

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE QUITO

UNIDAD DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.  
TERCERA CONVOCATORIA

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de: MAGISTER EN  
DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE  
PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.

TEMA:  
MODELOS DEL USO DEL SUELO Y GESTIÓN MUNICIPAL EN LA PARROQUIA  
AMAGUAÑA DEL VALLE DE LOS CHILLOS DESDE 1997

Autores:  
TATIANA SALAZAR ALVARACÍN  
ANGÉLICA VACA YÁNEZ  
OSWALDO YÁNEZ ZURITA

Director:  
DR. LUIS HERRERA

Quito, Mayo de 2015

**DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO  
DEL TRABAJO DE GRADO**

Nosotros Tatiana Salazar Alvaracín, Angélica Vaca Yánez y Oswaldo Yánez Yurita, autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaramos que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Quito, mayo del 2015

-----  
Tatiana Paola Salazar Alvaracín

CC. 0602778938

-----  
Angélica Elizabeth Vaca Yánez

CC. 1711573541

-----  
Oswaldo Yánez Zurita

CC.1705626610

## DEDICATORIAS

Te agradezco Dios, por todas tus bendiciones a lo largo de este caminar.

A mi familia, en especial a mi Mamita que con su constancia, sus deseos de superación y dedicación supo darme el mejor de los ejemplos y sigue siendo el angelito que guía mis pasos, a mis Hijos Karol y Carlitos que son el motor que impulsa mi vida y me demuestran día a día lo importante que soy para ellos, gordita bebe porque eres sensacional y tu el príncipe de mi vida, a mi Esposo por su apoyo incondicional, a mis hermas por su cariño y confianza a mis preciosos sobrinos por regalarme siempre una sonrisa y a mi Papá porque sé lo orgulloso que te sientes de mis triunfo.

Taty

A Dios por haberme permitido llegar hasta este punto y poder concluir una meta más en mi vida y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio en especial a mi tío y compañero de tesis.

Con mucho cariño a mi esposo que me ha brindado su amor, comprensión y apoyo incondicional a lo largo de este periodo de estudios, de igual manera a mis padres por creer en mí, brindarme todo su apoyo y su amor , les agradezco por sus consejos, valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien. Finalmente a mis hermanos por recordarme que siempre tenemos que superarnos y ser mejores en la vida.

Angie

Dedico todo el trabajo y el esfuerzo invertido en esta etapa de mi desarrollo profesional a toda mi familia, especialmente a mi esposa y mis hijos; quienes me han impulsado a seguir siempre adelante.

Oswaldo

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecemos de manera muy especial a nuestro director de Tesis al Dr. Luis Herrera por la ayuda y colaboración prestada para la elaboración de nuestra tesis y a todos nuestros maestros y compañeros que han formado parte de este camino.

Agradecemos a todas las personas que de uno u otra modo nos han ayudado.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I.....	18
MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....	18
1.1. TERRITORIO.....	19
1.1.1. Conceptualización de territorio.....	19
1.1.1.1. Espacio Público.....	21
1.1.1.2. Espacio Privado.....	22
1.1.2. Ordenamiento Territorial.....	23
1.1.3. Uso del Suelo.....	24
1.1.3.1. Teorías del uso del suelo.....	26
1.1.4. Polos de desarrollo.....	29
1.2. DESARROLLO LOCAL.....	32
1.3. LA ORGANIZACIÓN.....	35
1.3.1. Los Enfoques de la Teoría de la Organización.....	35
1.3.1.1. Enfoques Clásicos.....	35
1.3.1.2. Enfoques Neoclásicos.....	38
1.3.1.3. Enfoques Contemporáneos.....	40
1.3.2. Tipos de organización.....	44
1.3.2.1. Organización social.....	44
1.3.2.2. Organización institucional.....	47
1.3.2.2.1. Gestión Social y Administración Pública.....	48
1.4. LA PARTICIPACIÓN.....	52
1.4.1. Conceptualización de la participación.....	52
1.4.2. La Participación Ciudadana.....	53
1.4.3. La participación en el Ordenamiento Territorial y los Planes de desarrollo.....	55
TÍTULO 2. MARCO METODOLÓGICO.....	58
1.5. GRUPOS FOCALES.....	58
1.5.1. Conceptualización de Grupos Focales.....	58
1.5.1.1. Características de los Grupos Focales.....	59
1.5.1.2. Tamaño de los Grupos Focales.....	60
1.5.1.3. Entrevista.....	60
1.6. MAPEO PARTICIPATIVO.....	61
1.6.1. Características del Mapeo participativo.....	62
1.6.2. Tamaño del Mapeo participativo.....	63

1.6.3.	Metodología para elaboración del Mapa participativo .....	63
CAPITULO II.....		65
CONTEXTOS HISTÓRICOS, SOCIAL Y ADMINISTRATIVO DE LA PARROQUIA DE AMAGUAÑA .....		65
2.1.	RESEÑA HISTORICA.....	65
2.1.1.	La Colonia y la República.....	66
2.1.2.	El Cantón Quito y la Planificación .....	74
2.1.2.1.	El Plan Jones de 1944 .....	74
2.1.2.2.	Plan Director de Urbanismo de 1967.....	74
2.1.2.3.	La Ordenanza Municipal 1353 de 1971 .....	78
2.1.2.4.	El Plan Regulador de 1973 .....	79
2.2.	CARACTERIZACIÓN SOCIAL .....	80
2.2.1.	Ubicación del lugar según la división política administrativa .....	80
2.2.2.	Características geográficas, morfológicas y ambientales .....	82
2.2.3.	Los Recursos Naturales y el Territorio .....	85
2.2.4.	Servicios básicos, infraestructura y equipamiento del territorio.....	87
2.3.	CARACTERIZACIÓN POBLACIONAL.....	93
2.3.1.	Asentamientos humanos que conforman la parroquia de Amaguaña.....	93
2.3.2.	Sectorización de la Parroquia Amaguaña .....	94
2.3.3.	Estructura Demográfica .....	95
2.3.4.	Característica étnico-cultural .....	97
2.3.4.1.	Identidad Cultural .....	97
2.3.4.2.	Organizaciones y tejidos sociales .....	98
2.3.4.3.	Grupos étnicos .....	99
2.3.5.	Organizaciones sociales y redes locales .....	99
2.4.	CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA.....	100
2.4.1.	Tendencias productivas locales.....	100
2.4.2.	Estructura de empleo e ingresos .....	102
2.5.	CARACTERIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	107
2.5.1.	La Constitución y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	107
2.5.2.	COOTAD y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	107
2.5.3.	GAD AMAGUAÑA- Planes de Ordenamiento y de Desarrollo .....	108
2.5.4.	La Administración Municipal .....	111
2.5.5.	Zona Administrativa Los Chillos.....	114
2.5.5.1.	Clasificación general del suelo en la Zona Los Chillos .....	117

2.5.5.2.	Uso Actual del Suelo en el Valle de los Chillos .....	125
CAPITULO III .....		128
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL USO DE SUELO Y LA PERCEPCIÓN CIUDADANA EN LA PARROQUIA AMAGUAÑA. ....		128
3.1.	DOCUMENTOS PARA LA ENTREVISTA .....	128
3.1.1.	Elaboración de la ficha de campo .....	128
3.1.2.	Identificación del área de trabajo en campo.....	129
3.1.3.	Grupo entrevistado .....	130
3.2.	ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL USO DEL SUELO .....	131
3.2.1.	Clasificación General del Suelo en la Zona Los Chillos .....	131
3.2.2.	Uso Actual del Suelo .....	131
3.3.	INFORMACIÓN HISTÓRICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA OBTENIDA EN LA ENTREVISTA .....	137
3.3.1.	Recuento histórico .....	137
3.3.2.	La Administración Municipal y Zonal.....	143
3.3.3.	El Gobierno de la Junta Parroquial .....	144
3.4.	PERCEPCIÓN DE LA INFLUENCIA DE LOS CAMBIOS DE USO DE SUELO SOBRE LA COMUNIDAD Y LOS COMPONENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS. ....	145
3.4.1.	El Núcleo Familiar.....	145
3.4.2.	Percepción sobre la influencia Administrativa sobre la Organización Social. .	146
3.4.3.	Percepción de la influencia Administrativa sobre la economía. ....	147
3.5.	RESULTADOS DEL MAPEO PARTICIPATIVO.....	149
3.6.	VISIÓN FUTURA DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LA PARROQUIA	150
CONCLUSIONES.....		152
LISTA DE REFERENCIAS.....		160

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Descripción Geológica .....	83
Tabla 2. Descripción Geomorfológica.....	84
Tabla 3. Cuencas Y Microcuencas .....	85
Tabla 4. Reservas Ecológicas .....	86
Tabla 5. Tenencia de Vivienda.....	88
Tabla 6. Procedencia del Agua.....	89
Tabla 7. Eliminación de Excretas .....	90
Tabla 8. Eliminación de la Basura.....	90
Tabla 9. Servicio Eléctrico .....	91
Tabla 10. Distribución de la Población .....	95
Tabla 11. Densidad Poblacional .....	95
Tabla 12. Grupos Étnicos .....	99
Tabla 13. Población económicamente activa por rama de actividad, grupo de ocupación y por categoría de ocupación .....	102
Tabla 14. Grupo de Ocupación.....	103
Tabla 15. Categoría de Ocupación .....	104
Tabla 16. Actividades y productos Agro productivos .....	104
Tabla 17. Microempresas .....	106
Tabla 18. Clasificación del Uso Residencial .....	120
Tabla 19. Uso del Suelo Parroquia Amaguaña.....	123
Tabla 20. Matriz de procedimiento para entrevista .....	128
Tabla 21. Lista de asistentes a entrevista.....	130

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Desarrollo Local.....	33
Figura 2. Los subsistemas organizativos.....	50
Figura 3. Los tres ámbitos de las organizaciones públicas.....	51
Figura 4. Amaguaña en Colonia.....	70
Figura 5. Mapa base de la Parroquia de Amaguaña .....	82
Figura 6. Tipo de Vivienda.....	88
Figura 7. Plan de Uso y Ocupación del Suelo de Los Chillos.....	119
Figura 8. Tipo de uso de suelo.....	124
Figura 9. Mapa de uso y ocupación del suelo – parroquia de Amaguaña .....	126
Figura 10. Mapa de aptitudes de la parroquia de Amaguaña .....	127
Figura 11. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 1969.....	132
Figura 12. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 1995.....	133
Figura 13. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 2010.....	133
Figura 14. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 2014.....	134
Figura 15. Sistemas de producción de la parroquia de Amaguaña.....	135
Figura 16. Áreas de protección y conservación de la parroquia de Amaguaña.....	136

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

DEL	Desarrollo Económico Local
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
OT	Ordenamiento Territorial
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEMPLADES	Secretaría Nacional de Desarrollo
PDOT	Plan Desarrollo del Ordenamiento Territorial
ETP	Equipo Técnico de Planificación
PPZCH	Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Zona Valle de los Chillos
INEC	Instituto Nacional de estadística y Censos
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PMD	Plan Metropolitano de Desarrollo
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
PPZCH	Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Los Chillos
ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable

## RESUMEN

Cuando se conformaron las Administraciones Zonales del Municipio de Quito, la situación se modifica drásticamente para el territorio del Valle de los Chillos. La Gestión Municipal se visibiliza y se torna fuerte; la generación y aplicación de las Ordenanzas de Participación Ciudadana y las normas técnicas de Uso y Ocupación del Suelo son temas cada vez más importantes y discutidos pues se involucran los ámbitos socio-económicos del territorio.

En julio del año 2006 el Municipio de Quito aprueba la Ordenanza Metropolitana N°. 187 que instituye el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, con el propósito de garantizar los derechos de participación e institucionalizar ésta en la gestión pública; en este marco se crea en el área de estudio del presente trabajo la Veeduría Cívica del Valle de Los Chillos, conformado por voluntarios de varios sectores de la población.

El presente estudio pretende analizar a la parroquia de Amaguaña como parte del Valle de Los Chillos dadas sus condiciones de coexistencia de las características antes mencionadas y en relación a la estructura comunitaria, el uso del suelo en las correspondientes etapas de incorporación propuestas por la Municipalidad y los cambios socio económicos generados desde 1997 hasta la presente fecha.

Esperamos que los resultados obtenidos a través de este estudio ayuden a mejorar la participación de la comunidad de Amaguaña, motivadas por la acción social coherente y coordinada con los entes administrativos para el desarrollo de los nuevos planes de usos de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

**PALABRAS CLAVES:** Amaguaña / Usos y Ocupación del Suelo / Municipio de Quito / Participación.

## **ABSTRACT**

When the Zonal Administration of the Municipality of Quito were formed, the situation changes drastically for the territory of the Valley of the Chillos. The Municipal administration is made visible and becomes stronger; the generation and application of the Ordinances of Citizen Participation and standards of Land Use and Occupancy are increasingly important and discussed topics as the socio-economic areas of the territory evolved.

In July 2006 the Municipality of Quito approve the Ordinance Number 187 instituting the Participatory Management System, Accountability and Social Control of the Metropolitan District of Quito, in order to guarantee the rights of participation and institutionalize it in public administration; in this context is created in the study area of this work “Veeduría Cívica del Valle de Los Chillos”, comprised of volunteers from various sectors of the population.

This study analyzes the parish of Amaguaña as part of the Valley of the Chillos given their conditions of coexistence of the above characteristics and in relation to the community structure, land use at appropriate stages of incorporation proposed by the Municipality and socio economic changes generated from 1997 to the present date.

We hope that the results go through this study will help improve the participation of the community Amaguaña, motivated by the coherent and coordinated social action with the administrative authorities for the development of new land use plans in the Metropolitan District of Quito.

**KEYWORDS:** Amaguaña / Land Use and Occupancy / Municipality of Quito / Participation.

## INTRODUCCIÓN

A partir del año 1997, cuando se conformaron las Administraciones Zonales del Municipio de Quito, la situación se modifica drásticamente para el territorio ancestral del Valle de los Chillos y por supuesto para sus moradores. La Gestión Municipal se visibiliza y se torna fuerte; la generación y aplicación de las Ordenanzas de Participación Ciudadana y las normas técnicas de Uso y Ocupación del Suelo son temas cada vez más importantes y discutidos pues se involucran los ámbitos socio-económicos del territorio.

En el aspecto social, vital importancia tiene la obtención de información, que en muchos casos será la primera en relación al tema de las reacciones generadas en la identidad de los habitantes ancestrales del valle de Los Chillos, por las acciones administrativas sobre suelos y tierras que en muchos casos aún siguen siendo comunales y en otras que han perdido la connotación de lo comunitario y representa para sus propietarios o posesionarios la heredad y probablemente el futuro de su descendencia.

Desde el punto de vista político, el forzado y unilateral cambio del uso de suelo, denominado también en muchos niveles administrativos como invasiones, provoca que la primera deficiencia en manifestarse inmediatamente sea la carencia completa de servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental y desde luego el reclamo de los privados de este servicio, generando en la Administración la respuesta tendiente a modificar sus políticas incorporando en la legislación la legalización de lo ilegal, en el cantón Quito este proceso se denomina "Regula tu Barrio".

La investigación pretende recuperar de los moradores ancestrales del Valle de Los Chillos la esencia agroproductora de la comunidad, como lo muestran los datos del Proyecto Agrupar (CONQUITO, 2010, p.15) que aproximadamente el 40% de las UPA's se ubican en esta jurisdicción, por lo que se debe fortalecerla y proyectarla a fin de mejorar su situación socio-económica respetando y manteniendo la ancestralidad del uso del suelo como ejemplo y demanda hacia la Administración Municipal para que en la Planificación de este recurso en el territorio de los Chillos, priorice, reconozca e incentive el retomar la cultura ancestral.

Bajo el contexto antes relatado, de entre las parroquias del Valle de Los Chillos, la parroquia de Amaguaña dadas sus condiciones de coexistencia de las características antes

mencionadas y en relación a la estructura comunitaria, el uso del suelo y densidad poblacional, se selecciona como la zona de estudio.

En el antecedente histórico se conoce que en el periodo pre-incásico e incásico del Valle de los Chillos se dieron esencialmente dos cambios a partir de la conquista de los Incas; anterior a ello, Guamán (2011) señala que “las comunidades estaban dispersas, como los Inga, Pingolqui y Puembo, se agruparon entre sí y se crearon otros asentamientos nuevos, y estos asentamientos fueron Uyumbicho, Urin Chillo, Anan Chillo, Alangasí, Conocoto, Pintag y Changally”. La dominación del Inca a través de su Gobernador en toda la zona, hizo que en cada uno de estos asentamientos estuviera dependiente de un Curaca; ya siendo una dependencia del Incásico se dividió todo el territorio en solamente en el pueblo de arriba (Anan Chillo – actualmente Amaguaña) y en el pueblo de abajo (Urin Chillo – actualmente Sangolquí).

El Desarrollo Económico Local (DEL) es un fenómeno complejo de la evolución de los individuos sociales, los colectivos en que se integra y de la sociedad local, también de las estructuras económicas y sociales y de los sistemas ambientales en que se desenvuelve, que exigen un enfoque integral, donde el factor decisivo es el hombre y la dirección de las acciones e intervenciones tienen que estar orientadas al desarrollo del individuo social, a la elevación de su bienestar, sobre la base del incremento continuo y sostenible del rendimiento de la producción social, de la eficiencia de la gestión económica y del mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, así como de las condiciones ambientales en las que se desarrolla la sociedad.

Lo antes mencionado es posible en un amplio y sostenido proceso de la *Gestión Municipal*, el cual comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de recursos humanos, materiales y financieros. Esta es una actividad importante para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de gobiernos locales, zonales o nacionales.

Consecutivamente se identifica que la Municipalidad debe implementar una nueva política social orientada hacia a la reducción de brechas bajo el principio básico de

equidad; que haga énfasis en acciones positivas en grupos de atención prioritaria (infancia, juventud, mujeres, grupos étnicos, sectores populares, entre otros) pero que deje de lado la visión paternalista y clientelar que instrumentaliza a los sujetos. Esta nueva política social genera corresponsabilidades y construye ciudadanía, respeta y promueve el tejido social y las capacidades organizativas hasta la total inclusión social y económica de quienes han estado históricamente excluidos.

Además, rompe paradigmas y establece vínculos entre lo social y lo económico: se trata de políticas que no solo miran el consumo y la redistribución sino que apuntan al modo de producción y distribución (acceso a activos productivos, nuevos modos de regulación), promoviendo la inclusión socioeconómica y el empoderamiento de los sectores campesinos y populares como actores de la economía popular y solidaria, capaces de apoyar a la construcción de un nuevo sistema económico que actúa con el mercado y no para el mercado.

Complementariamente, el Municipio de Quito aprueba en julio del año 2006 la Ordenanza Metropolitana No. 187 que instituye el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, con el propósito de garantizar los derechos de participación e institucionalizar ésta en la gestión pública; en este marco se crea en el área de estudio del presente trabajo la Veeduría Cívica del Valle de Los Chillos, conformado por voluntarios de varios sectores de la población.

Los antecedentes muestran que existe un campo propicio para que una vez conocidos los cambios socio-económicos de la población y del territorio, la investigación determine si los actuales pobladores de la parroquia de Amaguaña reconocen su ancestro y encaminan sus esfuerzos hacia la reconstrucción cultural de su identidad.

## **OBJETIVOS**

Objetivo general:

Recuperar de los moradores de la Parroquia Amaguaña la memoria sobre los patrones ancestrales del uso del suelo y en conjunción con la clasificación, compatibilidad y uso del suelo en las correspondientes etapas de incorporación propuestas por la Municipalidad, identificar los grandes cambios socio-económicos generados por la Gestión del Municipio.

Objetivos específicos:

- Identificar el proceso histórico del uso del suelo en la parroquia Amaguaña.
- Identificar las percepciones de los actores sobre el uso del suelo.
- Caracterización de la planificación del GAD en la parroquia de Amaguaña.

## **METODOLOGIA**

En el presente trabajo de investigación fueron utilizados aquellos medios de los cuales procede la información, mismos que permitieron satisfacer las necesidades de conocimiento sobre la Parroquia de Amaguaña en un período específico, con el fin de lograr los objetivos planteados.

En primera instancia fueron utilizadas fuentes de información de primera mano, ya que los datos provienen directamente de la población o muestra de la población en este caso en particular.

Además, se utilizaron fuentes secundarias que parten de datos pre-elaborados, se les conoce también como fuentes historiográficas, ya que son textos basados en fuentes primarias, e implican generalización, análisis, síntesis, interpretación o evaluación. Esta información fue de suma importancia para poder realizar comparaciones entre los datos proporcionados por los entrevistados con documentos elaborados por técnicos especializados en el tema de uso del suelo del I. Municipio de Quito y personal de la Zonal Valle de Los Chillos de donde se obtuvieron datos, estudios e informes.

Adicionalmente se obtuvo el apoyo de entidades y personas con experiencia en el tema de levantar información primaria, se diseñó un formato de entrevista que incluyó los tópicos tomando en cuenta factores técnicos, sociales y económicos entre otros, necesarios para que los entrevistados puedan participar en diferentes temas, dejándoles la iniciativa de la conversación para que la narración sea espontánea. Este formato fue validado mediante pruebas de eficacia previas a las visitas de campo,

Para la selección de la población a ser entrevistada de la zona de estudio y que la información recolectada sea rica para la investigación, se tomó en cuenta a familias que aún mantengan latente la vocación por la agricultura, oriundos de la parroquia o que se

encuentren involucradas con el manejo social del territorio a cualquier nivel, ya se local, parroquial y cantonal.

Toda la información levantada fue procesada y analizada para la obtención de resultados, observaciones y conclusiones que serán incluidas en el documento de Tesis.

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.

En la medida en que la sociedad ecuatoriana en su conjunto se desarrolla, la estructura del territorio nacional experimenta procesos de transformación que se expresan en los diversos grados de urbanización. Son las ciudades las manifestaciones más dinámicas de estos procesos.

La sociedad ecuatoriana inmersa en el proceso de desarrollo capitalista enfrenta varios problemas en la estructura de su territorio en las dos últimas décadas lo que ha determinado la necesidad urgente de implementar como estrategias de desarrollo a la planificación regional y local como instrumentos que propicien el necesario equilibrio entre la naturaleza y su espacio construido generado por las actividades del hombre.

La ciudad de Quito, ha enfrentado las necesidades del diseño y control de su crecimiento a través del desarrollo de diversas teorías expuestas en su tiempo, es decir como ampliación de su frontera urbana ante el crecimiento poblacional que tiene la ciudad a través del proceso migratorio campo ciudad y a nivel económico, de una economía agraria a una economía urbana no de desarrollo productivo sino de consumo y servicios. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 1988).

Conoceremos los principales enfoques teóricos en base de los cuales se discutirá el amplio proceso de desarrollo zonal del Valle de Los Chillos, pues existe un grupo de teorías que tienen en cuenta en mayor o menor grado los factores internos o endógenos de las regiones, sean estos favorables o desfavorables para el desarrollo social y económico zonal, teorías que consideran también la fuerte relación de interdependencia entre las regiones de un territorio y sus habitantes históricos y asentados.

Toda actividad económica se realiza en el espacio, implicando que las decisiones económicas de los Estados, de las empresas, de los consumidores, de los obreros, de los empleados y demás componentes de la sociedad, se lleven a cabo teniendo en cuenta la localización geográfica (Salguero, 1983:1).

## **1.1. TERRITORIO**

### **1.1.1. Conceptualización de territorio**

El concepto general de territorio es el espacio geográfico atribuido a un ser individual o a una entidad colectiva. En relación a los hechos humanos, el término territorio alcanza también otro sentido, además del de espacio adscrito y vivido, el de espacio manejado, adaptado a las necesidades del grupo o sociedad que lo ocupa y lo transforma de acuerdo con necesidades cambiantes, en un continuo proceso de territorialización.

Como ámbito demarcado y atribuido a un ente político se convierte en el conjunto espacial que requiere ser administrado y/o gobernado unitariamente. El territorio alcanza incluso el valor de componente fundamental para la definición del estado, junto a la lengua, la cultura y las normas comunes de convivencia. (Editorial Ariel S.A., 2000.)

El territorio como lo conocemos está en continua transformación y evolución, antiguamente e incluso hasta principios del siglo XX el territorio era pensado básicamente como la porción de tierra en la cual los humanos se asentaban, vivían y extraían recursos para su propio sustento.

Dentro de ese espacio se dan gran cantidad de relaciones sociales y culturales, entre los que habitan el lugar y quienes son ajenos a él, este tipo de interrelaciones son de carácter personal o comunitaria y para obtener algún tipo de beneficio mutuo.

Luciano Martínez Valle, en sus apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social expresa:

El concepto de territorio de las ciencias sociales no se limita únicamente a la dimensión geográfica y/o al espacio o más tarde al aspecto economicista que solo consideraba los recursos naturales y su valorización sino que incluye otras dimensiones como la económica, social, ambiental y organizativa; mismo que tiende a aplicarse para análisis de los procesos de desarrollo a nivel local o territorial. (Martínez, 2012:13)

Además del concepto mencionado, en la obra antes citada se identifican también otras definiciones interesantes:

“La noción de territorio propuesta por Pecqueur de “entidades socio-económicas construidas” implica superar la visión geográfica e incorporar la dinámica social que permite nuevas ideas y soluciones a nivel local:

[...] el territorio no es una escala geográfica de coordinación entre actores (escala infrarregional, cantonal...) sino una dimensión que se sitúa entre el individuo y los sistemas productivos nacionales. El territorio, es entonces más que una red, es la constitución de un espacio abstracto de cooperación entre diferentes actores con un anclaje geográfico para engendrar recursos particulares y soluciones inéditas (Pecqueur, 2000:15).

Desde el punto de vista del ordenamiento, el territorio es el ámbito de los procesos de desarrollo, que corresponde ordenar y acondicionar. Desde el punto de vista del desarrollo, el territorio es un sistema de actividades sociales, políticas y económicas que transforman y valorizan su ámbito espacial. En este marco, el ordenamiento territorial considera al territorio desde diversos ángulos complementarios, que se corresponden con las dimensiones de un desarrollo integral.

En primer lugar, el territorio es un factor de crecimiento y competitividad, que debe ser potenciado considerando el conjunto de sus recursos naturales, construidos y sociales; en segundo lugar es ámbito de vida de la población y patrimonio cultural, que corresponde calificar, equipar, equilibrar, volver accesible y gestionar; y en tercer lugar es un espacio político, sobre el cual es necesario consolidar la soberanía y la gobernabilidad en un marco de integración, descentralización y reforma del estado.

El desarrollo societal, por su lado, presenta cuestiones de mucha mayor complejidad; para empezar, ha cambiado por completo nuestra concepción del desarrollo, desde su inicio como un concepto prácticamente sinónimo del crecimiento, hasta su interpretación actual, como un proceso y un estado intangible, subjetivo, constructivista, vinculado a la posibilidad de crear en cada lugar y momento un clima, un contexto, una situación o como se quiera llamar, capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar.

A partir de esta reconceptualización centrada en la persona humana y en su dignidad como tal (y ello se relaciona con la superación del hambre, del desempleo y de la discriminación, en la versión inicial de Dudley Seers), la búsqueda de los factores causales

del desarrollo se ha reorientado hacia un conjunto de ellos, mucho más de carácter intangible que material.

Finalmente Boisier concluye “No cabe duda alguna: en la sociedad del conocimiento cambia o debe cambiar radicalmente la forma en que un territorio se plantea e interviene sus propios procesos de cambio –crecimiento y desarrollo–, y ello va de la mano con una imprescindible descentralización, cuya naturaleza y alcance exactos dependen más de la casuística que de normas generales.”

#### **1.1.1.1. Espacio Público**

Espacio público ha sido asociado a los contextos en los que se generan las condiciones políticas, de interés común y de organización social. Se identifica así el espacio al cual se puede acceder sin restricción alguna y donde es posible la expresión de sus derechos y de sus obligaciones en el escenario de sus diarias vivencias; el planificador, en muchos casos, se limita a considerarlo como el definido en una serie de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos, que lejos de enriquecer el tema, parecen minimizarlo de una forma tal, que olvida no sólo el valor cultural del concepto sino aún las funciones que hacen de éste un concepto integrador del hombre como ser vivo y como ser social.

De acuerdo con la Arq. María de Lourdes García de la Facultad de Arquitectura de la UNAM (México) define al espacio público como:

“aquel territorio de la ciudad donde cualquier persona tiene derecho a estar y circular libremente (como un derecho) ya sean espacios abiertos como plazas, calles, parques, centros comunitarios, etc. Este se caracteriza por ser un territorio visible, accesible por todos y con un marcado carácter de centralidad, es decir, fácilmente reconocible por un grupo determinado o indeterminado de personas que en primer lugar le asignan un uso irrestricto y cotidiano; y en segundo lugar, en el caso que no lo utilicen de manera directa se identifica con él como una parte de la ciudad que los podría eventualmente acoger sin ofrecer resistencia.”

El espacio público tiene una dimensión social, cultural y política. Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre la gente, de vida urbana y de expresión comunitaria. En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural.

La administración pública es la encargada de la regulación y la gestión del espacio público, delimitando a través de normativas y ordenanzas su uso. El gobierno de turno es el que posee la facultad de dominio del suelo y el encargado de garantizar la accesibilidad del espacio público a todos los ciudadanos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades. (Borja, 1998)

El acceso a un espacio público de calidad es uno de los ejes centrales de lo que llamamos el derecho a la ciudadanía que en palabras de Jordi Borja es, “*históricamente, el estatuto de la persona que habita la ciudad, una creación humana para que en ella vivan seres libres e iguales*”. El espacio público expresa el diálogo entre la administración pública como propiedad jurídica del territorio y la ciudadanía que ejerce un uso real del mismo, otorgándole carácter de dominio público. La dinámica que encontremos en cualquier espacio público de la ciudad depende directamente del nivel de apropiación dado por parte de la gente, más que de cuán bien se encuentre equipado el espacio.

Si algo define al espacio público como constitutivo de la ciudad, es que es escenario de anonimato, que es la base de cualquier forma verdadera de integración social, en el sentido que nos libera de justificar nuestro origen, condición social, idiosincrasia, etc, y nos establece como iguales el uno con el otro. El espacio público se presenta a la vez como el punto donde esa igualdad basada en el anonimato es sistemáticamente confrontada con las relaciones de poder que condicionan la posibilidad de su uso equitativo. Dichas relaciones de poder se reflejan en disputas por el control de los espacios, conflictos de variada naturaleza e intensidad que se producen ya sea por las características de los individuos o grupos que los utilizan (inequidades de género o edad) o por la poca compatibilidad entre las dinámicas que en ellos se dan.

#### **1.1.1.2. Espacio Privado**

El espacio privado hace referencia a aquel que ha sido constituido y humanizado por la población para habitar, se constituye en el complemento fundamental de lo público y es una de las expresiones más duraderas y heterogéneas de los procesos de apropiación, en el sentido que cada quien refleja su manera de vivir, sus gustos y necesidades, en el espacio que habita. (COR-ALTA, 2009:195)

El Espacio privado se ha entendido por aquellos lugares en los que el o los individuos desarrollan actividades consideradas no trascendentales para el devenir de la

colectividad así como el espacio en el que se despliegan prácticas y emociones ligadas a la idea de intimidad. No sólo como aquel sobre el cual ejercen dominio, mediante su propiedad, un grupo o persona determinada, sino como una espacialidad que tiene características diferentes y que está compuesta en primer lugar del espacio individual, que proporciona la intimidad y cuyo acceso es prohibido (negativo), limitado, como la vivienda. Bajo ésta nominación se incluyen además todas aquellas espacialidades que tienen un acceso limitado por la propiedad del mismo y nos referimos a lugares de trabajo, oficinas, fábricas y en general todos aquellos espacios sobre los cuales existe un estricto control por parte del interés particular. (Precht, 2005)

### **1.1.2. Ordenamiento Territorial**

El Ordenamiento territorial es un proceso planificado y una política de Estado, en donde se plantea el análisis de la estructura territorial, para organizar y administrar en forma adecuada y racional la ocupación y uso del territorio, así como el desarrollo físico espacial en un todo armónico con las condiciones naturales, a fin de prevenir y mitigar los impactos generados por las actividades económicas y sociales en una unidad territorial y contribuir al bienestar de la población y la preservación del medio ambiente.

En el año 2006, la GTZ y el CONAM preparan el documento Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, en la cual define que hay varias formas de hablar del Ordenamiento Territorial -OT-. Una de ellas dice que OT es un proceso colectivo que implica una serie de decisiones a partir de las cuales una población, a través de sus diferentes formas de organización social, política, administrativa, económica, ambiental y sus visiones culturales del mundo, da un uso adecuado y racional al territorio.

En esta definición se resalta la importancia de OT como resultado de procesos de planificación y concertación social. Otro punto de vista indica que “OT es un conjunto de acciones emprendidas por las autoridades y las organizaciones para orientar la transformación, ocupación y utilización del espacio geográfico, buscando su desarrollo socioeconómico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente”. Aquí se da importancia al Ordenamiento Territorial como medida política, resultado principal de las acciones de gobierno.

A menudo se ha visto también el ordenamiento como una tarea de conocimiento especializado del territorio, resaltando la necesidad de que se asiente en una adecuada base de diagnóstico técnico.

Cualquiera sea el énfasis que se prefiera, en general, lo que puede decirse es que el Ordenamiento Territorial tiene por objeto las relaciones entre el territorio y sus ocupantes. Vale decir, entre el territorio y los recursos naturales, por un lado, y las actividades humanas, por el otro.

Esto permite decir que el Ordenamiento Territorial es “la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible”, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales.

Asimismo, como un proceso técnico, administrativo y político que sirve para la toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se generan en el territorio.

Se hace ordenamiento territorial para proponer e implementar un uso del territorio, proyectando los aspectos sectoriales (uso y ocupación) teniendo en cuenta la oferta ambiental, la demanda social, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple del mismo, y facilitar de este modo a la administración municipal gestionar y planificar en forma concertada los programas de inversión, propendiendo por el bienestar de la población.

### **1.1.3. Uso del Suelo**

Los seres humanos desde sus inicios como habitantes de la Tierra, han aprovechado de los recursos naturales, y el suelo es uno muy valioso, pues de él se extrajo los productos agrícolas para su sustento y para el de los animales que domesticó. En este sentido fueron preferidos los suelos fértiles, ubicados en zonas húmedas. Es además, el soporte de las construcciones humanas, que le sirvieron de morada, dando lugar a los espacios urbanos, que pueden ser aprovechados para uso residencial o industrial.

Algunos espacios de suelo, han sido especialmente preservados para albergar a especies con el fin de protegerlas de la acción destructiva humana, surgiendo los espacios protegidos y parques nacionales. Otros quedaron fuera del patrimonio de los particulares siendo de dominio público, como parques, plazas, edificios de residencia de autoridades, o con valor histórico.

Para el transporte de mercaderías y personas el suelo es usado para la construcción de carreteras y vías férreas. Con el fin de visualizar las distintas formas de aprovechamiento de este recurso, se desarrollan herramientas como mapas de suelo, fotografías aéreas, entre otras que permiten identificar de una mejor manera y actualizada las coberturas y usos que se le da al suelo en una superficie específica.

El crecimiento urbano y los cambios del uso/cobertura del suelo constituyen procesos que forman parte del desarrollo urbano (Bhatta et al., 2010). El estudio de estos temas es fundamental para la elaboración de propuestas de ordenamiento territorial y planeamiento municipal debido a sus aportes en relación a la forma en que se materializa el crecimiento físico de la ciudad, la dinámica de la expansión urbana y la desaparición del suelo rural, el ritmo de la ocupación, entre otros (Ward et al., 2000; Nasarre Vázquez y Badia Perpinyá, 2006; Valera Lozano et al., 2007). Este conocimiento es utilizado además para predecir la expansión de las ciudades con el fin de prever las futuras demandas (infraestructura, servicios) de la población que se asentará en esas tierras y planificar nuevos asentamientos (López et al., 2001; Hathout, 2002).

Para reconstruir la dinámica del crecimiento de las ciudades y evaluar los cambios en el usos/cobertura del suelo, es de suma importancia en la actualidad el uso de fotografías aéreas e imágenes satelitales de distinta resolución espacial que permiten a los técnicos evaluar el ritmo de expansión urbana a lo largo de un período específico.

En el Ecuador se crea el Proyecto de Ley Orgánica de Gestión del Hábitat, Suelo y Vivienda, promovido por la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con fecha noviembre de 2014, que tiene como objetivo dotar a los municipios de las herramientas necesarias para planificar su ordenamiento territorial y hacer efectivo su desarrollo local.

La política de suelo de cada gobierno local se implementa a partir de la definición y regulación del uso, ocupación y manejo del suelo, en respuesta a un particular modelo de desarrollo territorial. Planificar significa poner sobre la mesa los intereses de todas las personas y garantizar los derechos humanos por medio de actuaciones en el territorio. Es por esto que la planificación del territorio debe ser entendida como una construcción social y colectiva que le pertenece a la ciudadanía.

#### **1.1.3.1. Teorías del uso del suelo**

Dentro de las principales teorías de uso del suelo tenemos:

Teoría de los lugares centrales (Walter Christaller). La actividad terciaria tiende a ocupar lugares centrales en el espacio. Christaller elaboró en Alemania en (1933) una teoría sobre la distribución y jerarquización de los lugares centrales en un espacio isotrópico. La teoría de localización de las actividades terciarias, es la explicación del número, tamaño y distribución espacial de ciudades. Este sistema de ciudades es deducido bajo los siguientes supuestos:

- a. Existencia de una superficie homogénea, sin accidentes topográficos y con una densidad demográfica uniforme.
- b. Los costos de transporte por unidad de distancia son iguales en toda la superficie.
- c. Toda la población debe ser abastecida con servicios (demanda uniformemente distribuida)
- d. Los servicios pueden agruparse en acuerdo con sus diferentes áreas de mercado.

Los servicios tienden a localizarse en un punto central con respecto a los clientes dispersos, localización que permite un máximo de cobertura y un óptimo abastecimiento. Con base en los supuestos anteriores, se llega como conclusión a una jerarquía de núcleos urbanos. Los centros de alta jerarquía se caracterizan por población grande, sostenida económicamente por un sector terciario, altamente diversificado en donde se destacan los servicios para una mayor área de influencia. A menor jerarquía, menor población y menor área de servicios.

Con estos supuestos se presenta una explicación para la localización de ciudades en el espacio y de la jerarquía urbana. Sin embargo, hay que observar que este enfoque

teórico, además de ser estático, es muy abstracto porque se basa en una serie de supuestos que no se dan en la realidad.

Según esta teoría un lugar central sería aquel que pudiese brindar servicios de varias clases. El precio de los productos determinará el umbral que necesita la empresa, cuanto más alto sea el precio mayor será el umbral mínimo, pero también mayor será el alcance. Esto permite establecer una jerarquía de lugares centrales. Los lugares centrales menores son los más pequeños y numerosos, los de orden intermedio hay menos y de orden mayor solo hay uno. El lugar central de orden mayor tiene todos los servicios de los órdenes inferiores. Los lugares centrales medianos tienen los servicios de los lugares centrales inferiores. Cuanto mayor es un lugar central más población tiene.

El espacio geográfico donde se asientan la centralidades no presenta las características de homogeneidad supuestos. La población no se encuentra distribuida regularmente por razones geográficas históricas, económicas y socio-culturales tales como:

La topografía y la calidad de los recursos naturales varían de un lugar a otro.

Los costos de transporte por unidad de distancia varían fuertemente debido a la existencia de barreras geográficas y a la desigualdad de distribución de las redes de transporte en el espacio.

