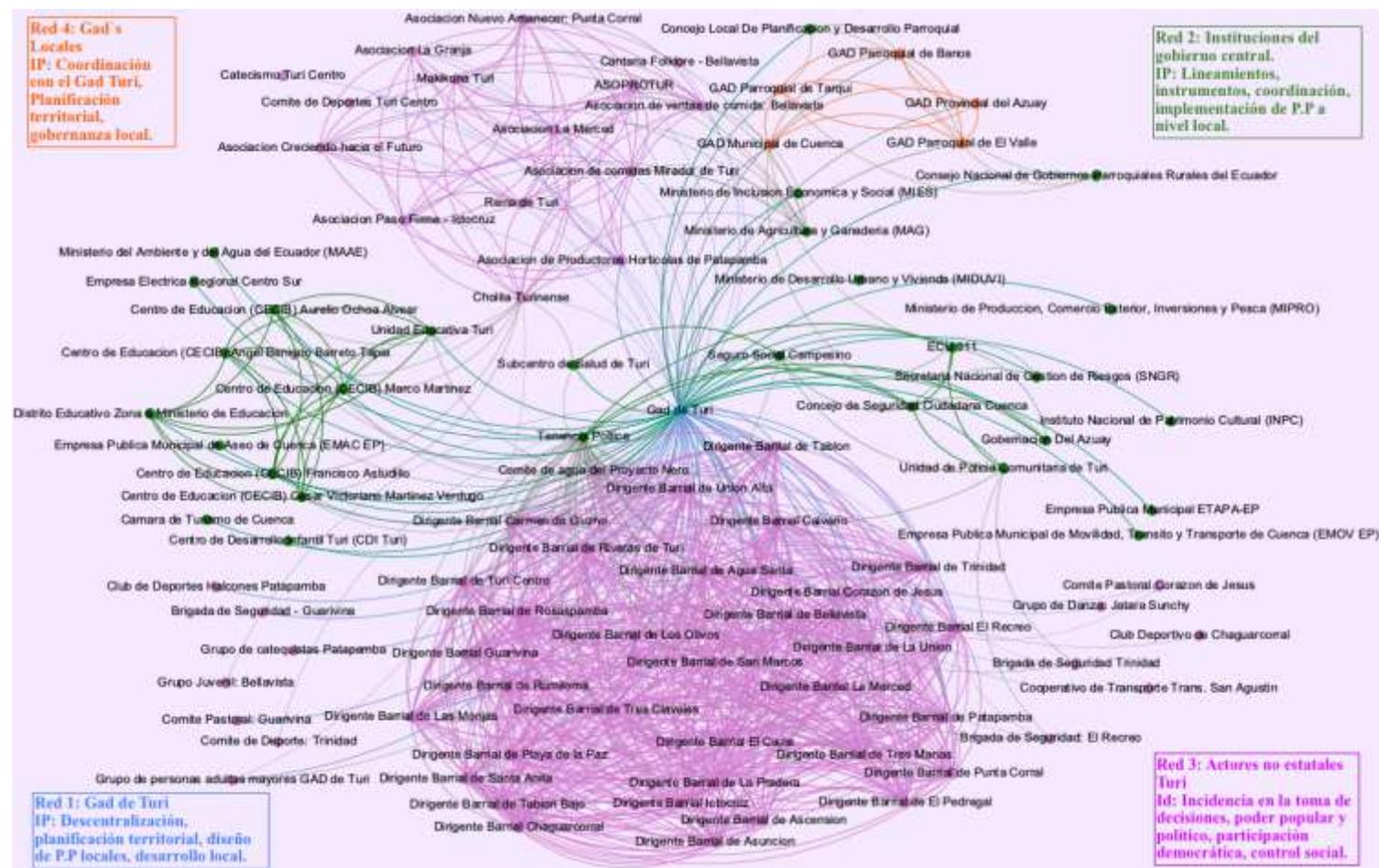
En esta parte a partir de la aplicación del Gephi se puede establecer de mejor manera el sistema de las redes de política a partir del establecimiento de relaciones, la construcción social de los actores, a partir de las ideas programáticas y las controversias. De este modo se comprende la acción pública que ha ejercido el Gad parroquial de Turi a partir de un conjunto de interacciones para la toma de decisiones.

Es preciso mencionar que anteriormente se logró obtener grafos del total de actores identificados por la institución local, clasificados y agrupados para poder coordinar acciones e incluir a los actores para establecer los objetivos estratégicos por componentes, las políticas públicas locales y las metas. De esta manera se puede decir que el análisis de las redes nos permite construir un sistema de actores que interactúan sobre determinados temas políticos de interés.

De este modo se puede ver cómo las redes a nivel local se institucionalizan con el fin de determinar grupos cohesionados, generando incidencia sobre la acción pública del Gad parroquial de Turi. Entonces las redes de políticas para la gobernanza la componen actores estatales desde el Estado central y los gobiernos locales y los actores no estatales compuestos de grupos sociales organizados de la parroquia Turi.

En consecuencia, en las redes de políticas las ideas programáticas y las controversias refuerzan las redes locales que actúan alrededor de la acción pública, como es el proceso del diseño de políticas públicas. Por lo tanto, en el siguiente gráfico se podrá observar que, a partir de las ideas, intereses y grados de poder, los diversos actores se cohesionan e institucionalizan en el contexto local para incidir sobre la toma de decisiones del Gad parroquial de Turi.

### Ilustración 3.4. Redes de actores a nivel local



Fuente: elaborado por el autor (2023).

### **3.9 Conclusiones preliminares**

A nivel local se ha desarrollado una descripción de la ocupación poblacional y la población económicamente activa desagregada por sexo en la provincia del Azuay. Demostrándose que la mayoría de las actividades económicas de la población azuaya lo realizan los hombres en el sector público y urbano, mientras que las mujeres se encuentran realizando actividades no remuneradas en el hogar rural. A consecuencia, las mujeres tienden a desempeñar actividades que generan un aporte a la economía del hogar mediante trabajos del campo con una diversidad de actividades no remuneradas.

De este modo se enfatiza la búsqueda constante del Estado de potenciar las diferentes actividades productivas con fines económicos y no económicos a través de la economía popular y solidaria en donde se fusionen actividades domésticas y las actividades productivas de manera equitativa hacia el desarrollo sustentable. En cuanto al objeto de estudio, a nivel local se han demostrado brechas por razones de género, donde los hombres ocupan un mayor porcentaje de la población económicamente activa en el espacio público ejerciendo diferentes actividades económicas.

Contrariamente, las mujeres se encuentran en una desigualdad porcentual sobre las oportunidades de acceso a un empleo remunerado y ejercer el mismo tipo de cargo en el ámbito público y privado. Por ende, a nivel local se evidencia una mayor actividad productiva no económica con presencia del género femenino a consecuencia de la falta de oportunidades laborales, impidiendo un desarrollo socioeconómico rural equilibrado.

Sobre las actividades económicas de la parroquia Turi, corresponden a labores de campo como la agricultura, la ganadería, la crianza de animales pequeños y otras actividades para obtener recursos primarios. También existen actividades emprendedoras como las artesanías, fábricas de velas, de muebles, de ropa, etc.

Adicionalmente, Turi se caracteriza por un potencial económico basado en el turismo que promete compensar las brechas existentes a nivel local mediante un modelo de desarrollo local que cubra las necesidades, las problemáticas y las brechas locales.

Para ello, el Gad parroquial de Turi a seguido la lógica de diversas ideas programáticas desde el año 2014 hasta el año 2023. A partir de las ideas generadas por el Estado, se han generado lineamientos de acción mediante diversos planes nacionales, planes locales, instrumentos de acción, competencias exclusivas y las ideas de los actores para ejercer el proceso de la planificación, incluyendo el diseño de las políticas locales.

Los diferentes procesos de planificación territorial para construir un PDOT viene erigido a partir de objetivos, políticas, estrategias y metas nacionales para el contexto local. De este modo las controversias se generan al momento del framing y coordinación entre el nivel nacional y local al momento de definir los lineamientos de acción, la priorización de objetivos, las políticas públicas y las estrategias de acción.

Además, los procesos de tomas de decisiones también han compuesto el diagnostico, la identificación de problemas y potencialidades de la parroquia Turi. En consecuencia, se genera la priorización de los mismos para convertirlos en objetos de intervención y lograr responder a las necesidades y potencialidades locales mediante la formulación de políticas públicas locales para lograr el desarrollo económico local.

En consecuencia, se ha establecido una construcción social de los actores estatales y no estatales según el grado: afines, ajenos, indiferentes y opuestos. Los actores estatales son importantes para coordinar la gobernanza, mientras los actores no estatales de Turi mediante los mecanismos de participación ciudadana han sido parte de la planificación territorial, legitimando los objetivos estratégicos, las políticas públicas locales, las metas e incluso convertirse en grupos meta o grupos objetivo de las políticas públicas locales.

Finalmente, al aplicar el software Gephi se permitió establecer dos grafos de los actores inmersos en la gobernanza local. El primer grafo identifica el total de los actores estatales y no estatales, denominados según según el grado de relación para la construcción del PDOT. En el segundo grafo existen los nodos y relaciones entre los diferentes actores estatales y no estatales que terminaron institucionalizando las redes de política durante proceso de planificación territorial y el diseño de las políticas locales.

## **Capítulo 4. El proceso del diseño desde la perspectiva jerárquica**

### **4.1 Introducción**

Continuando con el análisis del proceso del diseño de políticas pública a nivel local, se realizará un análisis descriptivo del proceso del diseño a partir de la aplicación de entrevistas semi estructuradas a las autoridades del Gad parroquial rural de Turi. Para realizar el levantamiento de información, se entrevistó a las autoridades que formaron parte del proceso del diseño y conocimiento sobre las políticas locales tanto del período de gobierno 2015-2019 y del período de gobierno 2019-2023.

De este modo se abarcan los contextos y temporalidades de dos períodos de gobernanza de un gobierno local con el fin de comprender la lógica del proceso del diseño de políticas públicas en complementación con el anterior capítulo. De este modo, el presente capítulo abarca desde el framing o encaje de las políticas locales a partir de las políticas generadas por el gobierno central. Como segunda parte se presentan las necesidades, las problemáticas o fenómenos sociales y las prioridades hacia a los problemas sociales para incluirlos a la agenda del Gad parroquial de Turi, su fijación al proceso de planificación territorial y diseño como políticas públicas locales, sobre todo la política económica y social.

Finalmente se podrá comprender si existió o no una falla en el proceso del diseño de las políticas locales por tratarse de un proceso de diseño rígido de las políticas públicas locales. En este sentido, el tener información descriptiva permitirá determinarse las formas de cómo los procesos locales ejecutan una serie de acciones para estructurar una planificación territorial y con ello el diseño de las políticas públicas en aras del desarrollo económico y social de la parroquia Turi.

Para ello también se hace un análisis de las ideas programáticas y las controversias tanto del framing o encuadre de las políticas nacionales para las políticas locales y el grado de coordinación entre los actores estatales y no estatales en el contexto local. Por lo cual, desde el enfoque teórico del análisis de las políticas públicas, es importante también tener una comprensión descriptiva del ciclo de las políticas públicas, en este caso el proceso del diseño de la política pública, donde se podrá entender el cómo y porqué existen determinadas políticas públicas en el contexto local.

## **4.2 Los contextos y temporalidades: el framing de las políticas locales a partir de las políticas del gobierno central**

Desde el Neoinstitucionalismo sociológico, donde las instituciones vuelven al centro del análisis de las políticas en Fontaine (2015c), se pretende entender el proceso del diseño desde un enfoque normativo de las conductas de los actores que conforman las redes de políticas. A partir del estudio documental del Gad parroquial de Turi, las reglas de juego determinaron ciertas tipologías de relaciones entre el Gad de Turi con los actores estatales de los gobiernos locales y con los actores no estatales durante el proceso de la construcción del plan de desarrollo local.

Dentro de estos procesos, se ha realizado actividades sistémicas con el fin de construir y determinar la acción pública, partiendo del framing desde las políticas nacionales, la voluntad política de las autoridades y la participación ciudadana de los actores estatales y no estatales para definir los PDOT`s del Gad de Turi. Como resultado, todos los actores estatales y no estatales han actuado a partir de creencias, valores, conductas personales y colectivas, desde sus intereses han generado incidencia y poder sobre el resultado de una planificación territorial y el resultado del diseño de las políticas locales, los objetivos y lineamientos de acción en aras del desarrollo económico de Turi.