El poder adquisitivo de la población que determina el volumen y la estructura de la demanda de los servicios, también muestra diferencias espaciales apreciables.

Las poblaciones (por razones históricas o geográficas) no surgen en puntos centrales con respecto a sus “clientes” dispersos.

Se puede anotar que la función de la ciudad es la de procurar servicios a toda la población, central o dispersa. Estas actividades terciarias constituyen el soporte económico para la población urbana y los servicios pueden agruparse en acuerdo con sus diferentes áreas de mercado. Necesariamente en las regiones de menor ingreso ocurre menos demanda global de servicios y utiliza servicios más rudimentarios. En el sistema de ciudades de la región habrá menor número de escalas jerárquicas y tendrán predominio los centros de jerarquía inferiores y medianos, con una oferta de servicios poco diversificada.

Conviene introducir en este análisis el sector industrial lo cual distorsiona más la estructura urbana de la ciudad. Una de las características de localización de las actividades manufactureras es la de que solo algunos puntos sobre el espacio geográfico presentan condiciones más o menos favorables para su desarrollo. La distribución desigual de los recursos naturales y de la población, así como las diferencias en el grado de accesibilidad a los mercados de los diferentes sitios en el espacio, por la disparidad a los mercados de los diferentes sitios en el espacio, por la disparidad de facilidades del transporte, limitan la oferta de servicios apropiados.

En general, las industrias prefieren localizarse en grandes ciudades, dadas las economías de aglomeración, pues estos sitios se presentan ventajosos para el transporte, cercanos a recursos naturales, en ellas se encuentra mano de obra barata, seguridad, institutos tecnológicos e innovaciones.

En otra Teoría de Desarrollo Regional, Douglas North sostiene que una región se desarrolla bajo los siguientes postulados:

- a. Modernización de las Instituciones. Las instituciones en el desarrollo proveen más certeza y confianza a los actores económicos y a la sociedad en general. Por tal motivo es importante la presencia del estado, que especifique los derechos de propiedad y haga cumplir los contratos entre las partes con organización y gobernabilidad.
- b. La población. Se trata de interpretar mejor la historia de los pueblos. Porqué razones los individuos toman decisiones, Porqué se desplazan. Porqué algunos pueblos tienen un mayor índice de crecimiento económico. Porqué otros tienen tasas de impunidad y de delitos muy altos. Porqué algunos han alcanzado niveles de desarrollo importantes en educación, salud, ciencia y tecnología, calidad humana y son agrupaciones humanas líderes.
- c. Transporte y comunicaciones. El crecimiento económico podría ser estimulado por reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. Que el crecimiento económico, no es solo una cuestión de tipo tecnológico, sino el resultado de un proceso en el cual interactúan la tecnología, la ciencia y las instituciones con redistribución del ingreso.

#### **1.1.4. Polos de desarrollo**

El concepto de polos de desarrollo es nuevo en las teorías de crecimiento económico y desarrollo regional. Sin embargo, este concepto y otros análogos como los centros de crecimiento, las regiones de crecimiento, los puntos de crecimiento, los núcleos de desarrollo, las áreas centrales, etc. han sido objeto de creciente atención en los países industrializados y en los no industrializados en la búsqueda de instrumentos para resolver los problemas del desarrollo interregional desequilibrado. El concepto de polos de desarrollo y la teoría consiguiente se elaboraron originalmente como un instrumento para describir y explicar la estructura del desarrollo económico en un espacio económico abstracto. Sin embargo, con el tiempo ese concepto y esa teoría se han ampliado y reorientado a fin de abarcar también los elementos normativos de la intervención de política y de planificación. Es así como hoy en día esa teoría se considera como una teoría general del desarrollo en un contexto que es simultáneamente sectorial, temporal y espacial.

En la publicación *Economía Política para Latinoamericanos*. Los Polos de desarrollo, teoría y método de Rafael López (2009) se extraen los siguientes párrafos de importancia: “El concepto de polos de crecimiento” o “polos de desarrollo” aparece en los años cincuenta con el economista francés Francois Perroux (1903-1987). El concepto original dice Higgins (1985) se refería a una agregación de industrias propulsoras, generadoras de efectos de difusión (favorable al ingreso y el empleo) en una región más grande; la inversión en un polo de desarrollo afecta a otras ciudades y regiones en términos de inversión, ingreso, empleo, población, tecnología, etc. El “polo de desarrollo” se define como un conjunto de industrias bastante integrado y dinámico, localizado en las inmediaciones de una ciudad, del cual se espera que genere un efecto difusor del crecimiento económico en un territorio más amplio, caracterizado hasta ese momento por una escasa diversificación de estructura productiva. Los polos de desarrollo constituyen un ejemplo destacado de intervención dirigista del sector público en el proceso industrializador. (Editorial Ariel, 2000).

Higgins se cuestiona acerca de si se justifica el esfuerzo por preservar el concepto de polo de desarrollo y dice que quizá fuese preferible conservar el concepto de “espacio económico” y abandonar el de polos de desarrollo, ya que si lo que interesa es el efecto de la inversión en un lugar sobre el ingreso y el empleo de otros lugares, con esa información,

pierde importancia la distinción entre polos y centros de crecimiento, regiones propulsoras, reactoras, etc. Dice este autor, que en lugar de encajonar las ciudades y regiones en categorías para crear “polos de desarrollo” y “centros de crecimiento” donde no existan, es preferible examinar todas las interacciones ya que las nuevas actividades no generan efectos de manera automática hacia la región periférica y no basta con tener generadores de efectos de difusión, por lo que propone una “matriz de interacción urbana” (Higgins, p. 47), interacción en términos de migración, difusión de tecnologías, etc.

Afirma que lo que da importancia a la teoría de los polos es la conexión entre el crecimiento, la innovación y los efectos de difusión en el espacio, pero no necesariamente son las industrias de alto crecimiento las que tendrán siempre los efectos de alta difusión (puede ser al contrario), tampoco grandes fuentes de innovación. Propone realizar estudios empíricos más cuidadosos para describir el flujo de los diferentes efectos de la expansión de una industria y el efecto de un centro urbano sobre otras ciudades y que es posible que en estas interrelaciones sean mucho más importantes los efectos sobre la tecnología, las decisiones de inversión, elección de hábitat o los patrones de migración.

En un intento por construir una teoría general del desarrollo, Hermansen encuentra que la teoría de los polos de desarrollo de Perroux de 1955 y ampliada por J. R. Boudeville en 1961, (la teoría de los polos de desarrollo localizados, que incluye la dimensión geográfica) se puede complementar con las teorías del lugar central alemanas - desarrolladas originalmente por Walter Christaller (1933) y extendidas por August Lösch (1940)- . Ya que aquella sola no explica donde se encuentran los polos de crecimiento, se debe apoyar en la las teorías de localización, entre las cuales la teoría del lugar central es la única global que toma en cuenta las interdependencias existentes entre actividades de servicios resultantes de la división espacial del trabajo. Por lo tanto esta teoría (L.C) y en particular las interrelaciones funcionales que sugiere, pueden servir de punto de partida para el análisis de la influencia del desarrollo sobre un centro dado, sobre los otros centros, de los cambios en el sistema de centros y del control del crecimiento urbano. Las dos teorías parecen complementarse, ya que mientras la teoría del lugar central no explica los fenómenos del desarrollo, se considera estática y deductiva y solo trata de explicar ciertos patrones, la teoría de los polos modificada promete una explicación dinámica del desarrollo.

Por otro lado, según Hermansen es fundamental el papel de las ciudades en el desarrollo sociocultural y político para entender los procesos de desarrollo nacional y su relación con la urbanización, así como para la formulación de políticas. La ciudad desempeña varios papeles en el progreso: provee una organización espacial de actividades interdependientes favorable a su posterior desarrollo; desarrolla economías externas que en gran medida son espacialmente inmóviles, por lo que solo pueden explotarse dentro de la ciudad o cerca de ella ( estas economías externas se obtienen en conexión con la fuerza de trabajo y el sector de servicios locales, pero incluyen la urbanización social y cultural ); debido a su alto nivel de accesibilidad interna y externa, las ciudades son particularmente favorables a la innovación y a la difusión de su adopción; son el agente principal de la integración geográfica de los sistemas sociales, económicos y culturales de un país. Esta capacidad de integración deriva de su función como centro de comercio, religioso, administrativo y político; de su potencia innovadora en lo económico, social y cultural y de su ordenamiento geográfico en un sistema jerárquico de lugares centrales.

Es así que la estrategia de desarrollo difundido o generalizado debe reconocer y aceptar la diversidad de las medidas que deben tomarse para fortalecer el desarrollo; no se descartan las demás estrategias, por el contrario se reconoce que no son irreconciliables ni enteramente satisfactorias, la política de polarización solo tiene sentido complementada con un conjunto de otras intervenciones vitales para el logro de la evolución de la sociedad.

Para este autor, la realidad regional solo evolucionará si sus actividades en conjunto forman parte del proceso general, la mutación de una región no se logra con la sola presencia de una gran empresa nueva; el desarrollo solo puede ocurrir con una mejor satisfacción de las necesidades de todos, con justicia social mínima y dice que el desarrollo es un desplazamiento de las estructuras económicas y sociales en conjunto hacia formas más eficaces, progresistas y coherentes.

En resumen y respecto a la utilidad y crítica de la “teoría de los polos de desarrollo” podemos decir que, aunque aparentemente expresa una estructura coherente de relaciones económicas y sociales que parte de un centro que domina a un área dependiente: La teoría de los polos es un esquema muy limitado que solo persigue un objetivo de mero crecimiento económico en un espacio determinado y no puede explicar todos los problemas del desarrollo y evolución de una sociedad, por lo que su valor es relativo; tiene su referente histórico en Europa occidental, y más tarde en la URSS, su aceptación

equivale a suponer que los países menos desarrollados se pueden comparar con los europeos; existe una contradicción entre el objetivo de reducir las desigualdades en una región (a través de un efecto de difusión del centro) y el efecto de atracción del centro, y es dudoso que por ejemplo, la inversión en el centro (polo) eleve el ingreso, el empleo y la población en la periferia y por último, fue una herramienta que utilizaron los planificadores urbanos para describir el desarrollo y posteriormente dar una solución política partiendo de la idea de que si no existe el polo de desarrollo en una región debía crearse con la intervención del gobierno.

## **1.2. DESARROLLO LOCAL**

El Desarrollo Local es la estrategia económica para conseguir crecimiento y prosperidad en el nivel básico de la organización territorial, así como sus resultados positivos. Esta orientación se inicia con la movilización de gran número de agentes económicos, a fin de potenciar la mejor utilización de los recursos humanos, materiales y naturales en un lugar determinado, llamados endógenos. La iniciativa de un planteamiento de esta clase suele corresponder a la administración municipal que busca, mediante la preparación de los planes y programas adecuados, la concertación económica y social para reconocer y poner en valor los recursos endógenos, entre los que el territorio propio cuenta como uno de los principales. (Editorial Ariel, 2000).

En adelante se recupera la información pertinente de la publicación de Jhoan Ramón (2009), en la que se describe que “El Desarrollo Local supone que hay recursos humanos, naturales, sociales, financieros, entre otros en la localidad, que pueden ser movilizados (es “endógeno”) y que es posible lograr los volúmenes de producción que requieren los mercados grandes, a través de la asociación de muchos pequeños productores en la localidad.

El desarrollo establecería dos condiciones: acceso a los servicios sociales y participación social activa. En el primero de los casos, se hace referencia a los sistemas de educación, y a la satisfacción de las necesidades básicas en términos de alimento, vivienda, vestido, salud y seguridad. En el segundo caso, se refiere a una población informada, responsable e interesada en la gestión de sus comunas, un gobierno local predispuesto a la transparencia y a la incorporación de la población en su gestión, en el diseño de estrategias,

en la priorización de proyectos a ejecutarse y en la ejecución de los mismos, compartiendo los objetivos, la realización y los beneficios.

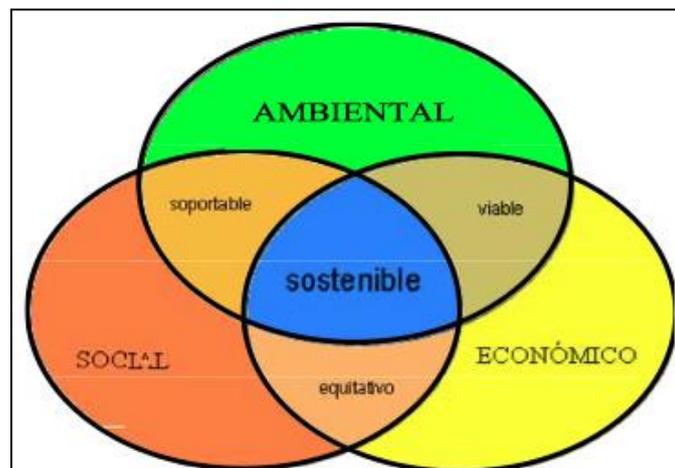


Figura 1. Desarrollo Local

A partir de las formulaciones expuestas por Orero (1993) se pueden identificar una serie de elementos que caracterizan al desarrollo local:

- Su carácter local, dado que se circunscribe a un territorio perfectamente definido, especialmente municipal o regional.
- Su dimensión social, dado que sus acciones se dirigen preferentemente a la creación de puestos de trabajo, primando el desarrollo personal. (educación, cultura, arte).
- Su carácter inclusivo, dado que puede incorporar a los pequeños productores.
- Su dimensión económica, pues las iniciativas que se llevan a cabo se realizan con un carácter rentable y eficiente.
- Su dimensión cooperativa, pues dada la magnitud del proceso, exige la colaboración e implicación de todas las organizaciones de la región (públicas, privadas y sociales).
- Su dimensión instrumental, en la cual deben trabajar en conjunto la sociedad con sus autoridades locales y regionales elaborando los diagnósticos, definiendo las políticas y los planes, priorizando los proyectos a ejecutarse, y comprometiéndose todos.

En cuanto a los gobiernos seccionales es la tendencia más visible por el carácter político y las implicaciones de gobernabilidad, pues son un conjunto de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales que impulsan diversas acciones de desarrollo local en su respectiva jurisdicción.

En cuanto a los municipios, considerados como el tercer nivel territorial en la administración del Estado, también están cambiando se denominación a “Gobiernos Locales”. Aquellos autodenominados “alternativos” son, en unos casos, municipios tomados por organizaciones indígenas y/o rurales que al alcanzar el control de la entidad de gobierno urbano extienden su acción hacia el campo; en otros casos, son liderazgos democráticos mestizos que convocan a la participación ciudadana, expandiendo la cobertura municipal al sector rural.

Se caracterizan por su incursión en el desarrollo local conectando el campo con la ciudad, por modificar las relaciones entre el gobierno seccional y la sociedad civil en la gestión municipal, por una acción pública incluyente y participativa, por asumir enfoques estratégicos.

En general, estos municipios están explorando o administrando una problemática específica de desarrollo local, en la que van articulando las diversas intervenciones territoriales y tejiendo una red local de colaboradores, que crean un entramado inter-institucional como factor de sostenibilidad de los servicios.

Por otro lado las Juntas parroquiales Rurales consideradas el cuarto nivel territorial de la administración del Estado ecuatoriano, debido al poco tiempo de existencia legal y a las debilidades institucionales de la mayoría de ellas, no registran experiencias de desarrollo local salvo casos aislados. Cabe señalar que la mayoría de juntas parroquiales rurales que tienen algún dinamismo, son las que se localizan en los ámbitos rurales de las ciudades capitales de provincia.

El mayor logro de todas las experiencias de desarrollo local, es haber posicionado a la participación ciudadana como eje de las intervenciones públicas y las decisiones de política socio-ambiental, pues en todos los casos existen instancias de participación social como las asambleas ciudadanas, parlamentos, comités de gestión, foros temáticos, redes zonales, coaliciones sectoriales, mancomunidades territoriales, entre otros, que tienden a reconocerse como espacios colaborativos que legitiman las acciones gubernamentales y sus

alianzas estratégicas; en los hechos, algo más del 25% de los cantones del país están inmersos en diversos procesos de participación ciudadana. (Valarezo & Torres, 2004)

Las experiencias de desarrollo local están ampliando el campo conceptual del desarrollo, mejorando las nociones sobre integridad y sectorialidad en la gestión territorial, al igual que renovando los procedimientos de gobernabilidad local y participación democrática en el cantón, introduciendo o cambiando enfoques, conceptos intermedios y terminologías especializadas. (Valarezo & Torres. 2004).

### **1.3. LA ORGANIZACIÓN**

#### **1.3.1. Los Enfoques de la Teoría de la Organización.**

Del texto “La Teoría de la Organización y Administración Pública” de Carles Ramió se rescata lo siguiente:

##### **1.3.1.1. Enfoques Clásicos**

Los paradigmas clásicos más importantes de la Teoría de la Organización son: la dirección científica y administrativa, el estructuralismo y la escuela de las relaciones humanas.

La Dirección Científica impulsada por Taylor propugna, sobre la base racionalista del hombre económico, un nuevo estilo de dirección y organización del trabajo mediante el análisis sistemático y el control. Se trata de racionalizar y estandarizar las actividades mediante la descomposición de las tareas en una serie ordenada de movimientos simples. La base del sistema radica en la separación de la concepción y la programación de la simple ejecución del trabajo y en la súper especialización del trabajo.

Se pone un énfasis especial en el control y en la coordinación del trabajo por medio de la relación jerárquico-personal. Se trata de un enfoque de ingeniería e instrumental que apenas posee una base conceptual. Esta circunstancia no empaña el notable cambio cualitativo y cuantitativo que supuso esta corriente en el mundo de las organizaciones (especialmente en las organizaciones industriales) cuyos postulados siguen gozando hoy en día de plena vigencia.

Fayol incide también en la concepción científica y en los problemas de una administración eficiente pero aporta una mayor rigurosidad y solidez teórica. La Dirección Administrativa de Fayol y los estudios de Gulick y Urwick mostraron interés por los problemas de la dirección práctica y buscaron como exponer y sistematizar su exitosa experiencia como gestores para que otros la aprovecharan. El elemento fundamental de su pensamiento se basa en la idea de que la gestión es un proceso que agrupa las tareas de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. Colectivamente sentaron las bases de muchas técnicas de organización modernas, como la dirección por objetivos, sistemas de planificación, programación, presupuestación y otros métodos de planificación y control racional. Llegaron a definir un tipo de organización representada por un modelo de trabajo concreto y organizado de forma jerárquica a través de unas líneas precisas de mando y de comunicación. La obra de Fayol fue muy importante para la comprensión global de las organizaciones. Para hacerse una idea de la trascendencia de sus análisis basta decir que después de su obra han aparecido muy pocos conceptos o ideas que previamente no fueran contemplados, aunque fuera de forma parcial o embrionaria, por este autor francés.

Por su parte, Gulick y Urwick fueron unos teóricos organizativos inusuales, y más para su tiempo, en el sentido que sus estudios empíricos se centraron en organizaciones de naturaleza pública. De esta manera abordaron temas tan importantes para los estudiosos de las administraciones públicas como son las relaciones, siempre críticas, entre la dimensión política y la dimensión funcionarial. Es decir, las tensiones y fricciones entre el político y el profesional.

Una segunda escuela es la Estructuralista, weberiana o burocrática. Weber también aborda, pero desde un plano idealizado, el problema de la administración eficiente sentando las bases de funcionamiento de una organización burocrática.

La organización burocrática es un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Los cargos están ordenados jerárquicamente, cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior. El desempeño de cada cargo se basa en la preparación especializada de su ocupante, para ello los miembros se seleccionan bajo el principio objetivo del mérito. Los integrantes de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción; son profesionales, especialistas y asalariados, el desempeño de las

ocupaciones de su puesto representan su actividad principal, y son nombrados por un superior jerárquico perfilándose una carrera profesional dentro de la organización. La vinculación de los miembros de la organización con la misma es indefinida. Sleznick y Merton son los dos autores más representativos del enfoque estructuralista después de Weber, profundizan en el análisis del modelo burocrático haciendo énfasis en sus problemas prácticos de funcionamiento y de control.

Hay que destacar los evidentes puntos de contacto entre los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana con el modelo de la organización científica del trabajo de Taylor. Ambas corrientes interpretan el fenómeno organizativo a semejanza de una máquina, cuyos movimientos pueden preverse de antemano en una cadena de relaciones causa-efecto y que es capaz de un rendimiento objetivo y perfectamente medible.

La tercera perspectiva clásica de la Teoría de la Organización es la Escuela de las Relaciones Humanas que surge como reacción a la concepción unilateral propia de la dirección científica según la cual el comportamiento humano en las organizaciones sólo se explica mediante las motivaciones de base económica.

La experiencia de Hawthorne demostró empíricamente como el hombre no sólo se mueve por recompensas de carácter económico. La motivación y la satisfacción en el trabajo, en su sentido más amplio, pasan a ser los elementos centrales que explican el comportamiento humano.

La motivación se consigue mediante la extensión de la amplitud y de la profundidad de los contenidos de trabajo (una mayor profundidad también consigue superar la subutilización del elemento humano que se achacaba a los modelos económicos), mediante la adopción de un liderazgo formal alejado de los patrones autocráticos, mediante unos calculados sistemas de satisfacción de las necesidades físicas, psicológicas y sociales de los trabajadores, etc. hasta configurar un modelo organizativo orientado a las personas (teoría Y) frente al viejo sistema orientado sólo al trabajo y a las tareas (teoría X).

Pero si potente es el modelo prescriptivo que presenta esta corriente (en forma de “recetas” para favorecer la motivación de los empleados), también es importante su soporte analítico o descriptivo. Sus análisis dejan de lado los elementos normativos y centran su interés en la denominada organización informal. En ésta convergen diversas fuerzas y

actores: individuos, grupos y líderes informales los cuales poseen su propia estructura, valores, intereses y objetivos. La combinación sinérgica de estos sujetos y posturas junto con los elementos normativos y los objetivos explícitos de la organización son los que definen la actuación organizativa.

### **1.3.1.2. Enfoques Neoclásicos**

Las corrientes neoclásicas más importantes de la Teoría de la Organización son: el neorracionalismo, el neoestructuralismo y la teoría de las contingencias.

La Teoría Neorracionalista tiene como punto central el análisis de la elección (decisión) en las organizaciones. Rechaza la visión simplista del hombre económico (actor racional que busca la alternativa óptima) y considera que el proceso de toma de decisiones es más complicado, fragmentado e incompleto de lo que hasta el momento se presumía.

Las obras de Simon y de March y Simon son las que elaboran la mayor parte de los postulados sobre los que se edifica la teoría neorracionalista. El hombre no posee una racionalidad completa sino que su racionalidad es instrumental ya que goza de forma limitada de la capacidad de conocimiento, de cálculo y de anticipación de las alternativas que se le presentan. Su elección, por lo tanto, jamás será la óptima y habrá de conformarse con ser sólo la más satisfactoria. March y Simon parten de la concepción de la racionalidad limitada para elaborar una compleja y completa teoría sobre los procesos decisionales intraindividuales, interindividuales y organizativos. Elaboran una teoría, con fuertes connotaciones psicológicas, que presta atención a las variables formales pero sobre todo a las informales.

La teoría neorracionalista también forma parte de la Teoría de las Decisiones que es una disciplina con entidad propia pero que tiene muchos puntos de contacto con la Teoría de la Organización. Esta disciplina ha ido evolucionando con el tiempo: comienza con la teoría de la elección racional del modelo económico, evoluciona hacia la teoría de la racionalidad limitada (Simon) y prosigue con el incrementalismo propugnado por Lindblom, donde se relativiza la capacidad misma de toma de decisiones y se percibe este proceso como un simple paso adelante donde una decisión limita su capacidad de innovación a una mera mejora de la decisión anterior que actúa como referente.

La Teoría de las Decisiones culmina con el garbage can de Cohen, March y Olsen que es una perspectiva que, por su vigencia, se puede considerar como contemporánea. Según este modelo, la elección no es más que el resultado de un proceso casual y de rechazos debido a la complejidad que supone la existencia de una pluralidad de racionalidades dentro de un entorno de extrema ambigüedad.

Otra perspectiva básica del pensamiento organizativo neoclásico es la Escuela Neoestructuralista o institucional que arranca de los planteamientos teóricos weberianos para buscar una síntesis de la Teoría de la Organización con el propósito de delimitar un cuadro conceptual unitario que tomase en consideración tanto los aspectos formales e informales de la estructura organizativa como los problemas de la colaboración y del consenso, los de poder y conflicto, los de la importancia de las recompensas materiales y sociales, así como las relaciones entre organización e individuo y entre organización y ambiente. La combinación de tan diversos planteamientos la configuran como una corriente sociológica.

Los neoestructuralistas han seguido tres líneas básicas de análisis:

- Un examen crítico del modelo weberiano fundamentado en la empiria. Aquí destacan los autores más clásicos de la corriente: Merton, Selznick y Gouldner. La revisión crítica del modelo weberiano llega a su cénit con Crozier al considerarse que la burocratización, que frena el proceso de racionalización, es una manifestación patológica de los sistemas organizativos que comporta lentitud, ineficacia, bloqueos decisionales, rigidez de comportamientos y escasa adaptación a los cambios del entorno.
- Una reconsideración de la relación organización-individuo en la que no se acepta la visión economicista de los clásicos ni la visión dirigista de los autores pertenecientes a la escuela de relaciones humanas. La relación entre estructura organizativa y el comportamiento individual es el elemento que identifica a esta corriente.
- Un análisis político de las organizaciones que tiene por objeto el estudio de las relaciones de poder entre los actores intraorganizativos y el conflicto. • M. Crozier: "El Fenómeno Burocrático"

El último de los paradigmas que denominamos neoclásicos es la teoría de las contingencias que adopta los enunciados conceptuales y metodológicos de la teoría general de sistemas. Utiliza buena parte de su batería conceptual: entorno, sistema, subsistemas, entradas, salidas, homeostasis, entropía, retroalimentación, etc. El objetivo fundamental de la teoría de las contingencias gira en torno a la explicación de las características internas de las organizaciones en función de la situación del entorno. La organización, o sistema total, puede ser entendido en términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse en otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generan una compleja red de relaciones de interdependencia. En las organizaciones se pueden diferenciar los siguientes subsistemas (ver la figura 1): subsistema ambiental (entorno de la organización), subsistema estratégico (metas, objetivos y valores del sistema), subsistema tecnológico (tecnología, sistemas de información, recursos materiales, etc.), subsistema humano o psicosocial (recursos humanos de la organización), subsistema estructural (puestos de trabajo, órganos, criterios de diferenciación y de integración) y subsistema de proceso administrativo o de dirección que representa aquella zona donde se cruzan e interrelacionan el resto de los subsistemas internos.

De la relación entre el entorno y el diseño interno de la organización surge una categorización dual de las organizaciones. Por una parte, las organizaciones mecánicas propias de entornos estables. Son organizaciones rígidas y jerarquizadas. Por otra parte, las organizaciones orgánicas propias de entornos variables e, incluso, turbulentos. Son organizaciones flexibles, poco jerarquizadas y con sistemas de información muy potentes.

### **1.3.1.3. Enfoques Contemporáneos**

La mayoría de las corrientes clásicas y neoclásicas mantienen, con mayor o menor intensidad, su presencia en la actualidad. De ellas destaca el sistema taylorista o fordista (como se conocen los métodos que se derivan de la dirección científica de Taylor) cuyas reglas siguen presentes en una buena parte de las organizaciones de producción industrial. La teoría de la organización industrial es el campo que ha experimentado una mayor variedad de estudios organizativos. La mayoría de ellos se mueven en un espectro cuyos polos extremos son el taylorismo y la escuela de las relaciones humanas. Los modelos que han experimentado un mayor éxito son los que han conseguido un equilibrio entre estas dos concepciones a priori contradictorias. Así ha aparecido un modelo denominado Z elaborado por Ouchi (en contraposición a los modelos X e Y de McGregor) en el que, de

forma libre, se pueden insertar las nuevas aportaciones en organización industrial como son el just-in-time y los círculos de calidad.

El autor italiano Stefano Zan (1988) considera que los “filones” de reciente surgimiento en el campo de la Teoría de la Organización son:

- 1) El análisis longitudinal.
- 2) El análisis interorganizativo.
- 3) La economía organizativa.
- 4) La cultura y el aprendizaje organizativo.
- 5) Decisiones y ambigüedad.

Tomando en consideración a otros autores (Shafritz, Ott, Morgan y Perrow) parece necesario ampliar el catálogo de paradigmas organizativos contemporáneos e introducir dos perspectivas que han alcanzado una gran difusión durante la última década:

- 6) Poder y conflicto en las organizaciones.
- 7) Cambio organizativo.

Seguidamente se va a proceder a comentar de forma sumaria estos paradigmas organizativos contemporáneos:

- El Análisis Longitudinal o desarrollo organizativo tiene como puntos esenciales de interés el desarrollo a través del tiempo de las organizaciones. Estudia la evolución de las organizaciones: su nacimiento, su desarrollo (crecimiento, variación, decadencia) y su desaparición. Se puede asociar el desarrollo organizativo con el cambio organizativo, de hecho el primero es el resultado de una sucesión de cambios de distinta intensidad y naturaleza.
- El Análisis Interorganizativo es una de las perspectivas que en términos cuantitativos ha generado un mayor número de estudios, sean éstos investigaciones empíricas o construcciones teóricas. Estos análisis encuentran su fundamento en la idea que cualquier organización está ubicada en un entorno con el que interactúa constantemente. Este entorno, en la mayoría de los casos, está constituido por otras organizaciones. Esto significa que la dinámica organización-entorno es en realidad una dinámica interorganizativa. Las interacciones interorganizativas son esencialmente relaciones de

intercambio entre dos o más organizaciones. De esta forma el intercambio se convierte en el concepto central para comprender la naturaleza de las relaciones interorganizativas. A su lado, está presente el concepto de red que es el conjunto de relaciones interorganizativas. La utilidad de entender las relaciones interorganizativas radica en que éstas son las que condicionan y configuran los diseños estructurales y los comportamientos de las propias organizaciones. Esta idea, presente en la teoría de las contingencias, se deriva del hecho de que el entorno es una de las principales variables que condiciona las características y el desarrollo interno de las organizaciones. Estudios relevantes pertenecientes a este paradigma científico son los elaborados por Cook y Wiewel y Hunter.

- Una tercera línea de desarrollo de la Teoría de la Organización contemporánea es la que surge del ámbito de los estudios económicos y que tiene su fundamento más claro y directo en los trabajos de Williamson sobre los costes de transacción. El también llamado modelo de la economía institucional sirve pues de base a una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costes que éstas implican adoptando como principio rector, de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costes de transacción. Ouchi hace una clara exposición de este planteamiento desde la teoría de las organizaciones. Este autor analiza desde la perspectiva de los costes de transacción, el mercado, la organización burocrática y los clanes, como formas alternativas de organizar las transacciones. Frente a la contraposición entre mercado y jerarquía, los clanes constituyen para Ouchi la mejor forma de reducir el oportunismo en situaciones de ambigüedad, puesto que se basa en la confianza mutua y en las normas de reciprocidad entre las partes.

La Cultura y el Aprendizaje Organizativo se basa en la triple concepción del término cultura que aparece en la literatura organizativa:

- La cultura como variable independiente.
- La organización como cultura.
- La cultura de la organización.

La cultura como variable independiente tiene sus primeros estudiosos en los autores más importantes de la corriente neoestructuralista o institucional. Selznick, Gouldner, Blau y Crozier afrontan la cuestión. Su atención se centra en la influencia que ejerce la cultura más general de la sociedad sobre las organizaciones. Así por ejemplo, la influencia que ejerce la cultura nacional sobre las organizaciones públicas. Otros estudios, entre los que destacan las aportaciones de Reis Louis (1983), han desplazado la atención de la cultura global de la sociedad hacia la cultura propia de la organización. Estas investigaciones estudian, bajo una perspectiva antropológica, toda la simbología generada por las organizaciones.

La tercera vía de estudio de la cultura combina la cultura de la organización y los procesos de aprendizaje y de socialización organizativos. Se parte de la certeza de que la cultura organizativa está profundamente enraizada en la organización, de que es un producto de un proceso de aprendizaje organizativo. Tal y como considera Schein (1985), es el conjunto de las respuestas y de las formas de actuar propias de la organización que han demostrado funcionar como contestación tanto a los desafíos internos como externos de la organización. En definitiva, es aquel modo de ver las cosas que caracteriza a cada organización y que, a través de los procesos de socialización, es asumido por todos sus miembros.

El Paradigma Decisiones y Ambigüedad se considera como emergente e innovador en la medida que se configura como una teoría de la decisión crítica y revisionista con respecto al modelo tradicional, todavía válido para muchos autores, de March y Simon. La aportación más sugerente que se ha producido en este campo, respetando la gran innovación que supuso en su momento la teoría del incrementalismo de Lindblom, es la formulada por el modelo del *garbage can* de Cohen, March y Olsen (1976). Este modelo rechaza la idea unitaria de racionalidad y afirma que en las organizaciones convergen una pluralidad de racionalidades administrativas generadas por diferentes ambientes, procesos y actores. Pero además, esta pluralidad de racionalidades debe afrontarse en el marco de una ambigüedad extrema: ambigüedad de los objetivos, ambigüedad en la comprensión, ambigüedad en la historia y ambigüedad en la propia organización. Pluralidad de racionalidades y entorno ambiguo que conduce a plantear el proceso de toma de decisiones como una papelera o un cubo de basura donde convergen los problemas y las soluciones. El proceso de toma de decisiones se rige por la casualidad configurando diferentes combinaciones aleatorias.

El paradigma político que algunos autores lo denominan Poder y Conflicto en las Organizaciones tiene sus orígenes dentro de la Teoría de la Organización en la corriente neoestructuralista (Crozier, Blau, etc.) para pasar a adquirir en los años 80 una gran fuerza en la literatura anglosajona (Perrow, Pfeffer, Bedeian, Daft, Daudi, Morgan, Mintzberg, etc.). Estos autores consideran que en las organizaciones existe una diversidad de fuentes de poder, una pluralidad de actores con capacidad para ejercer influencia sobre los procesos decisionales, una pluralidad de intereses y objetivos que configuran unas estrategias que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos. Todos estos elementos y acciones son fundamentales para entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones.

Por último, hay que hacer una mención especial a la perspectiva del Cambio Organizativo en un sentido mucho más substantivo que la elaborada para el resto de los paradigmas antes expuestos. Efectivamente, la mayoría de las corrientes consideran muy importante el estudio del cambio organizativo aunque su nivel de tratamiento dista, en algunas ocasiones, de ser profundo. Se considera al cambio como respuesta a los impulsos del entorno (teoría de las contingencias), el cambio de los patrones culturales (perspectivas culturales), el cambio generado por las relaciones dinámicas con otras organizaciones (análisis interorganizativo), o el cambio vinculado al ciclo vital de los entes organizativos (análisis longitudinal). Es hora, pues, de que el cambio pase a ser el objeto principal de análisis de la teoría organizativa. Es decir, el estudio de la lógica de cambio (cómo cambian y por qué), la resistencia al cambio (qué fuerzas rechazan el cambio y por qué) y los agentes del cambio (que actores son o pueden ser los catalizadores, dinamizadores y conductores del cambio). (Ramíó, 2012)

### **1.3.2. Tipos de organización**

#### **1.3.2.1. Organización social**

A manera de definición mencionamos lo que define la publicación de Mujica y Montilla (2002), “el hombre es un ser eminentemente social, de ahí que siempre se ha reunido con sus semejantes con el objeto de formar grupos, comunidades y sociedades y con ello poder satisfacer sus necesidades. Las sociedades se transforman y se desarrollan, constituyendo la vida social y creando diversas formas de organización socioeconómica.”

Además, iniciamos el conocimiento de este tema tomando en consideración un párrafo del título La Organización Social desde un Enfoque Complejo del autor Ingrid Rodríguez (2009), quien define “La organización se compone de diferentes áreas de actividades que deben ser organizadas de manera estable: un área productiva, regulada generalmente por la oferta-demanda; un área de cohesión psico-social, ajustada por la satisfacción o insatisfacción de sus miembros; un área de normas organizacionales; un área de reglas comportamentales. Se suman una instancia demográfica, que denota el monto poblacional y su variación generacional y un área ecológica, relativa a los factores medioambientales.”

Fácilmente podemos concluir que las organizaciones sociales son sistemas abiertos, o sea que tienen relaciones amplias, continuas y están conformados por diversos subsistemas, entre los que pueden contarse los de comunicación y cultura organizacionales. Además son, de acuerdo con Rodríguez eminentemente adaptativos y para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio externo; es a través de estas interacciones que restauran su energía y reparan las pérdidas de su propia organización.

Por lo tanto, consideramos importante asumir otra definición dada en el mismo texto de Rodríguez que menciona: El fenómeno latente en un sistema es el aumento generalizado de la complejidad, que se multiplica con el mayor número de órganos y su diversidad tipológica, fenómeno generador de una estructura múltiple de conjuntos y subconjuntos sociales.

Entendemos entonces por qué toda organización a medida que incrementa sus componentes se torna cada vez más compleja, está ligada entre sí por muchos enlaces de diferente jerarquía y relación por lo tanto se torna sumamente difícil que la organización se mantenga equilibrada en el tiempo, tienda siempre a cumplir con sus propios objetivos y requerimientos sociales que fueron definidos al inicio de su existencia o durante el tiempo de su gestión lo cual solamente se logrará mediante la autorregulación a través de la retroalimentación.

Las organizaciones involucran fundamentalmente a la sociedad y por tanto podemos adoptar distintos enfoques para definir qué es una organización social, para lo cual utilizaremos en términos históricos, las escuelas teóricas que ofrecen una lectura distinta de

la organización social como lo realiza Rodríguez (2012) en Organizaciones Sociales: Fundamentos Sociológicos.

La escuela de Taylor, Fayol y Weber de los años 20 y 30, ponía el acento en la idea que la organización era un mecanismo cuyos rodajes debían estar bien aceitados y dentro de la cual cada individuo tiene su propio lugar.

En los años 50, la teoría sistémica inicial de Bertalanffy y Melese, afirmaba que la organización era un sistema que se adapta a su entorno.

En los 70, por su parte, la escuela cibernética de Simon y Beer, tipificaba a la organización como un cerebro que reúne y maneja información para tomar decisiones y actuar.

En los setenta y ochenta del siglo XX, la escuela antropológica de Scheis, definía a la organización como un grupo que produce valores comunes y que crea lazos de pertenencia.

Más adelante, en la escuela sistémica de March, Simon, Crozier y Friedberg, se define a la organización como un espacio de poder donde los individuos se unen y actúan en defensa de sus intereses. La escuela psicológica de Jacques, Pages y Enríquez de los años setenta desde una perspectiva psicológica, por su parte, definen a la organización social como un lugar donde se manifiesta la psiquis humana y donde las pasiones se expresan generando placer, satisfacción y angustia.

Finalmente, el paradigma de Michels y Braverman, dice y propone que toda organización es un útil al servicio de una minoría o de una oligarquía que busca reproducir su dominación.

Para lograr el objetivo de este capítulo presentamos en los siguientes acápites definiciones de la organización social, incluidas por Rodríguez en Organizaciones Sociales: Fundamentos Sociológicos.

- Un modo de articulación colectiva y de interacción social alrededor de ciertos intereses comunes y compartidos.
- Un dispositivo colectivo de intervención y de movilización de agendas y recursos en el medio social en función de ciertos objetivos preestablecidos.

- Un mecanismo organizado, significativo y representativo de socialización, de identidad y de patrones de comportamiento en el medio social.

La organización social y sobre todo la gremial cumplen un conjunto de roles esenciales: de crítica y de propuesta, de demanda reivindicativa y de expresión de aspiraciones de mayor alcance fortaleciendo mediante su activa y decidida participación al proceso democrático vigente, fortalecimiento que no ocurre solamente en la esfera política de la sociedad.

La organización social debe ser un espacio donde se manifiesta la democracia, un espacio de experiencia democrática. Además, la organización social y los sindicatos en particular, forman parte de redes sociales y movimientos de mayor alcance y amplitud que cubran todo el espacio público y como resultado de esta acción provoquen el fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, Rodríguez en *Organizaciones Sociales: Fundamentos Sociológicos*, menciona que el cambio social y cultural que caracteriza a la sociedad actual, se manifiesta un cambio en el tipo y forma de organización social. Surge el concepto de redes para dar cuenta de nuevos modos de organización social: grupos ecologistas, gremios y asociaciones, movimientos ciudadanos, minorías sexuales, ong, comités, clubes, organizaciones étnicas, territoriales, etc.

### **1.3.2.2. Organización institucional**

De acuerdo con el Título II del COOTAD creado según registro oficial N° 303 de octubre de 2010, el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones específicas concernientes a la conservación ambiental, étnico culturales o de población, se podrán constituir regímenes especiales de gobierno tales como: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

Con la finalidad de focalizar el estudio procederemos a continuación a presentar del COOTAD un sumario de las organizaciones territoriales cantones y parroquias rurales actores fundamentales en el presente estudio.

Se define a los cantones como circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley.

La creación de cantones se realizará mediante ley, en base de un proyecto presentado por iniciativa del Presidente de la República, el mismo que contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos detallados en el COOTAD.

Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano

Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano

Corresponde al respectivo concejo metropolitano o municipal la creación o modificación de parroquias rurales, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial.

El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, garantizando la participación ciudadana parroquial para este efecto.

#### **1.3.2.2.1. Gestión Social y Administración Pública**

La acción del gobierno al imponer, aplicar y dictar disposiciones necesarias para el cumplimiento de leyes y para la subsistencia y fomento de los intereses públicos y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir funciones relacionadas con actividades de orden público (Diccionario RAE 1970:26)

La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la

función o actividad reúnen, además, caracteres técnico - políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política. Por lo tanto la noción de la administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento. (Moreno, 1980:87)

La administración pública es la organización que regula dispone y establece parámetros tiene sobre la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco de derecho, las exigencias de la técnica y la orientación política.

El texto “La Teoría de la Organización y Administración Pública” de Carles Ramió dice que:

Las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier Administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores.

Las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

La Teoría General de Sistemas al muestra que las organizaciones deben analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones fundamentales. En este sentido, una organización pública agrupa las siguientes dimensiones fundamentales (figura 1):

- entorno,

- objetivos,
- estructura administrativa,
- recursos humanos,
- recursos tecnológicos, financieros y materiales,
- procesos administrativos.

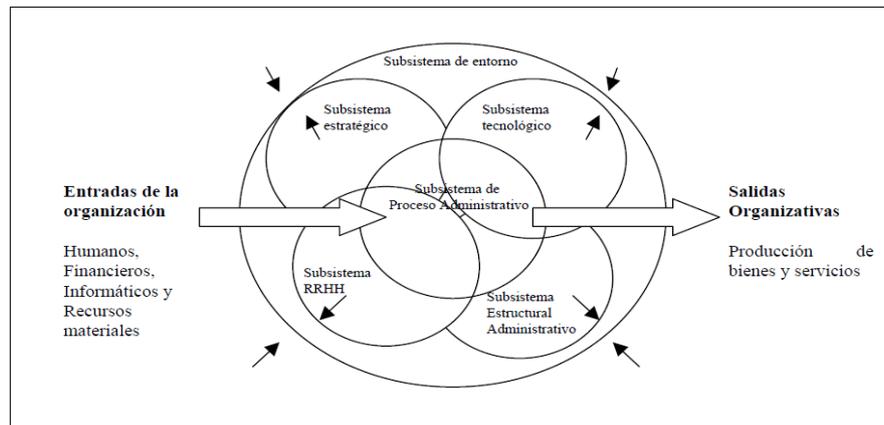


Figura 2. Los subsistemas organizativos.

Fuente: Kast, F.E., Rosenzbeig, J.A. (1976)

Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos, es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter “socio-técnico”. Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas.

Una vez se han añadido estas nuevas dimensiones de carácter político-cultural y de control y mejora podemos tener una imagen mucho más completa y ordenada sobre los ámbitos conceptuales fundamentales que agrupa cualquier organización pública. En este sentido, una organización pública se articula en tres grandes ámbitos (ver figura 2):

a) **Ámbito sociotécnico:** agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos

diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.

b) **Ámbito político-cultural:** representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intra-organizativos (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización.

c) **Ámbito de control y mejora:** las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos.

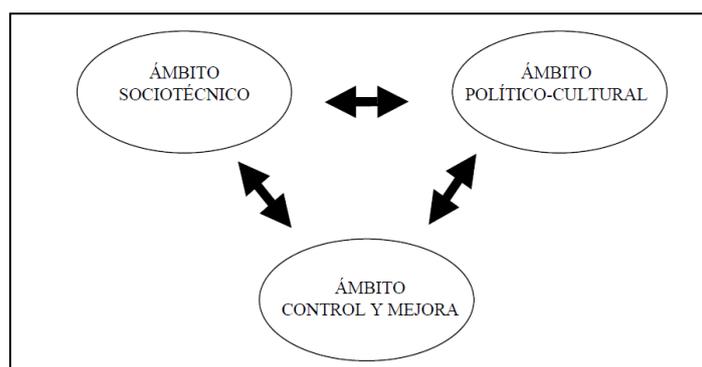


Figura 3. Los tres ámbitos de las organizaciones públicas.  
Fuente: Kast, F.E., Rosenzbeig, J.A.(1976)

## **1.4. LA PARTICIPACIÓN**

### **1.4.1. Conceptualización de la participación**

La participación es uno de los pilares del imaginario democrático de toda sociedad que se precie de serlo o aspire consolidarla. Existe hoy un consenso en la idea que toda acción pública debería ser un proceso abierto, que se preocupe por informar, escuchar y tomar en cuenta a los ciudadanos. Esta orientación no es sólo una cuestión ideológica, sino también una cuestión de eficacia, pues el consentimiento y la iniciativa de los ciudadanos son condiciones necesarias para alcanzar los objetivos gubernamentales, y contribuyen de manera importante a la eficiencia y productividad de las acciones en materia de salud, educación, y demás servicios sociales.

En este orden de ideas, la participación se ha convertido en el centro del escenario del desarrollo, tal como lo señalan autores como Nogueiras (1996), citado por Gillezeau y Morales (2003), Kliksberg (2001) (1998), debido a que los resultados alcanzados en los proyectos son considerados superiores a los esquemas tradicionales de “arriba hacia abajo” de la planificación y gestión pública, en los cuales no se toman en cuenta las necesidades de las comunidades, su cultura, su historia y su idiosincrasia.

En las estrategias de desarrollo de “abajo hacia arriba”, como lo expresa De Lisio (1999), son las comunidades de base y sus dirigentes locales reconocidos, los propiciadores del desarrollo sostenible. Es por ello que Vázquez, (1998), considera que el desarrollo endógeno es una aproximación “de abajo hacia arriba” al desarrollo económico, debido a que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Asimismo, Mas (2005), refiere al desarrollo endógeno como una acción sostenida e implantada desde y por una comunidad, a través del tiempo para mejorar sus condiciones de existencia en términos integrales.

En consecuencia, la participación y la organización constituyen los elementos fundamentales para alcanzar el desarrollo. Pero es importante resaltar que existen diversos estilos de participación.

La consolidación de la democracia requiere avanzar más allá de la participación individual y contemplar la participación colectiva. Ello supone la organización del pueblo en muchos niveles. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos para hacer

posible la participación. Estos interlocutores ya existen, son fundamentalmente, los partidos políticos, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, entre otros. Unos se caracterizan por su representatividad, otros por su iniciativa, o por su fuerza o gestión de servicios o de organización de actividades. En este sentido Borjas (1993) señala “La participación es, sobre todo, el encuentro entre instituciones representativas, partidos y administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos. Por lo tanto, una prueba de la voluntad participativa de un gobierno, nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento político – jurídico, respeto, acatamiento, por nombrar los más resaltantes) sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria”

#### **1.4.2. La Participación Ciudadana**

La presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto en cuanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación. De ahí la importancia de la participación ciudadana, a la cual el abogado costarricense Rafael González Ballar define como "un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."

Podemos deducir de lo anterior, que la Participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder. El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, sino que su finalidad debe perseguir el mejoramiento sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

El término participación se refiere a tener parte en una cosa, intervenir en un proceso, de forma que la participación ciudadana supone que las personas “ciudadanos” y

“ciudadanas” tomen parte en alguna actividad o intervienen en algún proceso, ya sea este de carácter público o privado, como portadoras de determinados intereses sociales según el grado de involucramiento.

La participación se puede subdividir en tres campos:

- La Participación Ciudadana en el ámbito local

El espacio de lo local es el más propicio para la participación ciudadana, ya que a nivel de lo público-estatal ella se realiza frente a la Parroquia y el Municipio; mientras que a nivel de lo público-noestatal hace referencia a ámbitos como una comunidad o un grupo social.

“El ámbito local – se dice- aparece como un espacio privilegiado para la reconstitución de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales y sociales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política para la ciudad” (Ramírez, 2005:34).

La propia legitimidad del Gobierno municipal o cualquier otro tipo de organización local, dependerá de la capacidad para integrar a las personas en la planificación, gestión y evaluación de sus actividades, superando todo tipo de prácticas paternalistas o clientelares.

Aún más, el involucrar a la gente en la gestión y resolución de sus problemas a nivel local, no sólo que mejorará las posibilidades para una gobernabilidad democrática local sino que se convierte en una condición para un verdadero desarrollo social, sustentado en nuevas formas económicas y sociales que permitan enfrentar las secuelas de un modelo de desarrollo concentrador y excluyente.

Las nuevas formas democráticas en el ámbito local municipal se han presentado tanto a nivel de la normativa como de la implementación de mecanismos concretos en diversos municipios, sobre todo han abierto canales de relación entre las organizaciones sociales en órganos consultivos y/o de apoyo a la gestión municipal o en órganos de decisión y control de dicha gestión.

Aún más, a los tradicionales mecanismos de participación ciudadana, tales como audiencias públicas, iniciativas populares, reuniones con los interesados, derecho de

reclamación y revocación, se han añadido mecanismos de participación directa, tales como los cabildos abiertos y consultas populares, y la creación de órganos especiales que han permitido el ejercicio compartido del poder a nivel municipal o, incluso, la integración Municipalidad-organización vecinal, que vendría a ser la organización de vecinos, “se organizan cada vez más para atender las necesidades básicas de la población, desarrollan estrategias de supervivencia basadas no sólo en el consumo, sino también en la producción”. (Cunil:129). De esta manera una parte importante de los recientes programas y proyectos sociales no sólo incluye órganos de participación para cumplir con sus objetivos o metas, sino que persigue entre sus propósitos la promoción misma de la participación de la comunidad”. (Red Cántaro, 2005)

### **1.4.3. La participación en el Ordenamiento Territorial y los Planes de desarrollo**

La Constitución ecuatoriana tiene como uno de sus ejes la participación ciudadana (Constitución República del Ecuador, 2008) en el artículo 279 se ve plasmada en la planificación del país con los aportes de ciudadanos y ciudadanas de los diferentes colectivos en los distintos niveles de Gobierno creados para la interlocución entre el Estado y la Sociedad.

Uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir es el de “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, es decir que supone la activa inclusión de las diversas expresiones ciudadanas en la vida pública, para esto la SENPLADES ha elaborado la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación que permitirá una mejor interacción entre la sociedad civil y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), con las organizaciones y los movimientos sociales, la ciudadanía y otras instituciones del Estado presentes en el territorio, dicho instrumento referencial permitirá formular de forma participativa los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La participación se da en los distintos niveles de gobierno, en estos se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. La participación entre otras acciones, se ejercerá para la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales; entre los gobiernos y la ciudadanía a través de agendas de desarrollo, presupuestos entre otras.

El término participación se utiliza para referirse a ciertas prácticas sociales, si se tiene en cuenta los fines que se buscan alcanzar con la participación puede decirse que esta práctica social persigue la distribución del poder, de recursos de bienestar o ambos a la vez. Tradicionalmente, la participación política está asociada a mecanismos indirectos que consisten, básicamente, en la típica mediación a través de representantes elegidos conforme a criterios políticos, corporativos o funcionales. Sin embargo, estos mecanismos parecen haber resultado insuficientes frente a las recientes demandas de legitimidad originadas en el sistema político. De allí que las nuevas tendencias amplíen el concepto de participación hacia formas directas, es decir, la intervención del ciudadano en todas las instancias del proceso decisorio, lo cual implica una verdadera redistribución del poder (Furlán y Gorrochategui, 1989).

La participación en el Ecuador dentro del proceso de planificación en los territorios, implica cambios en las viejas estructuras del Estado, de forma que aseguren la participación democrática en la toma de decisiones de los distintos ámbitos y espacios de los diferentes niveles de gobiernos, mediante la planificación participativa, he ahí la importancia de incorporar la participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo; que consideren la participación ciudadana, como una acción que ocupa un espacio, como construcción social y política, que se desarrolla a través de mecanismos de profundización democrática e instrumentos de gestión.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GADs gozan de autonomía y se rigen, entre otros principios, por el de participación ciudadana (COOTAD, Art. 238), para lo cual el Estado deberá planificar el desarrollo para propiciar equidad social y territorial, el mismo que deberá ser participativo; por otro lado las personas y colectividades deben participar en todas las fases de la gestión pública como son: planificación, ejecución y control de los planes en todos sus niveles. (COOTAD Art. 275-276 y 278).

El artículo 304 del COOTAD señala que los GADs, deben implementar un Sistema de Participación Ciudadana, el mismo que deberá ser respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, para garantizar la toma compartida de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, garantizando además la transparencia y la rendición de cuentas.

Así mismo para la priorización del gasto, elaboración y aprobación del anteproyecto del presupuesto, se deberá contar con una resolución de la máxima instancia de participación. (Arts. 238-242 COOTAD).

El Plan de Ordenamiento Territorial se destaca por la aplicación de una metodología caracterizada por la participación de la comunidad a fin de consensuar acciones a mediano y largo plazo. En los últimos años la participación en los planes de ordenamiento territorial ha promovido nuevas competencias para el Estado en materia de desarrollo urbano además de reconocer la participación social como un elemento importante dentro de la planeación urbana.

Los GADs son los encargados en designar un Equipo Técnico de Planificación (ETP), el mismo que será el encargado de facilitar la construcción técnica del PDOT, el cual será presidido por el Director de Planificación o quien haga sus veces, cuya función será el direccionamiento y elaboración del PDOT. El ETP puede activar una “asamblea mixta” con los representantes de la ciudadanía y la Asamblea Local, los delegados de las entidades desconcentradas en el territorio (Comités Sectoriales), para que se trabaje en mesas temáticas.

La ciudadanía a través de la Asamblea o de manera independiente, puede también generar procesos de control y fiscalización a través de otros mecanismos de participación ciudadana como son las audiencias públicas, veedurías, observatorios, silla vacía entre otros.

Una vez emitida la resolución de aprobación del PDOT favorable por el Consejo de Planificación del GAD correspondiente, se enviará a la instancia de decisión política de cada GAD (el Consejo legislativo respectivo), y la promulgación de la ordenanza o resolución de acuerdo al caso. Sin embargo, el proceso participativo se extiende al seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas y a la gestión de los programas y proyectos contemplados en el PDOT. (SENPLADES, 2011)

Para el caso de GAD Distrito Metropolitano de Quito, el Municipio aprueba en julio del año 2006 la Ordenanza Metropolitana No. 187 que instituye el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, con el propósito de garantizar los derechos de participación e institucionalizar ésta en la gestión pública; en este marco se crea en el área de estudio del presente trabajo la Veeduría

Cívica del Valle de Los Chillos, conformado por voluntarios de varios sectores de la población. La mencionada Ordenanza Metropolitana es operativizada por la Resolución de Alcaldía A-107 de diciembre de 2007.

En septiembre de 2011, la Ordenanza 187 fue modificada parcialmente por la Ordenanza Metropolitana 123 en los aspectos necesarios para cumplir con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

## **TÍTULO 2. MARCO METODOLÓGICO**

### **1.5. GRUPOS FOCALES**

#### **1.5.1. Conceptualización de Grupos Focales**

Los grupos focales se originaron de la necesidad de investigar los problemas que de por sí tenía la entrevista tradicional en la que el encuestador podía ejercer una gran influencia en la manera en que el entrevistado respondía, además de las limitaciones que ya tenían las preguntas cerradas. Las preguntas cerradas limitan las alternativas de respuestas, por lo que el participante está limitado en la manera en que podía responder. Mientras que las entrevistas de preguntas abiertas de metodología no tradicional ofrecen a los participantes una mayor flexibilidad en la manera en que desean responder.

Los grupos focales son una técnica de recolección de datos mediante una entrevista grupal semi-estructurada, la cual gira alrededor de una temática propuesta por el investigador. Se han dado diferentes definiciones de grupo focal; sin embargo, son muchos los autores que convergen en que éste es un grupo de discusión, guiado por un conjunto de preguntas diseñadas cuidadosamente con un objetivo particular (Aigner, 2006; Beck, Bryman y Futing, 2004).

La técnica de los grupos focales se enmarca dentro de la investigación socio-cualitativa, entendiendo a ésta como proceso de producción de significados que apunta a la indagación e interpretación de fenómenos ocultos a la observación de sentido común. Además, se caracteriza por trabajar con instrumentos de análisis que no buscan informar

sobre la extensión de los fenómenos (cantidad de fenómenos), sino más bien interpretarlos en profundidad y detalle, para dar cuenta de comportamientos sociales y prácticas cotidianas.

El grupo focal es una herramienta muy útil para la planificación de los programas y la evaluación de los mismos. El secreto consiste en que los participantes puedan expresar libremente su opinión sobre diferentes aspectos de interés en un ambiente abierto para el libre intercambio de ideas. Otro de los aspectos positivos estriba en el hecho de proveer participación a las personas involucradas en los respectivos programas.

La actividad la puede dirigir cualquier persona que sea adiestrada y adquiera las destrezas requeridas, y tenga un interés genuino en llevar a cabo la mencionada dinámica grupal. Se recomienda que los diferentes grupos de interés, como en el caso de los agricultores, amas de casa, jóvenes y líderes de la comunidad tengan como moderadores y asistentes de moderadores a personas que sean parte de su grupo. De esta forma, los participantes se mostrarán más dispuestos a participar y a cooperar, por lo que los resultados tendrán mayor credibilidad, ya que los comentarios se generaron en un clima de mayor confianza. En adición, los participantes estarían más comprometidos a utilizar los hallazgos resultantes del proceso. De la misma manera que no se recomendaría el utilizar a un hombre de moderador cuando todos los participantes son mujeres. O que haya entre el mismo grupo de participantes supervisores y supervisados. (Huerta, 1994)

Es necesario determinar el propósito de la actividad. Entre otras cosas se debe establecer la razón por la cual se va a llevar a cabo el estudio, a quienes les interesa la información los tipos de información que son importantes, quiénes van a ser los usuarios de la información, determinar el tipo de información requerida, y la razón por lo que la misma es requerida.

#### **1.5.1.1. Características de los Grupos Focales**

- El grupo focal también se denomina "entrevista exploratoria grupal o "focus group" donde un grupo reducido y con la guía de un moderador, se expresa de manera libre y espontánea sobre una temática, las principales características de esta herramienta son:
- Los participantes tienen ciertas características homogéneas.
- Se proveen datos de índole cualitativo.

- La discusión es enfocada en un aspecto específico.
- Es sumamente importante la percepción de los usuarios y consumidores sobre productos, servicios y oportunidades.
- El propósito no es el de establecer consenso, sino el de establecer las percepciones, sentimientos, opiniones y pensamientos de los usuarios sobre productos, servicios y oportunidades.
- Puede constituir un buen foro para facilitar un cambio sistémico adecuado en la organización.
- Es un proceso adecuado para facilitar el aprendizaje de los miembros de la organización.

#### **1.5.1.2. Tamaño de los Grupos Focales**

Respecto al número ideal de personas que deben conformar un grupo focal, diferentes autores han propuesto una gran variedad de rangos de participantes. El tamaño de cada grupo debe fluctuar entre 4-10 personas, con un número óptimo de 6-8. Esto es debido a que en un grupo mayor muchos participantes podrían cohibirse de participar, mientras que en un grupo demasiado pequeño pudiera haber pocas ideas representadas. . (Huerta,1994)

#### **1.5.1.3. Entrevista**

La entrevista es una forma de comunicación interpersonal que tiene por objeto proporcionar o recibir información, en virtud de las cuales se toma determinadas decisiones. (Arias, 1976).

Una entrevista es una conversación con propósito. Es un proceso interactivo que involucra muchos aspectos en la comunicación, que el simple hablar o escuchar, como ademanes, posturas, expresiones faciales y otros comportamientos comunicativos. (Morgan y Cogger, 1975).

Para nuestro estudio el grupo objetivo fue de 7 personas, representantes de los diferentes instancias de la parroquia de Amaguaña, los mismos que poseían las siguientes características:

- Poseen conocimientos del territorio y la problemática de este.

- Residentes de la parroquia.
- Ligados a instancias sociales o políticas.
- Interesados en participar activamente para lograr cambios de mejoramiento del sector.

Los pasos seguidos para la elaboración de la entrevista fueron:

- Revisión bibliográfica relacionada a la parroquia de Amaguaña (archivos, ordenanzas, normativas, planes de desarrollo)
- Conocer e identificar los temas principales relacionados al uso de suelo
  - Reseña histórica
  - Cambios a través del tiempo del uso del suelo
  - Uso del suelo ligado a la identidad cultural
- Conocer e identificar los temas relacionados a las instancias político – administrativas
  - Relación entre la Administración y la población
  - Relación entre la Junta Parroquial y la población
  - Relación entre pobladores.
- Conocer e identificar los temas relacionados al núcleo familiar.

## **1.6. MAPEO PARTICIPATIVO**

Este instrumento ha sido adaptado y desarrollado en la práctica real y con ello se ha alcanzado hasta el momento una aproximación a una propuesta alternativa de investigación participativa, en donde la participación no es un dádiva, sino que surge por si misma dentro de un proceso de interacción horizontal y de respeto mutuo entre los diferentes actores que intervinieron dentro del proceso de desarrollo verdaderamente consecuentes, orientados a la investigación-aprendizaje-acción.

Son de mucha utilidad para la investigación participativa de diferentes unidades de estudio, ya que van desde el individuo, la familia, la cooperativa, el grupo campesino, la comunidad, el grupo de comunidades, la microcuenca, la región. Por lo que su utilización tiene un amplio ámbito de aplicaciones.

El mapeo participativo constituye una modalidad de registrar en forma gráfica y participativa, los diferentes componentes de una unidad en estudio, dando lugar a ubicarlos

y describirlos en el espacio y en el tiempo, así como también documentar las percepciones que los pobladores tienen sobre el estado, su distribución y manejo. (Ardón, 1998)

El mapeo participativo también se lo puede ver como un mecanismo que sirve para investigar y analizar las representaciones mentales del ambiente elaboradas por un grupo humano. Esta herramienta se basa en la reflexión acerca de las relaciones entre seres humanos y la naturaleza, tomando en cuenta su experiencia y conocimiento. Al lograr que las comunidades rurales representen gráficamente el medio que les rodea, el mapeo participativo integra el análisis del territorio (Mascarenhas, 1991:1).

La importancia que tiene el mapeo participativo es que el simple hecho de plasmar gráficamente, ya constituye un dato sobre la percepción del manejo del espacio y sus recursos, que los pobladores tienen sobre los mismos y la confrontación con la realidad, a veces, puede dar resultados con algunas diferencias. Estos también constituyen datos de mucho valor dentro de un proceso de investigación- aprendizaje-acción. En este sentido es de mucha importancia la utilización de las nuevas opciones tecnológicas en lo que respecta a la utilización de fotografía aérea a escalas visibles y los sistemas sofisticados de información geográfica.

### **1.6.1. Características del Mapeo participativo**

Se describirán en detalle las principales características relacionadas al mapeo participativo, tomando en cuenta como unidad de estudio el mapeo de la parroquia de Amaguaña:

Dentro de las principales aplicaciones de esta herramienta se utiliza para:

- Documentar la percepción sobre el manejo del espacio que tienen los pobladores o miembros de una unidad de estudio.
- Identificar y ubicar gráficamente los recursos comunitarios y su descripción por parte de los pobladores locales.
- Facilitar la recolección ordenada de información comunitaria.
- Hacer inventario de infraestructura básica y servicios a nivel local; así como poblacionales y ambientales.
- Documentar parámetros que servirán para la realización de evaluaciones de impacto futuras.

- Para hacer comparaciones sobre el manejo y percepción del espacio y los recursos a nivel de varias unidades de estudio.
- Levantar información censal de forma rápida.
- Revelar conflictos latentes dentro de un territorio.

### **1.6.2. Tamaño del Mapeo participativo**

Respecto al número ideal de personas que deben conformar el mapeo participativo, se trabaja con un grupo de 5-10 pobladores locales ya que a mayor número de participantes nos aleja del pensamiento de los actores como estos fijan sus prioridades.

### **1.6.3. Metodología para elaboración del Mapa participativo**

Mediante el uso de un mapa base y la activa participación de los integrantes previa explicación de la metodología que se utilizara para levantar la información, fuimos guiándolos para obtener una primera versión de la situación de la parroquia de la siguiente manera:

- El primer paso es la explicación detallada del mapa base que incluye información del uso y ocupación del suelo elaborado por el Municipio con sus respectivas ordenanzas. Esta incluye una explicación técnica de las modificaciones sufridas en el territorio en el periodo en que comprende el estudio de esta disertación.
- Establecimiento de los límites de la zona de estudio. Los facilitadores pedimos a los participantes que dibujen los límites geográficos del área de estudio, esto se realizó en mapas impresos en donde se dibujó directamente en papel.
- Después de dibujar el esquema básico de la localidad, los participantes deberán añadir información específica, sobre el uso del suelo ya sea por medio de dibujos, notas o usando cualquier tipo de material. En este caso fue necesario describir la problemática del uso del suelo en la parroquia, ya que esto fue ligado a el trabajo del grupo focal sobre la percepción del uso. Aquí es importante dejar que ellos se sientan dueños de este mapa y que anoten todo lo que les parezca más importante. En caso de que falte algún tipo de información, el facilitador podrá pedirles que la incluyan.

Los puntos que se tomaron en cuenta para la elaboración del mapa fueron:

- Desarrollo industrial
  - Desarrollo residencial
  - Desarrollo agrícola
  - Desarrollo comercial
  - Desarrollo socio-cultural
- Elaboración del mapa en el cual se recogen demandas y necesidades de la comunidad de acuerdo a los temas trabajados en el literal b.
  - Analizar a través de una pequeña presentación los resultados obtenidos en los mapas.
  - Documentar la percepción sobre el manejo del espacio que tienen los habitantes de la parroquia de Amaguaña.

## **CAPITULO II**

### **CONTEXTOS HISTÓRICOS, SOCIAL Y ADMINISTRATIVO DE LA PARROQUIA DE AMAGUAÑA**

#### **2.1. RESEÑA HISTORICA**

El presente capítulo presenta una mirada cronológica del Valle de los Chillos, el cual está ubicado en la provincia de Pichincha, en la subcuenca hidrográfica del río Guayllabamba y es el espacio geográfico en el cual actualmente se ubican 11 parroquias pertenecientes a dos cantones, Quito Distrito Metropolitano y Rumiñahui. En este se describen las particularidades del territorio ancestral denominado Anan-Chillo, su evolución en el tiempo hasta llegar a lo que actualmente se conoce como Amaguaña, su nombre se debe al cacique Amador Amaguaña, que en lengua Kichwa significa la tierra del no morir o la tierra de la vida; su hábitat, habitantes, costumbres, relaciones tanto internas como externas y su desarrollo general pero haciendo énfasis en lo referente al cambio del uso de su suelo debido a la influencia del proceso Administrativo del cantón Quito, evidenciado por la presión de Quito ciudad región. Amaguaña está asentada en las riveras del Río San Pedro y en las faldas de la parte norte del volcán Pasochoa que llega a los 4.255 metros sobre el nivel del mar.

Aproximadamente en el siglo XV, los Quito-Caras, emigraron al Valle de Los Chillos, sobre todo por las bondades del clima y la fertilidad del suelo. Hacia 1460, llegaron desde el Sur del Tahuantinsuyu, los "Mitmakunas" (indígenas desterrados de su tierra cuando se oponían a la conquista incaica) y dividieron a esta región en Anan Chillo o Chillo alto, que es la actual Amaguaña y Urin Chillo o Chillo bajo, que ahora es Sangolquí.

El Valle de los Chillos desarrolló una intensa actividad económica alrededor de la producción del maíz (de grano grande y amarillo) con el cual se alimentó a todo el imperio incaico, utilizando para ello el Camino del Inca o Qápaq Ñan que fue construido durante la invasión incaica y cruzó de Norte a Sur todo el Tahuantinsuyu. El Qápaq Ñan además brindaba facilidades por sus puntos de apoyo logístico y guerreros (los tambos) y organizó económica y administrativamente todo el Imperio.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial define que Amaguaña es Parroquia Eclesiástica desde el 12 de octubre de 1568 y Parroquia Civil desde la

presidencia del Dr. García Moreno en el año 1861, donde La Convención Nacional del Ecuador, el 29 de mayo de 1861 en la “Ley sobre División Territorial” que divide y demarca el territorio nacional, dispone que Amaguaña entre otras 47 poblaciones sean parroquias del cantón Quito, en la provincia de Pichincha.

El Distrito Metropolitano Quito (DMQ) está dividido en nueve zonas administrativas, una de las cuales es la Administración Municipal Zona Los Chillos que es el territorio compuesto por 6 parroquias rurales con diversas composiciones sociales y culturales, niveles económicos bastante polarizados y con varias vocaciones en lo relativo al Uso del Suelo, por lo cual de acuerdo al Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Zona Valle de los Chillos (PPZCH) se pueden encontrar suelos clasificado en: Urbanos, Urbanizables y No Urbanizables. Cada uno de estas clasificaciones con sus respectivas subdivisiones.

En lo referente al Uso del Suelo, rápidamente podemos identificar que la Planificación Territorial para el Valle de Los Chillos es distinta para cada parroquia, presentando usos diferentes entre Conocoto que tiende aceleradamente hacia el urbanismo y Pintag con la mayor vocación y áreas agrícolas y zonas de protección ecológica; en un sentido más general en todas las parroquias del Valle se ha manifestado fuertemente la presión sobre las áreas naturales que se ven afectadas por el desplazamiento de la frontera agrícola hacia cotas no permitidas generando suelo urbano por lo general sin ningún tipo de servicio básico.

Opuestos a esta planificación se encuentran los múltiples esfuerzos, enmarcados sobre todo en el principio constitucional de Soberanía Alimentaria y la realidad social de los moradores ancestrales del Valle de Los Chillos, actores que buscan lograr una distribución más equitativa del recurso suelo, lo cual les permitirá, con el apoyo transparente de los gobiernos locales y ONGs, la obtención de producción excedente con la cual negociar otros bienes y servicios necesarios para mejorar sus condiciones de vida y emprender el largo camino de abandonar la pobreza.

### **2.1.1. La Colonia y la República**

Para comprender la evolución de la parroquia Amaguaña se vuelve necesario iniciar presentando una breve referencia histórica. Así, de acuerdo con lo que expresa José Villarroel (2008) en “Sangolquí: Tierra del manjar de los dioses”, los primeros pobladores

del actual Valle de los Chillos se habrían asentado en la zona de El Inga, que comprendía el actual cerro Ilaló, hasta la parroquia de Tolóntag (11.000 años A.C.) Los pobladores fueron nómadas, cazadores y recolectores. Utilizaron la piedra (obsidiana y chert principalmente) para elaborar puntas de lanza, cuchillos, raspadores, buriles, etc. Más tarde, la zona se fue poblando por varias migraciones de indígenas que por el año 4.500 A.C. comenzaron a desarrollar la agricultura y la cerámica como principales actividades.

Avanzando el siglo XV aproximadamente, los Quitu-Caras, emigraron al valle, sobre todo por las bondades del clima y la fertilidad del suelo. Hacia 1460, llegaron desde el Sur del Tahuantinsuyu, los "Mitmakunas" (indígenas desterrados de su tierra cuando se oponían a la conquista incaica) y dividieron a esta región en Anan Chillo o Chillo alto, que es la actual Amaguaña y Urin Chillo o Chillo bajo, que ahora es Sangolquí. (Villarroel. 2008)

El Valle de los Chillos desarrolló una intensa actividad económica alrededor de la producción del maíz (de grano grande y amarillo) con el cual alimentó a todo el imperio incaico. (Villarroel. 2008)

Un ramal del Camino del Inca (el cual existe hasta ahora) comunicaba a Quito con la población asentada en el Valle de los Chillos. El Camino del Inca fue construido durante la invasión incaica, el cual cruzó de Norte a Sur todo el Tahuantinsuyu y brindaba facilidades por sus puntos de apoyo logístico y guerreros (los tambos) y la organización económica y administrativa de todo el Imperio. El valle de los Chillos estaba comunicado por el Qápaq Ñan tanto por el Sur pasando por Panzaleo (Machachi) y por Uyumbicho, como por el Oriente a través de los caminos que conducían a Píntag, El Inga y Cumbayá. El ramal de El Inga era además una vía hacia los Quijos del Oriente Amazónico. (Villarroel. 2008)

En 1534 en la lucha contra los conquistadores y junto a Rumiñahui muere el cacique Quimbalembo de Chillo al defender su valle. Juan Sangolquí fue el cacique sucesor y uno de los más connotados dirigentes indígenas. (Villarroel, 2008)

Hacia 1559 había en este espacio seis cacicazgos. Estos eran: Uyumbicho, Anan-Chillo (Amaguaña), Urin Chillo (Sangolquí), el Inga, Pingolquí y Puenbo. (Villarroel, 2008)

A principios de la época colonial alrededor de 1580, las órdenes religiosas de la Compañía de Jesús, la Merced y San Agustín, adquirieron extensas tierras en Chillo convirtiéndolas en haciendas. (Villarroel, 2008)

En tiempos de la colonia, la región siguió dedicándose a la producción del "maíz de chillo" (de grano grande y amarillo), por lo cual se lo conocía como "el granero de Quito". (Villarroel, 2008)

Andrés Guamán (2011) en "Sangolqui y el Valle de los Chillos unidad cultural y política" detalla que en el tránsito de la vida colonial se notaron grandes cambios de orden administrativo, los alcaldes eran designados por el Cabildo de Quito, siendo nombrados los naturales más representativos, tal es así que en sesión de 7 de enero de 1594 se nombra a Sangoliquí "En este dicho día se trató por el dicho Corregidor y Cabildo que por cuanto los Alcaldes de Anansaya y Urinsaya (Ananchillo y Urinchillo AGF), que han sido el año pasado de noventa y tres han cumplido un año y es necesario nombrar otros indios que sean tales Alcaldes..., para que lo sean este presente año de mil quinientos noventa y cuatro, con lo cual se dio la vara de tal Alcalde a Don Juan Sangolquí, el cual la recibió y juró en forma de usar bien y fielmente el dicho oficio..." (citado en el Libro de Cabildos de Quito de 1593-1597).

Se llegó a constituir la "hacienda", manejada a través de la encomienda. El territorio de Chillo fue dividido entre los religiosos de la Compañía de Jesús y otros blancos que constan en el registro de propiedades del Cabildo, "los jesuitas manejaron, en la colonia, una hábil política para el enriquecimiento de la Comunidad, adquirieron haciendas enormes, con indios y esclavos, cultivos y ganados, en la mayor parte del Altiplano y en algunas de la costa... Los bienes raíces de los jesuitas, sus haciendas, eran sin disputa los mejores de todas estas comarcas, por la calidad de los terrenos y por lo bien cuidado y administrado de todas ellas: a casa una le sobraba indígenas para el laboreo de los campos en los climas fríos, y negros esclavos para el cultivo de la caña de azúcar en los valles ardientes" (citado en González Suarez, Federico, Historia del Ecuador, Tomo II.). (Guamán. 2011)

En el registro de González Suarez constan seis haciendas y macrofundios en el Valle de los Chillos de posesión de los jesuitas en la Colonia:

- 1) Chillo Compañía con un obraje, mil quinientos dependientes, un batán, dos molinos, tenería y taona de aceites.
- 2) Pilloncoto, daba por término medio cada año siete mil sacos de maíz.
- 3) Loreto
- 4) Don Pedro
- 5) El Salto.
- 6) Pedregal y Villavicencio, iniciaba en Sangolquí y limitaba con las Selvas trasandinas, tenía la hacienda 8000 vacas y 20000 ovejas, se recogía 1000 arrobas de lana al año.

En el período pre independentista e independentista Sangolquí y el resto del Valle fueron parte del poderío capitalista colonial de los jesuitas. Más fue en 1767, año en el que Carlos III los expulsa con el fin de incrementar el ingreso de la Corona. (Guamán. 2011)

Esta expulsión permitió la adquisición de estas propiedades a particulares, por eso Juan Pío Montufar, Primer Marques de Selva Alegre adquiere esta propiedad y continúa con el obraje y las actividades agrícolas predominantes de la época. Cabe anotar que su hijo Juan Pío Montufar y Larrea, Segundo Marques de Selva Alegre, un masón iniciado por Eugenio Espejo en la logia neogranadina Arcano Sublime de la Filantropía, con influencia de las logias Lautarinas, más tarde funda la logia Ley Natural, en la que Montufar es Venerable Maestro, y se presume sus trabajos los realizaban en la Hacienda Chillo Compañía siendo el 25 de diciembre de 1808 donde confabulan de modo simbólico para gestar aquel memorable 10 de agosto de 1809. (citado y resumido de: Núñez Sánchez, Jorge, El aporte masónico al estado republicano). (Guamán Freire, 2011)



Figura 4. Amaguaña en Colonia

Otro de los lugares de trascendencia dentro de tierras de Chillo es la hacienda “La Herrería” propiedad de Camilo Ponce padre, quien no conforme con el gobierno “progresista” de Luis Cordero Crespo confabula con conservadores y liberales después del trágico acontecimiento de la venta de la bandera. Su fin y el de sus aliados los liberales católicos y los conservadores era hacerse del poder, sin embargo ya se venía gestando un movimiento “montonero” en la costa. Después de una crisis política que duro casi 2 meses se proclamó la revolución liberal del 5 de junio de 1895 que dio inicio a una época progresista liderada por un masón convencido, Eloy Alfaro. (citado en Ayala Mora, Enrique, Historia del Ecuador, Tomo X.) (Guamán Freire, 2011)

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial define que Amaguaña es Parroquia Eclesiástica desde el 12 de octubre de 1568 y Parroquia Civil desde la presidencia del Dr. García Moreno en el año 1861, donde La Convención Nacional del Ecuador, un el 29 de mayo de 1861 en la “Ley sobre División Territorial” que divide y demarca el territorio nacional, dispone que Amaguaña entre otras 47 poblaciones sean parroquias del cantón Quito, en la provincia de Pichincha. (GAD Amaguaña. 2012).