En los dos períodos de gobierno se identificaron problemáticas en el framing de las políticas nacionales para poder diseñar las políticas locales. Estas problemáticas determinaron que el gobierno central no abarca los fenómenos sociales de acuerdo al contexto local de cada nivel de gobierno, pues según la realidad de la parroquia rural de Turi se contemplan y prevalecen problemáticas y potencialidades rígidas.

Las problemáticas locales para el framing se han presentado sobre el nivel de coordinación, sobre los presupuestos fiscales y participativos, el no poseer una base de datos poblacional actualizada por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y por no aplicar de manera eficaz los instrumentos de acción. Además, se han presentado problemáticas en últimos años en el contexto de la pandemia por el COVID-19 y por la construcción del Centro de Rehabilitación Social (CRS) de Turi.

Entrando a mayor detalle sobre el conjunto de problemas locales, se le va relacionando con la Taxonomía NATO: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización de Hood de manera descriptiva donde actúan los actores (Howlett et. al, 2015; Bressers y O`Toole,

1998). Por ejemplo, el instrumento de Autoridad<sup>10</sup> del que partió el Gad de Turi fue el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 para el período de gobierno 2015-2019 y del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 para el período de gobierno 2019-2023 para determinar los modos de acción a nivel local, adecuándose a otros instrumentos de acción, sus competencias y a la realidad de Turi, teniendo de incidencia a los actores no estatales de Turi. A tales posiciones, se obtuvo la siguiente afirmación:

Yo pienso que existe una complejidad al momento de poder adaptarse a los Planes Nacionales de Desarrollo que dictan los gobiernos de turno, esto en primera instancia porque muchas de las veces las nuevas autoridades no están en las capacidades o no cuentan con el conocimiento ideal para poder llevar a cabo una gobernanza local, luego está el poder establecer políticas acordes a cada territorio al que se debe gobernar. Entonces eso es lo que mucho se ha dado de hablar desde el nivel nacional con los propios candidatos a la presidencia, a las asambleas, a las prefecturas, alcaldías y las juntas parroquiales. Ya no es novedad que los candidatos estén al frente por temas de interés personal y poder hacia el sector público, entonces luego quedan mal cuando no pueden desempeñarse en los puestos que están, no saben interpretar o entender lo que se debe hacer con el pueblo y las políticas y los proyectos y por eso es que luego fallan al pueblo porque no existe una preparación... (DL, auxiliar del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Otra problemática local ha sido en relación al instrumento de Tesoro que hace referencia a los recursos que dispone el Gad de Turi implementar las políticas públicas. Los recursos fiscales son importantes para tener la coherencia con los demás instrumentos en pro de un menor grado de fallo según el costo-beneficio, para poder cumplir los objetivos del plan nacional, así como las necesidades de la población local. El Gad de Turi durante los dos períodos de gobierno tuvo problemas para poder recibir los recursos que provienen desde el gobierno central. Lo cual se hace énfasis en la mala redistribución<sup>11</sup> de los recursos económicos porque dependen desde el centro para que un presupuesto les sea desembolsado y aprobado para poder llevar a cabo la

---

<sup>10</sup> Otros instrumentos de autoridad que de manera descendente fueron de utilidad para la acción pública del Gad de Turi fue: la Constitución del 2008, el Planes Nacionales de Desarrollo 2013-2017 y 2017-2021, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, las Agendas Nacionales y zonales, los PODT's cantonales y el COOTAD (Gad parroquial de Turi 2015; Gad parroquial de Turi 2020).

<sup>11</sup> Sobre esta problemática, la mayoría de ex autoridades del Gad de Turi consideran que los presupuestos que se dan por el gobierno no tienen una coordinación, no se desembolsan a tiempo y que es una problemática que lo podrá estar viviendo cada nivel de gobierno autónomo.

implementación de una política pública local a través de proyectos y programas en la parroquia Turi. Sobre este tema, se obtuvieron las siguientes afirmaciones:

He, bueno en sí yo creo que desde, desde un eje central y vamos viendo que no son considerados primeramente la parte, la parte económica y través de eso está la parte social que involucra no a toda la sociedad en sí .... no se ha considerado el tema de los recursos, que sean bien distribuidos (IM, ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

A lo referente, yo creo que principalmente partimos de los presupuestos participativos que nos corresponde como gobiernos parroquiales, en este caso pienso que debería haber una reformulación de la formula, del cálculo de la asignación de presupuesto, porque abemos parroquias que no contamos con un presupuesto grande, pero si la población (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

...cuando hablamos de una planificación, de un ordenamiento territorial podemos decir que nos falta recursos para poder planificar toda la parroquia. Siempre creo que hay una debilidad en todos los niveles, en todas las parroquias, al menos también en otros cantones sé que funciona de esa manera donde no hay una planificación, primero porque representa recursos y no tenemos los recursos necesarios, con decir que a una parroquia este llegando entre dieciocho a veinte mil dólares mensuales y tener tanta necesidad, es una cobertura de obras insatisfechas como alcantarillado, seguridad, iluminación, viabilidad, movilidad. Entonces hay varios elementos que el gobierno nacional debe considerar para que pueda incrementar los recursos necesarios para poder disminuir la brecha que existe entre lo urbano y lo rural (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Del mismo modo, las problemáticas han limitado una eficacia con el framing de las políticas nacionales al no disponer de una base de datos poblacional. Esta problemática tiene repercusiones sobre el proceso de instrumentación para que facilite o impida llevar a cabo el diseño de políticas públicas. Específicamente la afectación tiene relación con el instrumento de Información que dispone el Estado mediante el INEC para que diferentes niveles de gobierno puedan usarlos para su planificación local.

Entonces al no contar con los datos actualizados de la población de la parroquia Turi, se ha limitado un adecuado el proceso de la planificación territorial y el diseño de las políticas locales. Esto ha generado una incertidumbre sobre la parte técnica del Gad al momento de calcular el nivel de costo-beneficio de los proyectos que faciliten políticas

y objetivos eficaces o con menor grado de fallo del diseño de las políticas locales. Sobre esta noción, se describe de la siguiente forma:

si hablamos de un centralismo, hay temas pendientes que quedaron, primero al momento de nosotros armar una política pública no tenemos primero el CENSO, para saber cuántos habitantes tenemos, han disminuido por el asunto de la migración, o ha incrementado también de la gente de la ciudad, ha llegado a la parroquia a vivir. Porque le digo que es importante tener estos datos que el gobierno nacional nos queda debiendo, porque en base a eso Ud. Puede tener incluso un ajuste en el presupuesto para los gobiernos seccionales, uno, y el otro también se puede hacer un Plan de Desarrollo acorde a la realidad y no en supuestos que estamos viviendo actualmente, nosotros tenemos imagen una parroquia estamos hablando de ocho mil ochocientos sesenta habitantes, cuando en realidad sabemos que estamos sobre los trece mil habitantes, entonces esos datos esta suelto y nosotros no podemos hacer política pública cuando falta esos elementos (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Finalmente se presentan las problemáticas suscitadas sobre el proceso de instrumentalización, en relación al instrumento de Organización. En ello se afirma que no ha existido una participación de los diferentes niveles de gobierno en el proceso del diseño de las políticas locales a pesar de haberse estructurado un sistema de interacciones por medio de relaciones como afines, ajenos, indiferentes y opuestos (Gad parroquial de Turi, 2020).

A nivel de coordinación de los procesos de planificación territorial no se han vinculado los diferentes niveles de gobierno por medio de las autoridades o técnicos no, creo que en eso se ha visto limitado la parte de la acción política a nivel local porque si bien es cierto se deben aplicar los instrumentos de acción en el PDOT en conjunto con los otros actores del gobierno o el estado, pero acá más bien se contó con la presencia de los actores de la parroquia y los diferentes sectores para armando todo en coordinación con esos actores (DL auxiliar del Gad de Turi. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Bueno he, para diseñar políticas públicas lo que bueno es si nosotros como Gobierno Parroquial lo que hemo echo es no trabajar con conjuntamente con la colectividad, con las comunidades y buscar la manera de cómo autoayudar para poder hacer desarrollo dentro de nuestras parroquias. Digno de eso es no, trabajar mancomunadamente con cada uno de los sectores sociales para poder subsistir y para poder generar proyectos que van en bienestar en cada uno de los sectores. (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Finalmente, la reciente problemática en el contexto local ha sido por la pandemia por el Covid-19<sup>12</sup> provocando un confinamiento obligatorio a nivel mundial, Latinoamericano y el Ecuador, teniendo afectaciones al sistema político, económico y social (ONU 2020; Blackman et al. 2020; CEPAL 2020). En relación a los Estados nacionales, el reto ha sido tener una fortaleza fiscal e institucional para poder responder a un contexto que ponía en crisis el sistema económico, político y social (Ponce, Zorrilla, y Baque 2022).

En el contexto del Covid-19, el Gad parroquial de Turi sufrió una inestabilidad fiscal, institucional, de sus políticas locales y al sistema administrativo para poder enfrentar las nuevas crisis, necesidades y problemáticas. En donde el Gad de Turi tuvo recursos económicos limitados para poder responder a la emergencia significando un retraso a su planificación territorial según el PDOT 2019-2023, porque no se pudo cumplir con los objetivos, las políticas públicas y los lineamientos de acción durante el tiempo que duró el confinamiento. Sobre ello, se obtuvieron las siguientes expresiones:

“...con la pandemia hemos tenido, por ejemplo, aquellos años una disminución en el presupuesto, sabemos qué y estamos conscientes de que pasamos una pandemia y en una post pandemia también en donde necesitamos de mayores recursos para poder hacer frente no, aquí a sucedido lo contrario, en vez de dar más presupuesto para hacer frente a la pandemia, nos han disminuido el presupuesto. Y eso que va, va en contra de la calidad de vida sobre todo de los más necesitados que son la ruralidad, ... en la ruralidad carecemos de esto, entonces no hay una igualdad ni equidad todavía entre los territorios, entre lo urbano y lo rural. (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

“...a los momentos inesperados como por ejemplo atravesamos un COVID que nos retrasó mucho nuestra planificación en, en avance de obras nos retrasó 2 años y aparte el presupuesto se tuvo que invertir en lo que es raciones alimenticias, como Gad hemos apoyado también en plántulas, hemos apoyado en fumigaciones, en productos de salud, en algunas otras cosas más que generó un presupuesto y se tuvo que hacer la inversión o el gasto en eso y por ende, lamentablemente tuvimos un retraso pero la gente ha sido

---

<sup>12</sup> El Covid-19 generó crisis a los estados de la región, en donde estaría en juego su capacidad de acción a partir de su disponibilidad fiscal. De este modo existieron diferencias entre los países para responder a la crisis sanitaria dependiendo los recursos fiscales y sus modos de acción del sistema político y administrativo para dar respuestas al aumento de la crisis económica, social, en salud, etc., en las sociedades cuya situación de pobreza, desempleo, limitación de acceso a la salud, la educación, etc., se agudizaría (Blackman et al. 2020; ONU 2020; OCDE 2022; Ponce, Zorrilla, y Baque 2022; CEPAL 2020)

razonable en ese sentido y ha entendido porqué hemos tenido un retraso...” (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

“...desde un gobierno central que realmente bueno no hemos tenido mucho el apoyo y también después de sufrir una pandemia que nos ha frenado mucho de las cosas que se tenía también proyectado no, entonces no se ha, se hemos podido cumplir con el objetivo que se traza desde un inicio, desde una administración, entonces ha sido limitado primeramente los tiempos, el tema del COVID y eso ha sido realmente un retraso para nuestros sectores, para nuestros gobiernos locales. (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

### **4.3 La jerarquización de las políticas públicas nacionales: la falta de coordinación en el proceso de instrumentación para el diseño de las políticas públicas a nivel local.**

Para poder hablar de políticas públicas jerarquizadas se habla de una falta de coordinación del proceso de instrumentación para diseñar las políticas locales del Gad de Turi. En primera instancia se considera a los modelos de políticas<sup>13</sup> con el enfoque Top-down; y con el enfoque Bottom-up. De este modo dependiendo del modelo de gobierno nacional o local, se formularán determinados modelos de políticas públicas en determinado contexto y tiempo que afectarán de manera positiva y/o negativa a la sociedad, así como el proceso de diseño de las políticas públicas.

#### **4.3.1 Modelo de gobierno con enfoque *Top-down***

Sobre el modelo de gobierno *Top-down* unilateral o jerarquizado, a nivel local se habla de un modelo de gobierno central que durante los dos períodos de gobierno han dominado y controlado las reglas de juego. Bajo esta percepción, se estima que se mantienen modelos que gobierno que aún tienen el poder total para direccionar el proceso y el resultado del diseño de las políticas públicas en los gobiernos locales.

Como resultado del proceso de levantamiento de información, los ex funcionarios del Gad de Turi compartieron ideas al mencionar que desde el gobierno central se mantiene

---

<sup>13</sup> Sobre los modelos de política, se ha hecho una distinción entre varios autores, estableciéndose diferencias entre un tipo de gobierno jerárquico o Top-down y un modelo de gobierno democrático donde las acciones públicas y toma de decisiones se las realizan desde abajo hacia arriba “Bottom-up” (Revuelta 2007; Fontaine 2015c; Sabatier 1986; Aguilar 2020; 2010).

el control total del destino de las políticas públicas locales. Por esta razón a nivel local y entre los diferentes niveles de gobierno la jerarquización de las políticas nacionales impide o limita una correcta implementación porque las políticas nacionales son generalizables.

Además, se habla de que las políticas públicas nacionales deberían ir al mismo nivel, ser ajustadas, construidas y aplicadas a partir de la realidad que se vive en la ruralidad y en coordinación con y entre los diferentes niveles de gobierno y con los actores no estatales privados o de la sociedad civil. A tales posiciones de los actores estatales locales, se describen de la siguiente manera:

“...yo creo que el gobierno desde un gobierno central no se trabaja de una manera correcta, ...porque vemos que realmente he, trabajamos desde un sector centralista y que los grandes ciudades o simplemente la gran mayoría de las personas o ciudades pues se llevan los presupuestos no, y eso yo creo que no le veo considerable, más bien debería ser un presupuesto de acuerdo a las necesidades de cada uno de los sectores. (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

“...yo pienso que no debería haber una jerarquización, debería haber todo al mismo nivel porque todos al mismo nivel podemos construir políticas que son aplicables, justas y reales acorde a la vivencia a que hoy en día tenemos” (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Yo creo que la política pública nacional cuando hablamos de gobiernos autónomo descentralizados, debe existir eso no, llegar a tener una autonomía, por ejemplo, Cuenca, Cuenca, el Azuay está aportando al país alrededor de unos setecientos millones de dólares anuales, está un promedio pero así no tengamos setecientos si no quinientos millones de dólares, pero de esos no son redistribuidos de una manera equitativa, no son devueltos como se merece, apenas está llegando imagínese de doscientos millones de dólares para todo el Azuay y sabiendo que estamos dando quinientos, entonces falta de trabajar en eso que el gobierno nacional a través de no solo incluso nacional, sino creo que también la Asamblea tiene que tomar en serio estas políticas pública para qué?, para que exista armonía en el desarrollo de todo el territorio, no solo he, centrados en ciertas ciudades como es Quito, Guayaquil y Cuenca, sino que estén todos los cantones en todas las parroquias esta política pública debe llegar de manera eficiente y oportuno. (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Una vez determinado un modelo de gobierno *Top-down* desde el nivel nacional hacia el nivel local, se determina una falta de coordinación entre los diferentes niveles de

gobierno. Esto porque se determina que si existe una jerarquización de las políticas públicas nacionales y las autoridades estatales hacia el Gad parroquial de Turi y otros niveles de gobierno local.

He, considero que, al momento de diseñar las políticas públicas, no son socializadas correctamente, si bien es cierto hay algunos proyectos de ordenanzas o políticas que nacen desde el seno del concejo cantonal. Pero sin embargo a veces no se socializan conforme es debido y quizá pasan a donde es la asamblea donde terminan de hacer los ajustes o a su vez ya decretarla como ya y hacer su publicación. Sin embargo, yo creo que he, de parte del gobierno central si debería reunirse con los presidentes de las juntas parroquiales con quienes estamos dentro de un territorio porque si bien es cierto que están, pero no recorren todas las parroquias por el mismo hecho de que somos bastantes, somos en este caso acá a nivel del Azuay sesenta y uno me parece, he somos bastantes, pero por el mismo echo del trabajo no nos permite recorrer todo (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Considero que aquí este, no existe esa coordinación entre los ministerios locales, la prefectura, la alcaldía y demás instituciones del Estado para llevar a cabo una gobernanza local porque no se les ha visto en estos procesos de diseño de políticas locales. A ellos se les ha podido notar y contar con su presencia al momento que se va aplicar una política ya diseñada, un proyecto que se tiene que aplicar en los diferentes sectores con la gente en temas productivos, de emprendimiento, con capacitaciones y esos asuntos, entonces ellos han brindado un trabajo de campo para poder ejecutar algo, pero de ahí, no se ha visto que participen en esos procesos de construir una política (JY ex funcionario del Gad. Grupo focal con el autor 25/05/2023).

Esto ha conllevado a tener intereses y controversias durante el proceso de planificación territorial y el diseño de las políticas públicas porque los objetivos, las políticas públicas locales, los lineamientos y estrategias de acción fueron establecidas en coordinación con los actores no estatales locales (GAD parroquial de Turi 2015; 2020) Por ende, se sostiene que las políticas públicas nacionales deben ser construidas entre los diversos niveles de gobierno y de manera realista.

#### **4.4 Las necesidades, problemáticas y prioridades del Gad parroquial de Turi.**

En esta parte de la investigación, se llevará a cabo una comprensión descriptiva y analítica de la acción pública del Gad parroquial de Turi sobre las necesidades, problemáticas y prioridades. Esta parte del contenido permitirá comprender de mejor

manera la lógica para llevar a cabo la planificación de la parroquia Turi (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

Para ello, el Gad parroquial de Turi una vez establecido las directrices, objetivos, lineamientos y estrategias de acción desde los instrumentos nacionales y locales, prosigue a identificar las problemáticas y potencialidades de la parroquia Turi para cada componente de acción. Para ello, mediante trabajos de campo en coordinación con los actores de los grupos colectivos, barrios, comunidades, etc., van haciendo un apunte de los problemas sociales que afectan al proceso de desarrollo de Turi, así como las potencialidades para responder a los fenómenos socioeconómicos.

Por tal motivo, se han generado mecanismos de participación ciudadana, en donde desde el PDOT (2015) se determinaron los modos donde la población turinense pueda ser parte de la toma de decisiones políticas. Entre los mecanismos de participación ciudadana se encuentra la silla vacía, las asambleas parroquiales, espacios de interacción institucional con la sociedad mediante reuniones. Además, existen mecanismos de control social como la rendición de cuentas y denuncias ciudadanas; de procesos de transparencia mediante redes sociales y el acceso público a la información a través de páginas digitales de la institución (GAD parroquial de Turi 2015).

Como principal problema institucional, las autoridades del Gad de Turi hacen hincapié nuevamente sobre los recursos hacia los gobiernos parroquiales. La cual se hace énfasis hacia una redistribución eficaz de los recursos fiscales hacia la institución porque existe la dependencia de los recursos desde las instituciones estatales.

Con ello además se considera que los gobiernos locales como son los provinciales, municipales y las juntas parroquiales, quedan aislados de los procesos de toma de decisiones como es el diseño de las políticas públicas nacionales. En consecuencia, se asume una descoordinación entre las instituciones locales con las instituciones nacionales como son los ministerios, asambleístas, etc., por lo cual se demanda la presencia y acompañamiento de las instituciones estatales en los procesos del diseño de las políticas públicas locales. Sobre esto, se tienen las siguientes afirmaciones:

las necesidades he, en si para nuestra parroquia en si son muchas, desde un gobierno central yo creo que hace he, falta primeramente el tema de los recursos, que sean bien distribuidos hacia cada uno de los actores y en especial a las parroquias, por lo cual se puede priorizar obras no, obras que va en beneficio de nuestra, de nuestros sectores, de

nuestras comunidades como es en cada una de las parroquias (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

He bueno, he recordaran que los gobiernos seccional, sobre todos los gobiernos parroquiales empiezan el periodo prácticamente en el año dos mil, luego el COOTAD fue revisado en el dos mil ocho, recién empezamos a ver incluso damos ciertos lineamientos de a veces solo de coordinación, imagínese coordinación donde todavía no existe la autonomía, no existe la autonomía porque además de eso dependemos de los recursos a nivel nacional que nos desembolsa mensualmente uno, lo otro es a nivel de la provincia el gobierno provincial no tiene una política pública de llegar a las parroquias de una manera equitativa, en cuanto a sus competencias no, y a nivel de los gobiernos municipales de igual existe una gran deuda, estamos hablando a nivel del Cantón Cuenca existen veintiún parroquias, un aproximado del treinta y cinco al cuarenta por ciento de los habitantes viven en las veintiún parroquias, pero ese presupuesto es de manera ínfima diríamos porque estamos hablando de seis punto dos millones actualmente, aspiramos tener en el próximo año de nueve punto tres millones, pero nos queda debiendo, es insuficiente, o sea los recursos siempre van a ser limitados para cumplir estas demandas que lo requiere la ruralidad en este caso (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Pero yo pienso que ese formulario debería ir ajustado, debería ser mejorado acorde a las necesidades y en este caso el SENPLADES también debería de ayudar acá y debería de hacer las mesas de trabajos con los presidentes de las juntas parroquiales, porque vuelvo y repito que nosotros que estamos dentro del territorio conocemos nuestras necesidades y conocemos básicamente cómo deberíamos aplicar y lo que necesitamos (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Pero con relación al gobierno central vuelvo a lo mismo, si nosotros como gobierno parroquial que no hemos tenido contacto con la asamblea, o con quienes están dentro del gobierno central, peor con nuestra gente, nuestra comunidad, ni idea, no tienen el contacto, quizá lo poco que nosotros podamos transmitir en el hecho de que de pronto no nos han depositado, o de pronto en el que hay un incremento o si nos han quitado presupuesto, eso nada mas pero de ahí tener un acercamiento, tener una mesa de trabajo no lo hemos tenido porque realmente en ese sentido si hemos tenido mucho el abandono porque realmente he, no nos toman en consideración, solamente si es en sus mesas de trabajo lo harán con alcaldes, con gobernadores, pero no lo hacen con la gente del pueblo que es donde está la realidad, donde efectivamente vivimos el día a día, sino que simplemente lo hacen con su orden jerárquico y por ende los demás no somos tomados consideración, pienso que si debería al menos haber una delegación donde obviamente

participemos y podamos responder las necesidades o las cosas que creemos que deberían cambiar, mejorar o algo al menos opinar al respecto (YL ex autoridad del Gad. Grupo focal con el autor 25/05/2023).

De esta manera, en los dos períodos de gobierno del Gad parroquial de Turi se determinan problemáticas al proceso de instrumentalización para el nivel local tanto en el PDOT del año 2015 y del año 2020. De esta manera la caja de herramientas que dispone el Gad de Turi se ha visto limitada para poder dar respuesta a los fenómenos socioeconómicos de la parroquia ya que no existe una coherencia entre los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Pues, a partir de la existencia de la jerarquización de las políticas públicas nacionales, a nivel local al no el tener un proceso de acompañamiento y un co-diseño de las políticas locales en coordinación con los actores estatales, se podrá generar un fallo en el diseño de las políticas públicas locales.

#### **4.5 Las necesidades, problemáticas y prioridades del Gad de Turi para el diseño de las políticas locales**

En este proceso, el Gad parroquial de Turi realizó un proceso de instrumentalización en coordinación y el establecimiento de relaciones con los actores no estatales. Al apreciar en los grafos estructurados en el capítulo anterior, las relaciones a partir de construcciones sociales institucionalizaron las redes de políticas a nivel local, lo cual a través de mecanismos de participación fueron identificando y determinando las necesidades, problemáticas y prioridades en los planes de desarrollo del Gad de Turi (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

Sobre las necesidades, van a la par de las problemáticas en donde una vez insertadas en la agenda pública, estas fueron priorizadas de manera jerárquica entre el Gad de Turi y los actores sociales de Turi. De esta manera se contó con una diversidad de actores no estatales en la agenda del Gad de Turi hasta insertarse en los objetivos de políticas.