La fuente antes mencionada narra que durante la época colonial los habitantes de la zona realizaban actividades de mitas, obrajes y encomiendas, posteriormente, de acuerdo al

libro Quito comunas y Parroquias Don Amador Amaguaña pasó a ser el cacique de la zona. Originalmente los aborígenes que habitaban estas tierras se asentaron en lo que hoy son los barrios de Cuendina, Yanahuayco y Carapungo, entendiéndose que el jefe ocupó un lugar privilegiado en la parte más alta que es Carapungo. Se puede afirmar esto, por el hallazgo de osamentas, vasijas de barro, herramientas, hachas de piedra, pequeños amuletos de oro y plata, los mismos que datan de la antigüedad y pertenecían a gente con rasgo superior a los demás. (GAD Amaguaña. 2012).

Finalmente y tomando en consideración que la fuente de consulta es el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Amaguaña se acepta que el nombre de la parroquia tiene su origen en la lengua quechua AMA: Negación y WAÑUNA: Morir, Amaguaña se traduce entonces como la tierra de vida. Este apelativo responde básicamente a la presencia de vertientes en la zona, las cuales fueron conocidas desde épocas del Reino de Quito y durante el periodo incásico eran visitadas frecuentemente por el Inca en busca de sanación, la vertiente más importante es Cachaco. (GAD Amaguaña. 2012).

Para ampliar el conocimiento, vale mencionar que numerosos datos se han vertido con el nombre de Amaguaña, algunos de ellos hipotéticos, en consecuencia, todavía sujetos a investigaciones de nuestra historia, entre leyendas y otros con diversos argumentos. Según E. Moreno Yáñez nos dice: "Grin Chillo" conformaría la parte septentrional del Valle de los Chillos y "Anan Chillo" la parte meridional, datos estos que concuerdan con la toponimia actual, ya que la parroquia principal de la parte norte de Sangolquí y la del sur, Amaguaña, parecen ser epónimos de sus respectivos caciques: Amaguañuy, cacique de esta zona, y Sangoquiza, cacique de Sangolquí. (GAD Amaguaña. 2012).

Con seguridad el nombre de Amaguaña se conocía desde el año 1559, pues ya había un grupo de indígenas con ese nombre, por ello que Fray Agustín Moreno en el folleto titulado "Cien preguntas sobre los orígenes Franciscanos", escribe: Los aillus de Cusibamba, Chambo, Punín, Tancoa, Luisa, Calpi, Tisaleo, Yuracailuy, Alomalisa, Sigcho, Atusuyo, Caranqui, Mira, Otavalo, Panzaleo, Machachi, Chillogallo, Guayllabamba, Amaguaña, Tangay, Naura, de los Puruháes y Cangas empezaron ese año de 1559, a ser adoctrinados por los franciscanos. (GAD Amaguaña. 2012).

Un dato importante encontramos en la revista "Centros Municipales de Formación Artesanal", sobre los primitivos habitantes de la zona de Amaguaña. "Con la llegada de los

Imbayas hasta Alangasí, se establecieron los Panzaleos, Uyumbichos, Caras y Quitus en este sector, ...". (GAD Amaguaña. 2012).

Ya en los primeros años de vida de esta población, y con la llegada de los españoles, se le denomina doctrinas de Amaguaña, con sus moradores (blancos), entre ellos Pedro Ampudia, hijo del fundador de Quito; Correas, Gálvez, Muñuscas, Gallardos, Villacís, Trujillos. (GAD Amaguaña. 2012).

Amaguaña como entidad parroquial y todo lo que ello configura en lo jurídico-administrativo, social y político, proviene de los primeros años de la colonia, cuando se crearon las reducciones o doctrinas. Es precisamente la doctrina establecida en Anan Chillo incaico, dirigida por los Domínicos fundada el 12 de octubre de 1568, lo que se convertiría en la parroquia de Amaguaña desde un punto eclesiástico. (GAD Amaguaña. 2012).

"Los seis cacicazgos ubicados en los valles de Chillo y Tumbaco y que corresponden a los pueblos de Uyumbicho, Anan Chillo (Amaguaña), Urin Chillo (Sangolquí), El Inga, Pingolquí y Puenbo, aunque variables en el tamaño, muestran estructuras sociales uniformes. En el interior de cada uno es el cacique un nexo económico centralizador, cuyos ingresos se derivan del trabajo de los 'yana', de la labor de las mujeres adscritas al hogar cacical, de las familias indígenas de servicio y del 'tributo' de los súbditos. Este último consistía en la entrega de la fuerza laboral con el fin de cultivar los campos de maíz adscritos a los caciques, ayudarles a la construcción y reparación de sus casas, traer leña y otras actividades. Entre los especialistas, los comerciantes (mindalaes) y cazadores ofrecían a los caciques productos acordes con su profesión. (GAD Amaguaña. 2012).

Podría afirmarse, por lo tanto, que los curacas recibían de sus súbditos el trabajo necesario para el mantenimiento del centro cacical, los productos naturales no modificados por el trabajo humano y las primicias del maíz, considerado como el producto más importante. Cada uno de los principales enajenaba, además, ciertas familias para el servicio de la casa del régulo, costumbre que correspondería a los turnos de trabajo conocidos en el Incario como 'mita'. (GAD Amaguaña. 2012).

La fuerza laboral permanente al servicio directo de los caciques estaba constituida por las mujeres y por los yanas. Al parecer, los señores eran poliginias y disponían de la energía laboral de varias mujeres, las que llevaban a cabo las labores domésticas, incluido

el importante trabajo de hilar y tejer. La clase social más baja estaba formada por individuos cuya libertad personal estaba restringida, los 'yanas', cuya posición social podría compararse a la de los siervos europeos, aunque se ignoran los datos de su procedencia y acerca de las posibles causas originarias de este estatus (Salomón 1980:139-190). Documentos como la “Visita y numeración de los pueblos del valle de los Chillos”, permiten reconstruir, en gran parte, la ideología del cacicazgo. (GAD Amaguaña. 2012).

Además de la idealización del señor como áspero y vehemente, y en épocas preincaicas, aún con jurisdicción sobre la pena capital, aparece la asociación entre los mandatarios étnicos y la abundancia de medios de subsistencia expresada en términos de una generosidad institucionalizada. Según el arquetipo ideal, la casa del gobernante étnico era un centro simbólico, no sólo de actividad política, sino también de un orden cósmico, por lo que la residencia cacical era diseñada, construida y reparada según cánones ceremoniales. Aun en las viviendas humildes era evidente la expresión de una armonía sagrada, pues sus puertas se abrían frecuentemente hacia el oriente para facilitar el ritual solar matutino, expresión que en las residencias de los nobles era más elaborada. Además de los objetos o sitios sagrados (las 'huacas'), la propia vivienda cacical parece haber sido generalmente el lugar principal de la actividad ceremonial. La familia cacical fue invariablemente la más grande de la comunidad. Todavía en 1559, la familia de Don Amador Amaguaña, cacique de Anan Chillo, congregaba un total de 42 personas, todas aparentemente parientes suyos, proporción que puede aplicarse a los otros casos. Parecía que en el pensamiento aborígen, la posibilidad de agrupar una gran parentela fuera símbolo de alto prestigio, diametralmente opuesto a la existencia del individuo más o menos desconectado y solo, considerado como 'huajcha', es decir como huérfano y pobre (Salomón 1980: 196 y ss.)." (GAD Amaguaña. 2012).

El maíz es el cultivo más importante, hay pues bases suficientes para reafirmar lo conocido por todos: el Valle de los Chillos ha sido la tierra del maíz desde la época de los aborígenes pre-incásicos. El maíz de Chillo, fue siempre famoso. Es así como la bandera de Amaguaña tiene 2 franjas horizontales, donde amarillo simboliza el maíz y celeste representa el cielo puro y limpio, y las aguas de sus ríos. (GAD Amaguaña. 2012).

## **2.1.2. El Cantón Quito y la Planificación**

### **2.1.2.1. El Plan Jones de 1944**

En un contexto de expansión urbana de Quito, a inicios de los años 40 se formula el primer Plan Piloto de Quito. Alfonso Ortiz Crespo (2001), ubica históricamente ése primer esfuerzo regulador:

“Hacia 1940, el espacio urbano de la ciudad estaba claramente dividido en clases sociales: el sur, con la estación de ferrocarril, atrajo un incipiente parque industrial y este al proletariado y a una escasa clase media; el centro continuaba como eje administrativo y comercial de la ciudad, con una amplia población de clase media, y el norte albergaría a la burguesía en sus nuevos barrios. Esta división se consagró pocos años después con el primer plan regulador de la ciudad, que buscaba definir su futuro.

Con la expansión de la ciudad, la ocupación del espacio urbano pasó de concéntrico, en la antigua ciudad, a lineal, condicionada por las limitaciones topográficas, creciendo especialmente hacia el norte. En síntesis, el plan elaborado por el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Odriozola entre 1942 y 1944, pretendía un espacio urbano de expansión 4,5 veces superior al existente (975 ha) y una población de 700.000 habitantes para el año 2000. Se propuso la división funcional de la ciudad a partir de tres actividades fundamentales: vivienda, trabajo y esparcimiento, correspondientes con la configuración espacial de la ciudad: obrera-sur, media-centro y residencial-norte; la definición de un nuevo centro administrativo y centros funcionales religioso, comercial, administrativo, universitario y deportivo, relacionados entre sí a través de grandes arterias viales, y una importante asignación de espacio libre para los centros, el esparcimiento y el desarrollo de las vías.

A pesar de que el plan no pudo ejecutarse cabalmente por su alto costo, debido a la enorme proporción de áreas públicas destinadas al equipamiento, sus directrices generales configuraron la ciudad por el siguiente medio siglo.” (Ortiz C., Alfonso. 2001).

“Lo rural” no mereció para entonces la atención del urbanista uruguayo.

### **2.1.2.2. Plan Director de Urbanismo de 1967**

Desde 1963, el Municipio de Quito decide impulsar un conjunto de estudios para formular un nuevo Plan Director, dado que “el Departamento encargado de la gestión del control y ordenamiento de la ciudad, ha trabajado sin un instrumento guía puntual de sus

actuaciones. La ciudad crece al ritmo de la presión de los intereses privados” (Municipio de Quito, 1967)

En el marco de este Plan, se formula el Plan Piloto Regional, un esfuerzo por mirar a Quito como “región”. Sin embargo, el tratamiento que en ése Plan Regional se da a los espacios rurales sigue siendo en función del polo urbano.

Antes de definir algunos de los lineamientos del Plan Regional se parte del siguiente diagnóstico:

“La conveniencia indiscutible de partir de un análisis de coronas de influencia teórica, tanto regional – política, como regional – económica y social de radios inmediatos y de influencia del territorio nacional, nos ha llevado al establecimiento de un expediente básico en población, industria y trabajo, infraestructura rutera, equipamientos educacionales y zonas de turismo y vacacionales (...). Las condiciones sanitarias en que viven los pueblos aledaños a Quito, son las culpables del deprimente panorama que nos dan los gráficos de pirámides de edades analizadas en diferentes sitios.

Tasas de crecimiento que van desde el 0,7% al 1%, mortalidad y natalidad en relación negativa en la mayoría de los casos. Una alta tasa de mortalidad infantil y casi ausencia de población de 10 a 15 años, por la succión de Quito y la sumisión de esta población a las condiciones de sub-empleo. Ausencia de hombres en la mejor etapa de su vida activa (18-35) por falta de fuentes de trabajo. Reaficamiento de un gran porcentaje de hombres sin ocupación conocida en edades dentro aún del margen de la población activa, con miserables ingresos provenientes de la explotación de minifundios. Incremento notable y siempre en tendencia creciente de indigentes tanto en los pueblos como en la gran ciudad. Vida media de la población que no llega a los 50 años.” (Ibíd.)

A partir de esos elementos se plantea una “reestructuración regional en todos sus aspectos y la planificación conjunta de la región de Quito con su polo urbano.” Se definen entonces a continuación un conjunto de lineamientos para los espacios rurales:

“Desde el punto de vista del ‘hábitat’ se pretende vocacionar una gran área en el Valle de Cumbayá, para el asentamiento de grupos humanos pertenecientes al secundario y terciario que en el momento actual realizan éxodos diarios desde Conocoto, Sangolquí, El Quinche y las poblaciones nor-orientales hacia Quito en porcentajes en relación a su población que sobrepasa a veces el 7%.

El asentamiento de grupos humanos se realizaría siguiendo orígenes espontáneos, sobre el cruce de la vía principal (interoceánica y vía existente) entre Conocoto y Cumbayá.

La política de la habitación para las poblaciones vecinas a Quito, dentro de una corona de influencia económico –social, que sobrepasa en muchos casos la delimitación política se ha establecido luego de estudios de poblaciones parciales tomadas como muestra. Tales por ejemplo: Pomasqui, Conocoto, El Quinche, etc.

El problema inmediato es llegar al equilibrio de la población afincada en los diversos centros poblados y cabeceras cantonales dentro de la limitación adoptada, para impedir el éxodo migratorio hacia la Capital. En este sentido se puede recomendar:

- Elevar el porcentaje de la población primaria de pueblos circunvecinos hasta llegar a obtener un 30 a 40% de los activos y, posterior orientación de la actividad agrícola hacia la industria de transformación de productos y formas de comercialización estables que otorguen seguridad de ingresos a estas poblaciones.
- Reafirmar las vocaciones actuales de determinados núcleos, tendiendo a una especialización, que posibilite calificación de mano de obra y seguridad de empleo.
- Implementar programas de explotación agraria; mediante facilidades de arrendamiento, donación, crédito, etc. Formación de cooperativas agrícolas, industriales, comerciales, etc., a diversos niveles.
- Incremento de servicios de transporte y población ocupada en esta rama, previa la creación de la infraestructura de rutas (...).

El apuntalamiento de la población secundaria del Valle se hará mediante la creación de una zona de vocación eminentemente industrial que deberá cumplir las siguientes calificaciones:

- Agua en abundancia.
- Vías de comunicación terrestre: ferrocarril y ruta, que aseguren la ligazón entre fuente de materia prima, comercios de elaborados y facilidad de desplazamiento de la mano de obra.

- Energía eléctrica a bajo costo de producción y conducción.
- Terrenos sensiblemente planos, y mano de obra a no más de 3 Km.”

Se deja señalado que: “la línea del ferrocarril del norte, tendrá una terminal de servicio a la industria, entre Conocoto y Guangopolo. La misma vía con un ramal que cruzará los Dos Puentes y a la altura de Nayón, dará acceso a la terminal del caso industrial norte de la ciudad. La vía asfaltada con las mismas características que la actualmente sirve al Valle de Los Chillos, atravesará con un ramal de mejores características la zona industrial propuesta. Las represas actuales (río San Pedro) más los programas que están en desarrollo, cumplirán con las necesidades de fuerza eléctrica y aducción de agua.

La mano de obra, será cubierta con los asentamientos propuestos y los que se lograrán en el futuro, a los que se sumará la zona de viviendas existentes en las faldas de Puengasí y sobre Cumbayá.

El equipamiento regional de servicios, está compuesto por el hospital regional que junto con el hospital de servicios de la zona norte se han ubicado marginalmente al recodo exterior oriental en terrenos de la antigua hacienda Farsalia.

Un capítulo importante en el estudio vocacional de suelos regional, es el que se refiere al establecimiento de centros de turismo, zonas vacacionales y zonas de cura ubicados en algunos sitios ya existentes, tratándose entonces de una de reafirmación de asentamientos dados; otros en nuevas afectaciones que ocuparán la zona oriental a Quito, hacia las faldas del Ilaló, por su riqueza en recursos de aguas termales y mineralizadas.

La vía oriental, marginal al perímetro de aglomeraciones de Quito, tiene dos puntos de contacto por ruta con el Valle: el primero, en el sur a la altura de Luluncoto, con destino a los Chillos; y, el segundo en el norte mediante la vía que va hacia Calderón. Estos dos lados menores de un rectángulo vial, se complementarán con una vía que unirá Calderón y Guangopolo, pasando por Cumbayá. Este gran rectángulo viario estará dividido de este a oeste por la vía Interoceánica que, arrancando en Quito a la altura de los Dos Puentes, atraviesa Cumbayá para penetrar en el Oriente ecuatoriano.

Este servicio circulatorio, se complementará en lo que se refiere a equipamiento regional con las terminales terrestres y aérea de las que se habla en el Plan Director de Urbanismo para la Ciudad.”

Los aspectos reguladores del Plan Director de Urbanismo fueron instrumentalizados normativamente por la Ordenanza Municipal 1.165 del 27 de julio de 1967. Ésa Ordenanza, más adelante tendrá algunas reformas, instrumentalizadas mediante las siguientes ordenanzas: 1.291, 1.353 y 1.397.

### **2.1.2.3. La Ordenanza Municipal 1353 de 1971**

Se destaca esta Ordenanza por dos razones funcionales al presente estudio:

- a) Porque, a pesar que en el Plan Director de 1967 se advertía respecto a que “la ciudad crece al ritmo de la presión de los intereses privados”, esta Ordenanza se dio como parte de la funcionalización de la administración municipal de entonces a los intereses del capital inmobiliario (en este sentido resulta de interés revisar el acta del Cabildo capitalino de la sesión realizada el día jueves 22 de abril de 1971).
- b) Porque, como se verá al revisar el texto de la Ordenanza, se establece un criterio para dividir al Quito urbano del Quito rural. Resulta llamativa la consideración de que el área urbana es “aquella que está comprendida dentro de los límites fijados por la línea que determina la cota de abastecimiento de agua potable”.

Por la importancia que tiene esta Ordenanza para comprender los cambios en la gestión municipal del territorio, se transcribe de forma textual el articulado correspondiente:

“Art. 4. Se considera ÁREA URBANA DE QUITO a aquella que está comprendida dentro de los límites fijados por la línea que determina la cota de abastecimiento de agua potable. Al área así delimitada, se incorporan también aquellos sectores desarrollados actualmente; Toctiuco Alto – El Salvador; Las Casas – Pambachupa – Comuna de Santa Clara de San Millán y Bellavista Alta de acuerdo con el plazo anexo, en los cuales la provisión de agua potable se autorizaría como parte del proyecto Pita – Tambo.

Art. 5. Área Suburbana de Quito es aquella comprendida entre los límites del área urbana definida en el artículo anterior y el límite de expansión de la ciudad a treinta años, fijados por el plan director urbano en la Ordenanza 1165, de acuerdo con los planes anexos. A esta área así delimitada se incorporan las franjas de terreno de 1 km. de ancho, o

sea 500 metros medidos a cada lado del eje de las carreteras o caminos principales que unen el área suburbana de Quito, con los centros poblados inmediatos, de acuerdo con los planos anexos; y que se denominan “Corredores de Desarrollo”.

Art. 6. El desarrollo del área suburbana de Quito estará sujeta a lo que establece la Ordenanza 1165, sus reformas y sus Reglamentos anexos.

Art. 7. En el área suburbana de Quito y en los Corredores de Desarrollo el fraccionamiento de la tierra podrá destinarse únicamente a huertos familiares y parcelas agrícolas; y excepcionalmente para urbanizaciones, a condición de contar con servicios de agua potable y de alcantarillado.

Art. 8. Hasta que se disponga del Plan Director de cada parroquia rural, se considera área urbana de las mismas, aquella en la cual se ha concentrado el crecimiento físico y demográfico, dando por resultado un sistema de edificación y de acuerdo con los planos anexos. El fraccionamiento de la tierra en el área así delimitada se sujetará a las disposiciones de la Ordenanza 1009 y sus reformas.

Art. 9. El área suburbana de las parroquias rurales se delimita provisionalmente, entre el límite del área urbana de la parroquia rural y una circunferencia de radio igual a 2 Km., cuyo centro se encuentra en la plaza o parque principal de la parroquia rural de que se trate. El fraccionamiento de tierra en estas áreas podrá destinarse a parcelas populares, fincas vacacionales, huertos familiares y parcelas agrícolas.

Art. 10. Área Rural es aquella que no está incluida en las anteriores clasificaciones. En estas áreas, el fraccionamiento de la tierra permitirá, únicamente, para parcelas agrícolas.

Art. 11. Parcelas populares son aquellas destinadas a programas habitacionales. (...)

#### **2.1.2.4. El Plan Regulador de 1973**

Este Plan fue elaborado por la oficina de Área Metropolitana del Departamento de Planificación del Municipio de Quito, contando con apoyo de un equipo técnico estadounidense contratado por la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, USAID.

El Plan tiene una importante base de investigación social y técnica y, representa un primer esfuerzo de conceptualización de Quito como región. En cuanto a lo “rural”, el Plan hace constataciones como las siguientes:

“La complejidad y diversidad cada vez crecientes de las funciones de Quito, como centro poblado, burocrático, industrial, comercial y de servicios, que dan como resultado el que adquiera jerarquía de centro de decisiones, producción y consumo.

La necesidad de espacio físico que deriva directamente de lo anterior y que conduce a la ampliación de los límites urbanos que virtualmente hace crecer la ciudad, tomando tierras de otros cantones y de sus propias parroquias rurales...”

Con respecto a la relación de Quito con el mundo rural, el documento señala que:

“Quito no obtiene mayor ventaja por su calidad de centro de influencia, al contrario se producen efectos negativos derivados sobre todo de la imposibilidad de crear fuentes de trabajo suficientes y de ofrecer el equipamiento y los servicios necesarios, al igual de lo que ocurre con cualquiera de las poblaciones de la región, de acuerdo a su escala respectiva, para la población que se concentra en el centro motriz de un área como la descrita.”

Se señala que “el hinterland agrario de Quito, abarca zonas que van más allá de los límites provinciales; en este sentido, el aprovisionamiento de la capital en productos agropecuarios es muy significativa, pues cerca del 50% de dichos productos, provienen de fuera de la provincia.”

Se plantea la necesidad de establecer una delimitación e integración económica metropolitana, precisando la zona de influencia de Quito en su macro escala.

## **2.2. CARACTERIZACIÓN SOCIAL**

### **2.2.1. Ubicación del lugar según la división política administrativa**

#### Situación Geográfica

Amaguaña es una parroquia rural del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, República de Ecuador, se encuentra situada al sur de la Hoya de Quito, geográficamente en el Valle de Los Chillos, a unos 2 683 metros sobre el nivel de mar, a

una longitud Oeste de 78o 30' 14" y latitud Sur 00o 22' 22", con un clima promedio entre 17 y 18oC, aproximadamente, está asentada en el margen derecho del río San Pedro y en faldas de la parte norte del monte Pasochoa, que tiene una altura de 4 224 metros sobre el nivel del mar. La superficie aproximada de la parroquia es de 62,11 km2.

#### Extensión y límites

Aproximadamente su extensión es de 60 km2. La cabecera parroquial ocupa 187,40 Ha. Limitada al Norte con la parroquia de Conocoto, al Sur de la parroquia de Uyumbicho (cantón Mejía), al Este con el cantón Rumiñahui y al Oeste la parroquia de Uyumbicho, Cutuglagua y DMQ.

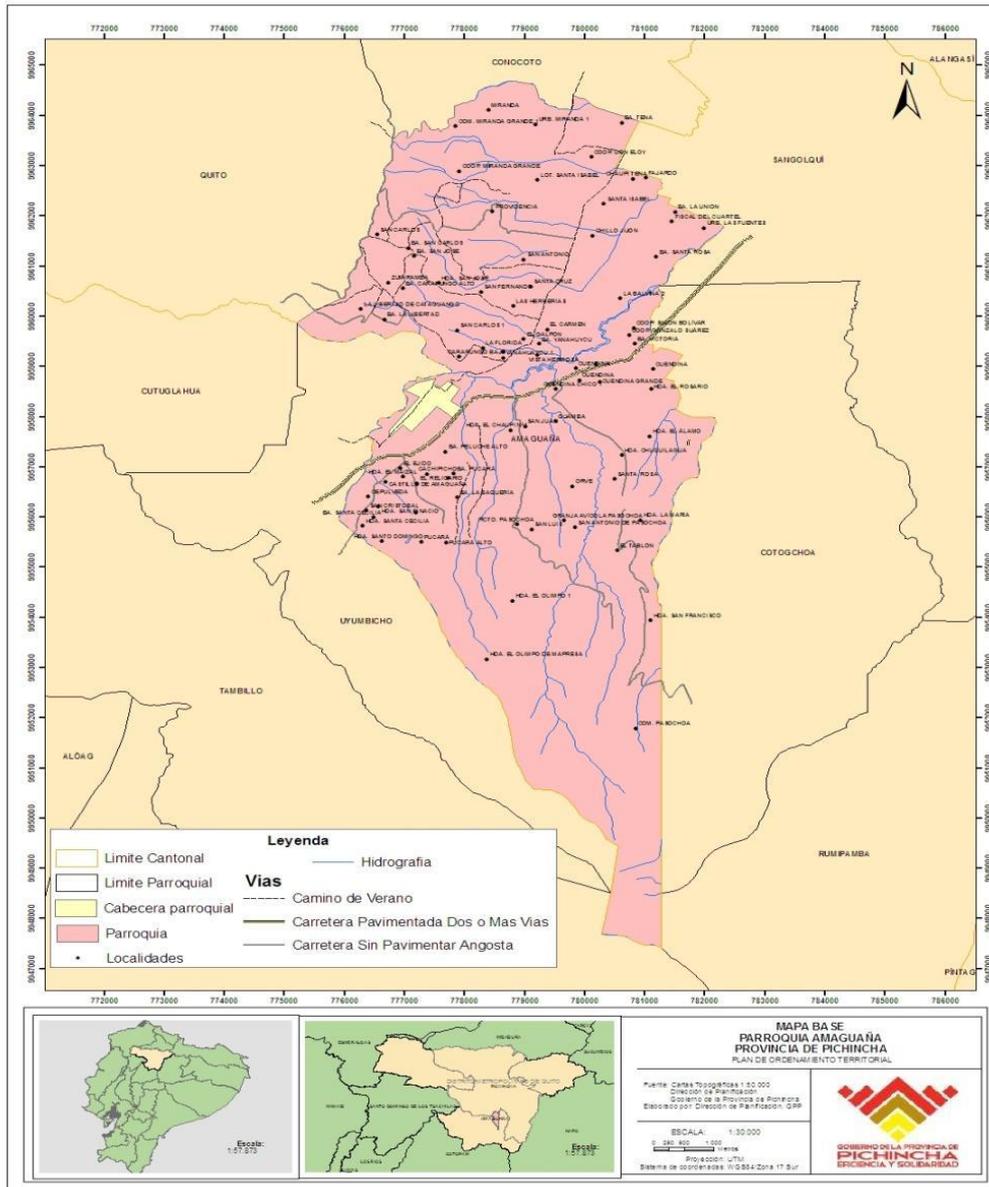


Figura 5. Mapa base de la Parroquia de Amaguaña  
 Fuente: GAD Provincia de Pichincha. PDOT 2012-2022

## 2.2.2. Características geográficas, morfológicas y ambientales

### Topografía

La zona de Amaguaña se caracteriza por la presencia de dos regiones naturales, cada una con sus propias características:

La primera al norte de la población forma un triángulo que bordea un costado del río San Pedro donde se halla la depresión del Cachaco, donde se encuentra el curipogyo de aguas medicinales.

La segunda, al sur, se extiende una inmensa planada de El Ejido, donde la abundante infiltración de agua sirve como lugar de pastoreo de animales: vacuno, caballar, porcino, etc., de los comuneros de este barrio.

En cuanto a la calidad de los suelos Paola Silva los define como:

“Ricos en potasio, constante humedad provocada por la presencia del río San Pedro y sus afluentes menores (Santa Clara, San Nicolás, etc.) y el abono obtenido en la gradación de los desprendimientos andinos que han fertilizado asombrosamente las áreas de cultivo” (Silva, 1980).

### **Geología – Geomorfología**

Todas las rocas aflorantes son plio-cuaternarias, un sesenta por ciento del mapa (parte de la ciudad de Quito y valle de los Chillos que se extiende al este), está cubierto por Cangahua (ceniza). A veces la geomorfología del terreno pre-cangahua está preservada, y en ciertos casos es posible fijar un contacto cubierto debajo de la Cangahua.

Tabla 1. Descripción Geológica

FORMACIÓN	DESCRIPCIÓN	SUPERFICIE Km <sup>2</sup>	%
Cangagua	(Ceniza, lapilli de pómez)	20,3709	32,79
Cangagua	(Depósito lagunas de ceniza)	0,8777	1,41
Andesita, piroclastos;	Cangagua sobre depósitos coluviales; sobre sedimentos Machángara; Depósito aluvial, coluvial, depósitos laharíticos; terrazas indiferenciadas	40,8674	65,79
<b>TOTAL</b>		62,12	100,00

Fuente: GAD Provincia de Pichincha. PDOT 2012-2022

### **Geomorfología**

El territorio parroquial, presenta la formación geológica Cangahua (Cuaternario) “depósito de toba y ceniza y con una litología constante sobre todo el terreno”

Tabla 2. Descripción Geomorfológica

TIPO	TIPO DE SUELO DESCRIPCION	SUPERFICIE Km <sup>2</sup>	%
Miscelaneos	Misceláneos de diferentes naturalezas. Es decir, sectores en los que no hay o bien es incipiente. También puede tratarse de sectores inaccesibles con pendientes muy pronunciadas en los cuales los suelos son de escaso desarrollo.	10,52	16,9
Inceptisol	Son suelos jóvenes poco desarrollados en la que es comienzo o principio del desarrollo del perfil es evidente. Más habituales en los climas húmedos existen desde el ártico hasta el trópico. La vegetación nativa suele ser bosque.	6,53	10,5
Mollisol	Suelo tipo molisol en un 65,91%, que son suelos oscuros y suaves que se han desarrollado bajo una vegetación herbosa; horizonte superficial rico en humus, que es rico en calcio y en magnesio.	40,9	65,9
Islote	Área urbana consolidada; en proceso de urbanización; cuerpo de agua; ríos dobles.	4,1	6,6
<b>TOTAL</b>		<b>62,12</b>	<b>100,00</b>

Fuente: GAD Provincia de Pichincha. PDOT 2012-2022

### Clima

El clima es característico de la zona interandina, ecuatorial húmeda, en particular Guangopolo, Conocoto, Alangasí, La Merced, Pintag y Amaguaña.

La pluviosidad media anual se encuentra en 1.208 mm presentando un régimen de precipitación que corresponde a una distribución de tipo Andino; por lo tanto este régimen responde a factores de naturaleza orográfica y por la presencia de la Cordillera de los Andes.

En la parroquia su periodo lluvioso es todo el año, siendo las más altas precipitaciones en marzo y abril; en menos intensidad en los meses de julio y agosto; concluyendo con precipitaciones constantes ascendentes de septiembre a diciembre. Las intensidades más altas registradas están en el orden de los 160-155 mm, “con vientos

moderados con velocidades medias entre 3 y 4 m/s dirección predominante norte15”. Información analizada en un periodo del 1990 al 2009, datos proporcionados por el INAMHI. Estación Uyumbicho.

### 2.2.3. Los Recursos Naturales y el Territorio

#### Recurso Agua

El territorio parroquial cuenta con un importante potencial hídrico, dado por sus numerosas vertientes superficiales-subterráneas, acequias y la presencia del Río San Pedro, el mismo que es el principal recurso hídrico de la parroquia.

El recurso hídrico de la parroquia, se encuentra en la Demarcación Hidrográfica de Esmeraldas, ubicada en la Microcuencas del Sistema 06 (Esmeraldas); Cuenca 12 (Esmeraldas); Subcuenca 04 (Guayllabamba) y Microcuenca 01 (Río San Pedro) 12. De allí que los 62 1052 km<sup>2</sup> del territorio de Amaguaña, forman parte de la micro cuenca del Río San Pedro, territorio que a su vez posee la siguiente red hídrica:

Tabla 3. Cuencas Y Microcuencas

MICROCUEENCA	SUPERFICIE Km <sup>2</sup>	%
Drenajes menores	21,4960	35
Q. Saguanchi	2,0044	3
Q. Suruhuaycu	4,1569	7
Q. Cañari	16,0637	26
Q. San Nicolás	0,9175	1
R. Capelo	16,2866	26
R. Santa Clara	0,6494	1
R. El Salto	0,5577	1
<b>TOTAL</b>	<b>62,1052</b>	<b>100</b>

Fuente: GAD Provincia de Pichincha. PDOT 2012-2022

#### Riego

El río San Pedro desempeña un papel muy importante en la economía agrícola, ganadera, industrial, pesquera, etc., de la parroquia. En los últimos años este río se ha

convertido en una fuente de infección, por la contaminación que causan las fábricas instaladas en sus márgenes. Las vertientes que bañan el Valle de Los Chillos son:

- Entre el Cotopaxi, el Sincholagua y el Rumiñahui se forman los ríos Pedregal y Pita que unidos descienden al Valle de Los Chillos, dejando a la izquierda al Pasochoa y a la derecha al Sincholagua.
- El río de consideración de este valle es el río San Pedro que baja del Valle de Machachi con el nombre de Curiquingue, recoge las aguas de las quebradas de las faldas del Iliniza y de algunos nudos de Tiopullo y entra cerca del puente de Jambelí, en el plano de Machachi a 2900 metros, donde recibe algunos pequeños afluentes del Rumiñahi, del Pasochoa y de otros pequeños del lado occidental de las faldas de El Corazón y de El Atacazo.

### Patrimonio Natural

La naturaleza del sector define varios espacios del patrimonio de la parroquia, entre otras resaltando más de cuatro hectáreas del parque Ecológico Cachaco que es un área de conservación del agua; Bosque Metropolitano del Sur y sector del Pasochoa; La Balvina, San Carlos, Cataguango, Nuevo Horizonte y Carapungo, refugios de vida silvestre y especies de plantas nativas, con formaciones vegetales diferentes resaltando entre otras, cedro andino; nogal, guarango, etc. El 14,55% del territorio de áreas protegidas son de propiedad particular.

Tabla 4. Reservas Ecológicas

AREAS PROTEGIDAS Y BOSQUES PROTECTORES		
NOMBRE RESERVA	LOCALIZACIÓN	SUPERFICIE
Parque Ecológico Cachaco	Puente Río San Pedro	4 Ha.
<b>PROTECCION:</b>		
<b>FLORA.</b> Arrayán ( <i>Myrciastes hali</i> ); Cedro ( <i>Cedrella</i> sp.); Chilca ( <i>Baccharis</i> sp.); Chuquiragua ( <i>Chuquiragua</i> sp.); Colca ( <i>Miconia</i> sp.); Lecherillo o cauchín ( <i>Euphorbia</i> sp.); Mora ( <i>Prunus</i> sp.); Mortiño ( <i>Vaccicum</i> sp.); Pumamaqui ( <i>Oreopanax</i> sp.); Suro ( <i>Chasquea scandens</i> ); Trébol ( <i>Lupinus</i> sp.); Valeriana ( <i>Valeriana</i> sp.).		
Parque Metropolitano del Sur		Límites Av. Simón Bolívar y Lindero Parroquias Conocoto y Amaguaña
<b>PROTECCIÓN:</b>		
En su interior alberga aproximadamente 1200 especies vegetales y diversidad de aves, mamíferos e insectos de múltiple y exótica apariencia.		

Fuente: GAD Provincia de Pichincha. PDOT 2012-2022

## **Vegetación**

La principal vegetación constituyen los pastos, la agricultura, ganadería y hortalizas; los pastizales que se desarrollan, son sembrados por los ganaderos espontáneamente, formando potreros de hierba verde que sirve de alimento para el ganado. Tiene una gran fama nacional e internacional el maíz del Valle de Los Chillos, pero también se cultiva a gran escala papas, cebada, trigo y algunas leguminosas. En las estribaciones del Pasochoa, formando manchas negruzcas que contrastan con cultivos de cereales y pajonales, hay vegetación especial llamada matorral o chaparro, a cuya sombra se desarrollan los musgos, helechos, hongos y en especial los mortiños.

### **2.2.4. Servicios básicos, infraestructura y equipamiento del territorio**

#### **Servicios Básicos**

Estos datos sobre servicios básicos, provienen de talleres recreacionales y educativos, entrevistas aplicadas en la comunidad, información de las representaciones locales de los Ministerios de Educación y Salud, e información secundaria existente en la Junta Parroquial que cuentan con escasa información local.

#### **Energía, Agua y Alcantarillado**

Muy pocas familias cuentan con algún tipo de generador eléctrico que funciona. Así mismo no todos tienen un sistema de conducción de agua saludable. Las familias se abastecen de agua de las vertientes, existe dotación de alcantarillado. También poseen tratamientos del agua es decir agua potabilizada, pero es muy difícil que todos accedan a estos servicios ya que muchos barrios de Amaguaña se encuentran fuera del perímetro rural es decir cerca de los bosques, laderas y sitios de difícil accesibilidad. Existe alcantarillado para aguas servidas y aguas lluvias. Energía eléctrica que dota la Empresa eléctrica de Quito.

#### **Vivienda**

En la parroquia Amaguaña coexisten varios tipos de vivienda los cuales se describen a continuación:

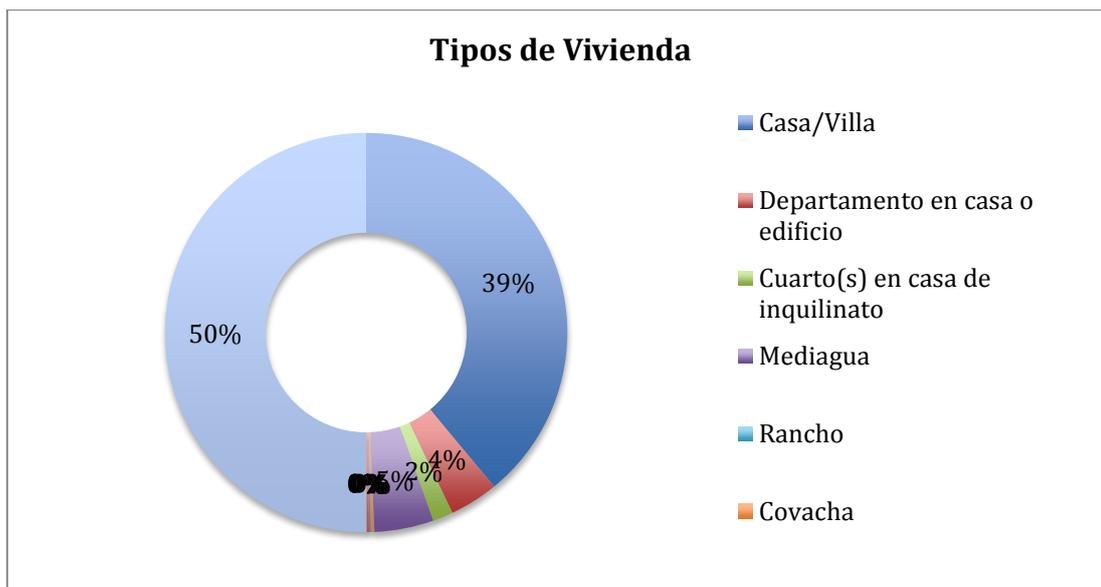


Figura 6. Tipo de Vivienda  
Fuente: CENSO INEC 2010

Adicionalmente se recogen datos relacionados a la tenencia de vivienda en la parroquia de Amaguaña:

Tabla 5. Tenencia de Vivienda

TENENCIA O PROPIEDAD DE LA VIVIENDA	CASOS
Propia y totalmente pagada	3533
Propia y la está pagando	508
Propia (regalada, donada, heredada o por posesión)	1150
Prestada o cedida (no pagada)	1165
Por servicios	160
Arrendada	1585
Anticresis	8
<b>TOTAL</b>	<b>8109</b>

Fuente: CENSO INEC 2010

## Agua para consumo humano

El 81.55% de las viviendas reciben agua por red pública, el 3.11% de pozo, el 13.99% de río, vertiente, acequia o canal, el 0.04% por carro repartidor y el 1.31% a través de otro sistema (agua lluvia).