Durante estos procesos, se han generado interacciones únicamente entre dos tipos de actores que conformaron la arena política. El actor central es el Gad de Turi, sin embargo, su relación con otros niveles de gobierno ha sido nula para coordinar acciones de la gobernanza. Por tal motivo, los actores que representan una mayoría en la toma de decisiones son los actores no estatales de Turi contruidos socialmente según el grado de relación (afín, ajeno, indiferente y opuesto) coordinando y regulando los modos de acción del Gad parroquial de Turi (GAD parroquial de Turi 2020). Ante el contexto

local sobre el proceso de planificación y diseño de las políticas locales se determinan las siguientes afirmaciones:

He, bueno yo creo que cada uno de los sectores sociales requieren o tienen la necesidad en su mayoría en el tema vial, en un tema de infraestructura, en un tema de saneamiento, entonces son varias las necesidades para poder generar o mitigar lo que pues tiene nuestra gente. Entonces es muy importante poder trabajar en cada uno de los ámbitos sociales, y obviamente desde el Gad lo que se ha tratado o se trata de impulsar he las necesidades macro en este caso en tema vial, ambiental, y bueno se ha generado lo que son los miradores turísticos, los miradores, para que, para que nuestra sociedad, nuestra gente desde los sectores puedan generar un tema de emprendimiento y a la vez generar un recurso económico que en este caso pueda ayudar a sus familias (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Sobre los problemas, claro se van realizando a partir de reuniones, encuentros con la gente de cada sector, entonces ahí se van observando, constatando y recogiendo las demandas y necesidades de la gente, entonces los presidentes de los barrios, las comunidades, los vecinos van haciendo las peticiones y se han dado las ideas y las prioridades a partir de nuestra capacidad y competencias para responder en cierto tiempo y una vez aprobado lo que se quiere trabajar (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Bueno he, para diseñar políticas públicas lo que bueno en si nosotros como Gobierno Parroquial lo que hemo echo es trabajar conjuntamente con la colectividad, con las comunidades y buscar la manera de cómo autoayudar para poder hacer desarrollo dentro de nuestras parroquias. Digno de eso es no, trabajar mancomunadamente con cada uno de los sectores sociales para poder subsistir y para poder generar proyectos que van en bienestar en cada uno de los sectores (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

A partir de las interacciones entre el nivel estatal y no-estatal, se han establecido arreglos, interacciones, trasmisión de información y relaciones de poder en el establecimiento de las redes durante el proceso de diseño de políticas. De esta manera las ideas e intereses de los actores han influenciado la priorización de las necesidades y problemas para convertirlos en objetivos estratégicos en cada área de las políticas públicas locales, como es la política pública económica-productiva del Gad de Turi.

Como punto de partida se resalta que el priorizar los mecanismos de participación ciudadana han sido importantes para el proceso de instrumentación y co-diseño de las

políticas locales. Por lo tanto, el establecer relaciones interactivas han contribuido a utilizar el conocimiento empírico-experimental de cada grupo de actores para establecer los lineamientos de acción en pro del desarrollo sostenible de la parroquia Turi.

También se resalta la presencia de otros actores estatales de la academia o Think Thanks. Estos actores a través de nuevas formas de gestión pública han capacitado, apoyado y asistido al Gad de Turi, a los actores no estatales y grupos no objetivos en diversas áreas en beneficio de los grupos menos favorecidos de Turi. A partir del levantamiento de información, se tienen las siguientes afirmaciones:

Bueno como digo siempre, en una asamblea, en las reuniones, en las participaciones se va priorizando y consensuando las necesidades, las cosas que presentan en este caso cada uno de los sectores, de las comunidades, y en función de eso se va generando los proyectos y las necesidades, entonces es importante que la sociedad tenga participación y sea participe para poder consensuar y poder realmente priorizar cada una de las obras que se requieren en cada uno de los sectores (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

En ese sentido he, cada una de las personas juega un rol importante en cada uno de los sectores, en cada una de las comunidades ya que como líderes pues son ellos quienes conocen las necesidades en cada uno de su espacio, entonces prácticamente si es un rol muy importante para trabajar conjuntamente con la participación de cada uno de ellos. Y en función de eso siempre digo que se va sacando o viendo las necesidades que se requieren no, que se requiere en cada uno de las comunidades, de cada uno de los sectores, en cada uno de los emprendedores, de los emprendimientos que bueno se requiere hoy en día trabajar mucho en el tema de la retroalimentación, por ejemplo, nuestros cultivos, en el fomento productivo para poder impulsar el tema de desarrollo económico (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Yo pienso que sí, porque si bien es cierto nosotros dentro de nuestras políticas de lo que es la participación ciudadana, lo hacemos no, lo hacemos llamamos a la gente, priorizamos, nos comunicamos e informamos...en la parte no estatal nosotros seguimos en esa lucha de seguir creando el tema del liderazgo en las comunidades para generar un tema de coordinación, un tema de planificación para las comunidades y obviamente sus sectores, barrios, comunidades (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

Bueno primero todo lo que son la participación ciudadana hemos sido muy cautos ahí, siempre hemos estado convocando a los líderes barriales, a los presidentes de las

comunidades, a los grupos incluso organizados de asociaciones, para poder trabajar conjuntamente, priorizar las obras más elementales, obras como alcantarillado que son la mayor recursos con mayor gasto, mayor inversión, pero la gente ha dicho es necesario, hemos puesto en el tapete para la discusión, no ha sido una decisión solo del presidente, sino ha sido una decisión de todos en una asamblea parroquial, pero basado siempre en un Plan de Desarrollo, en un plan en donde hemos trazado con una visión hacia dónde queremos tener y llevar a Turi. (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Siempre nuestros aliados han sido las universidades donde nos han capacitado, siempre apoyándonos incluso en otros niveles, en otros programas también, por ejemplo, en asistencia técnica, con fisioterapeutas, con médicos, con una campaña que hacemos con el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Educación, con el propio MIES (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Así mismo, sobre las problemáticas y potencialidades de la política económica-productiva, también se priorizó a los actores no estatales y los grupos objetivo. De esta manera, para lograr el desarrollo económico de Turi se ha fortalecido la economía de la parroquia a través del turismo comunitario, el emprendimiento con actividades productivas, el servicio gastronómico y otras actividades en beneficio de las mujeres, las y los jóvenes, los adultos mayores y los hombres, quienes se dedican a actividades del campo para que puedan tener mejores ingresos económicos.

Bueno he, recordaran que también hay un Plan de Desarrollo que se tiene que hacer incluso por una ordenanza todos los, las nuevas autoridades que llegamos, pero con una visión reconociendo las potencialidades y debilidades que tiene cada parroquia. En nuestro caso la parroquia de Turi, nosotros hemos cambiado una política pública de ser una zona netamente productiva porque no tenemos los recursos hídricos, no tenemos riego para ser competitivos y el otro factor que tenemos también en Turi es la topografía, el relieve que tenemos, estamos produciendo, pero tenemos solo para el autoconsumo. Entonces hemos cambiado esa lógica donde nosotros podemos producir, podemos producir pero a través de subproductos que tenemos de otros lados, estamos haciendo los emprendimientos por ejemplo, los vinos, yogures, no tenemos ganadería pero estamos haciendo yogures, no tenemos frutas pero estamos haciendo vinos con las frutas no, entonces no tenemos de pronto como decía materia prima pero hemos sacado subproductos a través de esos emprendimientos, hemos cambiado esa política o estamos yendo a una política diríamos de desarrollo a través de los emprendimientos, a través de la artesanía, manualidades, todo lo que conlleva el turismo, hoy estamos con una

parroquia netamente turística donde damos la oportunidad a nuestra gente mismo que es un eje transversal donde gana todo el mundo, desde un transportista, la señora que vende un chuzo, lo que es una fritadita, la gente que tiene su tienda, que tenga también sus locales, entonces hemos avanzado en eso, aspiro que Turi siga en esa misma lógica y que luego sea ya una política pública de una parroquia netamente turística. (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

Turi es una parroquia que se caracteriza por sus atractivos turísticos, pero que ya en lo rural tienen otras actividades económicas con fines económicos y no económicos en relación a la productividad rural a través de productos primarios desde animales, cultivos, emprendimientos de vinos, abejas, lanas, telas, al igual que lo ganadero y algunas otras más. Entonces de lo económico pues a pesar de que se menciona de una falta de coordinación con otras instituciones, pues se ha planificado acorde a la realidad de Turi y se ha realizado ese acompañamiento, seguimiento e inspecciones sobre estas actividades y formas de emprendimiento de los grupos objetivo de la política económica y que eso luego se podrá ver reflejado en los resultados en la propia gente no (JY ex funcionario del Gad. Grupo focal con el autor, 25/05/2023).

He bueno Turi si bien es cierto en los últimos ocho años se ha lanzado a ser una de las parroquias netamente turísticas, hemos trabajado mucho lo que es los emprendimientos turísticos y también a que no solamente a generamos un turismo, sino que ese turismo también sea productivo, es decir que nuestra gente tenga producto y servicio. Entonces hemos creado las oportunidades de que nuestra gente se capacite, participe, se forme y pueda ofrecer todos los servicios necesarios en nuestra parroquia. Así que nos hemos volcado a ser un sector turístico, porque en Turi obviamente no es que tenemos un sistema de agua donde podamos producir en gran cantidad hortalizas como lo tienen otras parroquias no, nosotros nos hemos enfocado a producir servicios se podría decir y también productos de valor agregado que es también algo fundamental y hemos creado fuentes de empleo para algunas familias (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

De este modo se va comprendiendo por qué la formación de redes de políticas a nivel local donde priman la participación e incidencia de los actores no estatales de Turi en los procesos de toma de decisión del Gad parroquial de Turi. Pues tanto las necesidades, las problemáticas y las prioridades han sido determinadas desde los actores no estatales y grupos objetivo de la parroquia Turi a través de la participación ciudadana.

Posteriormente, las ideas programáticas del conjunto de grupos de actores estatales y no estatales permitirán determinar el fallo del diseño de las políticas locales. El análisis se

enfatisa en el proceso del framing o encuadre entre las políticas nacionales para el diseño de las políticas locales del Gad parroquial de Turi desde el período de gobierno 2015-2019 hasta el período de gobierno 2019-2023.

#### **4.6 El fallo en el diseño: las ideas y controversias a partir del framing de las políticas nacionales con las políticas locales**

En grosso modo, se entiende que una falla del diseño de una política puede determinarse por varias causales, lo cual el fallo o éxito de una política pública que puede analizar de manera sistémica y técnica, así como desde la información descriptiva (Manosalvas 2018). Para ello se recurre a las ideas y las controversias entre el framing de las políticas nacionales con las políticas locales para determinar el fallo en el proceso de diseño.

Para ello, desde las autoridades del Gad de Turi se establece la existencia de políticas nacionales jerarquizadas, pues los gobiernos locales no son incluidos como actores políticos en el proceso del diseño de los planes nacionales de cada gobierno de turno. Por ejemplo, como se puede observar en la Tabla 2 las controversias parte de una diversidad de políticas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, que en el componente político y el componente económico las políticas, los objetivos y lineamientos generan controversias a nivel local por la diferencia de ideas.

El fallo se podría entender de mejor manera en el último período de gobierno 2019-2023 en el componente político-institucional porque no se estaría cumpliendo con el objetivo de “Insertar un sistema de fortalecimiento institucional para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones y una adecuada articulación con los diferentes niveles de gobierno”. Para ello se ha diseñado la política 1.3 enfocada a “Mejorar la coordinación e integración entre los distintos actores, organizaciones e instituciones (GAD parroquial de Turi 2020).

Entonces, el objetivo y la política como tal fallan porque no se cumplió con la adecuada articulación y coordinación con los actores estatales de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, el nivel de éxito del objetivo y las políticas del componente político-institucional del Gad parroquial de Turi (2020) (Ver tabla 2) parece cumplirse porque los actores no estatales han sido incluidos representativamente al proceso de toma de decisiones.