69.7% de los hogares desconfían de la calidad del agua por lo que la hierven, le ponen cloro o la filtran antes de beberla.

De los 61 barrios, los barrios Miranda y Miranda Grande no disponen de sistemas de dotación de agua para consumo humano, el 44% (27 barrios) tienen cobertura del 80 al 90%, y el 3% (2 barrios) tienen cobertura del 60% al 70%.

Las fuentes de suministro de agua para consumo humano están ubicadas en Tesalia.

A continuación se detalla la procedencia principal del agua:

Tabla 6. Procedencia del Agua

PROCEDENCIA PRINCIPAL DEL AGUA RECIBIDA	CASOS
De red pública	3199
De pozo	34
De río, vertiente, acequia o canal	1281
De carro repartidor	7
Otro (Agua lluvia/albarrada)	82
<b>TOTAL</b>	<b>4603</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

### Alcantarillado (Sistema de aguas servidas):

El 70% de las viviendas están conectadas a la red pública de alcantarillado, el 22% de las viviendas están conectadas a pozos sépticos o ciegos y el 5.26% descargan en ríos y quebradas, no tienen un sistema de evacuación el 2.21%.

De los 61 barrios, el 40% (25 barrios) no tienen cobertura de red de alcantarillado, el 19.7% (12 barrios) tienen cobertura del 80 al 90%, el 14% (8 barrios) tienen cobertura del 60 al 70% y el 5% (3 barrios) tienen cobertura del 10 al 40%.

Tabla 7. Eliminación de Excretas

TIPO DE SERVICIO HIGIÉNICO O ESCUSADO	CASOS
Conectado a red pública de alcantarillado	5612
Conectado a pozo séptico	1267
Conectado a pozo ciego	484
Con descarga directa al mar, río, lago o quebrada	421
Letrina	40
No tiene	177
<b>TOTAL</b>	<b>8001</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

### Recolección de basura

El 86% de la población eliminan sus desechos sólidos por carro recolector, el 10% la quema y el 1.45% la arrojan a terrenos baldíos, ríos y quebradas.

De los 61 barrios, solamente el 34% (21 barrios) tienen cobertura total de eliminación de desechos sólidos por carro recolector, el 33% (20 barrios) tiene cobertura del 80 al 90%, el 13% (8 barrios) tienen cobertura del 60 al 70%, el 4% (2 barrios) tienen cobertura del 40% y el 16%, (10 barrios) NO tienen cobertura de eliminación de desechos sólidos por carro recolector.

Tabla 8. Eliminación de la Basura

ELIMINACIÓN DE LA BASURA	CASOS
Por carro recolector	6932
La arrojan en terreno baldío o quebrada	116
La queman	801
La entierran	58
La arrojan al río, acequia o canal	20
De otra forma	74
<b>TOTAL</b>	<b>8001</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

## Energía eléctrica

El 98,40% de la población dispone del servicio público de luz eléctrica, el 0.09% tiene generador de luz (Planta eléctrica) y tan solo el 1.30% no dispone de este servicio, que corresponde a los barrios periféricos.

Tabla 9. Servicio Eléctrico

PROCEDENCIA DE LUZ ELÉCTRICA	CASOS
Red de empresa eléctrica de servicio público	7873
Generador de luz (Planta eléctrica)	7
Otro	17
No tiene	104
<b>Total</b>	<b>8001</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

## Alumbrado público

El 40% de la parroquia no cuenta con alumbrado público, esto sucede principalmente en los asentamientos del área rural, dando lugar a espacios que se prestan para la actividad delincinencial.

## Vías de Acceso

La iniciativa de la junta parroquial y con la ayuda del Distrito Metropolitano de Quito ha dotado de vías lastradas de primer orden y de segundo orden, permitiendo el fácil acceso a la parroquia. Existe acceso desde el centro de Quito hacia Amaguaña por Conocoto la otra vía es Desde Quito-San Rafael-Sangolqui- Amaguaña las dos vías son de segundo orden la distancia a recorrer son de 45 a 60 minutos las vías alternas Tambillo-Uyumbicho- Amaguaña-Quito y viceversa tiempo de recorrido 60 minutos.

- Vías de Ingreso y salida

La principal vía de acceso a la parroquia es la vía Colibrí – Tambillo, la misma que se encuentra en buen estado, dispone de una buena señalización, falta alumbrado público, la movilidad se ha complicado debido a un alto número de vehículos que circulan por esta arteria vial, en los fines de semana y días feriados el problema se agudiza, por lo cual es

necesario una urgente solución, en el caso de la otra vía de acceso a la parroquia la capa de rodadura se encuentra en regular estado por lo cual requiere mantenimiento y mejoramiento en ciertos tramos. Las vías principales constituyen el 34 % del total vial de Amaguaña.

- Vías Secundarias

Las vías acceso a los distintos barrios que conforman la parroquia presentan problemas de movilidad debido al mal estado de las mismas, de la información obtenida en los talleres y de la inspección física realizada se desprende que el 50 % de los accesos a los barrios se encuentran empedradas, el 20 % en suelo natural, el 20 % adoquinadas y el 10 % asfaltadas. Las vías secundarias constituyen un 66% del total vial de Amaguaña.

- Vías Colectoras

La arteria colectora principal es la vía Panamericana Sur (ramal Colibrí – Amaguaña – Tambillo), por esta vía circula el 70 % del tráfico que ingresa a la cabecera parroquial, el 30 % restante circulan por la Conocoto - Amaguaña, la vía colectora principal se encuentra en buen estado, dispone de buena señalización horizontal y vertical, insuficiente iluminación, en el caso de las otras arterias colectoras la señalización horizontal y vertical es deficiente.

Las vías de acceso a los distintos barrios que conforman la parroquia se convierten en vías colectoras secundarias, estas no disponen de señalización horizontal y vertical, deficiente iluminación, mal estado de la capa de rodadura lo cual dificulta la movilidad de las personas.

- Flujo Vehicular

El flujo vehicular por las vías arteriales principales es alto en el caso de la Panamericana Sur, en las demás arterias colectoras principales el flujo vehicular es medio, en el caso de las vías colectoras secundarias el flujo vehicular es bajo. La parroquia es predominantemente productiva por lo cual todas las vías secundarias llevan a zonas productivas, estas vías no se encuentran en buen estado, las capas de rodadura se encuentran deterioradas no disponen de señalización.

La parroquia dispone de un corredor vial de gran importancia que es la panamericana

Sur la misma que se encuentra en buen estado, esta vía es de interconexión parroquial y cantonal.

- Sistema de transporte

La parroquia cuenta con una cooperativa de buses San Pedro de Amaguaña con 74 unidades, inician el servicio desde las 4H30, desde Amaguaña – la Sallé – Conocoto – Quito, turnos cada 5 minutos.

La misma cooperativa presta servicio con otra ruta sale de Tambillo – Amaguaña – la Católica (quito). Por la Autopista.

Otro turno es Amaguaña – Sangolquí Quito por la autopista.

Existe una cooperativa de transporte escolar con 8 unidades. Las cooperativas de camionetas son cuatro que cuentan con 98 unidades y son Simón Bolívar, Pacheco Junior, Ejido y Cuendina. La Cooperativa de taxis exprés Amaguaña ejecutivos cuenta con 20 unidades. Los barrios periféricos no disponen de transporte público masivo, únicamente el servicio de camionetas.

## **2.3. CARACTERIZACIÓN POBLACIONAL**

### **2.3.1. Asentamientos humanos que conforman la parroquia de Amaguaña**

La cercanía a la ciudad, ha generado la tendencia a convertir este centro en zona residencial. En esta medida, en el área han surgido nuevas urbanizaciones para las familias acomodadas, es decir el uso del suelo ha cambiado y ha generado una sustitución de las tierras agrícolas por la urbanización. Esto ha creado una doble migración: campesina que sale de la parroquia en busca de trabajo en la ciudad y otra, de inmigrantes que vienen a residir en las urbanizaciones sin tener ninguna vinculación con la comunidad autóctona.

Esta parroquia situada en el sector sur oriental de la Provincia de Pichincha posee una implantación urbana que se consolida a lo largo de dos caminos que unen la zona alta de Turubamba ubicada al noroccidente de esta parroquia, el camino que provenía de las zonas orientales (Pifo y Pintag) y las zonas de Uyumbicho y Tambillo. Su asentamiento de tipo lineal se ha consolidado a lo largo del eje norte-sur con un desarrollo en cuadrícula en el sector de la plaza principal.

En la actualidad la Parroquia de Amaguaña cuenta con 61 barrios y 3 comunas, de los cuales las organizaciones que tienen personería jurídica o se encuentran regularizados son: San Antonio de Pasochoa, San Juan, La Vaquería, Guamba, Balbina, Yanahuaico, mismas que son reconocidas por el Ministerio de Bienestar Social, y el barrio central implícitamente reconocido como sede de la Junta Parroquial mediante la Ley correspondiente.

### **2.3.2. Sectorización de la Parroquia Amaguaña**

La Parroquia Amaguaña comprende los siguientes barrios:

#### **Sector Centro**

Cochapamba, San Roque, Centro, Sta. Teresita, San José, Peluche bajo, Peluche Alto, La Carolina.

#### **Sector Occidental**

San Fernando, Huertos familiares San Fernando, Yanahuaico, La Florida, Carapungo, Libertad de Cataguango, San Carlos, Nuevos horizontes.

#### **Sector Oriental**

Unidad Barrial Cuendina, Sector Cuendina Chico, Sector Jesús del Gran poder San Juan San Antonio de Pasochoa, Recinto Pasochoa, Guamba, San Luis, La Vaquería, La Unión Comuna Santa Rosa de Cuendina, Sector San Juan de la Cruz, La Victoria, El Rosario González Suarez.

#### **Sector Sur**

Blanqueado Tres Cruces, Comuna el Ejido, Lotización Vallejo el Cóndor, San Francisco Pucará, Relicario, Sto. Domingo de Pilopata, Sepúlveda.

#### **Sector Norte**

Ciudadela de los Médicos, Comuna de Miranda, Miranda los pinos, Miranda grande, Tena Don Eloy, Chaupitena, Sta. Isabel de Vista Hermosa, Sta. Isabel (Sres. Militares), Sta. Isabel Antiguo, Chillo jijón, La Providencia, Sta. Rosa de Chillo, San Antonio de Chillo, Huerto Familiares (Las Fuentes).

### 2.3.3. Estructura Demográfica

La Parroquia de Amaguaña, posee una población de 31.106 habitantes, con una tasa de crecimiento del 3.14% de los cuales el 90% es indígena y el 10% mestiza, según datos presentados por el INEC de acuerdo al último censo de población y vivienda del 2010.

Tabla 10. Distribución de la Población

CRECIMIENTO POBLACIONAL								
POBLACIÓN SEGÚN CENSOS								
	1950	1962	1974	1982	1990	2001	2010	Tasa de Crecimiento
<b>PICHINCHA</b>	381.962	553.665	885.078	1.244.330	1.516.902	2.388.817	2.576.287	<b>2.82</b>
<b>DMQ</b>	314.238	475.335	768.885	1.083.600	1.371.729	1.839.853	2.239.191	<b>1.50</b>
<b>AMAGUAÑA</b>	7.832	9.978	12.066	16.472	16.779	23.584	31.106	<b>3.08</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

La Parroquia de Amaguaña registró en el año 2001 una densidad poblacional de 379.71hab/km<sup>2</sup>, y para el 2010 una densidad de 500.82hab/km<sup>2</sup>, crecimiento acelerado ya sea por los nuevos proyectos habitacionales en la zona como el desarrollo de nuevas empresas asentadas en el lugar.

Tabla 11. Densidad Poblacional

	SUPERFICIE	POBLACIÓN	DENSIDAD POBLACIONAL (hab / km <sup>2</sup> )						
			Km <sup>2</sup>	2010	1950	1962	1974	1982	1990
<b>PICHINCHA</b>	9796,02	2.576.287	38,99	56,52	90,35	127,02	154,85	214,56	262,99
<b>DMQ</b>	636	2.239,19	333,6	569,4	981,3	1399,9	1749,3	2222	3,52
<b>AMAGUAÑA</b>	62.11	31106	126,10	160,65	194,27	265,21	270,15	379,71	500,82

Fuente: Censo INEC, 2010

Características de la población:

- Gente de campo
- Costumbres ligadas a una herencia ancestral andina

- Se dedican principalmente al comercio de comidas tradicionales, artesanías y turismo ecológico, deportivo y cultural.

**Educación:** Existe una variedad de centros educativos que se encuentran ubicados en toda la parroquia:

- 5 - Centros de Educación Inicial (0-4 años)
- 7 - Escuelas primarias
- 3 - Unidades educativas (Pre Primaria, Primaria, Secundaria)
- 1 - Centro de Educación Secundaria
- 2 - Centros Artesanales
- 1 - Centro de Música
- 1 - Hogar muchacho de la calle
- 1 - Banda Juvenil
- 5 - Bandas de Pueblo

Es motivo de preocupación que la gran mayoría de los estudiantes cursan sus primeros años de educación dentro de la parroquia pero para culminar sus estudios secundarios y universitarios deben emigrar a centros educativos en la ciudad de Quito principalmente a Sangolquí y Tambillo debido a su cercanía.

Este fenómeno tiene su influencia de manera indirecta dentro de la cultura popular del sector, ya que los alumnos que se educan fuera de la parroquia se desvinculan fácilmente de la vida cultural y popular limitándose únicamente a participar en las actividades sociales y culturales de fines de semana ya sea por novedad, curiosidad o por distracción con las familias. Mientras los que se educan en la parroquia participan en las diferentes actividades o conmemoraciones cívicas y culturales realizando desfiles, comparsas, carros alegóricos, bailes folklóricos y muchas otras actividades que están presentes en sus creencias, tradiciones y costumbres.

En el sector rural, existe un elevado porcentaje de la población adulta que no ha terminado la instrucción primaria, ya sea porque en su momento no le dieron la importancia necesaria, por la situación económica o por la situación geográfica, pues la mayoría se dedicaban a actividades agrícolas.

**Salud:** Existe un sub-centro de salud del Ministerio de Salud de Amagüaña, el mismo que es muy frecuentado por los lugareños, además de esto en el centro de la parroquia existe un sin número de consultorios médicos privados.

**Servicios bancarios:** existe 4 Cooperativas de Ahorro y Crédito, las mismas que dan beneficios a sus clientes que en su totalidad son los lugareños.

**Servicios públicos:**

- Junta Parroquial
- Reten de Policía Nacional
- Cuerpo de Bomberos
- Biblioteca

**2.3.4. Característica étnico-cultural**

**2.3.4.1. Identidad Cultural**

La problemática más evidenciada por la comunidad se divide en tres ejes, a saber: un eje infraestructural; un eje autovaloración mínima en la comunidad; y por último un eje que tiene que ver con las prácticas culturales que atentan al convivir social.

El primer eje mencionado tiene que ver con la inexistencia de infraestructura adecuada para la interrelación social y el intercambio cultural, por ejemplo no existe un centro cultural ni una plaza adecuada para la cultura, tampoco se han implementado museos ni locales de sitio lo que limita las capacidades de expresión de la comunidad.

En lo que tiene que ver con la potenciación de las cualidades culturales de la parroquia es muy importante señalar que las oportunidades de muestra de las cualidades artísticas y de los patrimonios de la parroquia son profundamente limitadas; tampoco existen procesos de investigación de lugares e insumos patrimoniales que eviten su pérdida o desaprovechamiento lo que a su vez genera su desconocimiento social interno y más profundamente de manera externa; en general, también se observan pocos niveles de organización social en los actores culturales de la parroquia lo que provoca acciones y manifestaciones culturales aisladas y de poca convocatoria.

Amaguaña se ve afectado por procesos crecientes de violencia social. A decir de los involucrados esta situación es provocada por costumbres venidas de épocas anteriores y también por cotidianidades actuales a las que la población, las familias tienen pocos recursos para enfrentarlas. Concretamente la población está involucrada en preocupantes procesos de alcoholismo y enfrenta la posibilidad de que el consumo de estupefacientes no permitidos crezca en los próximos años. Estas prácticas fundamentalmente generan, violencia doméstica, el alcoholismo, y violencia social, el consumo de drogas.

Es necesario mencionar que, desde una óptica comunitaria, se considera que la misma población y, también los diferentes niveles de gobierno han tenido una profunda despreocupación por el aspecto humano de las sociedades.

#### **2.3.4.2. Organizaciones y tejidos sociales**

En la parroquia se considera que la influencia cultural de otros sectores ha producido la pérdida de los valores solidarios de buena vecindad; ésta es la causa fundamental de los bajos niveles de organización social que existen en el sector.

Se debe mencionar que sí existen considerables niveles de organización social especialmente en lo que tiene que ver con desarrollo social; con lo deportivo; y, algo, con lo cultural. Sin embargo, con justificada razón la población considera que existe muy poca convocatoria y actividad de estas organizaciones pues, nunca se ha trabajado bajo de premisa del fortalecimiento del tejido social.

En estos parámetros es necesario indicar que la comunidad considera que estas condiciones son generadas por la escasez de espacios sociales y físicos de interrelación humana y, coincide en que ni la comunidad ni los gobiernos, históricamente le han otorgado la importancia debida al aspecto humano de la parroquia.

La investigación realizada en campo nos llevó a tomar contacto con el Gobierno Descentralizado de la Parroquia de Amaguaña, entidad que nos proporcionó información – listado de los grupos organizacionales que conforman la Parroquia y en la cual se puede observar que primeramente el GAD Amaguaña posee una organización estructurada del sinnúmero de actores de la sociedad que participan dentro de los diferentes ámbitos de gestión.

Es conveniente resaltar que en la Parroquia existe la presencia de Organizaciones sociales no gubernamentales activas trabajando en sus respectivos campos de acción, entre los cuales se detalla el apoyo social, ecológico y de comercio; sin embargo, es perceptible la dualidad en organizaciones afines, lo cual hace prever que este grupo social debido a esta particularidad presentaría vulnerabilidad al momento de ser sujetos de inversión o reconocimiento.

### 2.3.4.3. Grupos étnicos

El 58% de la población de Amaguaña ignora la nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece, el 21% es población kichwa de la sierra este grupo conserva intacta su organización comunitaria y su identidad, hablando libremente el idioma kichwa.

Tabla 12. Grupos Étnicos

<b>NACIONALIDAD O PUEBLO INDÍGENA AL QUE PERTENECE</b>		
	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Shuar	3	1
Kichwa de la sierra	125	21
Pastos	8	1
Otavalo	18	3
Kayambi	3	1
Kitukara	38	6
Panzaleo	13	2
Salasaka	4	1
Otras nacionalidades	30	5
Se ignora	350	58
<b>Total</b>	<b>603</b>	<b>100</b>

Fuente: Censo INEC, 2010

### 2.3.5. Organizaciones sociales y redes locales

Dentro de las organizaciones sociales encontradas en la parroquia, se pudo apreciar que existen 6 activas y que los ejes en las que estas se encuentran trabajando están encaminadas a temas relacionados con la niñez y adulto mayor.

## **2.4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA**

### **2.4.1. Tendencias productivas locales**

El desarrollo del capitalismo en el Ecuador ha dado origen a una serie de fenómenos y transformaciones socio-económicas y políticas en las últimas décadas. Uno de los problemas de mayor envergadura es el desplazamiento migratorio de la población campesina en busca de fuentes ocupacionales que generen ingresos económicos.

Para explicar este fenómeno se ponen a continuación algunas de las causas más importantes que dieron origen al mismo en nuestro país:

1. la descomposición del sistema de hacienda que marca el inicio de un proceso migratorio que se acentúa con la expedición de las leyes de la reforma Agraria cuyos efectos fundamentales fueron:
  - el deterioro de las pequeñas unidades productivas como consecuencia de la atomización de la tierra, condición que provoca una economía campesina cada vez más paupérrima.
  - la insuficiencia de la parcela minifundista para absorber el trabajo familiar y abastecer su subsistencia.
  - la presión demográfica causada por el acelerado crecimiento de la población que reduce las disponibilidades territoriales (parcela), fenómeno que se agudiza como consecuencia de la mala distribución de los recursos naturales.
2. El proceso de expansión de la estructura urbana a partir del crecimiento de los sectores: de la construcción y la industria, factores que por su dinamismo económico ofrecen mayores posibilidades de incremento de fuentes de trabajo y consiguientemente absorción relativa de mano de obra campesina.

En esta zona el cultivo sobresaliente fue el maíz y el chocho, para la producción utilizaban las partes bajas del valle y las orillas de los ríos, entre los cultivos no agrícolas se explotaban la madera y como consecuencia de esta explotación se registra una deforestación temprana.

Así mismo en la historia de la parroquia se señala el surgimiento de la producción de animales como pollos y cuyes. En los últimos tiempos, el expendio de comidas típicas ha

convertido a la vía de acceso de Amaguaña en un paradero de turistas, especialmente los fines de semana.

Actualmente el desarrollo de la industria en el sector se manifiesta a través de fábricas que dinamizan la pequeña y gran industria.

Las actividades a las que más se dedican los habitantes de la Parroquia de Amaguaña son: la agricultura, ganadería, textil, comercio, también podemos decir que el turismo ha ido creciendo rápidamente en los últimos años y esta actividad se convierte en una fuente de crecimiento económico de la parroquia.

Agricultura: Con lo que respecta a esta actividad algunos pobladores de la Parroquia de Amaguaña cultivan productos como: maíz, papas, habas, arveja, tomates y otros poco usuales como las hortalizas, frutas y flores, de los cuales algunos de estos productos se expenden a mercados aledaños y otros en supermercados.

Ganadería: La producción ganadera se destaca por la crianza de ganado vacuno, principalmente en lugares cercanos de Amaguaña, las principales haciendas cuentan con ganado equino y porcino, lanar y algunos tienen criaderos de aves de corral. Para mejorar el ganado vacuno los ganaderos han importado reproductores de diferentes razas, pero por varias causas las haciendas han rebajado la producción o han desaparecido totalmente, ya sea debido a las parcelaciones, expropiaciones o falta de atención de sus dueños.

En las diferentes haciendas que todavía persisten en Amaguaña, la producción agrícola y ganadera ha disminuido con la producción de leche; y así podemos enumerar las haciendas de Cuendina, las Herrerías, hoy parcelada la de Santa Rosa, hoy con la producción de flores la hacienda El Galpón y la hacienda de Florida.

Al sur de la población hay un grupo de fértiles haciendas como La Victoria y San Ignacio, estas dos formaban parte de la gran hacienda “La Victoria” que se extendía desde la cabecera de El Ejido de Amaguaña hasta la hacienda Medrano.

Con la rebaja de la producción lechera ha desaparecido casi en su totalidad la industria láctea. Hasta hace unos treinta años o más estaba en pleno auge esta industria, se enviaba gran cantidad de queso y mantequilla a Guayaquil y otros mercados, hoy en día se entrega en muy poca cantidad a la pasteurizadora “Quito” y más bien algunos hacendados venden leche a los contrabandistas.

## 2.4.2. Estructura de empleo e ingresos

Actualmente gran parte del territorio de Amaguaña está ocupado por urbanizaciones lo que ha generado cambios en el uso del suelo antes destinado a la agricultura y ganadería y cuya apariencia revela una combinación del uso del terreno de la vivienda para albergue y para la realización de actividades productivas. En esta parroquia se iniciaron los primeros telares de Chillo (Chillo-Gijón). Actualmente las actividades productivas son: agrícola, obrera y artesana.

En esta zona el cultivo predominante fue el maíz y el chocho, para producirlo utilizaban las partes bajas del valle y las orillas del sistema fluvial, entre los cultivos no agrícolas se explotaban la madera y como consecuencia de esta explotación se registra una deforestación temprana. Así mismo en la historia de la parroquia se menciona el apareamiento de la producción de animales menores como pollos y cuyes. En los últimos tiempos, el expendio de comidas típicas ha convertido a la vía de acceso de Amaguaña en un paradero de turistas, especialmente los fines de semana.

Tabla 13. Población económicamente activa por rama de actividad, grupo de ocupación y por categoría de ocupación

<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>	<b>CASOS</b>	<b>%</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1244	9
Industrias manufactureras	3490	25
Construcción	1113	8
Comercio al por mayor y menor	2138	15
Transporte y almacenamiento	626	4
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	527	4
Información y comunicación	141	1
Actividades financieras y de seguros	133	1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	273	2
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	417	3
Administración pública y defensa	647	5
Enseñanza	510	4
Actividades de la atención de la salud humana	279	2
Artes, entretenimiento y recreación	89	1
Otras actividades de servicios	298	2
Actividades de los hogares como empleadores	843	6
No declarado	917	6
Trabajador nuevo	349	2
<b>Total</b>	<b>14181</b>	<b>100%</b>

Fuente: POT Amaguaña 2012

La población económicamente activa de la parroquia Amaguaña se encuentra ocupada predominantemente en las Industrias manufactureras con 25%, Comercio al por mayor y menor 15% y Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 9%.

Tabla 14. Grupo de Ocupación

GRUPO DE OCUPACIÓN	CASOS	%
Directores y gerentes	256	2
Profesionales científicos e intelectuales	872	6
Técnicos y profesionales del nivel medio	485	3
Personal de apoyo administrativo	947	7
Trabajadores de los servicios y vendedores	2068	15
Agricultores y trabajadores calificados	829	6
Oficiales, operarios y artesanos	3256	23
Operadores de instalaciones y maquinaria	1717	12
Ocupaciones elementales	2208	16
Ocupaciones militares	263	2
no declarado	931	7
Trabajador nuevo	349	2
<b>Total</b>	<b>14181</b>	<b>100%</b>

Fuente: POT Amaguaña 2012.

Los grupos de ocupación predominantes en la parroquia son; oficiales, operarios y artesanos con el 23%, ocupaciones elementales el 16%, trabajadores de los servicios y vendedores con 15% y Operadores de instalaciones y maquinaria con el 12%.

Tabla 15. Categoría de Ocupación

CATEGORIA DE OCUPACIÓN	CASOS	%
Empleado/a u obrero/a del Estado, Gobierno, Municipio, Consejo Provincial, Juntas Parroquiales	1406	10
Empleado/a u obrero/a privado	6786	49
Jornalero/a o peón	865	6
Patrono/a	356	3
Socio/a	119	1
Cuenta propia	2660	19
Trabajador/a no remunerado	184	1
Empleado/a doméstico/a	860	6
Se ignora	596	4
<b>Total</b>	<b>13832</b>	<b>100%</b>

Fuente: POT Amaguaña 2012.

Las categorías de ocupación predominantes son: empleado/a u obrero/a privado con 49%, por cuenta propia el 19%, y 10% de empleado/a u obrero/a del Estado, Gobierno, Municipio, Consejo Provincial, Juntas Parroquiales.

Tabla 16. Actividades y productos Agro productivos

ACTIVIDADES Y PRODUCTOS AGRO PRODUCTIVOS			
Actividades productivas	Tipo de producción o cultivos	Rendimiento ha.	Principales mercados de comercialización
<b>Agrícola orgánica (50%)</b>	Maíz	300 quintales	Interna y local
	Arveja	100 quintales	
	Papas	200 quintales	
	Hortalizas( Col, acelga, remolacha, zanahoria, tomate riñón)	500 u	
	Frutas (Limón, naranja, Tomate de árbol, chirimoya, babaco, aguacate	100 u	
<b>Floricultura (25%)</b>	Producción de flores de exportación	3000 u	Interna y local

<b>Agropecuarias (15%)</b>	Actividades de Crianza y comercialización animales menores, como: Pollos, chanchos, cuyes.	-	Interna y local
<b>Ganadería (7%)</b>	Carne, leche, quesos	-	Interna y local
<b>Apicultura (3%)</b>	Producción y comercialización de miel de abejas	-	Interna y local

Fuente: POT Amaguaña 2012

Existe un importante crecimiento urbanístico en la zona, lo que ha generado el abandono de las tareas relacionadas con la tierra, con sus evidentes consecuencias negativas frente a las tradiciones ancestrales, y la llegada de grupos extraños a la población que, lógicamente traen sus costumbres y que, desde la óptica del poblador tradicional, son consideradas para el convivir social.

Por otra parte, las difíciles condiciones económicas que ha enfrentado y enfrenta el poblador de la parroquia, producen grandes fenómenos migratorios, los que causan profundas y graves situaciones de desestructuración familiar que, a su vez, aparte de afectar a todos los miembros de las familias en sí, inciden dramáticamente en las condiciones de vida de todos los grupos de atención prioritaria.

Actualmente gran parte del territorio de Amaguaña está ocupado por urbanizaciones lo que ha generado cambios en el uso del suelo antes destinado a la agricultura y ganadería y cuya apariencia revela una combinación del uso del terreno de la vivienda para albergue y para la realización de actividades productivas.

En esta parroquia se iniciaron los primeros telares de Chillo (Chillo-Gijón). Actualmente las actividades productivas son: agrícola, obrera y artesana. En esta zona el cultivo predominante fue el maíz y el chocho, para producirlo utilizaban las partes bajas del valle y las orillas del sistema fluvial, entre los cultivos no agrícolas se explotaban la madera y como consecuencia de esta explotación se registra una deforestación temprana.

Así mismo en la historia de la parroquia se menciona el apareamiento de la producción de animales menores como pollos y cuyes. En los últimos tiempos, el expendio de comidas típicas ha convertido a la vía de acceso de Amaguaña en un paradero de turistas, especialmente los fines de semana.

Tabla 17. Microempresas

MICROEMPRESAS	
TIPO DE EMPRESA	ACTIVIDAD O GIRO
Fábrica textil Ecuador	Producción de telas
Morvie	Pulpa de frutas
Ecopacífico	Frutas, para distribución
Incubadora Anhalzer	Avícola ( criadero de pollos)
Castillo de Amaguaña	Complejo deportivo y recreacional
Florícola Los Álamos	Producción de flores de exportación
Pronaca	Faenamamiento y comercialización de pollos, chanchos, pavos.
Zaimella	Fábrica de pañales
Empresas florícolas	Producción de Flores
Granjas y planteles avícolas	Producción y comercialización de pollos
Cresimpex	Producción y comercialización de Flores
Fina Flor	Producción de Flores
Cooprintex	Confección de uniformes deportivos
Pre-horcen	Fábrica de tubos
General de Construcciones	Constructora
Condimensa	Fábrica de aliños
Fábrica de refrescos MANU	Producción de bebidas
Sucursal de la farmacia SANA SANA	Venta de medicamentos
Microempresas de producción de miel de abeja	Producción de miel de abeja
Bloqueras	Elaboración de bloques y adoquines
Hornos de ladrillos	Fabricación de ladrillos
Viveros de producción frutal	Producción de tomate riñón y tomate de árbol
Los tres Guabos	Restaurantes de gastronomía típica
Talleres textiles	Fabricación de sábanas, edredones, camisas, sacos, chalecos, etc.
Aserraderos	Venta de madera

Fuente: POT Amaguaña 2012

Como se puede evidenciar en el cuadro anterior, en la parroquia se localizan algunas empresas de manufactura o industrias importantes, mismas que han venido generando puestos de trabajo para los habitantes de la parroquia, sin embargo, es menester recalcar la poca participación de estas empresas como actores del desarrollo integral de Amaguaña.

Por su ubicación estratégica, su desarrollo urbanístico y su expansión o crecimiento industrial, es posible pensar en nuevas y futuras inversiones del sector privado para construcción, instalación de nuevas empresas e iniciativas que generen más fuentes de empleo para la comunidad.

## **2.5. CARACTERIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **2.5.1. La Constitución y los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

En el Ecuador a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 2008 se genera el espacio que permite se construya el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para dar cumplimiento e iniciar un fuerte y decidido proceso de descentralización de los Gobiernos Autónomos y Regímenes Especiales. Así, el artículo 1 del mencionado código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

### **2.5.2. COOTAD y los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

La Base legal para la existencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD es la Constitución del Ecuador en cuyo Título V. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO se describe la forma en la cual se organiza el territorio nacional ecuatoriano.

Descentralización es la transferencia necesaria, obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, de los recursos financieros, materiales y tecnológicos desde el Gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Tiene como Fin promover el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, porque permite la organización y gestión de los talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de las competencias.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 242 menciona que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Adicionalmente, el artículo 238 destaca que constituyen gobiernos autónomos descentralizados (GAD) las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. Finalmente, el capítulo tercero desde el artículo 251 hasta el artículo 274 trata lo relacionado a los GAD, incluyendo sus competencias

La existencia de los GADs está basada a través de la Constitución en los siguientes artículos:

Art. 238; Art. 239; Art. 240; Art. 241; Art. 242; Art. 243; Art. 244; Art. 245; Art. 246; Art. 247; Art. 248; Art. 249.

### **2.5.3. GAD AMAGUAÑA- Planes de Ordenamiento y de Desarrollo**

Para matizar la historia contemporánea, haremos referencia a “Sangolquí y el Valle de los Chillos, unidad cultural y política” de Andrés Guamán Freire, quien menciona que la historia contemporánea se ha vivido entre la tranquilidad del Valle acogedor y la intención de crecimiento que tuvo su punto de inflexión el 31 de mayo de 1938 con la Cantonización de Rumiñahui acogiendo a Sangolquí como su cabecera, San Rafael, San Pedro de Taboada, Cotogchoa y Rumipamba como parroquias.

La desunión del Valle se lo notaba desde el inicio de la época colonial, más aún se radicaliza con la emisión del Decreto 169 del 2 de junio de 1938, en donde se eleva a Cantón a Sangolquí con el nombre de Rumiñahui, siendo sus límites los mismos de la parroquia rural de Sangolquí. (Guamán. 2011).

Este hecho marca la historia del Valle de los Chillos, por un lado se promueve el progreso político del sector antiguamente llamado Urin Chillo o Sangolquí, por otro y por presiones del Cabildo Quiteño, se dejó a Conocoto, Amaguaña, Pintag, Alangasí, Uyumbicho como parroquias rurales de Quito. La intención de Enríquez Gallo, según Gerardo Coronel, era de Cantonizar a todo el Valle de los Chillos como un solo centro político, con sede principal en Sangolquí, pero por disputas políticas no se llegó a concretar. (Guamán. 2011).

Otro hecho que marcó la historia nacional de lo rural y desde luego al valle de Los Chillos fue la Reforma Agraria, la cual se dio por varios motivos entre los cuales citaremos los que consideramos esenciales. (Maldonado-Lince. 1979).

En primer término, hay una evidente concentración de la propiedad de la tierra en el campo ecuatoriano, como se desprende de encuestas hechas en 1954 y 1968 y el censo agropecuario de 1974. Baste decir que en 1954 el 0.5% del número de explotaciones agrícolas cubría el 45% de la superficie bajo explotación. En 1974, el 1.9% del número de explotaciones cubre casi el 42% de la superficie explotada. (Maldonado-Lince. 1979).

En segundo lugar, hay una fuerte presión demográfica en el sector rural, particularmente en la sierra ecuatoriana, donde la eliminación de las formas precarias de trabajo en la agricultura - huasipungo, por ejemplo - a raíz de la Ley de Reforma Agraria de 1964, ha traído como consecuencia la atomización de las propiedades pequeñas. Esto, a su vez, hace que el campesino, a más de explotar a nivel de supervivencia su propia parcela, tenga que ofrecerse como trabajador "libre" en las haciendas serranas y, aún, emigrar temporalmente a las plantaciones azucareras de la Costa. Los datos que pueden extraerse de los censos de población y agropecuario de 1974 pueden ilustrar este hecho con mayor precisión. (Maldonado-Lince. 1979).

En tercer lugar, la población rural ecuatoriana tiene ingresos menores a los que, de tiempo en tiempo, los gobiernos señalan como "mínimo vital". Publicaciones aparecidas en la prensa nacional ("Ultimas Noticias", del 2 de marzo de 1979), citando como fuente al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, señalan que el 47% de la población económicamente activa del Ecuador tiene ingresos menores al salario mínimo vital que, al momento, ha sido fijado en dos mil sucres mensuales (US\$ 80). Con certeza, el grueso de los trabajadores rurales tiene que encontrarse en ese caso, pues no de otra manera puede explicarse su infrahumano nivel de vida, su desnutrición, analfabetismo, alta tasa de mortalidad infantil, etc. Puede afirmarse, en consecuencia, que una de las formas de acumulación en la actividad agropecuaria ha sido la inmisericorde explotación de la mano de obra. (Maldonado-Lince. 1979).

En cuarto lugar, como dice Gonzalo Ortiz Crespo en su trabajo *El Campesino y el Desarrollo Ecuatoriano*, elaborado en marzo de 1979 para el Centro Andino de Estudios e Investigaciones, al referirse a los cambios experimentados durante los últimos veinte años

por el campesinado ecuatoriano: "En conjunto ha sufrido un proceso de proletarización y pauperización creciente, porque se le ha reducido el tamaño de sus parcelas, porque su economía se ha visto distorsionada y reformada y porque, al nivel ideológico y político, su papel en la sociedad ecuatoriana es básicamente diferente del que desempeñaba hace veinte años". (Maldonado-Lince. 1979).

La Reforma Agraria, en el caso ecuatoriano, es un instrumento válido para iniciar un proceso que rompa el cerco de dominación y miseria que hoy es realidad para el campesino, pues éste - como bien señala Fernando Velasco al referirse, en el trabajo ya citado, a las 212.100 explotaciones campesinas serranas inferiores a cinco hectáreas que, de acuerdo con el censo agropecuario de 1974, disponían de 393.300 hectáreas y a la población que en ellos vive - "constituye un campesinado pobre, propietario libre de la tierra que trabaja conjuntamente con su familia, para obtener una exigua producción que en mayor o menor proporción es llevada al mercado. Sin embargo, la cantidad y calidad de la tierra de que dispone es insuficiente para absorber la oferta de mano de obra familiar, como para alcanzar un ingreso mínimo que le asegure un precario nivel de subsistencia. En esa medida, se constituye en jornalero que vende su fuerza de trabajo en las haciendas de las inmediaciones, o en las ciudades a las cuales migra temporalmente y en las que se emplea de preferencia en el sector privado o en la industria de la construcción". (Maldonado-Lince. 1979)

En aquel entonces en Amaguaña, luego de la reforma agraria se entregaron huasipungos a los comuneros, pequeños solares de tierra para ser trabajados pero condicionados a cumplir tareas y actividades como recoger leña, cultivar la tierra, criar animales domésticos para su comercialización lo que les conducía a tener derecho a satisfacer ciertas necesidades para su subsistencia. (Maldonado-Lince. 1979)

Por otro lado los Consejos Provinciales en cumplimiento del mandato constitucional son los organismos responsables del desarrollo rural de sus respectivas provincias y por tanto, es ineludible la tarea de articular los Planes de Desarrollo Parroquial con el Plan de Desarrollo de la Provincia y formar parte del Sistema Nacional de Planificación. (Maldonado-Lince. 1979)

Finalmente, la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el COOTAD y el COPFP establecen la necesidad de que los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial sean obligatoriamente participativos.

Con estos antecedentes en el año 2002, buscando el desarrollo de las comunidades el Consejo Provincial de Pichincha realiza en cada una de las parroquias del Valle de los Chillos el Plan de Desarrollo Participativo, tomando en cuenta las siguientes condiciones básicas:

- La voluntad política de los actores para iniciar y sostener el proceso, con liderazgo de las autoridades provinciales, cantonales y parroquiales y los representantes de la sociedad civil.
- El desarrollo de habilidades y capacidades técnicas de los facilitadores de los procesos.
- El apoyo y asistencia técnica de instituciones locales involucradas en el proceso.