Sobre el componente económico y productivo, la política diseñada en el año 2015 tiene una política que limitaría la capacidad institucional para ampliar el desarrollo

económico y productivo para el período de gobierno del 2015-2019 (GAD parroquial de Turi 2015). Mientras que la política económica del período 2019-2023, existen políticas que buscan implementar un desarrollo económico local más productivo, competitivo y diverso en pro de los grupos menos favorecidos. No obstante, a pesar de haber desarrollado estrategias de fortalecimiento productivo no se pudo impulsar el desarrollo de las economías a escala y dentro de un sistema de comercio justo (Ver más en la tabla 2) (GAD parroquial de Turi 2020).

En medio de las ideas y controversias entre el nivel nacional y local se ha manifestado una inconsistencia en los recursos que posee el Gad de Turi. Donde el instrumento de tesoro<sup>14</sup> ha sido inestable sobre el recurso fiscal del Gad de Turi para poder cumplir con los objetivos de las políticas diseñadas en los dos períodos de gobierno. Del mismo modo ha existido el fallo del diseño antes las problemáticas presentes en el instrumento de organización al momento de coordinarse acciones entre los gobiernos locales.

#### **4.7 Fallo en el diseño de políticas a nivel local: Las ideas y controversias**

En cuanto al fallo del proceso del diseño de política a nivel local, se procede a analizar las ideas y controversias para el proceso de planificación territorial, en donde se incluyen las políticas locales del Gad parroquial de Turi. El análisis abarca los dos períodos de gobierno 2015-2019 y el período de gobierno 2019-2023.

Como punto de partida, las autoridades del Gad parroquial de Turi iniciaron su gestión en medio de una inestabilidad institucional para poder responder las problemáticas locales. De este modo, las autoridades locales han hecho un encaje de los modos de definir las políticas públicas, lo cual, si bien no existe una estricta similitud entre las política nacionales y locales, a nivel local se ha proyectado un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) ajustándose principalmente a las problemáticas y potencialidades de Turi mediante estudios de campo en diversas áreas (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

---

<sup>14</sup> Sobre el instrumento de Tesoro, a partir de la revisión documental del Gad parroquial de Turi no se pudo constatar el total del presupuesto asignado a la junta tanto para el período de gobierno 2015-2019 y para el período de gobierno 2019-2023, pues solamente se asignan presupuestos a los proyectos que se pretenden implementar para cada uno de los componentes de acción pública local y posteriormente el medir el nivel del impacto se determina si se cumplió o no con los objetivos establecidos (GAD parroquial de Turi 2015; 2020).

Sobre las ideas y controversias en relación al Plan de Desarrollo 2013-2017 y el Plan de Desarrollo 2017-2021 en grosso modo se implementa el modelo de desarrollo sustentable en aras de erradicar la pobreza, la desigualdad y crisis laboral, las brechas laborales y económicas. De este modo, en la parroquia Turi las ideas han tenido que ajustarse a las problemáticas, las potencialidades y debilidades del suelo y de la población local en pro de un desarrollo económico productivo en armonía con el ambiente, siguiendo los ideales del desarrollo sustentable.

Bueno eso siempre como le dije esto va de la mano de acuerdo a lo que ya va de acuerdo al desarrollo de un gobierno parroquial para la parte productiva no, aquí tenemos que ver otros factores como decía, tener suelos fértiles, tener dotación de agua, agua de riego, pero si hemos podido avanzar en esto de crear nuevos espacios, nuevos espacios de emprendimiento, nuevos espacios de generar economía, una economía de pronto familiar, una economía hasta individual, pero eso si vamos sumando de punto a punto con los cinco miradores que es un ejemplo en los cinco miradores hay organizaciones también, entonces ellos están apostando al desarrollo a través de que, a través de estos emprendimientos que lo están haciendo unos como digo tejiendo sus bufandas he, sus gorros, guantes para nuestros turistas, otros preparando alimentos no, rescatando la gastronomía tradicional, lo nuestro y otros movilizándolo, entonces hay un eje transversal que mueve a esto y aspiramos no a decir que con el pasar del tiempo podamos tener un equilibrio tampoco queremos explotar nuestros espacios, por ejemplo Boquerón si es un espacio turístico decir “Ahora si vamos a destruir la naturaleza y hacer los recursos” no, tenemos que tener los recursos y aspiramos que en eso también entremos en una política pública de convivencia entre y sobre todo en el cuidado de nuestros recursos naturales, de nuestros matorrales, nuestras fuentes hídricas, lo poco que tenemos cuidar, incluso nuestras quebradas que también es parte no, es un contexto general que no podemos explotar por un lado, destruyendo lo otro, sino que haya un equilibrio (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

A partir de esta comprensión se puede apreciar que a nivel local se tuvieron que hacer ajustes y adecuaciones para el diseño de políticas, objetivos y lineamientos locales. Al mismo tiempo, la calibración de los instrumentos al proceso planificación, el Gad parroquial rural de Turi contó con la participación política de los actores no estatales a partir de mecanismos de participación ciudadana.

Gracias a los procesos de participación de los actores no estatales, fueron visibles en los dos períodos de gobierno anteriormente identificados a partir de la construcción social

como actores afines, ajenos, indiferentes y opuestos durante el establecimiento de relaciones (GAD parroquial de Turi 2020). Dichos espacios de participación política potenciaron la cultura política en Turi y por lo tanto, un incremento considerable de los actores no estatales desde el año 2015 hasta el año 2023 (GAD parroquial de Turi 2015; 2020). A tales nociones, se presentan las siguientes afirmaciones:

Bueno en una asamblea, en las reuniones, en las participaciones se va priorizando y consensuando las necesidades, las cosas que presentan cada uno de los sectores, de las comunidades, y en función de eso se va generando los proyectos y las necesidades, entonces es importante que la sociedad tenga participación y sea participe para poder consensuar y poder realmente priorizar cada una de las obras que se requieren en cada uno de los sectores (IM ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

He yo creo que hablando un 100% al 90%, en el sentido de que las asambleas parroquiales nos han ayudado mucho a priorizar obras que la gente considera que debemos de hacerlo, respetar la planificación hablamos en el sentido de que creamos por ejemplo los proyectos de alcantarillado, luego de tener los alcantarillados vamos por un tema asfáltico, vamos a un tema de iluminación, vamos a un tema de crecimiento no. Entonces en ese sentido nos han funcionado bien las asambleas parroquiales porque la gente dice “Si es verdad”, hay estudios, entonces luego de un estudio viene la ejecución de una obra, vamos avanzando ordenadamente porque hay que recordar también que no se puede avanzar si es que no hay un proyecto, si es que no hay un estudio debidamente aprobado o hecho sus ajustes respectivos, entonces a partir de eso nos ha ido muy bien, hemos trabajado en mingas organizadamente, hemos podido irnos organizando y la gente también con el gobierno parroquial ha llegado a dicho vea quiero una minga, quiero esta obra, cuando cuesta, cuánto vale, entonces hemos ido colocando los presupuestos participativos anuales porque hay que recordar que cada año se hace un POA, es decir la priorización ya, en donde vamos generando que obras vamos a ir dando cumplimiento y que obras no (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

En este sentido, se podría mencionar que el tener una coordinación entre los actores estatales y no estatales a nivel local tiene resultados positivos porque a pesar de las problemáticas y controversias entre otros niveles de gobierno. Sin embargo, las controversias entre los diversos actores locales también se han hecho presentes, y es por eso que se parte de una construcción social que han reforzado las relaciones y el nivel de cohesión de las redes de política. Tal es el caso de los actores no estatales que mantienen una relación lejana y nula, no han sido incluidos dentro de los procesos de

toma de decisiones pero que pueden generar control social sobre la gestión pública del Gad parroquial de Turi y sus autoridades.

Bueno sobre los actores locales se los observa no, desde el proceso de estructuración de un plan de gobierno, vemos que otros no se incluyen porque simplemente no simpatizan con las autoridades. Entonces quizá los actores queden fuera por no simpatizar o no haber dado también ese apoyo político en las urnas. Entonces se ve que se están otros actores para poder planificar en los diversos sectores locales para entablar conversaciones, las asambleas y demás procesos donde se planifique algo, pero pueden generar temas de denuncias, reclamos, y demás acciones que controlan a las autoridades, entonces eso sí se ve o se ha visto a nivel local ya durante el trabajo de campo (JY ex funcionario del Gad de Turi. Grupo focal con el autor 25/05/2023).

Bajo esta perspectiva, a nivel local se determina un éxito de coordinación entre los actores estatales que conforman el Gad parroquial de Turi con los actores no estatales de Turi a partir del modelo de gobierno Bottom-up en donde se han diseñado políticas públicas desde las bases de la sociedad. En este sentido, las interacciones entre la diversidad de actores políticos se han forjado las reglas de juego de la acción pública del Gad parroquial rural de Turi.

Por otro lado, se manifiestan controversias locales al momento de estructurar el PDOT como el principal instrumento de acción. En relación a la política económica-productiva, se ha realizado un proceso de adecuación a partir de la adecuación de los instrumentos, las problemáticas y potencialidades de Turi en pro del desarrollo local.

El Plan de Desarrollo de cada una de las parroquias va a decir a que Ud. tiene que dedicarse, por poner un ejemplo, Tarqui, para mí digo es una zona ganadera, una parroquia netamente productora de leche, pero lamentablemente allá no hemos visto un proyecto que elabora subproductos, que hagan yogures, quesos, turrónes, todos los derivados. Entonces no solo pensar que, porque la parroquia Turi hoy por hoy es turística, pensar que todos vamos a ser turísticos, y eso no es así porque para eso se ha hecho un Plan de Desarrollo donde dice por acá va mi parroquia, o este es mi fuerte, pero en nuestra parroquia vendemos lo que es el turismo (PP ex autoridad del Gad de Turi. Entrevista con el autor 07/06/2023).

En medio de los procesos de la planificación territorial para Turi, las autoridades del Gad de Turi también han tenido controversias al momento de tomar decisiones.

Principalmente han primado los intereses de los ex funcionarios del Gad parroquial de Turi, en donde a través de ejercicios de poder han optado por determinadas estrategias de acción que beneficien a determinados grupos y sectores de la parroquia Turi.

Bueno yo considero que los que están dentro de un gobierno parroquial, los cinco que son nunca van a tener un acuerdo en su totalidad, si bien es cierto nos dividimos en bandos, porque hay bandos que solamente defendemos lo personal o los beneficios propios que podemos sacar y los demás que estamos por un bien general digámoslo así, donde vemos por el bienestar de toda una parroquia y no solamente de grupos especiales. Entonces aquí siempre hemos tenido controversias al menos con los compañeros vocales porque no todos piensan lo mismo, defienden sus intereses o a veces solamente queremos llevar obras o beneficios para el sector donde vivimos, no debería ser así, entonces en ese sentido hemos tenido muchas controversias, en este caso hemos recibido oficios diarios de cosas que no les parece o cosas que preguntan cuando nosotros somos aquellos que deberíamos de estar al pide de obras, de procesos, de todo lo que tenga que ver con el tema administrativo de un gobierno parroquial y no más bien ser como quien dice una molestia o un retraso; entonces en ese sentido hemos tenidos muchas controversias, pero a pesar de ello hemos logrado trabajo con la gente, porque si bien es cierto nosotros somos elegidos por un pueblo y es con el pueblo con quien debemos de sumarnos para ser mayoría. (YL ex autoridad del Gad. Entrevista con el autor 25/05/2023).

De este modo, las ideas para el proceso de planificación y diseño de las políticas públicas locales de los PDOT`s del Gad parroquial de Turi han sido diversas, donde además se han dado dialécticas. Sobre las ideas, se ha dado un cambio a la visión de desarrollo económico de Turi desde la visión agroeconómica hacia un desarrollo turístico y productivo, donde se fusionan la diversidad de las actividades de la población económicamente activa y la población que había desempeñado actividades no remuneradas. Así pues, producto de la diversidad de ideas e intereses, las controversias entre los actores y servidores públicos han impactado sobre el resultado de los procesos de toma de decisión y posteriormente sobre el proceso de implementación de las políticas públicas locales.