El plan de desarrollo participativo, define el qué hacer y cómo hacer en el largo plazo, busca la sostenibilidad en el tiempo, define grandes lineamientos de acción, incluye visión, misión y activos sociales, naturales, culturales, físicos y es un instrumento técnico que facilita a los tomadores de decisiones una mayor eficiencia y también la rendición de cuentas.

Con respecto a la participación ciudadana el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial realiza reuniones semestrales de avance y evaluación de los proyectos, realiza rendición de cuentas anualmente, con matrices de seguimiento medir resultados del POA, la participación de la ciudadanía está presente en todas las actividades que realiza la parroquia.

#### **2.5.4. La Administración Municipal**

El Estado ha otorgado determinadas responsabilidades a los órganos que lo componen, con el fin de asegurar la eficacia en su labor de gobernar. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito constituye uno de estos órganos, al que se encomienda varias potestades por medio de la Constitución, entre las que encontramos la potestad legislativa. Esta potestad permite al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito emitir

normativa de aplicación obligatoria entre sus habitantes, por medio de resoluciones y ordenanzas, las mismas que deben regirse bajo mandatos de la Constitución y leyes ya que jerárquicamente se encuentran subordinadas a ellas.

Según el marco legal definido por la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el ordenamiento territorial consiste en una “planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional”, que desarrolla la “proyección espacial de las políticas sociales, económicas y Ambientales” para asegurar un “nivel adecuado de bienestar a la población, en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones”. En este contexto, el COOTAD y el COPFP establecen como principios para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial: promover el desarrollo sustentable para garantizar el buen vivir y la construcción de equidad e inclusión en el territorio; fomentar las actividades productivas y agropecuarias; la prestación equitativa de servicios públicos; y, la construcción de un hábitat y vivienda seguros y saludables.

El COOTAD también determina la formulación e implementación de estrategias integrales de hábitat y vivienda que impliquen servicios, espacio público, transporte público, equipamiento, gestión del suelo y gestión de riego acorde a los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad; y, asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas.

En consecuencia, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial debe definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; diseñar y adoptar los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y, definir los programas y proyectos que concreten estos propósitos en el Distrito Metropolitano de Quito. Para concretar estos planteamientos el PMOT debe fundamentarse en los principios de la función social y ambiental del suelo, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficio; y, acorde al COOTAD, debe

trasladar la planificación económica, social y ambiental a la dimensión territorial, formula determinaciones que racionalicen las intervenciones sobre el territorio y orienta el desarrollo y aprovechamiento sostenible del mismo.

El PMOT constituye el instrumento de cumplimiento obligatorio para las actuaciones de toda dependencia municipal sobre el territorio, y además es vinculante para las actuaciones de otros niveles de gobierno sobre el territorio distrital y es de cumplimiento obligatorio para actuaciones de parte de privados sobre este mismo territorio.

El COOTAD mediante Art. 2964 faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a normar instrumentos de planificación del ordenamiento territorial complementarios, lo que respalda los reglamentos del marco legal local vigentes en el DMQ, especialmente la Ordenanza Metropolitana No. 01725 de Régimen del Suelo que define los instrumentos de planificación territorial.

El PMOT, que reemplaza al Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), podrá ser precisado y actualizado mediante instrumentos complementarios de planificación, dentro de los plazos y cumpliendo las funciones asignadas por la normativa nacional y distrital. Estos instrumentos son los siguientes:

- Plan de Usos y Ocupación del Suelo (Escala DMQ),
- Planes Maestros (Escala DMQ),
- Planes parciales (Escala zonal),
- Planes especiales (Escala sector),
- Proyectos urbano-arquitectónicos especiales (Lotes mayores a 10.000 m<sup>2</sup>),
- Normas complementarias (Normas de Arquitectura y Urbanismo).

La formulación del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial reconoce y se sustenta en los principios rectores y de gestión así como en los objetivos planteados por el Plan Metropolitano de Desarrollo (PMD). Los principios rectores constituyen la modernidad y productividad, equidad, solidaridad, sustentabilidad, Participación, diversidad e identidad, accesibilidad integral al medio físico, y a bienes y servicios; y, los de gestión: integralidad, territorialidad y gobernabilidad.

Los objetivos estratégicos del PMD se organizan alrededor de los siguientes ejes estratégicos:

1. Quito: Ciudad Capital, Distrito Región.
2. Quito Accesible y para los Ciudadanos
3. Quito Lugar de Vida y Convivencia.
4. Quito Productivo y Solidario
5. Quito Verde
6. Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso
7. Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático.

La definición de los ámbitos de zonificación formulada por el PUOS (Plan de Uso y Ocupación del Suelo) se realiza desde la comprensión de la ciudad como un hecho histórico y una realidad morfológica heterogénea y las determinaciones sobre la capacidad de la red vial, la disponibilidad de espacios libres y equipamientos urbanos, la capacidad de las infraestructuras, las previsiones demográficas, los requerimientos de centralidad y el reconocimiento de los elementos específicos de la morfología; volumetría, altura y funciones generales. La zonificación del uso y ocupación del suelo contempla los siguientes componentes:

Parámetros y condiciones generales de la edificación, sistemas de ordenación, condiciones de edificabilidad y de forma, volumen y calidad de los edificios (forma de ocupación, Coeficiente de Ocupación del Suelo y altura de edificación); condiciones de la parcela: área mínima y frente mínimo; regulación de la ordenación y de la edificación de las áreas morfológicamente diferenciadas en correspondencia al sistema de ordenación característico de cada uno de los 1.900 sectores definidos en respuesta a los tratamientos urbanísticos. Los detalles de implantación y regulación de la zonificación se encuentran en el Mapa B2: Ocupación y Edificabilidad.

#### **2.5.5. Zona Administrativa Los Chillos**

El Valle de los Chillos, no puede dejar de considerar la influencia de las parroquias de Sangolquí y San Rafael, del cantón Rumiñahui; debido a la importante cantidad de población y a la oferta de bienes y servicios que permiten el abastecimiento de las personas y hogares del sector.

En el año 1998 se emite la Ordenanza Metropolitana de Zonificación N° 001 mediante la cual el territorio del cantón Quito se divide en 2 Zonas, la Central y la Suburbana, donde se ubica la Zona Metropolitana Suburbana Los Chillos.

La zona de Los Chillos está formado por seis parroquias: Conocoto, Amaguaña, Guangopolo, Alangasí, La Merced y Píntag, en las cuales para el año 2011 se contaba con una población de 116.558 personas (INEC), a éstas se suma la gran cantidad de población fluctuante que se desplaza por motivos de turismo los fines de semana.

La jurisdicción Zonal se reconoce como un territorio muy diverso al estar compuesto por seis parroquias rurales cada una de ellas con una realidad distinta de acuerdo a aspectos físicos, demográficos y sociales.

De la sistematización de la información levantada en los Planes desarrollo Participativos, 2002 realizados por el Consejo Provincial de Pichincha y PATCO Consultores se obtienen los siguientes datos relevantes que caracterizan cada de las seis parroquias bajo el punto de vista de sus vecinos y moradores.

- I. Alangasí, cuenta con 27 barrios y 3 comunas. La comunidad identifica los siguientes problemas con relación a la producción: Los productores no pueden optimizar su producción agrícola y ganadera. Difícil comercialización de los productos agrícolas y ganaderos. No hay industrialización ni modernización del sector por altas tasas de interés. La comercialización de bienes y servicios se ve afectada por comunicaciones e información deficiente. La población se encuentra desmotivada por falta de apoyo y fuentes de trabajo.
- II. Amaguaña, tiene 43 barrios y 3 comunas. Los problemas identificados en el ámbito de la producción son: Baja productividad. Productos son poco salubres y contaminados. Las instituciones no cumplen eficientemente con los programas de capacitación. Problemas para comercializar la producción. El desposte de animales se realiza en pésimas condiciones. Es muy difícil obtener créditos. El costo de los insumos es muy elevado. No se impulsa la actividad turística ni ecoturística. No se impulsan los trabajos artesanales. No hay continuidad en la realización de las ferias de exposición. No hay asociación de productores.

- III. Conocoto es una parroquia en la cual la pérdida de zonas tradicionales de producción es elevada debido al desarrollo urbano que está en auge pues se contabilizan, 49 barrios, 3 ciudadelas, 9 cooperativas de vivienda, 9 lotizaciones, 21 urbanizaciones, 30 conjuntos habitacionales y 1 comuna, en total 122 asentamientos poblacionales. Los problemas identificados en el ámbito de la producción son: Subutilización de tierras cultivables. Producción tradicional con cultivos de ciclos largos. Desconocimiento de técnicas para incrementar la producción. Cambio de uso del suelo de rural a urbano. No se aprovecha adecuadamente los potenciales atractivos turísticos de la parroquia. Falta de infraestructura y de un parque ecológico. Inseguridad. Falta de competitividad. Escasez de centros de producción de manufacturas y artesanías.
- IV. Guangopolo, tiene 1 barrio y 3 comunas. Los problemas identificados en el ámbito de la producción son: Los suelos están mal utilizados. Se desconoce el potencial turístico de la parroquia. La comercialización de los productos es difícil. La producción del cedazo se ha deteriorado. Faltan fuentes de empleo. Falta inversión en las tierras ocupadas.
- V. La Merced, compuesta por 15 barrios y 1 comuna. Los problemas identificados en el ámbito de la producción son: No existe variedad de cultivos ni sistemas técnicos en la producción con optimización de recursos. Existe dificultad para comercializar los productos. Grandes extensiones de terreno en propiedad de pocos. Abandono en general de la actividad ganadera. Falta de producción alimenticia para el Ganado. La elaboración de pinceles y brochas con las cerdas de los puercos, característica de la zona tiende a desaparecer. Falta de difusión de los productos. No se valora y no se da la importancia a los atractivos turísticos de la parroquia.
- VI. Pintag, tiene 4 barrios, 35 comunas y organizaciones, estas son parroquias en las cuales las zonas de producción son más que las de desarrollo urbano. Los problemas identificados en el ámbito de la producción son: Mala calidad de terrenos no facilita el cultivo de productos. No hay facilidad para intercambio de productos y consumo. Mal uso del suelo. Mal sistema de riego. Mal uso de abonos. Errado sistema de preparación de tierras. Malas cosechas. No hay mantenimiento de la tubería existente. Los bosques van desapareciendo y se

deteriora el medio ambiente desapareciendo los sitios verdes. Existen áreas para huertos sin producir. Empirismo en la práctica de las diferentes actividades productivas. Pérdida de identidad de la parroquia, no favorece a la economía.

El conocimiento antes relatado, de las parroquias del Valle de Los Chillos, ratifica que la parroquia de Amaguaña sea seleccionada como la zona de estudio dadas sus condiciones de coexistencia de las características ancestrales y de desarrollo turístico, urbanístico e industrial, de comercios y servicios, coexistencia que relaciona directamente a la estructura comunitaria, con el uso del suelo.

Con relación a la temporalidad del estudio será realizado a partir de la creación de las zonas administrativas o Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito, es decir desde el año 1997 hasta la fecha de vigencia de la Ordenanza de Uso de Suelo No.030.

#### **2.5.5.1. Clasificación general del suelo en la Zona Los Chillos**

Aplicando su facultad normativa, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por medio del Concejo Metropolitano dictó la Ordenanza Municipal 0030 publicada en el Registro Oficial el 18 de octubre del 2007, denominada Ordenanza de Zonificación que contiene el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Los Chillos (PPZCH).

Con el fin de determinar el crecimiento urbano del Distrito Metropolitano de Quito y sus parroquias se diferenciaron tres tipos de usos generales para una mejor interpretación y análisis. Son agrupaciones correspondientes con los usos del suelo propuesto en el siguiente mapa.

El suelo en la zona del Valle de Los Chillos se clasifica en tres categorías generales: urbano, urbanizable y no urbanizable, que se hallan definidos en el mapa mencionado.

El suelo urbano es el que se emplaza dentro de los límites urbanizable, que se pueden desarrollar intervenciones urbanísticas hasta el año 2010; urbanizable es el que es susceptible de ser incorporado al proceso de urbanización a partir del año 2011 de acuerdo a las etapas de incorporación previstas en el mapa adjunto del plan; y suelo no urbanizable es el que no será incorporado al uso urbano y está destinado a uso agrícola, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales, de interés paisajístico e histórico cultural y actividades análogas.

Los usos de suelo definidos y permitidos para la zona de Los Chillos se referencian en el mapa y se corresponden con las actividades y establecimientos de las tipologías constantes en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo del DMQ (PUOS).

En la actualidad en el Distrito Metropolitano de Quito se han propuesto leyes y normas para los proyectos Planes de Uso y Ocupación de suelo, a ser implantados en este Distrito, tratando de normar y de esta manera logra una uniformidad y ordenamiento del territorio.

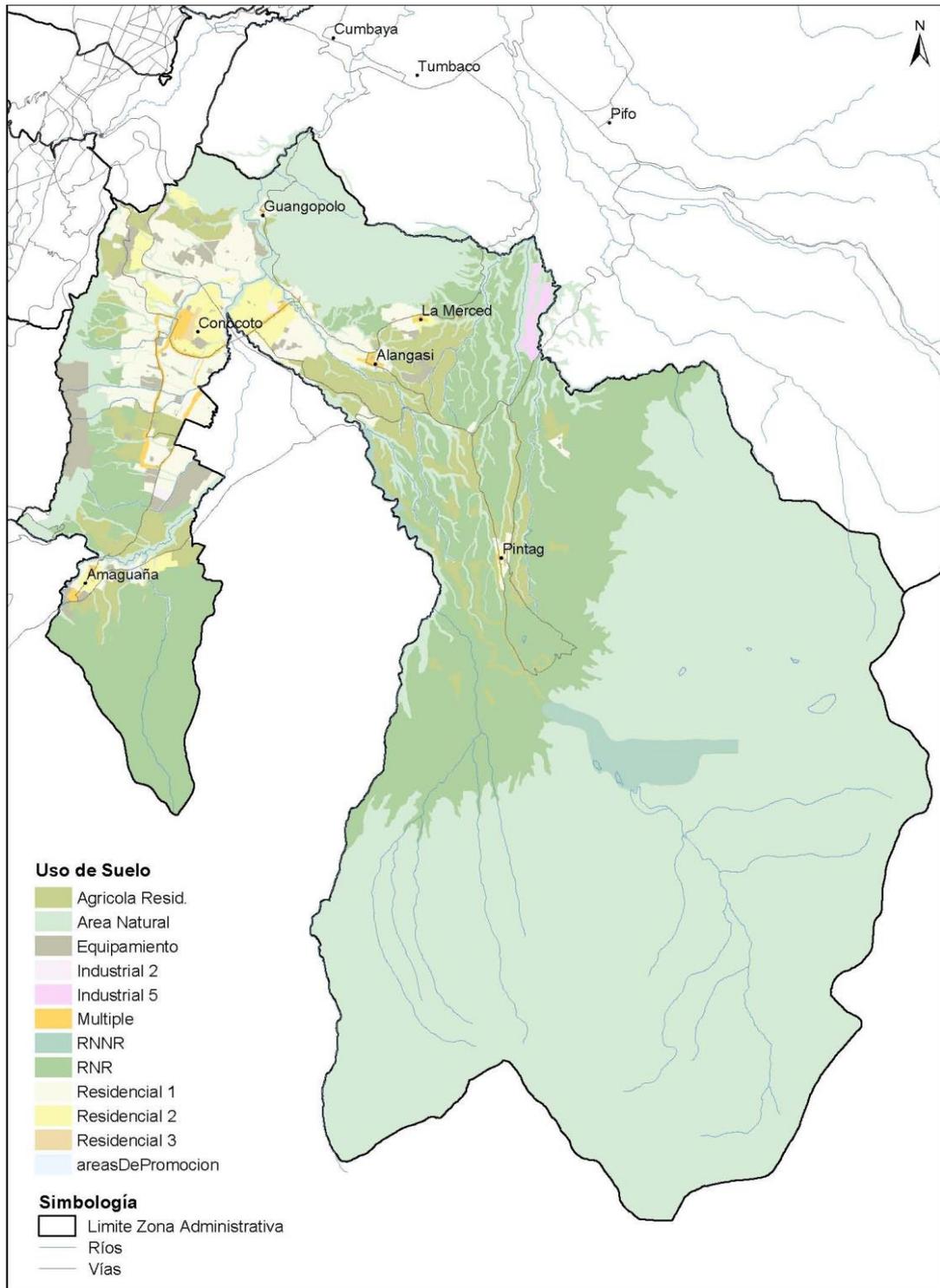


Figura 7. Plan de Uso y Ocupación del Suelo de Los Chillos  
Fuente. Plan Parcial Los Chillos. 2007

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como parte de sus políticas de gobernabilidad democrática y desarrollo territorial ha implementado un proceso de modernización de la gestión y control urbano-territorial que tiene como objetivo principal

el procurar el adecuado ordenamiento de su territorio a través de la observancia y el respeto de la planificación y normativa metropolitana.

La práctica institucional del planeamiento y la gestión territorial en el DMQ ha enfatizado primordialmente en la generación de normativa urbana desatendiendo la generación reactiva de las condiciones necesarias para su implementación, evidenciando las siguientes fortalezas y debilidades:

Se ha logrado establecer los instrumentos de planeamiento definidos en el régimen del suelo como instrumentos de política pública, implementados mediante procedimientos institucionalizados en sistemas web, asimilados tanto por los entes legislativos y ejecutivos de la administración municipal como por los actores del sector privado;

Sin embargo, prevalece un modelo de asignación de norma urbana que genera incoherencias entre la clasificación del suelo, los períodos de incorporación del suelo urbanizable y los usos del suelo. Esta práctica incentivó la especulación con el futuro suelo urbano, propició la –en parte altísima- subdivisión predial y procesos anticipados de aumento de valor de suelo y de consolidación, impulsó la expansión y dispersión urbana y complicó el desarrollo ordenado generando hechos consumados, aumentó la presión sobre los ecosistemas y generó conflictos en la gestión del uso del suelo.

La normativa urbana en general se desarrolla en base a propuestas urbanísticas, con incipientes conocimientos de las condiciones sociales y económicas de la oferta y demanda, y por tanto con poca precisión en la determinación del rol del Estado como regulador y redistribuidor de los beneficios; (PMOT 2012)

Para poder identificar los distintos usos y clasificación del suelo generado por el Municipio de Quito, a continuación se detallan y explican cada una de las tipologías con sus respectivas actividades:

Tabla 18. Clasificación del Uso Residencial

USO	SIMB.	TIPOLOGIA	SIMB	ACTIVIDADES/ ESTABLECIMIENTOS
Residencial	R	Residencial	R1	Zonas de uso residencial en las que se permite la presencia limitada de comercios y servicios de nivel barrial y equipamientos barriales y sectoriales

Múltiple	M	Residencial	R2	Zonas de uso residencial en las que se permite comercios y servicios de nivel barrial y equipamientos barriales, sectoriales y zonales
		Residencial	R3	Zonas de uso residencial en las que se permite comercios, servicios y equipamientos de nivel barrial, sectorial y zonal
		Múltiple	M1	Usos diversos de carácter zonal y de ciudad compatible

Fuente. Ordenanza PUOS. 447. 2013

### **Clasificación del Uso Industrial**

El suelo industrial se clasifica en los siguientes grupos principales: de bajo impacto, de mediano impacto, de alto impacto, de alto riesgo.

### **Clasificación del uso Equipamiento**

En forma general los equipamientos se clasifican en equipamientos de servicios Sociales y de servicios públicos; por su naturaleza y su radio de influencia se tipifican como barrial, sectorial, zonal, de ciudad o metropolitano.

### **Clasificación del uso Protección Ecológica**

Corresponde a las categorías de manejo siguientes:

- a. Santuarios de Vida Silvestre: áreas con atributos sobresalientes en términos de biodiversidad e intangibilidad patrimonial. Sujetas a alta protección y restricciones de uso.
- b. Áreas de Protección de Humedales: Son áreas que constituyen fuentes de agua como arroyos, ciénegas, ojos de agua, manantiales, bofedales, pantanos, glaciares, así como sus ecosistemas asociados aportantes o estabilizadores de cuencas hidrográficas y del ciclo hídrico en general, los cuales son esenciales para la estabilización ambiental, reproducción o de importancia temporal para aves migratorias y de uso recreacional.
- c. Áreas de Conservación y Uso Sustentable ACUS.- Son áreas que incluyen una zona núcleo de protección estricta, una zona de recuperación y una de uso

sustentable. El área permitirá la adopción de prácticas de conservación, uso y manejo sustentable ecosistemas y recursos naturales, de desarrollo agroforestal sostenible, de manera que estas aporten al mantenimiento de la viabilidad ecológica, así como a la provisión de bienes y servicios ambientales para las comunidades involucradas. En algunos casos, protegerá muestras significativas del patrimonio cultural.

- d. Áreas de intervención especial y recuperación.- Son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que por sus condiciones biofísicas y socioeconómicas, previenen desastres naturales, tienen connotaciones histórico-culturales, disminuyen la presión hacia las Áreas de Conservación, posibilitan o permiten la funcionalidad, integridad y conectividad con la Red de Áreas Protegidas y la Red Verde Urbana (corredores verdes) y constituyen referentes para la ciudad. Por sus características deben ser objeto de un manejo especial.
- e. Áreas del PANE. - Son las áreas protegidas oficialmente declaradas por el Ministerio del Ambiente a nivel Nacional, que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional. Son administradas por el MAE o mediante convenios de co-manejo con otras organizaciones locales.
- f. Bosques y Vegetación Protectora.- Formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que tengan como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre; están situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial. Ocupan cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes o depósitos de agua. Constituyen cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del ambiente. Están localizados en zonas estratégicas y de interés nacional.

#### Condiciones del uso Patrimonial Cultural:

Toda construcción o habilitación del suelo con uso Patrimonial Cultural se someterá a lo establecido en este libro y a las disposiciones de la Ordenanza de Arcas Patrimoniales vigente a la fecha en que se solicite la autorización.

#### Clasificación del uso Recursos Naturales.-

- El uso recursos naturales se clasifica en:
    - a) Recursos Naturales Renovables:
      - Agropecuario: Actividades relacionadas con toda clase de cultivos, cría de ganado menor y mayor y producción avícola y apícola;
      - Forestal: Actividades destinadas al aprovechamiento forestal;
      - Piscícola: Dedicadas a la producción de especies de aguas dulces y demás actividades acuícolas;
    - b) Recursos Naturales No Renovables:
      - Actividad minera: Las dedicadas a la explotación del subsuelo para la extracción y transformación de los materiales en insumos industriales y de la construcción. (Plan de Usos y Ocupación del Suelo, del Distrito Metropolitano de Quito.
- A continuación se detalla el uso del suelo de la Parroquia de Amaguaña con sus respectivas áreas:

Tabla 19. Uso del Suelo Parroquia Amaguaña

USO	AREA (ha)
Suelo Urbano	417.81
Suelo Urbanizable	1290.87
No Urbanizable	4294.16
<b><i>Uso residencial</i></b>	<b>556.54</b>
Residencial 1	376.72
Residencial 2	117.30
Residencial 3	
Múltiple	62.52
<b><i>Uso Industrial</i></b>	<b>24.39</b>
Industrial 2	24.39
Industrial 3	
Industrial 4	
<b><i>Otros Usos</i></b>	<b>5406.48</b>
Equipamiento	403.02
Patrimonial	
Agrícola Residencial	884.68

Protección Ecológica	612.57
<b>Recursos Naturales</b>	<b>3506.21</b>
RNR	3506.21
RNNR	
<b>TOTAL</b>	<b>5987,41</b>

Fuente. Ordenanza PUOS. 447. 2013

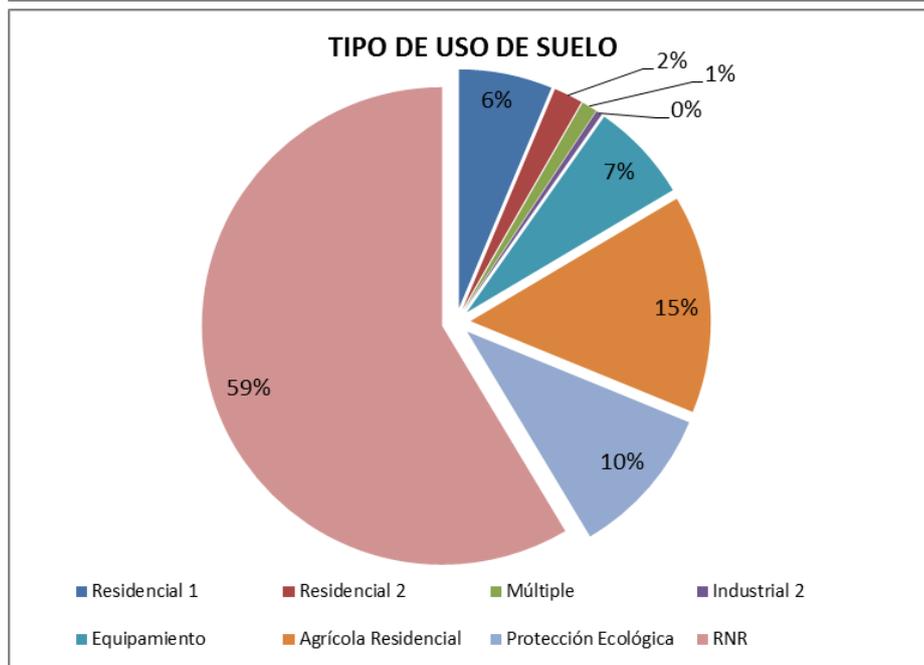
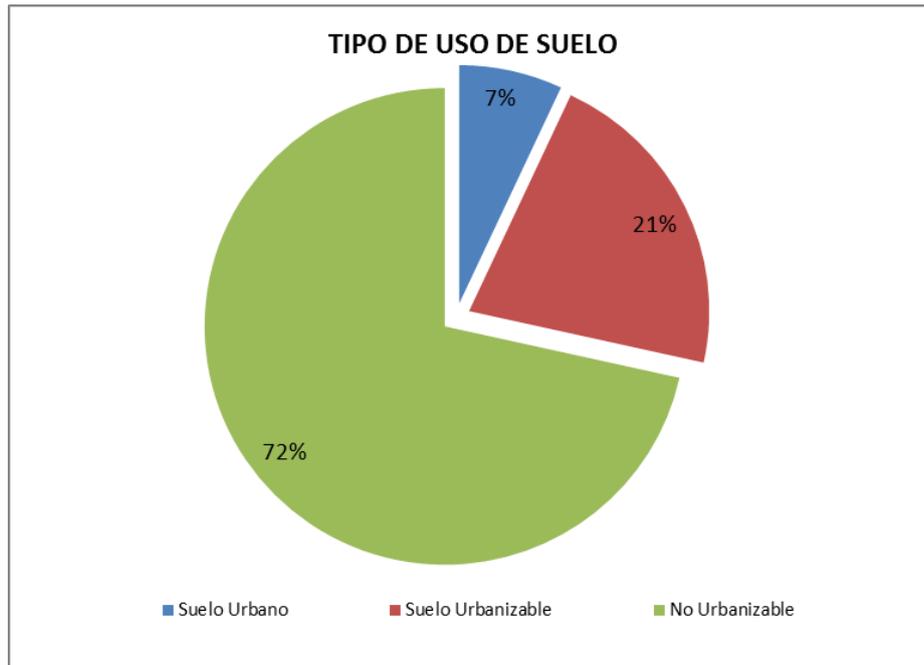


Figura 8. Tipo de uso de suelo

Fuente: plan de desarrollo y ordenamiento territorial gobierno autónomo descentralizado parroquial de Amaguaña

### **2.5.5.2. Uso Actual del Suelo en el Valle de los Chillos**

El PMOT como instrumento de la planificación del desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, que tiene como objetivo ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones del Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, relacionando directamente los asentamientos humanos con las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales.

El PMOT tiene vigencia en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito. El desarrollo físico y la utilización del suelo se regirán por los lineamientos y disposiciones previstos en este Plan y en los demás instrumentos que ayudan en su desarrollo y complementan.

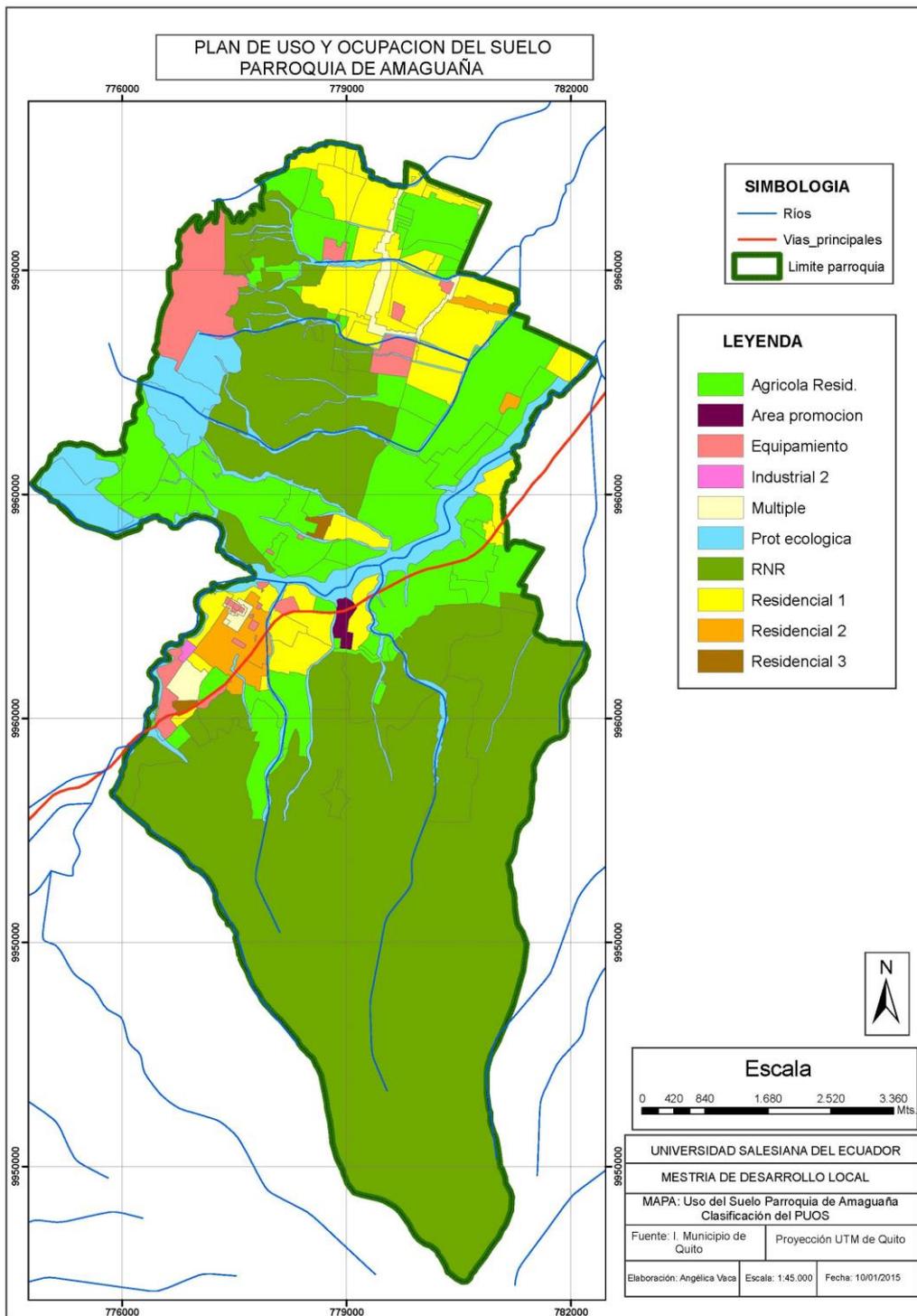


Figura 9. Mapa de uso y ocupación del suelo – parroquia de Amaguña

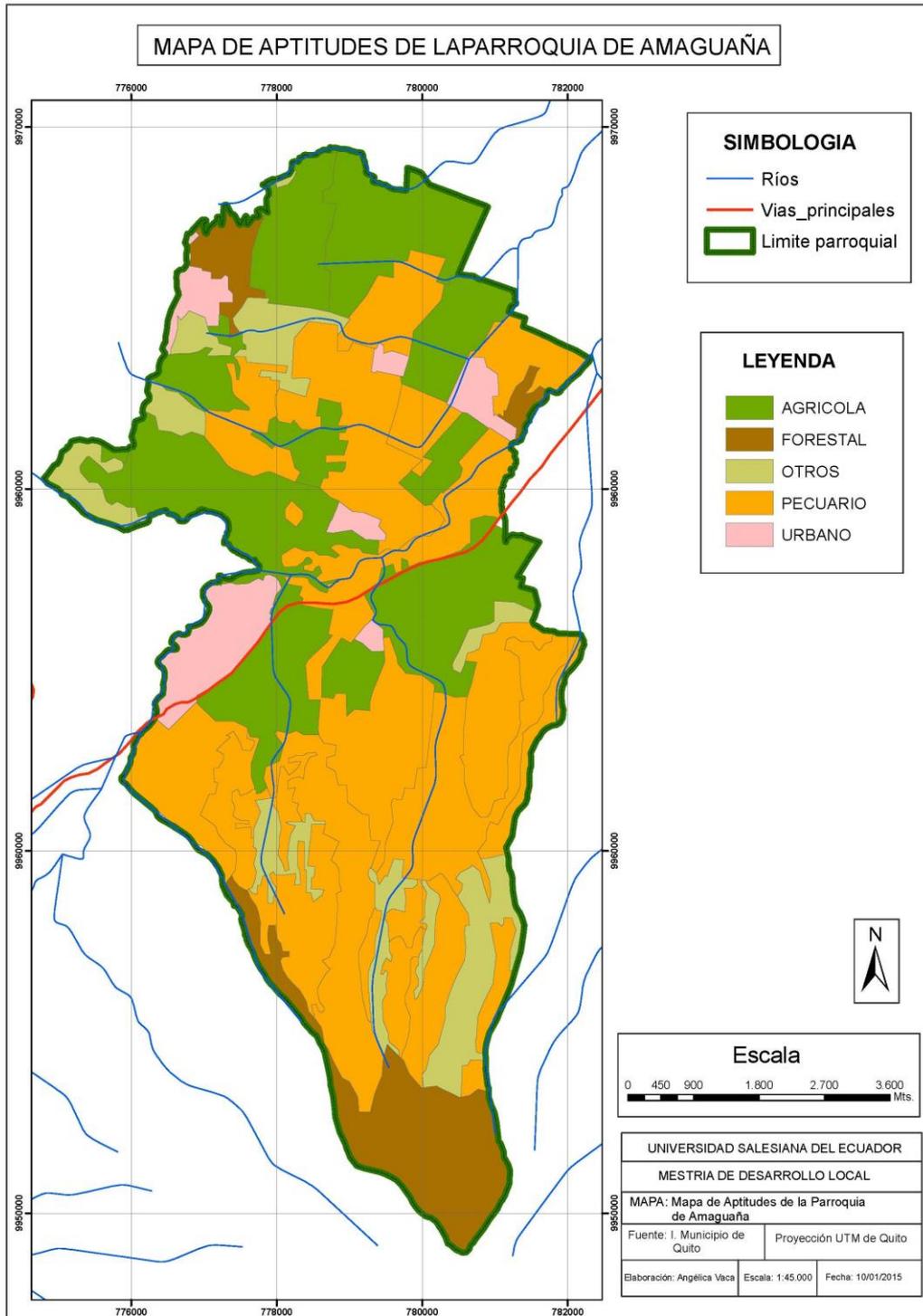


Figura 10. Mapa de aptitudes de la parroquia de Amaguaña

## CAPITULO III

### ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL USO DE SUELO Y LA PERCEPCIÓN CIUDADANA EN LA PARROQUIA AMAGUAÑA.

#### 3.1. DOCUMENTOS PARA LA ENTREVISTA

##### 3.1.1. Elaboración de la ficha de campo

En base de los temas que se incluyeron en el marco teórico, los objetivos planteados en esta tesis y los conocimientos adquiridos en las experiencias del trabajo cotidiano del grupo se diseñó la matriz de la entrevista, la cual se presenta en la tabla siguiente.

Tabla 20. Matriz de procedimiento para entrevista

1. FIJAR OBJETIVOS (son los de la tesis)
2. FIJAR GRUPO FOCAL O FOCALES (Comunidad o grupo familiar)
3. LOGÍSTICA a. Contactos reconocidos por Grupo Focal b. Herramientas para cada Grupo Focal
4. FIJAR HORARIOS Y FECHAS
5. DISEÑO DE LA ENTREVISTA (estructurada)
5.1 Antecedente. (Contacto reconocido). (05 min) Quiénes somos. Por qué estamos ahí. (herramienta para romper el hielo-video) Interlocución
5.2 Presentación del problema (05 min) (PPT y Presentación de mapas temáticos) Base el estudio: <ul style="list-style-type: none"><li>• Quito – Amaguaña</li><li>• Estadística de población (genero, educación, ocupación) censos 2001 – 2010.</li><li>• Ordenanzas y Plan de Uso y Ocupación del Suelo, antes de 1997 (creación de la Administración Zonal) y ahora</li></ul>
5.3 Recuento histórico (interactivo) (15 min) <ul style="list-style-type: none"><li>• Hacienda (desde cuando trabajo en la hacienda, con cuantas personas trabajaba, cuantos hombre cuantas mujeres, que hacían en la hacienda, con la producción que se hacían, tenían salario, les daban alimentación, cuantos días trabajaban por semana, si se enfermaban que pasaba)</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huasipungo (cuando se formó el huasipungo cuántas personas fueron huasipungueros, cuáles fueron las tierras dadas, que hacían en su nueva tierra, cuando lo hacían, que hacían con el producto: comercio o trueque, que recibían del hacendado: agua semilla, yunta...; que mantienen hasta hoy?)</li> </ul>
<p>5.4 Gestión de los entes administrativos (05 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de la influencia de la Administración Zonal</li> <li>• Percepción de la influencia de la Junta Parroquial</li> </ul>
<p>5.5 El componente socio-económico, La familia (05 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como era, a que se dedicaban</li> <li>• como se modificó (acción y tiempo), (ejemplo niño .... Educación) (acción y tiempo), (acción y tiempo),...</li> </ul>
<p>5.5 Visión Futura (05 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar la tierra como medio de vida</li> <li>• Fortalecer el proceso desarrollo de modo planificado participativo</li> </ul>
<p>5.6 Agradecimiento al Grupo Focal (refrigerio)</p>
<p>6. PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.</p>

### 3.1.2. Identificación del área de trabajo en campo

Para el desarrollo de la entrevista en campo, se procedió a seleccionar el sector de la parroquia de Amaguaña que cumple con las condiciones de acuerdo a los objetivos, planteados, los puntos tomados en cuenta son:

- Zona en la cual el uso del suelos es agrícola residencial y esté presionado por el avance urbanístico de la zona. De acuerdo a información previamente obtenida en la Zonal Los Chillos y analizada por los integrantes del grupo.
- Grupo focal de diversidad étnica, asentado en la zona y con activa participación social.

El barrio de Cuendina que se ubica al noreste de la parroquia de Amaguaña y cuenta con una población de alrededor de 4000 habitantes (Reportes del PAI-Policial, 2013), como muchos otros barrios más, cumple las condiciones impuestas para la selección. Adicionalmente, se pudo tener contacto y apertura con miembros de este barrio pues existen previas relaciones de coordinación con él y su organización es mejor que la de los otros barrios. Otros sectores interesantes para el proyecto y que han sido tomados en cuenta son Yanahuayco, barrio con mucha ancestralidad que nació del desmembramiento de las haciendas del sector; Barrio Santa Isabel generado en el desarrollo urbanístico de la

parroquia y centro de alta presión inmobiliaria y el barrio Central de Amaguaña el cual se caracteriza por mantener en convivencia a varios niveles sociales aún imperantes en la actualidad.

### 3.1.3. Grupo entrevistado

A continuación se presenta una tabla resumen del grupo focal con el cual se trabajó para el levantamiento de los datos del presente estudio; estas entrevistas se realizaron en la parroquia de Amaguaña los días 21 de febrero con los participantes 1 hasta 5 de la tabla y 28 de febrero de 2014 con las participantes 6 y 7.

Tabla 21. Lista de asistentes a entrevista

Participante	Nombre	Características importantes	Sector de Amaguaña
1	Javier Loachamin	Ancestro indígena libre.	Barrio Cuendina
		Actividad Social Barrial	
2	Rubén Quinga	Ancestro indígena	Barrio Cuendina
		Actividad Social Parroquial	
3	Adolfo Toaza	Ancestro indígena	Barrio Cuendina
		Actividad Social Parroquial	
4	Eugenio Cueva	Migrante nacional	Barrio Central
		Ex Presidente de Junta Parroquial	
5	Gladys Moreta	Migrante nacional	Santa Isabel
		Actividad Social Parroquial	
6	Liliana Gordón	Joven madre de familia migrante	Barrio Central
		Estudiante	
7	Erika Loachamin	Joven de ancestro indígena	Yanahuayco
		Estudiante	

Dicho grupo fue seleccionado e incluye a personas que han estado liderando las comunas o que han trabajado voluntariamente con la Junta Parroquial de Amaguaña, mismas que tenían un mayor conocimiento de las situaciones anteriores y actuales de la Parroquia, de sus moradores y de los entes gubernamentales locales. Además incluye a jóvenes estudiantes de la parroquia con el fin de conocer el punto de vista de las nuevas generaciones.

## **3.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL USO DEL SUELO**

### **3.2.1. Clasificación General del Suelo en la Zona Los Chillos**

En la Parroquia de Amaguaña, la mayor agrupación de suelo urbano se localiza en la cabecera parroquial, con el 56%, mientras que el 44% restante se encuentra disgregado entre los sectores de Carapungo Bajo, La Florida, Yanahuayco y la Cooperativa Don Eloy.

En la parroquia se evidencian lotes desde 360 m<sup>2</sup> con forma homogénea (Lotización Santa Isabel) hasta terrenos de entre 7 y 8 has, todavía con actividad agrícola.

La zona sur de la parroquia, se define por constituir parte de los flancos del volcán Pasochoa, de protección natural, son zonas que en general se han destinado a la agricultura y a la ganadería, y en las que predominan predios de gran extensión y existen haciendas como la Hacienda San Ignacio y la Hacienda Artesón. Corresponde en la misma parroquia en el sector noroccidental, a zonas igualmente de vocación agrícola y ganadera, en la que se evidencian inclusive algunas plantaciones de flores.

### **3.2.2. Uso Actual del Suelo**

Según el análisis que se ha realizado en el Plan del Distrito Metropolitano de Quito sobre los cambios en el uso del suelo y sus respectivos mapas de uso de suelo y mapa de aptitud de uso; este menciona que en el Valle de Los Chillos se nota una considerable ocupación de las áreas de expansión alrededor de Conocoto, Guangopolo, El Tingo y Amaguaña.

En la última parroquia mencionada, en los sectores de Rumiloma, Chaupi Tena y San Jacinto, una vasta extensión de la zona agrícola propuesta se halla en proceso de urbanización, mientras que al occidente de esta existen cambios de fraccionamiento de propiedades agrícolas y la presencia de vivienda junto al uso agrícola.

Hacia el norte, sur y este de Amaguaña se comprueba una considerable ocupación del área de expansión con porciones con diferentes grados de urbanización y un pequeño “desbordamiento” hacia el área agrícola al norte. En los alrededores de la población el área agrícola se mantiene parcialmente, en especial en la parte norte; mientras que al sur y este se comprueba un fraccionamiento de las parcelas que tienen un uso mixto agrícola con

vivienda y otras áreas cuyo uso no concuerda con el agrícola que mantienen su cobertura vegetal natural.

En consecuencia, se presentan dos observaciones para los cambios de uso del suelo en el valle de Los Chillo y en particular en la parroquia de Amaguaña, donde se han producido incompatibilidades entre los usos agrícolas propuestos y las áreas naturales existentes o se han parcelado las áreas cultivadas apareciendo viviendas dispersas, en el primer caso y se observan áreas agrícolas o naturales con signos de erosión en el segundo caso.

Finalmente, las áreas destinadas para la protección natural, de ríos y quebradas y parque metropolitano están siendo destinadas a uso agrícola con vivienda pudiendo decirse a manera de proyección que se trata de un proceso lento de urbanización.

A continuación se presenta las imágenes comparativas de las modificaciones temporales del Uso de Suelo y Ocupación del Suelo en la parroquia de Amaguaña, desde el año 1969:

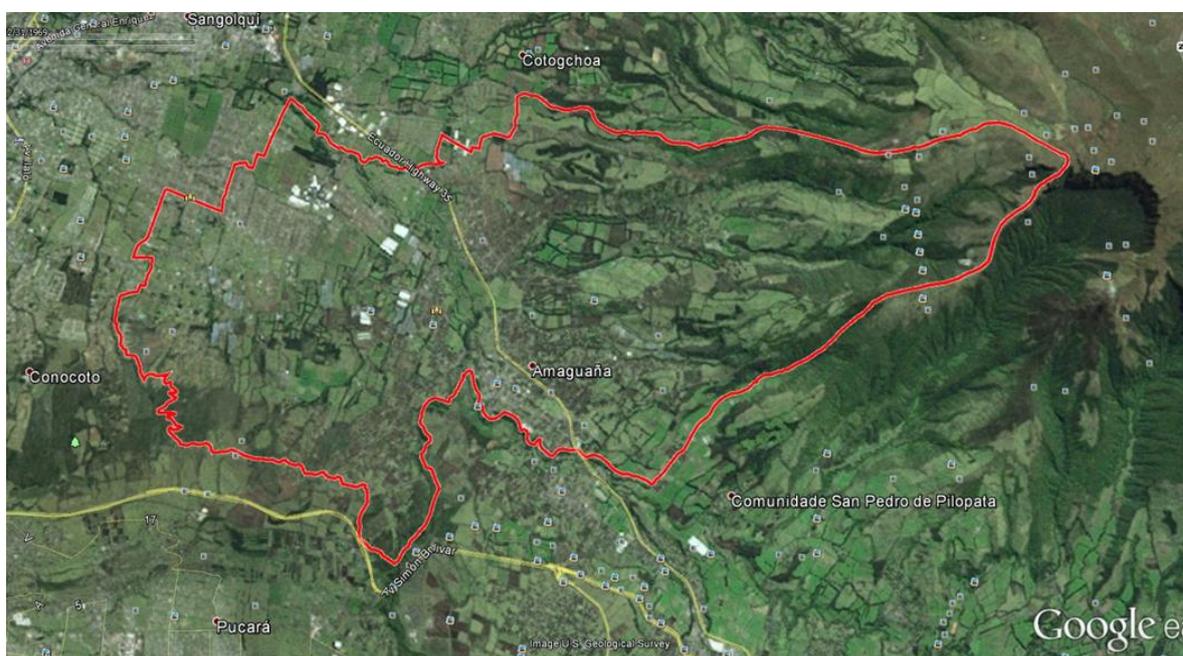


Figura 11. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 1969

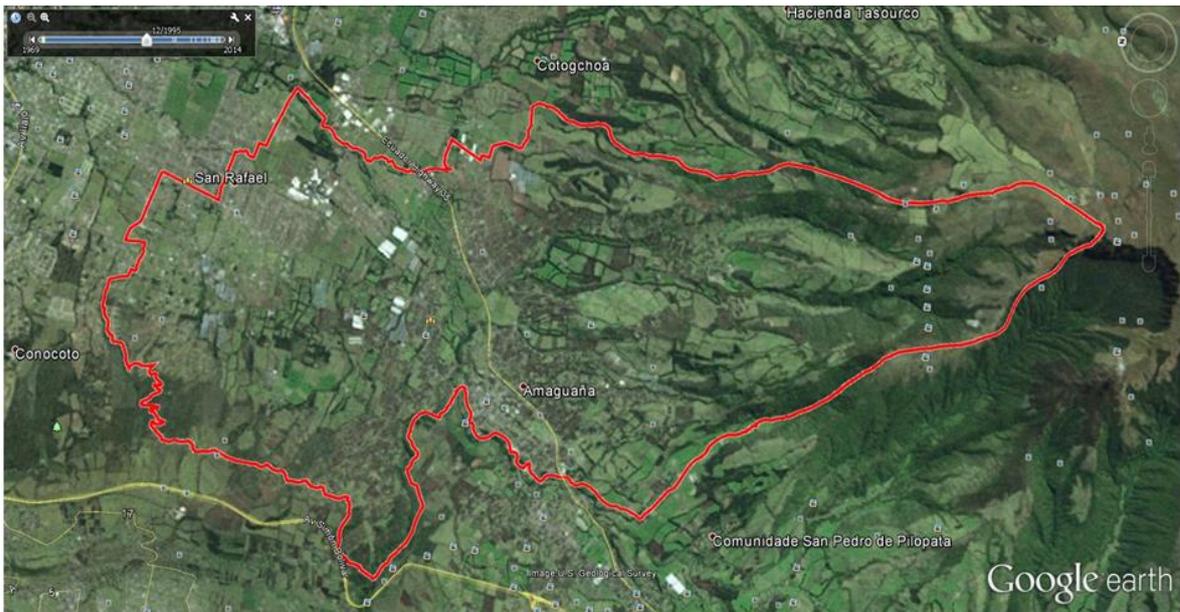


Figura 12. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 1995

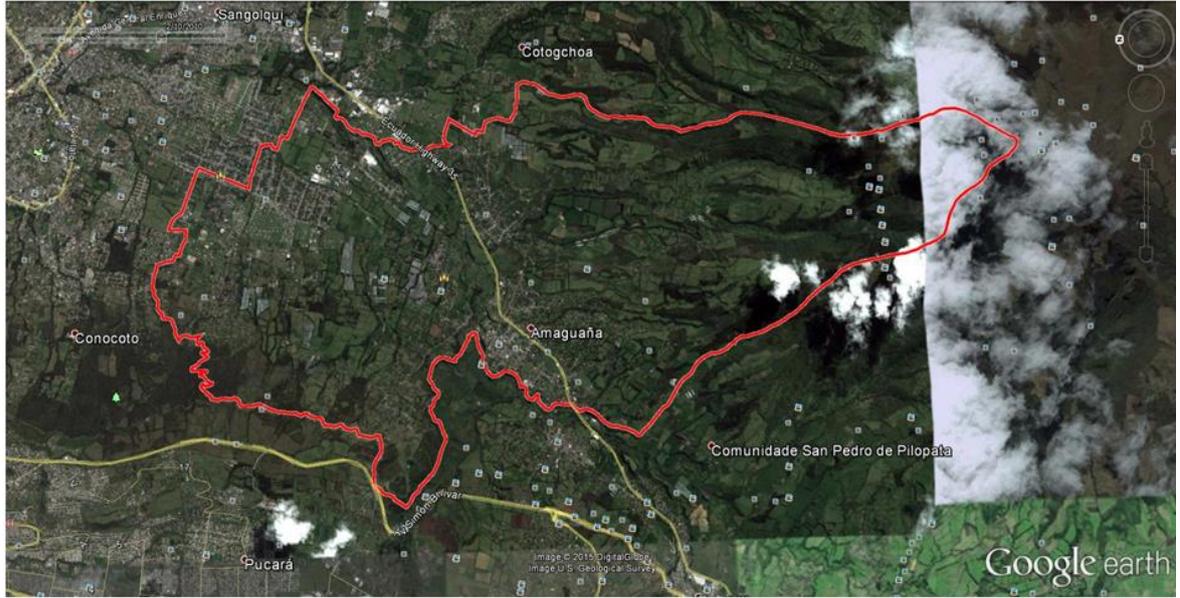


Figura 13. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 2010

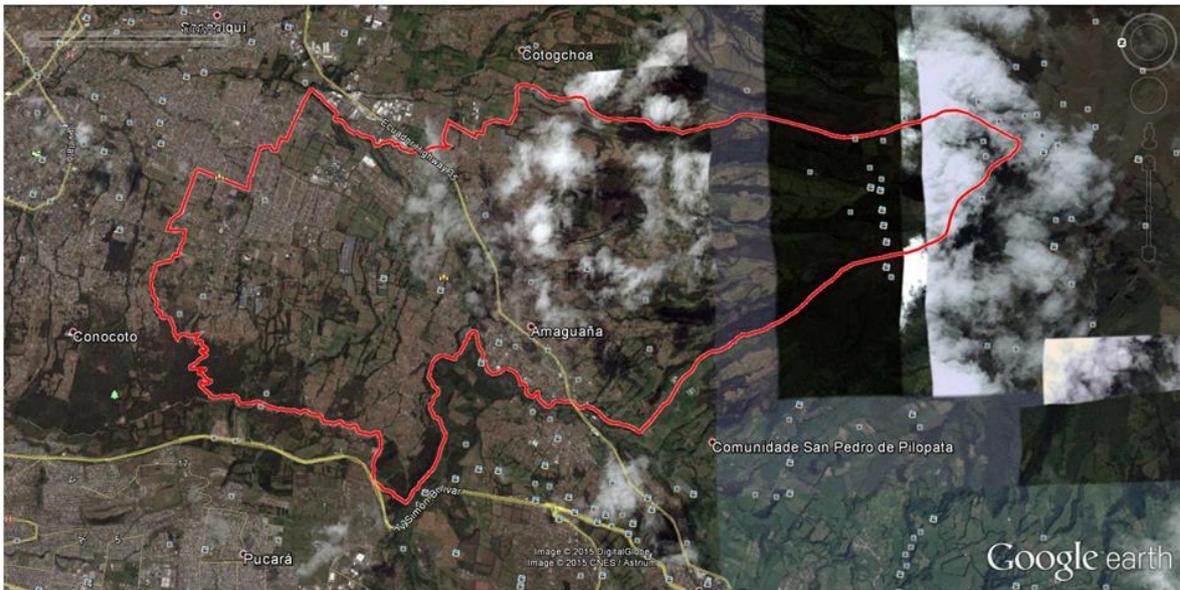


Figura 14. Imagen de la Parroquia de Amaguaña – Año 2014

Desde 1969 hasta las imágenes del 2014 se puede apreciar cómo va creciendo la población hacia el norte, hasta el paso de la vía principal - Panamericana, sin embargo en los últimos años se evidencia el crecimiento de las parcelas hacia la zona protegida conocida como Pasochoa.

# SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE LA PARROQUIA DE AMAGUAÑA

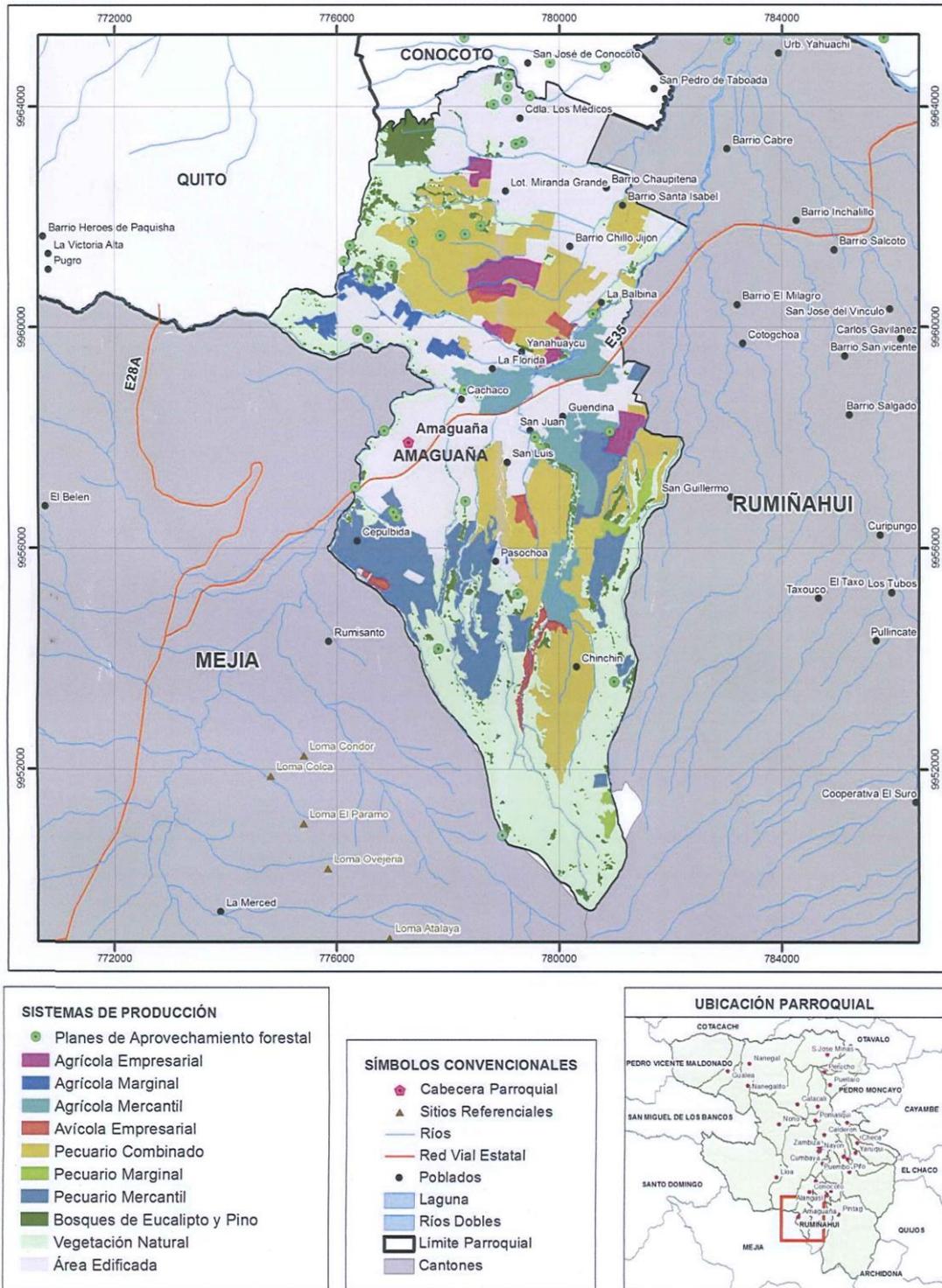


Figura 15. Sistemas de producción de la parroquia de Amaguaña

Como se puede apreciar en el mapa de producción la superficie que predomina es la que se dedica a la producción, predominando el pecuario combinado y la agricultura marginal.

### ÁREAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA PARROQUIA DE AMAGUAÑA

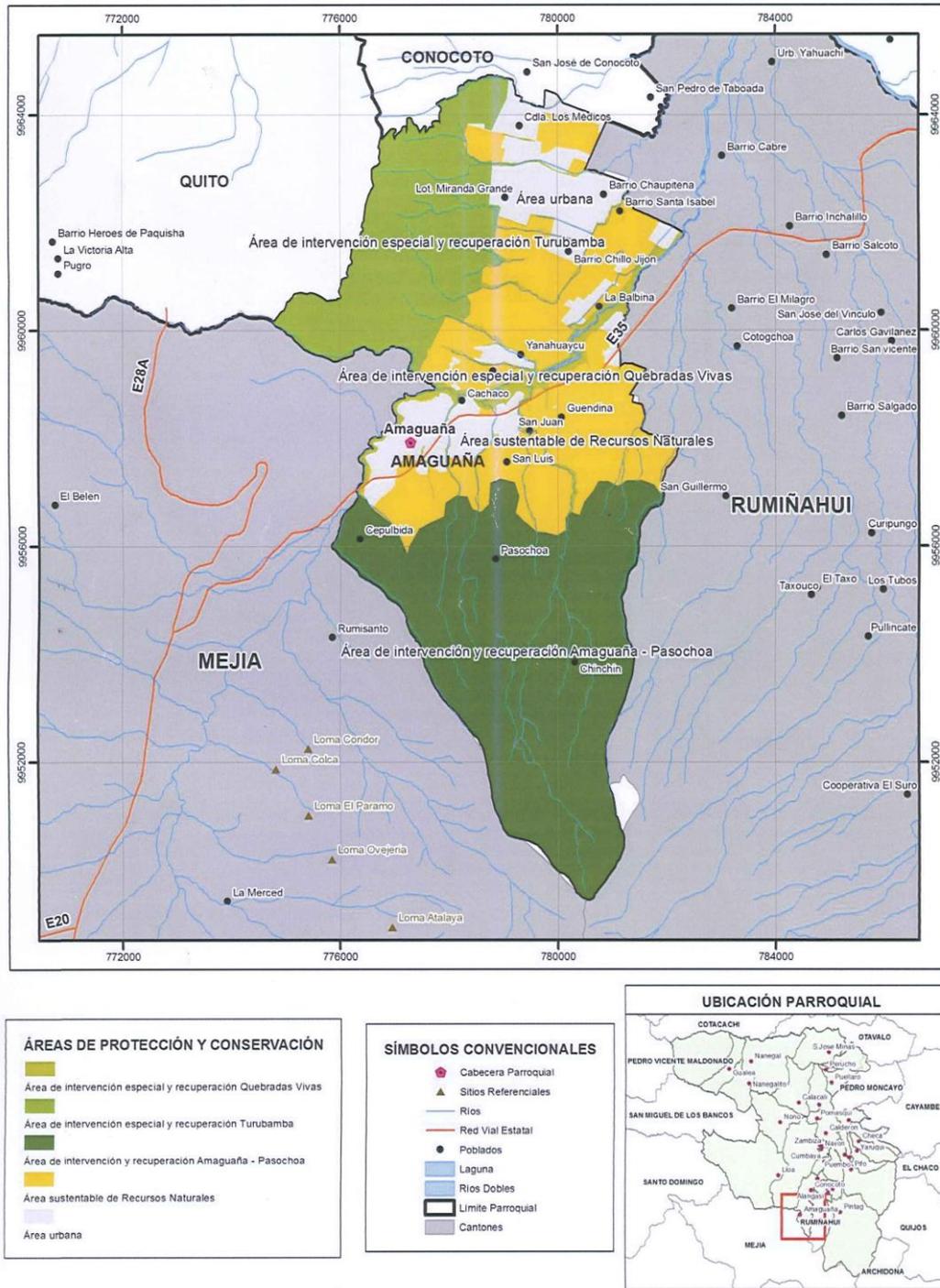


Figura 16. Áreas de protección y conservación de la parroquia de Amaguña

En este mapa se puede apreciar que el área de protección y recuperación Amaguaña-Pasochoa ocupa la mayor superficie de la parroquia y el área sustentable de recursos naturales también ocupa una superficie importante, dejando para el área urbana muy poca superficie, condición que debe de mantenerse de forma técnica.

### **3.3. INFORMACIÓN HISTÓRICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA OBTENIDA EN LA ENTREVISTA**

Una vez finalizada las entrevistas se procede a realizar el análisis de la información obtenida y asegurarnos que se cuenta con información completa de manera de evitar que las conclusiones que se obtengan respondan a la realidad. Estos elementos nos permitirán deducir si es correcto el diagnóstico de la situación actual y si son acertadas las recomendaciones o sugerencias propuestas. Se procede aplicando los siguientes pasos:

- Resumir inmediatamente la discusión y acuerdos de la reunión.
- Transcribir las grabaciones inmediatamente para permitir que se reconstruya no solo la atmósfera de la reunión sino también lo tratado.
- Análisis de los relatos, actitudes y opiniones que aparecen reiteradamente o comentarios, conceptos o vocablos que generaron algunas reacciones positivas o negativas de los participantes.
- Discusión de la información con el grupo de investigadores y unir con otras herramientas que se utilizaron para levantar la información que en este caso fue el mapeo participativo.

Luego de una breve presentación de los participantes en la entrevista se procede a tratar cada uno de los temas propuestos.

#### **3.3.1. Recuento histórico**

La señora Moreta y el señor Cueva fueron vocal y presidente de la Junta Parroquial de Amaguaña y comentan a los asistentes recalcando el significado que tiene la palabra AMAGUAÑA; tiene su origen en la lengua quichua AMA: Negación y WAÑUNA: Morir, Amaguaña se traduce entonces como la tierra de vida. Esto se debe básicamente a la presencia de vertientes en la zona, las cuales fueron conocidas desde épocas del reino de Quito y durante el periodo incásico eran visitadas frecuentemente por el Inca Atahualpa en busca de sanación, descanso y relajación, la vertiente más importante es Cachaco donde se

encuentra el curipogyo, una vertiente natural con propiedades minerales. Durante la época colonial los habitantes de la zona realizaban actividades de mitas, obrajes y encomiendas. Originalmente los aborígenes que habitaban estas tierras se asentaron en lo que hoy son los barrios de Cuendina, Yanahuayco y Carapungo.

Es interesante aclarar que los anteriormente mencionados participantes, son migrantes asentados en la parroquia durante mucho tiempo y muestran apropiamiento y pertenencia de un sitio que aunque no es su lugar natal en este han realizado su desarrollo al punto de ser autoridades parroquiales.

J. Loachamin, de ancestro indígena libre, funcionario municipal y gestor del Desarrollo Humano Sustentable expone, que la parroquia de Amaguaña se ha caracterizado por ser un sector en donde se han ubicado desde tiempos de la colonia grandes haciendas, las cuales inicialmente pertenecían a varias órdenes clericales como son los Jesuitas, Agustinos y que luego por razones fuera del alcance del presente estudio fueron entregadas, rematadas o vendidas a pudientes Caballeros o Nobles. Varias fueron las principales haciendas que se ubicaron en la zona de estudio: Chillo Compañía, Pilloncoto, Loreto, Don Pedro, El Salto y Pedregal y Villavicencio. En otra época merecen ser nombradas Catahuango, Aispur, San Pedro y La Herrería.

El mismo participante comenta sobre su vivencia, la existencia de comunas de indígenas libres que no pertenecían a ninguna hacienda pero que prestaban su fuerza de trabajo en las mismas haciendas, realizando labores agrícolas ganaderas sobre todo cuando se venían las épocas de cosecha que era cuando se requería de más mano de obra. Caso puntual de esta particularidad es Cuendina, sitio del presente estudio de caso, comuna indígena libre que se encontraba limitada al norte por la Hacienda San Rafael de Quiñonez y la Hacienda Victoria, al sur Hacienda Santa Rosa y Hacienda del Orbe, al este la Hacienda de Malinda y al oeste la Hacienda Albornoz.

Además, amplía su intervención sobre la Reforma Agraria 1964, manifestando que fracciona la tierra y cambian las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Se entregaron huasipungos a los comuneros, pequeños solares de tierra para ser trabajados pero condicionados a cumplir tareas y actividades para la hacienda como recoger leña, cultivar la tierra, criar animales domésticos para su comercialización, actividades remuneradas que les permitía satisfacer ciertas necesidades para su subsistencia.

Los participantes comentan sobre varios aspectos de la reforma agraria, coincidiendo en que fue un sistema capitalista que favoreció solamente al hacendado, pues por un lado los propietarios de las tierras recibieron una compensación económica de las Autoridades Nacionales y entregaron a los beneficiarios tierras que por lo general no eran las mejores ni las más productivas. Además la relación laboral nunca fue controlada por las Autoridades lo cual permitió la explotación laboral en tiempo y en remuneración.

R. Quinga, originario y representante del sector Cuendina aporta a la discusión manifestando que con el paso del tiempo la reforma agraria no fue muy gratificante, ya que el huasipunguero seguía bajo el poder de sus amos por la falta de recursos económicos; su dedicación a la agricultura se enfocaba en el cultivo maíz cuya comercialización era difícil, casi no podían comercializar por el sector ni tampoco hacer trueque por la ubicación geográfica del mismo y la dificultad del transporte, por lo que tenían que llevar sus productos hasta Quito, al sector de Chimbacalle donde estaba ubicada la estación del tren para intercambiar sus productos con otros alimentos que eran de su beneficio y que no eran de la zona, básicamente productos de la costa y de la parte sur del país.

A. Toaza, originario de Cuendina y actual vocal del GAD Amaguaña interviene manifestando que en estas comunidades se iniciaron los primeros telares de Chillo (Chillo-Jijón) los cuales consumían la mayor parte de la fuerza laboral de los trabajadores del sector, luego con la aparición de la fábrica textil Ecuador la mayoría se acogieron a esa oportunidad de trabajo estableciendo una mejor posición económica, en desmedro desde luego de la producción agrícola y ganadera. También este es el factor detonante de la iniciativa de la educación para todas las personas jóvenes.

J. Loachamin comenta que en las haciendas los propietarios no promovían que los niños y jóvenes estudien pues esto les provocaba una pérdida de la fuerza laboral, en las labores de pastoreo, siembra y cosecha. Sin embargo de esta oposición, muchos empezaron a asistir a los centros de educación con lo cual el tiempo de dedicación a las labores de la agricultura disminuyó generando paralelamente en los estudiantes una separación física y emocional del campo pues su aspiración se había enfocado en el trabajo en las fábricas textiles como obreros calificados. A. Toaza y R. Quinga están de acuerdo con lo manifestado y amplían y discuten el tema comentado sus vivencias y experiencias.

G. Moreta pone en discusión el siguiente tema que lo está viviendo en el sector de su residencia: mucha cantidad de terreno queda sin ser productivo cuando el fraccionamiento inicialmente realizado en la Reforma Agraria es nuevamente subdividido en favor de los herederos del huasipunguero, esta condición da pábulo a que aparezca en el escenario un actor importante que son las empresas inmobiliarias, las cuales aprovechan la situación de ilegalidad administrativa contra las ordenanzas de uso de suelo generada cuando se pretende ejecutar la herencia, negociando independientemente con cada copropietario y obteniendo a su favor la propiedad del macro lote. En este aspecto todos los participantes están de acuerdo siendo el más insistente el señor Quinga quien introduce el tema del reconocimiento administrativo de lotes que incumplen las ordenanzas aplicables.

Los señores Quinga y Toaza exponen que existe un problema para las nuevas generaciones, pues la partición de la tierra ha provocado que lotes grandes hayan sido divididos en razón de ser herencias, existiendo ocasiones en las que la partición es tan grande que los herederos reciben pedazos de terreno de tamaños menores a la norma aplicable, ante esto el municipio no ha actuado coordinadamente con los afectados y solamente se ha pronunciado mediante la emisión de alguna ordenanza que por lo general deja en la ilegalidad a los herederos de los lotes.

Existe entre los participantes un claro sentimiento de que el Municipio administra a los regulados desde escritorios alejados del territorio, lo cual torna a las ordenanzas en documentos sin reconocimiento social, puesto que además no ha sido fortaleza de la Municipalidad la participación ciudadana.

Surgen entonces reflexiones y diversas opiniones entre los participantes, iniciada por G. Moreta: “no se conoce claramente el concepto de lo que es ser rural, y es fundamental conocerlo, definirlo y difundirlo. Se entiende a priori que lo rural se compone de un conglomerado de gente que vive en zonas alejadas a la ciudad en donde las vías de acceso y los servicios básicos son deficientes o no existen, la gente no es educada ni tiene visión del futuro y vive de lo que produce la tierra.”

Todos los participantes coinciden en que el desarrollo es bienestar y han optado o adquirido cierto tipo de bienes y valores extraños a su realidad, por ejemplo, los electrodomésticos y tecnología, vehículos, casas o propiedades y el empleo en empresas por lo general en la ciudad. Bajo este contexto se cataloga a la agricultura como una

actividad que no es signo de desarrollo y por ende no es apreciada y se la deja de lado. Lo último se nota claramente en la participación de las jóvenes integrantes del grupo entrevistado.

Para lograr el ansiado desarrollo, además se debe sacrificar tiempo, en el sentido de que para acceder a los estudios o a los trabajos los tiempos de desplazamiento son sumamente grandes. Este tiempo perdido se descuenta del dedicado a las labores propias del hogar y el campo, situación que profundiza el abandono de los terrenos. Esta condición es relevante en las actividades diarias de las jóvenes integrantes del grupo entrevistado, E Loachamin y L. Gordón.

Los jóvenes se han dedicado a los estudios, para lo cual deben desplazarse a Quito en donde son sujetos de la gran influencia del consumismo. Esto ha provocado que olviden la agricultura y tengan la tierra sin ningún cuidado, aplicando lo que se conoce como el “engorde de la tierra” hasta que se pueda comercializar en la mejor condición. Se han dedicado a la negociación o se emplean en relación de dependencia en el mejor de los casos o en trabajos ciertos lo cual significa más perjuicio para ellos.

El cambio que se va generando en la comunidad joven es tan significativo que este grupo etario ha perdido el sentido de apoyo mutuo y solidaridad al punto de que en las reuniones de las comunidades la asistencia tiende significativamente a decrecer olvidando las responsabilidades propias en la toma de decisiones cruciales para el fortalecimiento y desarrollo de la comunidad que son requeridas. Es tan significativo el cambio que muchos integrantes de las comunidades no se reconocen, o lo que es peor, no se conocen.

Las jóvenes entrevistadas manifiestan su preferencia por el trabajo de empleadas porque les brindan recursos de forma rápida y en mayor cantidad, comparando a los obtenidos en labores agrícolas o ganaderas, lo que les permite afrontar sus obligaciones y obtener bienes suntuarios que los mantienen en un nivel social consumista.

Para E. Loachamin, el grupo de personas jóvenes han perdido el amor al campo y a los productos que este brinda o lo han abandonado pues no encuentran en el medio en el cual se desenvuelven posibilidades de asistencia técnica y de inversión para actividades agropecuarias y de comercialización de los productos obtenidos en las mejores condiciones.

Los participantes, especialmente G. Moreta y R. Quinga están convencidos en que se debe zonificar solamente ciertas áreas con la finalidad de mantener un cinturón verde de preservación ambiental, cuidar que la frontera agrícola no presione a las áreas naturales, evitar la proliferación de los emprendimientos inmobiliarios, el uso adecuado del suelo urbano y sobre todo esperan que las autoridades implementen las políticas necesarias para incentivar el trabajo agrícola, beneficiar el intercambio de productos sin intermediarios con lo cual muchos propietarios de terrenos y parcelas, podrán conjuntar esfuerzos y formar emprendimientos y así poder volver los ojos al campo y recuperar su valor económico y sentimental.

Las tierras en el sector de Amaguaña son buenas o muy buenas, aunque estén en zonas altas, sin embargo sus propietarios no las trabajan pues los huasipungos están completamente divididos y entregados a los herederos. Los únicos que todavía mantienen las tradiciones sobre la tierra y las trabajan son los adultos mayores, que las utilizan como fuente para el autoconsumo, las excedencias de producción son muy difíciles de obtener y cuando existen es más difícil aún comercializarlas a su justo valor.

J. Loachamin posee experiencia en la gestión de desarrollos productivos y conoce que las pequeñas chacras se dedican a la agricultura para el auto-sustento pero no tienen posibilidades de incursionar en la ganadería. Las grandes propiedades tienen dedicación a la ganadería, lo que supone la transformación de sus áreas de producción agrícola en áreas de pastoreo (potreros), además pagan por utilizar otras áreas anexas, provocando el descenso de la productividad agrícola y favoreciendo la implantación del monocultivo con sus conocidas consecuencias ambientales negativas.

La presencia del sector inmobiliario en Amaguaña, de acuerdo a los planteamientos de G. Moreta y J. Loachamin han venido a afectar las condiciones de vida del sector, los mencionados piden que no se implanten conjuntos habitacionales por que ocupan las áreas agrícolas y aumenta la densidad poblacional en la parroquia, es necesaria la socialización de las propuestas de proyectos y el tratamiento oportuno de los espacios donde estos van hacer implantados. Por otro lado existen desarrollos inmobiliarios que cierran y cortan la circulación de vías en favor de sus copropietarios pero en detrimento de la movilidad de todos los pobladores de la parroquia y de los visitantes de ella, lo cual además torna más costoso al producto por el incremento en el rubro transporte.

### **3.3.2. La Administración Municipal y Zonal**

Los pobladores sienten que no han sido atendidos en sus demandas ni tomados en cuenta en la planificación, ya que no existe un estudio real de cada una de las Parroquias Rurales, de su significado y mucho menos de sus necesidades. El municipio ha legislado en el caso del Uso del Suelo de forma muy general, como expresan varios de los invitados, G. Moreta, R. Quinga y los entrevistados: “desde el escritorio han puesto a todas las parroquias rurales en el mismo saco”

Por lo tanto una vez que las Ordenanzas Metropolitanas de regularización del suelo entran en vigencia la población tiene grandes inconvenientes con relación a las subdivisiones de los huasipungos por herencia ya que estos lotes no cumplen con las áreas mínimas establecidas, hecho que ha venido generándose desde tiempo atrás y no se han dado soluciones reales a cada sector por parte de la Municipalidad, manifiestan los anteriormente mencionados que son apoyados por A. Toaza.

Todos los entrevistados están conscientes y manifiestan la necesidad de que se realice un estudio participativo donde se debe identificar las áreas y los diferentes usos de suelo para poder establecer en las Ordenanzas Metropolitanas un verdadero Plan de Desarrollo y Ocupación de Uso de Suelo, que evite que los propietarios de huasipungos subdivididos no entren en la ilegalidad pero que a su vez se prevea que las inmobiliarias no sean las beneficiarias y no provoquen el incremento desmedido de la densidad poblacional de la parroquia. Ya que los diferentes espacios no cumplen con los requerimientos según la ordenanza vigente, porque en la realidad cumplen diferentes funciones.

Los participantes en la entrevista también manifiesta su preocupación por el crecimiento de la frontera agrícola, avance o el uso de tierras que actualmente se encuentran como vegetación natural/ protección ecológica como es el caso del Parque Pasochoa y sus laderas, y lo limitante que es para el municipio la dotación de servicios básicos a estas nuevas zonas de desarrollo. Consideran que esta debe ser una de las razones más fuertes para que el control de la Administración Zonal sea ejecutivo y así el municipio pueda administrar mejor su territorio.

Los problemas que han ocasionado las nuevas Normativas Municipales, están dadas especialmente por la falta de participación de las comunidades de las zonas rurales, en estas encontramos áreas pobladas residenciales y comerciales, zonas turísticas, áreas

agrícolas, áreas industriales y áreas de protección ecológicas, las diferenciación de estas áreas deben ser estudiadas y delimitadas de acuerdo a la realidad implantada.

La comunidad desconoce por lo general cuál es el papel de la Administración Municipal Zona Chillos, saben que se paga el agua y la luz y se aprueban los planos. Últimamente, a partir de la vigencia de la Ordenanza 187 se coordina y trabaja mucho el tema social para la conformación o el fortalecimiento del tejido social básico que será el soporte cuando se trate de la toma de decisiones.