#### **4.8 Conclusiones preliminares**

A partir del análisis de los dos períodos de gobierno se ha logrado comprender la relación entre las ideas programáticas tanto a nivel nacional y a nivel local para el desarrollo económico. Esto ha llevado a determinarse desde los actores estatales locales,

la jerarquización de los instrumentos de diseño de las políticas públicas. Lo cual, desde el instrumento de Nodalidad se carece de datos poblacionales actualizados y reales para poder planificar de manera coherente las acciones por cada componente y política local como fue el caso de la política económica y productiva. En el instrumento de Autoridad, se determina la jerarquización de las políticas públicas nacionales que reposan en los planes nacionales de desarrollo, donde al no ser incluidos los diferentes niveles de gobierno local, se estima un fallo en el framing desde los objetivos, lineamientos y estrategias de acción para el nivel local, pues en el Gad parroquial de Turi han tenido que adaptarse a los instrumentos nacionales y a las problemáticas locales de Turi.

Sobre el instrumento de Tesoro, de igual manera se estima que existe una jerarquización y descoordinación de los recursos fiscales que deben poseer el Gad de Turi para cumplir con los objetivos planteados en cada política local. Dado es el caso de los presupuestos generales y participativos que desde las instituciones estatales se deben cumplir con determinados requisitos que demoran su llegada al Gad de Turi, por ello, se determina que los Gads locales aún no poseen una verdadera autonomía en donde de manera independiente se tomen decisiones siempre y cuando se lleven procesos de transparencia y rendición de cuentas.

A esto también se ha sumado los recortes presupuestales por contextos emergentes a nivel mundial y nacional. Tal es el caso el contexto de la pandemia por el Covid-19 que provocó un recorte fiscal hacia el Gad de Turi, lo que conllevó no solo a cuartar el proceso de planificación local, sino también de priorizar recursos para atender las emergencias de la parroquia Turi.

Finalmente, sobre el instrumento de Organización, desde el mismo proceso de planificación territorial y diseño de las políticas locales, especialmente la política económica y productiva, no existió una coordinación entre el Gad parroquial de Turi con los diferentes niveles de gobierno anteriormente. La ausencia de coordinación entre los niveles de gobierno también implicó una jerarquización de los procesos de toma de decisiones a nivel local, pues a pesar de haberse dado la voluntad política para trabajar en coordinación mediante una política institucional, la ausencia de cada institución estatal se dio durante todo el proceso de planificación territorial, teniendo únicamente contacto con las instituciones estatales mediante páginas virtuales y no de un proceso de diseño de políticas públicas locales en coordinación con los demás actores estatales.

Con ello, a partir del framing de las políticas nacionales para el nivel local se determina la existencia de un modelo de gobierno nacional Top-down hacia el Gad parroquial de Turi. Donde desde el proceso de instrumentalización, la jerarquización de ciertos instrumentos tuvo repercusiones para un correcto proceso de planificación de la acción pública local, así como anticipar un fallo del diseño de las políticas locales. De esta manera no solamente ha existido un control del destino de las políticas públicas nacionales desde la visión centralista, sino también de autoridades de los otros niveles de gobierno que no trabajan de manera coordinada a nivel local de manera ajustada y descentralizada a partir de la realidad de la parroquia Turi.

En consecuencia, se han dado una diversidad y diferenciación entre las ideas e intereses entre los actores estatales durante el proceso de diseño de las políticas públicas. De modo que, el Gad parroquial de Turi, a partir de un framing inestable desde las ideas de desarrollo nacional, se formularon objetivos, lineamientos y estrategia de acción en cada política pública local desde los instrumentos y recursos de acción pública, el contexto local que abarcan las problemáticas y potencialidades y en coordinación con los actores no estatales que contrapesan el accionar del Gad, legitiman la toma de decisiones mediante mecanismos de control social y estructuran redes de políticas que se han institucionalizado en el tiempo.

Con ello el proceso de planificación territorial local, tuvo que equilibrar las ideas programáticas en medio de dialécticas para un adecuado proceso de diseño de las políticas locales. De este modo, a nivel local las necesidades, las problemáticas y prioridades han sido identificadas, incluidas en la agenda local y definidas dentro de los componentes de acción de las políticas locales en coordinación con los actores no estatales y grupos objetivo de la parroquia Turi que, mediante los mecanismos de participación ciudadana han sido potenciales actores políticos dentro del proceso de toma de decisiones, legitimando y ejerciendo control sobre las decisiones de las autoridades locales. De este modo tanto las problemáticas sociales y los actores no estatales fueron contrapesados socialmente para establecerse las estrategias de acción encada componente de acción donde finalmente se da el resultado de las políticas públicas.

Sobre la política económica y productiva del Gad de Turi se han establecido dos modelos de desarrollo económico para la parroquia Turi. En el primer período de gobierno se empezó a despojarse de la visión netamente agrícola para transitar hacia un

desarrollo sustentable donde se equilibre el turismo privado y comunitario con la diversidad de actividades productivas de Turi para coordinar las actividades remuneradas y no remuneradas en la parroquia con el fin de establecer un sistema de economía circular entre los diferentes grupos objetivo y con ello responder a los índices de subempleo, desempleo y trabajo no remunerado de la parroquia rural de Turi.

Así pues, a nivel local se puede determinar un modelo de gobierno Bottom-up, que priorizó un proceso de diseño de una planificación territorial y de las políticas públicas desde la base de la sociedad como fueron los actores y grupos objetivos de Turi. Con ello, a través de una gobernanza democrática se dio prioridad a una equitativa y diversa representación de los actores con interés, ideas y determinado grado de poder para que puedan incluirse a los procesos de toma de decisiones a nivel local de manera coordinada e interactiva.

No obstante, desde la diversidad de ideas de los actores estatales locales y no estatales de Turi se generaron dialécticas o controversias que influyeron sobre el resultado de las políticas públicas locales. En este sentido, los intereses de los actores se han contrapesado para llegar a la toma de decisiones locales, donde a partir de los instrumentos disponibles, las problemáticas y potencialidades económicas, en la parroquia Turi se ha realizado el proceso del diseño de una política socioeconómica a partir de los ideales del modelo de desarrollo sustentable.

De esta manera, la información obtenida del levantamiento de información permitió entender de mejor manera la lógica del proceso del diseño de políticas públicas en el contexto local. En donde las ideas programáticas y las controversias de los actores han impactado sobre el resultado de las políticas locales y a su vez fortaleciendo la institucionalización de las redes de políticas locales.

## **Conclusiones**

El presente trabajo de investigación abordó la lógica del contexto para el diseño de la política económica del Gad parroquial rural de Turi. En donde como variable dependiente se estableció al contexto de diseño de la política económica a nivel local, mientras que las variables independientes fueron las ideas programáticas, las controversias y la estructuración de las redes de políticas.

En este sentido, el sendero del análisis de las políticas públicas desde la ciencia política, se pudo desarrollar el análisis de los componentes sistémicos del diseño de una política desde una parte documental y normativa, por un lado. Y por otro lado del conjunto de actividades políticas de los actores estatales y no estatales que involucran las ideas programáticas y las controversias en los distintos contextos y temporalidades a nivel macro, meso y micro.

Como enfoque analítico se ha recurrido al enfoque de redes de políticas, en donde se han incluido dos enfoques analíticos. El primero basado del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) que permitió observar las ideas, los valores, los intereses y las relaciones de poder entre los actores estatales y no estatales que incidieron de manera positiva y negativa a la consecución del desarrollo a nivel local.

El segundo enfoque analítico fue a partir del modelo ideacional de Kisby (2007) que se complementa al modelo ideacional para un estudio más preciso y determinante de las ideas programáticas y controversias dentro de las redes de las políticas donde se han cohesionado actores humanos y no humanos impactando sobre las vías de desarrollo a través de diversos modelos de desarrollo, sobre el quehacer estatal y el diseño de las políticas públicas locales.

De este modo, tras la estructuración de las redes se han identificado actores bien cohesionados entre sí que han condicionado las acciones para el diseño de las políticas públicas en el contexto internacional, regional, nacional y local. De este modo se hizo visible el establecimiento de reglas de juego a partir de las ideas programáticas han condicionado además a los actores, posibilitándoles o restringiéndoles en todo contexto sobre los procesos del diseño de las vías de desarrollo, una planificación territorial nacional y local, y finalmente, el diseño de las políticas públicas locales.

De esta manera, dentro de la estructuración de las redes, las ideas han fortalecido las relaciones interactivas entre los diversos actores y su afectación al resultado del diseño

de las políticas públicas. En grosso modo, a través del tiempo en el contexto internacional se han generado ideas neoliberales y capitalistas para el modelo de desarrollo del mundo desde los años 50`s, que posteriormente serían perseguidos por otros estados del mundo y la región.

Esto conllevó a la formulación de políticas económicas capitalistas liberales que, desde el paradigma neoliberal, las ideas sobre un desarrollo netamente económico y explotador de los recursos de la mano del Consenso de Washington hacia diferentes estados del mundo. Como consecuencia, se han dado contextos de polarización de los países entre el centro, la periferia y la semi-periferia, lo cual generaba prioridades a los estados y grupos de poder económico y político, mientras otros estados y actores no estatales de la sociedad civil en situación de desventaja, sufrieron consecuencias negativas y crisis tras la arremetida del neoliberalismo y el sistema capitalista.

Como consecuencia se generó una dependencia de las condiciones desiguales de los países del mundo para lograr el desarrollo, a pesar de haber acotado al quehacer estatal las políticas económicas liberales para la explotación de los recursos naturales. Con ello se seguirían reforzando las relaciones económicas, políticas y sociales entre los actores de poder para monopolizar las acciones y modos de producción globalizados con el interés de mantener su poderío económico y político que a través del tiempo se fueron adaptando a los cambios y avances modernos y globales de la mano de la tecnología.

Luego de la crisis del estado, la economía, la sociedad y el ambiente, los modelos de desarrollo fueron cambiando de ideas hacia un desarrollo sustentable. Dicho modelo de desarrollo tenía los ideales del equilibrio de las reglas de juego donde se prioriza la participación de los actores no estatales y los estratos bajos de la sociedad ante la deuda social y, por ende, en medio de dialécticas se hace un tránsito desde el Estado capitalista hacia el Estado social que involucre no solo un desarrollo económico, sino un desarrollo humano que sea viable a través de políticas sociales.

Estos contextos han sido reproducidos en la región Latinoamericana a través del tiempo. En donde las ideas y controversias han surgido a partir de las teorías de la modernización, de la teoría estructuralista, la teoría de la dependencia, la teoría de la globalización y la teoría de desarrollo sustentable. Con ello en la región los contextos de estados capitalistas y los grupos de poder dominaron la toma de decisiones, así como las políticas públicas económicas, mientras se excluía de las vías de desarrollo a los sectores y actores de la ruralidad, el campo, los diversos grupos etarios, la clase

trabajadora, a la urbe marginal, etc., que luchaban por sus derechos y sus exigencias para ser considerados como otras formas de organización socioeconómica para el desarrollo.

A partir del socialismo del Siglo XXI, las ideas para el desarrollo económico entonces buscaban la estabilidad del estado, la economía nacional, las políticas públicas, las instituciones estatales, la sociedad y el medio ambiente. Para ello las nuevas reglas de juego hicieron hincapié en el control de la toma de decisiones y regulaciones a partir de la soberanía del Estado en relación con el mercado, la sociedad y la naturaleza. De este modo, los actores no estatales toman importancia y relevancia a través de sus luchas y aportes a la estructuración de las vías para el desarrollo económico.

En consecuencia, a nivel nacional las ideas sobre el Estado han transitado desde un estado capitalista hacia un estado soberano que aún busca alcanzar el desarrollo sustentable. A través de los diferentes contextos, ideas y controversias, las vías para el desarrollo económico del Ecuador en el siglo pasado fueron eminentemente económicas, explotadoras de los recursos naturales mediante políticas económicas que beneficiaban a determinados grupos de poder nacionales e internacional, mientras los estratos sociales quedaban fuera de los procesos de toma de decisión, pero se mantenían en constante lucha para la reivindicación de sus derechos.

Luego de años de inestabilidad económica, política y social, el Ecuador de igual manera transitó hacia el desarrollo sustentable de la mano del Socialismo del siglo XXI. Con ello se retoma la idea de un Estado social y soberano en donde el poder sobre las reglas de juego regrese hacia el gobierno central. Para ello las ideas para el nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno de Correa fue de una reestructuración constitucional, estatal, a los poderes del estado y en todo el sistema administrativo, esto en grosso modo, mientras se formulaban planes de gobierno y políticas públicas sociales para cubrir con la deuda social que había mantenido el estado durante años con los grupos menos favorecidos.

Desde la prioridad de los actores no estatales, además retoma la importancia de su aporte a la planificación nacional, fortaleciéndose las relaciones con los actores sociales, mientras se imponían reglas de juego al mercado. Con ello sobre los sectores sociales desventajados las ideas hacen énfasis de un desarrollo de la autogestión, la economía solidaria, la diversificación del sistema productivo nacional y el fortalecimiento de la economía popular.

De esta manera, desde el modelo de desarrollo sustentable se ha desarrollado políticas públicas nacionales, los objetivos de las políticas y las estrategias de acción. Donde la diversidad de las actividades de la población Azuaya y Turinense se insertan a los asuntos nacionales y locales para dar respuesta a los índices de desigualdad laboral, económica y las brechas de género existentes, con el fin de establecer un modelo de desarrollo que abarque y diversifique las estrategias de acción pública para solventar las problemáticas y necesidades económicas de la sociedad, en este caso del ámbito rural.

A nivel local, las ideas para la acción públicas parten del equilibrio entre los instrumentos para el diseño de las políticas públicas locales. En este sentido, se han generado dialécticas sobre el *framing* desde las políticas nacionales hacia el nivel local, en donde los instrumentos para el diseño resultan ambiguos para el gobierno local, pues los instrumentos NATO han generado controversias, problemáticas y descoordinación para el proceso de planificación territorial, impactando sobre la toma de decisiones para el diseño de la política económica.

De esta manera, a partir de las ideas y controversias se han estableció un sistema de acciones entre los actores estatales y no estatales a nivel local. En este sentido, a nivel local a pesar de tener un bagaje de instrumentos y estrategias de acción desde el nivel nacional, se establece la jerarquización de las políticas públicas nacionales y con ello se determina un modelo de gobierno nacional *Top-down* donde no ha existido una coordinación con los gobiernos locales y determinó un fallo del proceso de instrumentalización a nivel local. Es por eso que desde las problemáticas y potencialidades construidas en coordinación con los actores no estatales de Turi se han identificado las necesidades, problemáticas y prioridades de los fenómenos sociales para su inserción a la agenda local para darse respuestas políticas.

De esta manera aparte de la priorización de los asuntos públicos, el Gad parroquial de Turi para realizar estos procesos de planificación territorial y diseño de las políticas públicas, ha establecido relaciones más cercanas con los actores no estatales. Es preciso resaltar que la construcción social establecida a nivel local, condicionan las interacciones con el Gad al establecerse actores afines, ajenos, indiferentes y opuestos.

Con ello los actores estatales de los diferentes niveles de gobierno no han sido parte del proceso de toma de decisiones para la construcción del PDOT local. Si bien los actores estatales eran considerados como actores afines a la gobernanza local, por la falta de coordinación han terminado siendo actores indiferentes. Mientras que con los actores no

estatales de Turi han sido fortalecidos para incrementar su participación ciudadana a partir de mecanismos democráticos para lograr tener una representación efectiva de sus ideas e intereses desde la perspectiva de la gobernanza democrática de un modelo de gobierno Bottom-up a nivel local.

No obstante, a partir de las ideas entre los actores estatales y los actores no estatales han surgido controversias que han impactado sobre el resultado de las políticas públicas locales. En este sentido, a partir de los intereses cada actor estatal y no estatal a parte del proceso de instrumentalización y priorización de las problemáticas y potencialidades se ha tenido que ajustar a las demandas de los actores no estatales e incluso de las autoridades del Gad de Turi que han buscado ser beneficiados directos de las políticas diseñadas. Esto además ha determinado a un fallo de las políticas locales que en los dos períodos de gobierno no se podrá lograr cumplir los objetivos y metas planteadas en las políticas locales.

En cuanto a la política económica-productiva del Gad parroquial de Turi, existió una transición del modelo de desarrollo en los dos últimos períodos de gobierno. Donde a partir del 2014, hubo una transición de un modelo de desarrollo económico enfocado en la agricultura y la ganadería hacia un modelo de desarrollo económico turístico y productivo con el fin de abarcar la diversidad de actividades productivas de la parroquia y el aprovechamiento de las potencialidades turística de la parroquia.

Con ello, desde las diferentes asociaciones productivas y turísticas de Turi, se ha tratado de establecer un sistema económico sustentable equilibrado. Por lo tanto, se ha buscado fusionar los productos agrícolas, ganaderos, ornamentales, etc., con los espacios comerciales de los miradores turísticos de Turi para crear cadenas de economía popular y solidaria que coadyuven a disminuir las brechas de la parroquia.

Por otro lado, en relación a la hipótesis se menciona que desde el nivel nacional y local ha existido una rigidez del proceso del diseño de la política económica por la diversidad de ideas programáticas y controversias entre los diferentes actores. De esta manera, dado el alcance del estudio a breves rasgos se puede mencionar que la eficacia y eficiencia de la política económica local estaría en tela de juicio por la inestabilidad en el proceso de toma de decisiones, en donde se deben ajustar los instrumentos de diseño, llevar a cabo una coordinación e interacción con los otros niveles de gobierno, una correcta interpretación de los instrumentos de planificación territorial y seguir

fortaleciendo la política económica para que exista un verdadero desarrollo económico sustentable y sostenible en el tiempo para los posteriores gobiernos de turno.

Y, por último, en cuanto al enfoque analítico de las redes se pueden puntualizar algunos resultados. La noción de las redes de políticas ayuda a describir y explicar la estructuración e institucionalización de las redes sobre el diseño de las políticas públicas. De esta manera en las diferentes redes estructuradas a nivel macro, meso y micro, se ha establecido un sistema de actores que interactúan a partir de construcciones sociales sobre determinado asunto a partir de las ideas programáticas, resultando en grupos de actores cohesionados, mientras otros se encuentran polarizados en determinado contexto y tiempo.

Con ello, en relación a los instrumentos de políticas se ha determinado la influencia de las ideas programáticas y los contextos para explicar el porqué de la priorización de ideas programáticas, instrumentos de diseño y el resultado de las políticas públicas. Con ello se ha mostrado las características de las redes a nivel macro, meso y micro, donde interactúan los actores estatales y no estatales en determinado modelo de gobierno. En consecuencia, en las redes de políticas de los diferentes niveles se puede mencionar que existe una institucionalización de las redes ya que cada participante de la red le ha atribuido un valor a los nodos o conexiones y por lo tanto, se esfuerzan por mantener cohesionada la red ante las amenazas que se han presentado según el contexto y el tiempo.

En consecuencia, las ideas programáticas, las controversias y la estructuración de las redes de actores impactan sobre el resultado de las políticas públicas, en donde a partir de los grafos se ha logrado ilustrar el papel de los actores a través de relaciones e interacciones a partir de reglas de juego dentro de las redes políticas. De esta manera, las ideas son un elemento constitutivo y característico de las redes en donde se debe considerar la complejidad de intereses, ideas y controversias sobre el contexto del diseño de las políticas públicas, llevando a cabo un análisis sistémico que ilustren las redes en complementación de un análisis narrativo donde se comprenda la lógica del contexto del diseño de las políticas desde las ideas programáticas y las controversias entre los actores.

## Referencias

- Aceves, Liza. 2006. "El desmantelamiento del Estado". En *El Estado y sus otros*, editado por Pilar Calveiro, 101–20. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Aguilar, Luis. 2010. *Gobernanza : el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- . 2020. "Democracia, gobernabilidad y gobernanza".
- Albornoz, María, y María Machado. 2016. "Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública". *Mundo Agrario* 17.
- Albornoz, María, y Isarelis Pérez. 2020. "Researching public policy in the making: the Ecuadorian Law of Entrepreneurship and Innovation". *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society* 3 (1): 107–24.  
<https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1795494>.
- Álvarez, Ana María. 2016. "Retos de América Latina: Agenda para el desarrollo sostenible y negociaciones del Siglo XXI". *Problemas del Desarrollo* 47 (186).  
<https://doi.org/10.1016/j.rpd.2016.08.002>.
- Anckar, Carsten. 2020. "The most-similar and most-different systems design in comparative policy analysis". En *Research handbook of policy design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 33–48.
- Andrade, Pablo. 2015. *Gobernanza ambiental en América Latina*. CLACSO.
- Arbeláez, Andrés. 2021. "Análisis del proceso de implementación de la política pública de juventud desde el enfoque Top-down, en el municipio de El Carmen de Viboral 2015-2019".
- Ávila, Ramiro. 2009. "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia". *Anuario de derecho constitucional latinoamericano* XV.
- . 2012. "En defensa del neoconstitucionalismo transformador: los debates y los argumentos".
- Bazzan, Giulia. 2021. "Gilberto Capano & Michael Howlett (Eds.), A Modern Guide to Public Policy". *International Review of Public Policy* 3 (2).  
<https://doi.org/10.4000/irpp.2210>.
- Beach, Derek en Peters y Fontaine. 2020. *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Editado por Edward Elgar.
- Bernstein, Henry. 2019. "Dinámicas de clase y transformación agraria". *Revista Economía* 68 (107). <https://doi.org/10.29166/economia.v68i107.2005>.
- Betancur, Xamara, y Jonathan Murcia. 2019. "El Análisis de Redes Sociales -ARS- como recursos metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas". *Espacio Abierto* 28 (3): 109–26.
- Blackman, Allen, Ana Ibáñez, Alejandro Izquierdo, Philip Keefer, Mauricio Moreira, y Norbert Schady. 2020. "La política pública frente al Covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe." *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington: BID. [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Mayéutica. Vol. 21.
- . 2008. *Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de cultura económica*. Vol. 53.
- Boltanski, Luc, y Eve Chiapello. 2002. "El nuevo espíritu del capitalismo". *El nuevo espíritu del capitalismo*.
- Bressers, Hans, y Laurence O'Toole. 2005. "Instrument selection and implementation in a networked context". En *Designing Government: From Instruments to Governance*.

- Brunner, José, Andrés Allamand, Celia Alvariño, Jorge Balán, Andrés Bernasconi, Carlos Catalán, Sandra Grossman, et al. 1999. “América Latina al encuentro del siglo XXI”. En *América Latina al encuentro del siglo XXI*, 1–41.
- Brutto, Giuseppe Lo, y Edgar González. 2015. “Regionalismo estratégico, cooperación sur-sur y desarrollo en América Latina en el siglo XXI”. *Revista bajo el Volcán del*, núm. 22.
- Bustamante, Pedro, y Ana Ponce. 2020. “Entre políticos y criminales: corrupción política en Colombia 2013-2018”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6 (2). <https://doi.org/10.18847/1.12.12>.
- Capano, Gilberto, y Michael Howlett. 2022. “Instrumentation in policy design: policy tools – from devices to activators”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, Edward Elgar P, 72–87. Edward Elgar Publishing Limited.
- Cárdenas, Gloria, y Rosa Michel. 2018. “Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad”. *Universidad Autónoma Metropolitana*.
- Cassese, Sabino. 2003. *La Crisis del Estado*. LexisNexis Abeledo-Perrot.
- CEPAL. 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Editado por CEPAL. NU.CEPAL.
- . 2006. “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía : algunas lecciones de la literatura contemporánea”. México Df.: Cepal, Unidad de Desarrollo Social.
- . 2020. “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19”. *Informe Especial Covid - 19* 8.
- Cobbaut, Robert, y Betty Espinosa. 2021. “La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario”. *Revista Latinoamericana MundosPlurales* 8 (1): 97–151. [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec).
- Comanducci, Paolo. 2021. “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”. *Isonomía - Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 16. <https://doi.org/10.5347/isonomia.v0i16.526>.
- COOTAD. 2019. *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL*, COOTAD. [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec).
- Córdova, Marco. 2017. “El neoinstitucionalismo como paradigma científico”. *Mundos Plurales*, 9–46.
- Cuevas, Corina. 2000. “Algunas consideraciones teóricas de Roger Cobb y Charles Elder, de Charles Lindblom y John Kingdom, aplicadas a la estructuración de la agenda sistemática y la agenda gubernamental en un asunto público de bioética: eutanasia.” *Estudios Políticos*, núm. 24. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2000.24.37281>.
- Dente, Bruno, y Joan Subirats. 2014. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Planeta, S.A. Barcelona: Ariel.
- Dowding, Keith. 1995. “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”. *Political Studies* 43 (1). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>.
- Draibe, Sonia., y Manuel Riesco. 2006. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía : algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Cepal, Unidad de Desarrollo Social.
- Elder, Charles, y Roger Cobb. 1979. “Formación de la agenda”. *Policy Science Journal* 1: 77–102.