La Administración Municipal Los Chillos, de acuerdo con G. Moreta, no ha realizado un proceso Participativo de planificación y mucho menos de construcción de herramientas administrativas como las ordenanzas, se limita a comunicar a las comunidades obras que se realizarán restando a la población su posibilidad de tomar decisiones, de este modo ha realizado obras de infraestructura en zonas no adecuadas, por ejemplo, puntos seguros, inauguración de obras sin que estas hayan sido completamente culminadas, o toma de decisiones en temas culturales como son las fiestas de Carnaval sin que estos puedan ser ejecutados por la misma comunidad; posición apoyada por E Cueva.

### **3.3.3. El Gobierno de la Junta Parroquial**

En este tema se presenta una discrepancia de criterios entre los ciudadanos que están convencidos de la presencia positiva de las Juntas parroquiales, E.Cueva, G. Moreta y A. Toaza, y los otros que no ven en ellas a su representante. La comunidad joven, L. Gordón y E. Loachamin tiene serias objeciones en los procederes de esta entidad administrativa lo cual los vuelve más apáticos en el momento de la convocatoria y de la toma de decisiones.

La presencia de las Juntas parroquiales en general no ha mejorado las condiciones de las comunidades, las obras son priorizadas en forma diferente antes que ahora, antes se solicitaba y obtenían obras o recursos contando fundamentalmente con el padrinazgo y ahora hay un procedimiento de selección, cosa que es muy buena y se debe fundamentalmente a que los representantes a la Junta Parroquial son electos, se aplican ciertos lineamientos y sobre todo existe aún ese sentido de luchar por lo mejor en ciertos actores comunitarios.

E. Cueva, ex presidente de la Junta Parroquial manifiesta que por lo general el inicio de las juntas parroquiales es desde cero sin recursos ni poder y representa poco a la

comunidad, se convierte en otro ente burocrático que se dedica a gestionar cosas para el centro poblado pero no es equitativo con otras zonas de la parroquia, de este modo la Junta Parroquial no tiene ningún protagonismo frente a los ciudadanos.

Los participantes allegados a la Junta Parroquial, comentan que desde que se impulsó la planificación y la ley de participación ciudadana, estas herramientas en vez de dar soluciones y alternativas han sido un limitante para el desarrollo de la parroquia, por el mismo hecho de que no existe una buena coordinación entre los actores, misma que se manifiesta en la débil relación entre la junta parroquial y la Municipalidad.

E. Cueva expone que en la parroquia Amaguaña existen alrededor de 64 barrios entre urbanos y rurales, sin embargo al momento de poder tomar decisiones y priorizar obras en Asamblea General, solo un 60% de directivos son los que acuden a las reuniones. Esto explica porque al momento de ejecutar obras hay la falta de conocimiento e inconformidad por las acciones realizadas por las autoridades. Todos los participantes manifiestan su acuerdo en la posición del señor Cueva puesto que ellos han sido activistas comunitarios o voluntarios en el servicio.

### **3.4. PERCEPCIÓN DE LA INFLUENCIA DE LOS CAMBIOS DE USO DE SUELO SOBRE LA COMUNIDAD Y LOS COMPONENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS.**

#### **3.4.1. El Núcleo Familiar.**

Luego de la Reforma Agraria, manifiesta J. Loachamin, la repartición de la tierra y las relaciones laborales incipientes transforman a los varones en empleados de fábricas, albañiles y comerciantes y las mujeres trabajan de empleadas domésticas. Las familias se conforman a edad temprana y desde luego ya casados reclaman su terreno y buscan su casa, la cual muchas veces cae en la ilegalidad por el tamaño por la imposición de una Ordenanza Metropolitana no ajustada a las realidades de la sociedad a la que regula.

Los niños y jóvenes incrementan su grado de escolaridad y en muchos casos se nota el espíritu de superación del poblador de Amaguaña, pues se identifican a personas mayores en procesos de formación formal (escuela, colegios y en muchos casos universidad). Este grupo etario, antiguamente hubiera recibido como herencia de los

mayores la tierra, pero hoy lo que fundamentalmente reciben es la educación, manifiesta G. Moreta.

Existe implantado en los pobladores de la parroquia de Amaguaña un proceso mental por el cual ellos no ven a los hijos en la tierra, sino exitosos como profesionales o negociantes, con mucho dinero y bienes muebles. Este proceso mental es comunicado de padres hacia hijos y cada vez se torna más fuerte y arraigado, por esta razón las comunidades se han tornado en sectaristas y clasistas.

### **3.4.2. Percepción sobre la influencia Administrativa sobre la Organización Social.**

J. Loachamin interviene manifestando, en la comuna la mayoría de los miembros pertenecen a un núcleo de afinidad. Ellos son vecinos, parientes que mantienen dentro de su comuna lazos de mayor intensidad para apoyarse con bienes y servicios. En Amaguaña el principal vínculo de unión social es por consiguiente los sistemas de parentesco y compadrazgo, los mismos que representan uno de los factores más importantes de cohesión, el sistema de compadrazgo es un medio de mantener las tradiciones campesinas motivadas sobre todo en base de un espíritu religioso que ejerce una influencia directa en los campesinos a través de los principios y obligaciones que se han creado en la Iglesia Católica, religión imperante dentro de la comunidad como son: las festividades que se realizan en torno a los sacramentos de bautismo, comuniones, matrimonios, etc.

En lo social, el parentesco continúa siendo la forma más importante dentro de la organización comunal ya que a través de los sistemas de parentesco se van reforzando cada vez más los grupos consanguíneos formando una amplia gama de “redes de parentesco”. Sin embargo, estas formas de decisión en la actualidad se han ido desvinculando, en la medida en que hoy se permite la participación de los miembros en la comuna a través de las elecciones libres y directos de los miembros que conformen el comuna, considerando en primera instancia el nivel escolar de los candidatos, siendo estos a la vez los que están en mejor posición económica dentro de la comuna.

G. Moreta manifiesta que en Amaguaña existen varias áreas recreativas y culturales que debido a su poco uso están en avanzado proceso de deterioro. La comunidad no utiliza los recursos físicos existentes para la generación de cultura, la educación y recreación, esto se debe a que no existen nexos de relación fuertes entre las comunidades o entre ellas y

otros organismos e instituciones, que permitan el mantenimiento de estas áreas o la gestión de su mantenimiento ante organismos de variada índole.

Todos los participantes están completamente de acuerdo identifican que los barrios no tienen verdaderos líderes, lo que significa un punto negativo en la gestión comunitaria y lo más importante es que esta condición se replica en las nuevas generaciones, las cuales se vuelven más individualistas. Por esta razón los barrios carecen de representatividad parroquial, pues cada quien ve por sus intereses o máximo por los de su barrio, en este estado la parroquia no significa nada.

### **3.4.3. Percepción de la influencia Administrativa sobre la economía.**

El problema central de los trabajadores del sector es la desocupación causada por la existencia de una estructura productiva basada en la actividad agrícola de autoconsumo que no incorpora la totalidad de la fuerza de trabajo, situación que obedece al fraccionamiento excedido de la tierra a la sobre oferta de fuerza de trabajo.

Sin embargo al interior del espacio productivo parcelario la utilización de la fuerza de trabajo familiar implica una división funcional del trabajo en orden de edad y sexo de sus miembros. No obstante la sobre fuerza de trabajo familiar ha determinado cambios sustanciales en la asimilación de roles y funciones productivas, las cuales se manifiestan en la transferencia de control y administración de la producción a la madre de familia ante la necesaria captación de ingresos (migración del jefe de familia preferentemente) para la supervivencia de las unidades familiares; es así que la agricultura no permite la reproducción de la fuerza de trabajo.

Como se ha mencionado, las tierras actualmente ya no son utilizadas en la producción agrícola, solamente en casos aislados se utiliza para la producción del auto-sustento pero nunca con excedencias que brinden a sus dueños la posibilidad del intercambio, la principal vocación de estas es satisfacer las necesidades de protección y abrigo de las personas, por ello se construyen por lo general de forma desordenada viviendas de todos los tipos, tamaños, utilizando materiales de diferente origen.

Varias familias del sector de Amaguaña tienen interés en los emprendimientos pero desconocen la forma de lograrlo, falta educación, apoyo técnico y económico. La tierra representa en la juventud solamente un aspecto sentimental pues están sumamente

influenciados por la ciudad – región, Quito, lo cual se manifiesta claramente en las conductas consumistas. Por otro lado los jóvenes de este sector no ven a la agricultura como algo de futuro y sobretodo la comunidad joven desconoce completamente las ordenanzas y normas regulatorias.

El proceso de expansión de la estructura urbana a partir del crecimiento de los sectores: de la construcción y la industria, factores que por su dinamismo económico ofrecen mayores posibilidades de incremento de fuentes de trabajo y consiguientemente absorción relativa de mano de obra campesina.

Sin embargo, las fuentes de empleo del sector urbano-industrial, no ha logrado satisfacer las necesidades de empleo de la población migrante debido al continuo desarrollo tecnológico de la industria y las altas tasas de crecimiento poblacional, por lo cual, los migrantes han debido buscar nuevas fuentes de empleo e ingreso, ubicándose principalmente en actividades de subempleo.

Para el caso concreto de Amaguaña, es preciso recalcar que las actividades agrícolas constituyen para la población del sector una actividad secundaria desde hace muchos años atrás, la misma que por efectos de su expulsión hacia la estructura urbana, se caracteriza por el desarrollo de actividades ocupacionales por lo general temporales dentro de la industria fabril.

En los últimos años la migración ha generado las siguientes características particulares como son:

- El tipo de migración es diaria o intermitente lo que se manifiesta únicamente por efectos de su trabajo.
- La vivienda se mantiene en su lugar de origen, hecho que condiciona el que la población del sector mantenga cierta dualidad ocupacional al vincularse tanto en las formas agrícolas como a actividades industriales, comerciales o de servicios.

La ubicación de algunas fábricas en el valle de los Chillos, incide en el nivel de oportunidades dada su demanda de mano de obra con trabajadores de la zona, condiciones que en última instancia se justifican por razones de rentabilidad empresarial y abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo.

### **3.5. RESULTADOS DEL MAPEO PARTICIPATIVO**

Los resultados del mapeo participativo realizado se muestran en los mapas:

Nº 6. Como está la parroquia de Amaguaña.

Nº 7. Como los participantes quisieran a la parroquia de Amaguaña.

Según los datos manifestados en el mapeo de participativo, se podemos concluir que es un material importante en el que nos podemos dar cuenta la realidad que viven los pobladores con respecto al uso de suelo en el sector de Amaguaña, las características, potencialidades y debilidades del sector, existiendo en la actualidad dos realidades el cómo está conformado en la realidad, como quisieran que sea y como lo ha dispuesto la Municipalidad en la Ordenanza Metropolitana Vigente.

El estudio muestra que existen 3 tipologías marcadas de Usos de Suelo en el sector, la Industrial que si bien es cierto no es predominante en el sector pero si es el punto de partida para la organización de Amaguaña por los beneficios recibidos ya que en estas industrias muchos de los moradores han encontrado estabilidad laboral y es eje de desarrollo para el sector; el agrícola residencial en esta tipología podemos encontrar las pequeñas y grandes parcelas espacios dedicados a viviendas y al mismo tiempo a la agricultura dando un carácter tradicionalista de actividades ligadas a la cultura del sector; Residencial a esta tipología los pobladores la dividen en dos las situadas en el centro que en este caso se convierten en su gran mayoría en viviendas unifamiliares o bifamiliares y los conjuntos habitacionales que se encuentran en los alrededores convirtiendo a estos en multifamiliares.

Estas tipologías son los puntos estratégicos sentidos por los actores locales que pueden ayudar a mejorar el nivel de vida de los habitantes de Amaguaña. Es de mucha molestia para los pobladores el no contar con un Plan de Uso y Ocupación del Suelo, que haya sido estudiado por la Municipalidad, ya que el PUOS vigente no contempla la ocupación de suelo de las actividades existentes en el sector, muchas de estas han venido funcionando durante años.

### **3.6. VISION FUTURA DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LA PARROQUIA**

Los vecinos identifican y expresan las siguientes ideas de cómo ven en el futuro a la parroquia:

- Parroquia en la cual los vecinos son educados, con familias organizadas, recibiendo apoyo del gobierno, gestionando procesos participativos, obteniendo la legalidad en el uso del suelo, y recibiendo acceso a recursos sobre todo económicos para el fomento la producción agrícola comunitaria.
- Parroquia en la cual se mantiene vigente un proceso continuo de fortalecimiento del proceso de planificación participativa del desarrollo, cuyo producto sea un plan participativo coordinado que se obtenga de un proceso social que a su vez
- rompa esquemas caducos y que fortalezca las redes culturales y las organice y que sobretodo conozca y reconozca al territorio.
- Comunidades motivadas por la acción social coherente y coordinada con los entes administrativos para la obtención y mantenimiento de sitios de recreación potencializados, cuyas quebradas además estén en buen estado físico por la mutua acción y empoderadas de su realidad y dueñas de su futuro en base de su accionar político para orientar su propio bienestar.
- Barrios organizados y sin egoísmos que en coordinación con la Junta Parroquial y la Administración Zonal puedan gestionar la instalación de emprendimientos productivos, fábricas, desarrollos urbanísticos sujetos a normas de planificación a fin de brindar para sus habitantes tener las fuentes de empleo locales y que a su vez sean involucrados en temas de la comunidad como es la seguridad, mingas, etc.
- Parroquia con entes públicos desarrollados, fortalecidos y controlados que aseguren el desarrollo y bienestar de la comunidad, implementando la participación social y la toma de sus propias decisiones.
- Junta parroquial transparente que cumpla su deber y represente a la comunidad en la toma de decisiones y buscando el beneficio de la comunidad y la parroquia en general y no los de sus miembros.

- El Uso de Ocupación de Suelo normado, de acuerdo a las vivencias, requerimientos, historia de la población dando importancia a la comunidad Nativa.
- La municipalidad coordinando con la comunidad el Uso de Ocupación de Suelo, llegando a acuerdos favorables para los moradores.
- Los nuevos pobladores, acoplándose a la cultura de la comunidad Nativa del sector.

## CONCLUSIONES

El suelo en la parroquia de Amaguaña se ha venido manteniendo desde hace mucho tiempo como zona rural debido a su vocación para el uso en la agricultura y la ganadería. Así lo muestra la existencia hasta la actualidad de haciendas agrícolas, ganaderas y agrícola ganaderas, las cuales fueron sujetas del proceso de reforma agraria y desmembradas en favor de los huasipungueros.

Estas haciendas, que por lo general eran de gran tamaño carecían de servicios básicos y de saneamiento ambiental, por lo tanto los huasipungos tenían los mismos o peores problemas que los hacendados pues el agua que utilizaban no era potable, las comunicaciones con el centro poblado eran por pequeñas vías en mal estado lo que impedía la agilidad en la comunicación con el exterior, desfavoreciendo en gran medida la producción y comercialización agrícola del más débil, en este caso el huasipunguero.

La gran producción de las haciendas era comercializada en Quito lo que demandaba el incremento del costo de producción, el mismo que era compensado por el gran volumen de producción que requería una ciudad concentradora en fase de desarrollo que manifestaba no solo la necesidad de productos sino también, entre otras, mano de obra no calificada para el trabajo en fábricas, en la industria de la construcción y en los quehaceres domésticos.

La demanda de mano de obra de la gran ciudad logró que las personas adultas y los jóvenes modifiquen sus conductas y desestimen su ancestro agrícola dando preferencia al empleo antes que al trabajo. Esta conducta que se iba generando finalmente dominó a estos grupos y empezó a destruir el futuro de los niños que muchas veces tenían que suplir la falta temporal de sus padres afrontando ellos con las responsabilidades hacia la hacienda, lo cual les obligó a que se transformen en empleados de la hacienda dejando abandonados el estudio y la diversión en favor de la explotación en aspectos económicos y de tiempo de servicio.

Bajo este contexto, la tierra empieza a perder valor y su mantenimiento se torna más caro e inalcanzable para el indígena. La presión y efecto de la ciudad, de brindar empleo hasta para los niños, provocó definitivamente el abandono de la tierra y su deterioro al punto de que bastos espacios territoriales quedaron sin cuidado y bajo responsabilidad de los adultos mayores de las familias, quienes dadas sus realidades tanto físicas cuanto

económicas no pudieron afrontar el encargo obligándoles en muchos casos a deshacerse de ellas en favor de vecinos del sector dedicados a otras labores como el comercio o en su defecto a personas ajenas que inician procesos concentradores de tierras con fines de engorde.

Situación diferente se da con los indígenas libres, ellos aportaban su fuerza laboral en las varias actividades que la hacienda requería, pero al no ser dependientes de ella podían fijar o negociar su salario con el dueño de la hacienda o el encargado, esto combinado con la libertad que tenían para iniciar producción en sus propias parcelas o en último caso para desplazarse a otras haciendas o a la ciudad para obtener mayores recursos económicos les ubica en una posición trascendente puesto que ella les permitió avizorar un futuro mejor si se inculcaba la necesidad de auto-educarse y educar sobre todo a los niños de sus familias.

La presencia del indígena libre fue primordial en lo referente a la conservación de la categoría del uso del suelo de la zona, esto es agrícola residencial y además fue el factor determinante en la conservación de la buena calidad de los suelos ya que, cultivaban una buena variedad de productos que les eran necesarios pues eran su fuente de consumo y les permitía obtener otros productos de su necesidad con las excedencias de producción, a diferencia de las haciendas que se dedicaban al monocultivo y posteriormente y en consecutividad del mismo monocultivo al uso intensivo de nutrientes y agro-tóxicos que finalmente degradan la calidad del suelo y lo vuelven estéril. Este es el inicio de la degradación y abandono de extensas zonas.

Por otro lado existen casos de terratenientes que deciden dividir sus terrenos pero para formar los denominados huertos familiares, situación acorde al uso de suelo pero que logra una notoria modificación de la densidad poblacional sobre todo en fines de semana y periodos vacacionales. Esta situación modifica la dinámica propia de los entonces pequeños poblados activando los sectores comerciales y de servicios. Naturalmente el transporte mejora, probablemente no en calidad pero si en cantidad situación que además potencializa la comercialización de los productos del sector. Además se inicia un proceso de presión sobre la dotación de servicios públicos hacia las autoridades Administrativas en las zonas donde se genera esta particularidad.

Las tierras que sufrieron degradación y posterior abandono, pues perdieron su potencia para la producción se pusieron en la mira de comerciantes de tierras que supieron

iniciar negocios inmobiliarios y que finalmente fueron utilizadas para fines no contemplados en el uso de suelo inicial del territorio. Nos referimos a un proceso incipiente de desarrollo urbano necesariamente vecino a los centros poblados pues esto le brida al promotor inmobiliario la factibilidad de presionar a las autoridades Administrativas para la consecución de los servicios básicos y entonces una vez brindados estos, el proceso de cambio de uso de suelo se genera y mantiene de forma irreversible y muchas veces de forma ilegal.

Por otro lado, arribamos a la misma condición anteriormente narrada, pero en peores condiciones luego de que, los huasipungueros por motivos económicos, por heredar o partir o por haber sido sujetos del convencimiento de comerciantes de tierras, se enajenan de sus propiedades que por lo general están más distantes de los centros poblados, tornando sumamente dificultoso que la dotación de servicios llegue a estos sitios. En este caso el cambio de uso de suelo se da realmente pero la incorporación al suelo urbanizable demorará y al suelo urbano es casi imposible.

Los habitantes de estos sectores son grupos humanos vulnerables y generalmente deprimidos, ubicados en zonas de riego natural que no tienen posibilidades de desarrollo pues además carecen de educación, a este grupo se suman los migrantes que buscan acercarse a la gran ciudad para emplearse y cuya estadía es temporal pues su meta está en la ciudad de Quito. Este evento que sucede en muchos otros sitios alrededor de la ciudad es un efecto del crecimiento de la ciudad y por ende de sus demandas. Por esto podemos decir que Amaguaña está en la zona de influencia de Quito Ciudad-Región.

El cambio del uso de suelo que se ha dado en la parroquia de Amaguaña no responde mayormente a un proceso Administrativamente planificado sino más bien a un proceso forzado de ajuste a lo que ya está implantado. El mismo que no permite el crecimiento homogéneo del centro poblado y que finalmente encarece los costos de los servicios públicos pues se brinda servicios a zonas de baja densidad poblacional. Paralelamente esto fortalece el proceso de “engorde de tierras” con lo cual se benefician personas concentradoras que muchas veces además son traficantes de tierras.

Queda claro que en el tiempo la planificación municipal no advirtió la presencia de efectos como los que se han dado en las ruralidades. A inicios del siglo XXI, el uso mayoritario del suelo en la zona Los Chillos y por ende en Amaguaña era Agrícola

Residencial y representaba un 41% del territorio de las parroquias que está sujeto a cambios de uso de suelo (no se consideran las áreas naturales, las de recursos naturales renovables y las de recursos naturales no renovables)

La red vial de la parroquia de Amaguaña es vieja, se encuentra en mal estado y no cubre las actuales necesidades actuales de transportación, muchas zonas importantes están unidas por medio de vías empedradas (secundarias) que por lo general son mantenidas ya sea por la Junta Parroquial o por el Gobierno Provincial de Pichincha. La presencia municipal en este tema es corta y reciente mostrando poca planificación para el desarrollo.

El sistema Administrativo implantado en la parroquia no se ha preocupado en fortalecer la ruralidad promoviendo, recuperando y difundiendo las costumbres ancestrales, y la cultura propia de la zona por esta razón se están dando cambios en todos los aspectos.

Es visible la actuación municipal en el tema del desarrollo urbano pues existe una explosión de proyectos inmobiliarios ejecutándose, sin embargo el control no es suficiente pues el crecimiento es desordenado y muchas veces ilegal. Este es un factor sumamente importante al momento de brindar los servicios básicos, pues si no se dota de estos servicios inician los procesos contaminantes de quebradas y cuerpos hídricos fundamentalmente.

Está fuertemente arraigada en la comunidad la percepción de que el municipio administra desde Quito puesto que, muchas decisiones tomadas que tienen afectación a la población no han sido ni siquiera difundidas mucho menos consensuadas. No se conoce realmente la ruralidad ni se considera un factor determinante al momento de planificar, por esta razón las planificaciones de lo rural obedecen a conceptos urbanos y no rurales. El municipio ha legislado en el caso del Uso del Suelo de forma muy general, como expresan los entrevistados: “desde el escritorio han puesto a todas las parroquias rurales en el mismo saco”.

Una vez que las Ordenanzas Metropolitanas de regularización del suelo entran en vigencia la población tiene grandes inconvenientes con relación a las subdivisiones de los huasipungos por herencia ya que estos lotes no cumplen con las áreas mínimas establecidas, hecho que ha venido generándose desde tiempo atrás y no se han dado soluciones reales a cada sector por parte de la Municipalidad.

La planificación no contempla la creación de equipamientos que cubran las demandas de crecimiento poblacional (colegios) permitiendo desplazamiento del grupo etario joven y promoviendo indirectamente el abandono de la tierra, el gasto de tiempo en transportación y la generación de picos de movilidad claramente definidos, que contrastan con los valles de movilidad en los cuales se puede hablar de pueblos fantasmas.

El sistema educativo es completamente apegado a la educación general, carece de orientación hacia las ciencias de la tierra ni a las artes y cultura, que son las fortalezas de los lugareños, si bien esto no es competencia municipal, existen Centros de Desarrollo Comunitario municipales que tampoco hacen énfasis en estos temas, pues sus preferencias son la informática y la culinaria, habiendo otros tópicos de capacitación.

Las autoridades no implementan las políticas de estado para incentivar el trabajo agrícola, no hay inversión en lo rural en temas importantes para el desarrollo humano sustentable, se dictan cursos de emprendimientos que enfrentan al ciudadano parroquial a procesos preparativos de proyectos que son preparados por expertos para expertos, lo cual los separa de la posibilidad de adquirir un préstamo blando. Ante esto la mayor parte de los emprendedores se queda con los conocimientos pero no tiene capital para la ejecución de su idea. Realmente no hay incentivos para los ciudadanos dedicados al desarrollo de lo local.

La parroquia requiere una planificación coherente con la verdadera vocación de los terrenos, no se debe permitir la disminución de las zonas verdes, y se debe priorizar el cuidado del cinturón verde y de ser posible su expansión. Sin embargo la falta de control permite la agresión y posesión de áreas que en muchos casos están en zonas de riesgo declaradas. Estas realidades traen consigo choques culturales como el siguiente. Vecinos ubicados en zonas de riesgo, luego de un largo proceso de concientización y convencimiento son reubicados con sus familias, propiedades, entre ellas animales de corral a edificios multifamiliares. El resultado de esto es el esperado, el retorno de las familias a sus terrenos, quedando como “elefantes blancos” los edificios multifamiliares.

El desarrollo inmobiliario nunca debería acercarse ni ser vecino de las áreas naturales y protegidas, sin embargo existe una corriente inmobiliaria fuerte para vivir junto a zonas verdes y mejor si son áreas protegidas, se supera las cotas de servicio. La planificación territorial nunca consideró la creación de zonas de amortiguamiento que son necesarias

para precautelar el buen estado de las áreas no urbanizables y para asegurar la dotación adecuada de los servicios municipales.

La Administración Municipal Zona Chillos se manifiesta a la comunidad de forma abierta luego de haber estado implantada unos 3 o 4 años, sin embargo la comunidad desconoce por lo general cuál es su papel, saben que se paga el agua y la luz y se aprueban los planos. Se coordina y trabaja mucho el tema social para la conformación o el fortalecimiento del tejido social básico que será el soporte cuando se trate de la toma de decisiones pero el trabajo es incipiente y de largo aliento. Más bien la comunidad se ha acostumbrado a tener un Municipio reactivo que cumpla demandas puntuales y satisfaga toda pequeña exigencia, en otras palabras clientelista pues no se preocupa de que la gente piense planificadamente y que tenga mirada clara de adonde quiere llegar.

La Administración Municipal Los Chillos no ha realizado un proceso participativo de planificación y mucho menos de construcción de herramientas administrativas como las ordenanzas, se limita a comunicar a las comunidades obras que se realizarán restando a la población su posibilidad de tomar su decisión, de este modo ha realizado obras de infraestructura en zonas no adecuadas, por ejemplo, puntos seguros, inauguración de obras sin que estas hayan sido completamente culminadas, o toma de decisiones en temas culturales como son las fiestas de Carnaval sin que estos puedan ser ejecutados por la misma comunidad.

La comunidad joven tiene serias objeciones en los procedimientos de la Junta Parroquial y la Administración Zonal lo cual los vuelve más apáticos en el momento de la convocatoria y de la toma de decisiones. No existe un programa claro de apoyo a este grupo a pesar de existir unidades enteras de personal trabajando con ellos en temas críticos como alcohol y drogas, sexo y embarazo temprano, entre otros, sin embargo el fundamental es conformar grupos manipulables.

Desde que se impulsó la ley de participación ciudadana, sus herramientas en vez de dar soluciones y alternativas han sido un limitante para el desarrollo de la parroquia, por el mismo hecho de que no existe una buena coordinación entre los actores, misma que se representa la débil relación entre la junta parroquial y la Municipalidad.

El poder de convocatoria de la Administración Zonal es débil, lo cual se manifiesta cuando se realizan las asambleas de presupuestos participativos a las cuales asisten

alrededor de un 60% de directivos, pues existe el sentir de que las obras ya han sido seleccionadas antes de la Asamblea.

En Amaguaña existen varias áreas recreativas y culturales que debido a su poco uso están en avanzado proceso de deterioro. La comunidad no utiliza los recursos físicos existentes para la generación de cultura, la educación y recreación, esto se debe a que no existen nexos de relación fuertes entre las comunidades o entre ellas y otros organismos e instituciones, que permitan el mantenimiento de estas áreas o la cogestión de su mantenimiento. Además como es de dominio estas infraestructuras fueron impuestas no nacieron de la conciencia de las comunas.

Los vecinos identifican que los barrios no tienen verdaderos líderes, lo que significa un punto negativo en la gestión comunitaria y lo más significativo es que esta primera posición se replica en las nuevas generaciones, las cuales se vuelven más individualistas. El municipio implementó escuelas de la democracia pero esta iniciativa se fue desvaneciendo cuando apareció en ellas el tinte político lo que las transformó en centros de apoyo de movimientos políticos.

Finalmente, los esfuerzos realizados a la fecha en todos los ámbitos de la Gestión Participativa del Desarrollo por todos los actores directa o indirectamente involucrados en lograr para la comunidad de la parroquia de Amaguaña el Buen Vivir como la meta al final del camino, deben ser periódicamente evaluados y ampliamente retroalimentados para ir ajustando cada uno de los engranajes a implantar de forma irreversible el proceso de la Economía Popular y Solidaria en todas las zonas de la parroquia de acuerdo y respetando el uso de suelo planificado y sus etapas de incorporación de zonas para el desarrollo urbano y rural, de manera especial fortaleciendo el mantenimiento de áreas verdes no urbanizables, de manera que todos los emprendimientos y desarrollos tengan su espacio y respeten el de los demás, se conozca ampliamente de cada uno de ellos y se los apoye de forma coordinada en sus puntos críticos y sobretodo se reciba el apoyo económico inicial necesario para su arranque, sin perennizar la ayuda a ciertos grupos y diversificando las ofertas de iniciativas para todos los grupos etarios, estando todas ellas adecuadamente relacionadas y consensuadas con las realidades, vivencias y sentires de la comunidad parroquial beneficiaria y enfocadas de acuerdo al Plan de Desarrollo construido.



## LISTA DE REFERENCIAS

- Alonso, W. (1964). *Teoría de la localización. En: L. Needleman (comp.) Análisis Regional Tecnos.* Madrid: 1972.
- Amaguaña, G. P. (23 de 07 de 2013). *Gobierno Parroquial de Amaguaña.* Obtenido de Algunos Datos Históricos de Amaguaña: [www.amaguana.gob.ec](http://www.amaguana.gob.ec).
- Ardón, M. (1998). *Serie de cuadernos metodológicos de investigación participativa.* Honduras: Zamorano IFPRI Y IDRC CRDI.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución del Ecuador. Registro Oficial 449.* Quito.
- Bartolomé, M. (1992). *La investigación cooperativa (praxis), (copigrafiado). Taller de iniciación a la investigación-acción.* EUTS-Universidad de Granada.
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo Territorial y Descentralización. El Desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40.* Santiago de Chile.
- Borda, F., & otros, &. (1991). *Acción y conocimiento. Como romper el monopolio con investigación-acción participativa.* Bogotá: Cinep.
- Borja, J. (1998). *Ciudadanía y espacio público.* Obtenido de "Urbanitats", Num. 7: Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern, CCCB, Barcelona.: <http://urban.cccb.org/urbanLibrary/htmlDbDocs/A011-B.html>
- Boudville, S. (1966). *Problems of regional economic.* Edimburgo.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J., & Passeron, J. P. (1994). *El oficio de sociólogo.* . Madrid: Siglo XXI.
- Buck-Morss, S. (1995). *Dialéctica de la mirada, Walter Benjamin y el proyecto de los Pasajes.* Madrid: La balsa de la Medusa.
- Calpe S.A. (2001). *Diccionario Jurídico Espasa. p.572.* Madrid: Espasa Calpe, S.A.
- Carr, W., & Kemmis, S. (1988). *Teoría crítica de la educación. La investigación-acción en la formación del profesorado.* Barcelona: Martínez Roca.

- Consejo Provincial de Pichincha. (2002). *Plan de Desarrollo Participativo*. Amaguaña.
- De Miguel, M. (1993). *La IAP un paradigma para el cambio social*. En *Documentación Social* N° 92. Madrid.
- Delgado, J., & Gutiérrez, J. (1994). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en las Ciencias Sociales. Síntesis*. Madrid.
- Editorial Ariel,;. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Ariel.
- Fals Borda, O. (1991). *Algunos ingredientes básicos*.
- Fals Borda, O. (1991). *Rehaciendo el saber*.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI. .
- Gaventa, J. (1991). *Hacia la democracia del conocimiento*.
- Gianoten, V., & de Wit, T. (1991). *Un caso de autoorganización popular*.
- Gobierno de Pichincha. (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Amaguaña 2012-2025*. Amaguaña.
- Gordillo, A. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo 5ª. Ed. p. XIV-1*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires.
- Guamán Freire, A. (28 de 05 de 2011). *Sangolquí y el Valle de los Chillos: Unidad cultural y política*. Obtenido de Opinión histórica de la realidad.: <http://andresguamanfreire.wordpress.com/2011/05/28/>
- Guanipa, Boscan, & Crasto. (2008). *Universidad del Zulia*. Obtenido de Participación y organización comunitaria como herramientas para potenciar el desarrollo local de la Parroquia Mitare. Municipio Miranda Estado Falcón, Venezuela. Multiciencias, Vol.8, Num.3, Septiembre-diciembre 2008: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90411667011>
- Guerra, C. (1995). *Investigación-acción participativa en la periferia urbana de Salamanca*. En *Cuadernos de la Red, N° 3 (Red CIMS)*. Madrid. Obtenido de

- Guerra, C. (1995). Investigación-acción participativa en la periferia urbana de Salamanca. En Cuadernos de la Red, N° 3 (Red CIMS). Madrid. .
- Habermas, J. (1989). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1990). *Teoría y praxis*. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. (1994). *Conocimiento e interés. En Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.
- Hamilton, F. E. (1971). *Modelos de localización. En R. S. Chorley, P. Haggett. La geografía y los Modelos Socioeconómicos. Colección "Nuevo Urbanismo". Instituto de Estudios de Administración local*. Madrid.
- Hermansen, T. (1974). *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo Nacional y Regional: Elementos de un marco teórico para un enfoque sintético. En Revista Eure (Vol. 4, N° 10)*. Santiago de Chile.
- Honneth, A. (1992). *Integridad y desprecio. Motivos básicos de una concepción de la moral desde la teoría del reconocimiento. En Isegoría N° 5*. . Madrid.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Huerta, J. (s.f.). *Origen de los Grupos Focales*. Obtenido de [www.academic.uerm.edu/jhuerta/htmlobj-94/grupo\\_focal.pdf](http://www.academic.uerm.edu/jhuerta/htmlobj-94/grupo_focal.pdf).
- ICESI. (2010). *Los grupos focales de discusión. Área metodológica, Departamento de Estudios Sociales, ICESI*.
- IOE (Colectivo),;. (1993). *IAP. Introducción en España. En Documentación Social N° 92*,. Madrid.
- Izaguirre Vélez, E. (1976). *La expropiación en el Derecho Municipal Ecuatoriano. Departamento de publicaciones de la Universidad de Guayaquil*. Guayaquil.
- Kemmis, S., & Mc Taggart, R. (1992). *Como planificar la investigación acción*. Madrid: Laertes.

- López de Ceballos, P. (1987). *Un Método para la Investigación-acción participativa*. Madrid: Popular.
- López, R. (17 de 07 de 2009). *Economía Política para Latinoamericanos*. Obtenido de Los Polos de desarrollo, teoría y método: <http://economialatinoamerica.blogspot.com/2009/06/teoria-de-los-polos-de-desarrolloteoria.html>
- Medellin, M. d. (2009). *Proyecto Urbano, (COR-ALTA de regularización y legalización para los barrios. 2009:195)*. . Medellin.
- Merino, L., & Raya, E. (1993). *El método de la investigación-acción participativa como mediación entre la teoría y la práctica de la formación del/a trabajador/a social y en el desarrollo profesional*. Alicante.
- Montenegro, S. (2006). *Sociedad Abierta, geografía y Desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Moreno, J. L. (1997). *El voluntarismo epistemológico de las dos ciencias: actualidad de Lyssenko. En Iralka N° 9. Irún*.
- Moreno, R. (1980). *La Administración Pública Federal en México*. México: UNAM .
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (1967). *Ordenanza Municipal 1165. Plan Director de Urbanismo. Quito. Instrumentalizada mediante las siguientes ordenanzas: 1291, 1353 y 1397*. Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (1988). *Cambios en el uso de suelo 1988-1992. En Plan del Distrito Metropolitano de Quito*. . Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2007). *Ordenanza Metropolitana 030 Ordenanza de Zonificación que contiene el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de la Zona Los Chillos (PPZCH)*. Quito .
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2011). *Ordenanza Metropolitana 1725. Régimen del Suelo*. Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2013). *Ordenanza Metropolitana 447. Plan de Uso y Ocupación del Suelo*. Quito.

- Ordóñez, T. (1981). *Teoría de la Geografía Económica. Departamento de Geografía, U. Nacional. Lectura 72.*
- Park, P. (1992). *Qué es la investigación-acción participativa. En Perspectivas teóricas y metodológicas.*
- Pérez, E. (2008). *Manual de Derecho Administrativo. Talleres CEP Quito, p.42.*
- Pérez, G. (2007). *Plan Parcial de Ordenamiento Territorial Zona Valle de los Chillos (PPZCH). Resumen Ejecutivo. Quito.*
- Perroux, F. (1964). *Note Sur. La Notion Pole de croissance. En Economie Appliquée. 1955. Paris: Universite de France. .*
- Piore, M., & C., S. (1990). *La Segunda Ruptura Industrial. Buenos Aires: Alianza .*
- Precht, H. (2005). *El espacio privado en la arquitectura.*
- Rahman, M. (1991). *El punto de vista teórico de la IAP.*
- Ramió, C. (2012). *Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Obtenido de Teoría de la Organización y Administración Pública.: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>.*
- Ramírez, P. (2005). *Reseña de “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Revista mexicana de sociología, Vol. 67, México.*
- Ramón, J. (2009). *Universidad de Valencia. Obtenido de Estrategias de desarrollo local: [http://www.mim.org.pe/publicaciones/pildoras/archivos/Pidora\\_20\\_Tacna\\_310309.pdf](http://www.mim.org.pe/publicaciones/pildoras/archivos/Pidora_20_Tacna_310309.pdf)*
- Real Academia de la Lengua Española. (1970). *Diccionario de la lengua española. Madrid: Espasa-Calpe.*
- Red Cántaro. (2005). *La Participación Ciudadana en el Desarrollo Local. Cuenca.*
- Richardson, H. W. (1969). *Regional Economics. Londres.*

- Salazar, M. (1992). *La investigación-acción participativa. En Inicios y desarrollos.* Madrid: Popular-OEI.
- Salguero, J. (1983). *Teorías de Desarrollo Económico Regional Aplicadas al caso de la Colonización Antioqueña.* Universidad Nacional.
- Sanchiz, J. R. (2009). *Las Estrategias de desarrollo local: Aproximación metodológica desde una perspectiva socioeconómica e integral.* España.
- SENPLADES. (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.* Quito.
- SENPLADES. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD.* Quito.
- Shumpeter, J. (1965). *Imperialismo y clases sociales,* . Madrid.
- Silva, P. (1980). *Formas de descomposición del campesinado en una zona del Valle de los Chillos.* Quito: Tesis de Antropología, PUCE.
- Universidad andina Simón Bolívar. (2005). *Documentos internacionales y andinos sobre Participación y Ciudadanía.* Obtenido de Revista Aportes Andinos: [http://rds.org.hn/participacion\\_ciudadana/part\\_c/](http://rds.org.hn/participacion_ciudadana/part_c/)
- Valarezo, G., & Torres, V. (2004). *El desarrollo local en el Ecuador. En Historia, Actores y métodos.* Quito: Abya Yala.
- Villarroel, J. (2008). *Sangolquí: Tierra del manjar de los dioses.* Red Voltaire. Obtenido de [www.voltairenet.org/article155164.html](http://www.voltairenet.org/article155164.html)
- Villasante, T. (1993). *Aportaciones básicas de la IAP a la Epistemología y a la Metodología.* En *Documentación Social* N° 92. Madrid.
- Villasante, T. (1994). *De los movimientos sociales a las metodologías participativas.*