- Entrena, Francisco. 1992. "Cambios en la concepción y en la organización del espacio rural". *Estudios regionales* 32: 147–62.
- Escribano, Frances Gonzalo. 2016. "Concepto y teorías fundamentales del desarrollo". *Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo* 1.
- Espinosa, Betty. 2020. "Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica." *Ecuador Debate*, 129–47.
- Ferreira, Gabriel. 2017. "Judicial corruption in the mexican federal judiciary". *Human Organization* 76 (2). <https://doi.org/10.17730/0018-7259.76.2.141>.
- Flores, Lena. 2009. "Las políticas públicas para el desarrollo económico local de Otavalo". Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fontaine, Guillaume. 2010. "Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética". *FLACSO Ecuador*. Quito. [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec).
- . 2015a. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Anthropos. Barcelona: FLACSO. <https://www.researchgate.net/publication/286601876>.
- . 2015b. "El paradigma perdido: La iniciativa Yasuní-ITT como falla de la política en Gobernanza local , pueblos indígenas e industrias extractivas en América Latina : transformaciones y continuidades". *Sociedad Suiza de Americanistas* 76: 115–28.
- . 2015c. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (2).
- . 2019. "Una aproximación realista al diseño de políticas públicas". *Cuadernos del Cendes* 36 (102).
- . 2020. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico*. Quito.
- Fontaine, Guillaume, y José Luis Fuentes. 2010. "Antología de la democracia ecuatoriana: La reforma institucional inacabada". *Instituto de democracia*. Quito.
- Franco, Rolando. 2001. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. Siglo XXI editores. Vol. Primera edición.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2021. "Neoinstitucionalismo feminista". En *Ciencia Política en perspectiva de género*.
- Gad municipal del Cantón de Cuenca. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca". *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Actualización 2015*.
- GAD parroquial de Turi. 2015. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". Cuenca: Gobierno Autónomo Descentralizado de Turi.
- . 2020. "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". *Gobierno Autónomo Descentralizado de Turi*.
- Galarza, Shakira. 2022. "La dimensión ideacional". *Revista Estudios de Políticas Públicas* 8 (1). <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.65466>.
- Galés, Patrick Le. 2022. "Policy instrumentation with or without policy design". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, Edward Elgar P, 88–103. Edward Elgar Publishing.
- García, Roberto. 2013. "Reseña de Guy Peters, 2003, el Neoinstitucionalismo. Teoría institucional en ciencia política." *Estudios Políticos*, núm. 4. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.4.37650>.
- Hecló, Hugh. 1993. "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo." En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

- Hernández, Luis. 2021. “Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries.” *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 8 (1): 155–59. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2021.5002>.
- Howlett. 2009. “Policy formulation. En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems.*”, 92–109.
- Howlett, Michael, M Ramesh, y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. OXFORD. Vol. Third Edition.
- INEC. 2010. “Fascículo Provincial Azuay”. Quito. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>.
- Ingram, Helen, y Anne Schneider. 2006. “Policy Analysis of democracy. In Modes of Policy Analysis, 2016 cap.8”. En *Modes of Policy Analysis*, editado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert Goodin, OXFORD University, 169–90. New York: OXFORD.
- Ingram, Helen, Anne Schneider, y Peter deLeon. 2010. “La Construcción Social y El Diseño de Las Políticas.” En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, Westview, Vol. 1:99–130. Buenos Aires: Universidad de California, Davis. [www.modernizacion.gov.ar](http://www.modernizacion.gov.ar).
- Instituto Geográfico Militar. 2017. “Geoportal IGM”. Infraestructura de Datos Espaciales. 2017. <http://www.geograficomilitar.gob.ec/>.
- Jaime, Martín, Gustavo Dufour, Marlín Alessandro, y Paula Amaya. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Editado por Universidad Nacional Arturo Jau. Florencio Varela: CLACSO. [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar).
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks”. *Policy Studies*. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Knoke, David. 2014. “Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making”. En *Sociology and the Public Agenda*. <https://doi.org/10.4135/9781483325484.n9>.
- Kooiman, J. 2004. “Gobernar en gobernanza”. *Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya*. Barcelona.
- Kuz, Antonieta, Mariana Falco, Leopoldo Nahuel, y Roxana Giandini. 2015. “Análisis de Redes Sociales a través de Gephi y NodeXL”. En *II Simpósio Argentino Sobre Tecnología y Sociedad (STS)*, 1–14. Rosario. <https://ar.linkedin.com/>.
- Lasswell, Harold. 2008. “La orientación hacia las políticas”. *Critical Policy Studies* 2 (1).
- Latour, Bruno. 2007. “Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica.” *Noûs*.
- Lefebvre, Louis. 1985. *La economía política del Ecuador*. Editado por Louis Lefebvre. Editora Nacional. Vol. Volumen 6. Quito: FLACSO.
- Manosalvas, Margarita. 2018. “Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 71.
- Manosalvas, Margarita, y Juan Rave. 2022. “El marco analítico de la construcción social”. *Reflexión Política* 24 (49). <https://doi.org/10.29375/01240781.4400>.
- Marier, Patrik, Daniel Dickson, y Anne Dubé. 2020. “Using focus groups in comparative policy analysis”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 297–312. Edward Elgar Publishing.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. “Understanding policy networks: Towards a dialectical approach”. *Political Studies* 48 (1). <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>.

- Martínez, Rubén. 2016. “El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *REVISTA IUS* 3 (23).  
<https://doi.org/10.35487/rius.v3i23.2009.197>.
- Medrano, Cecilia. 2019. “El diseño del legalismo autoritario en Venezuela”. En , Cuadernos del CENDES, 149–80. Caracas.
- Mideros, Andrés, y Nora Fernández. 2020. “¿Cómo está el Desarrollo en Ecuador? Perspectivas desde el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030”.
- Ministerio de Turismo. 2020. “TURI: EL MIRADOR SAGRADO ”. turismo.gob.ec. noviembre de 2020. <https://www.turismo.gob.ec/turi-el-mirador-sagrado/>.
- Montúfar, Emilio. 2014. “Propuesta para el desarrollo económico de la población rural de la sierra-centro del Ecuador a partir de su evaluación socio-económica en el período 2001-2010 y mediante la Economía Popular y Solidaria”. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Mora, Óliver Toscano. 2006. “Las teorías del desarrollo económico: algunos postulados y enseñanzas”. *Apuntes del CENES* 26 (42).
- Morales, Zuaznabar, y Casanova Montero. 2017. “Los modelos de desarrollo y Ecuador”. En , 9:75–81. Universidad y Sociedad. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>.
- Muñoz, Janeth, y Guillaume Fontaine. 2019. “La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia”. *Cuadernos del Cendes* 36 (100).
- Narvárez, Iván. 2017. *Pueblos Indígenas: El Sentido de la Esperanza. Los derechos colectivos al territorio y a la autodeterminación*. EDLE S.A. Vol. Primera edición. Quito.
- . 2021. “Ángeles y demonios en reyerta política de cara al Constitucionalismo Indígena Latinoamericano”. *Debates en Sociología*, núm. 53 (diciembre): 133–52. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202102.005>.
- Nelson, Barbara. 2001. “Políticas públicas y administración: una visión general”. En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, editado por Robert Godin y Hans Dieter, 795–846. Madrid: Istmo.
- North, Douglass. 1998. “La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano”. *Proyecto PNUD: “Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina”*.
- North, Lisa. 2007. “El desarrollo rural: sine qua non del desarrollo nacional”. *Revista del centro andino de estudios internacionales* 8–2.
- OCDE. 2022. “Impacto social del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas”. *Making Development happen* 4: 1–23.
- ONU. 2020. “Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”. *Naciones Unidas*.
- Pacheco, Raúl. 2020. “Using ethnography in comparative policy analysis: premises, promises and perils”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, Edward Elgar P, 312–32. Edward Elgar Publishing.
- Paradela, Taymi Milán. 2019. “¿el marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?” *Cuadernos del Cendes* 36 (102).
- Peters, Guy. 2005. “The problem o Policy Problems”. En , editado por Guy Peters, 349–70.
- Peters, Guy, y Guillaume Fontaine. 2020. “Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis”. En *Handbook of Methods in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1–18.

- . 2022. “Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy framework”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, Edward Elgar P, 1–40. Edward Elgar Publishing.
- PNUD. 2018. “Objetivos de Desarrollo Sostenible | PNUD”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Ponce, Oswaldo, Jaime Zorrilla, y Amparo Baque. 2022. “El rol de las políticas públicas frente al COVID19”. *Febrero Especial* 8 (1): 462–83.  
<https://doi.org/10.23857/dc.v8i1.2583>.
- Portes, Alejandro, y Lori Smith. 2008. *Institutions and development in Latin America: A comparative analysis. Studies in Comparative International Development*. Vol. 43.  
<https://doi.org/10.1007/s12116-008-9019-7>.
- Prebisch, Raúl. 2012. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. *El trimestre económico* VIII (Enero-Abril).
- Prieto, Luis. 2004. “El constitucionalismo de los derechos”. *Revista española de derecho constitucional* 24 (71).
- Quijano, Aníbal. 2000. “El fantasma del desarrollo en América Latina”. *Revista UNISCI* 6.
- Reimers, Fernando. 2000. “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XXX: 11–42.
- Revuelta, Benjamín. 2007. “La implementación de políticas públicas”. *LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS* 21 (16).
- Reyes, Giovanni E. 2009. “Teorías de Desarrollo Económico y Social: Articulación con el Planteamiento de Desarrollo Humano”. En *Teorías de Desarrollo Económico y Social: Articulación con el Planteamiento de Desarrollo Humano*, 117–42.
- Rivas, José. 2003. “El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” Volumen 5: 1–11.
- Roth, André. 2002. “Estado, política pública y análisis de políticas públicas”. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, editado por André Roth, Ediciones Aurora, Primera edición:23–68. Bogotá: Ediciones Auras.
- Sabatier, Paul. 1986. “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of public policy*, 21–48.
- Sen, Amartya K. 1998. “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. *Revista Cuadernos De Economía* 29.
- SENPLADES. 2013. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Quito: Senplades.
- . 2017. “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida”. Quito: Senplades. [www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec).
- Stoessel, Soledad. 2014. “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI.” *Polis*, núm. 39.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. 2008. “Análisis y gestión de políticas públicas”. Barcelona.
- Svampa, Maristella. 2012. “Pensar el desarrollo desde América Latina”.
- Tenesaca, Gabriel. 2021. “Remesas, patrón de gasto familiar y desarrollo rural: el caso de la parroquia Andina Victoria del Portete (Azuay)”. Quito: FLACSO Ecuador.
- Turnbull, Nick. 2022. “Research Handbook of Policy Design”. En *Research handbook of policy design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 40–53.
- Vargas, José. 2008a. “Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico”. *Economía* 6.

- . 2008b. “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”. *Centro universitario de Investigación de la Universidad de Guadalajara (Mexico)* 1.
- Weber, Max. 2013. *Economía y Sociedad. Journal of Chemical Information and Modeling*. Vol. 53.
- Williams, Malcom, y Wendy Dyer. 2009. “Single-Case Probabilities”. En *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, editado por David Byrne y Charles Ragin, SAGE, 84–100. London.
- Zurbriggen, Cristina. 2003. “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica”. *Colección de Documentos*.