

Políticas públicas y su incidencia en las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas de Zumbahua – Cotopaxi

Public policies and their impact on the socioeconomic conditions of the indigenous communities of Zumbahua, Cotopaxi

Artículo Original

Recibido:

15/08/2026

Guanotuña Quishpe Yolanda ¹

yolanda.guanotuna2599@utc.edu.ec

ORCID: 0009-0001-8861-3463

Chiguano Umajinga Nelson Rodrigo ¹

nelson.chiguano@utc.edu.ec

ORCID: 0009-0005-2187-6495

Aceptado:

25/09/2026

Publicado:

12/10/2026

Universidad Técnica de Cotopaxi ¹

Resumen

La investigación estudia el impacto de las políticas públicas en las condiciones sociales y económicas de la población indígena de la parroquia Zumbahua, Cotopaxi. Parte del entendimiento de las políticas públicas como un conjunto de procesos de decisión, implementación y evaluación de las actuaciones de los poderes públicos, que no solo se caracterizan por la emisión de disposiciones, sino también por la disposición estatal para atender las desigualdades territoriales, económicas y culturales. La investigación se abordó desde un enfoque cualitativo, descriptivo e interpretativo, mediante entrevistas semiestructuradas a 10 representantes y/o actores locales: autoridades, dirigentes comunitarios y pobladores. El análisis se estructuró mediante categorías relacionadas con educación intercultural, salud, desarrollo rural productivo, caminos y comunicaciones, transferencias en dinero, derechos colectivos, turismo comunitario y participación indígena en las políticas públicas. Se encontró que en Zumbahua se lograron avances en el acceso a la educación, introducción al sistema de salud primaria, desarrollo rural con programas sociales de asistencia y construcción de la red vial. Sin embargo, dichas mejoras no han permitido profundizar cambios estructurales en las condiciones de pobreza y migración, baja productividad rural, débil acceso a mercados, limitada pertenencia intercultural en la educación y débil participación comunitaria en la toma de decisiones o en políticas públicas locales. Se concluye que el éxito dependerá de abandonar esquemas asistencialistas y sectorialistas, fortalecer la planificación territorial, articular programas productivos sostenibles, reconocer los sistemas de gobernanza indígenas y garantizar espacios de participación vinculante en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: Políticas públicas; comunidades indígenas; desarrollo rural; interculturalidad.

Abstract

The research studies the impact of public policies on the social and economic conditions of the indigenous population of the Zumbahua parish. It starts from the understanding of public policies as a set of decision-making, implementation, and evaluation processes of public authorities' actions, which are characterized not only by the issuance of provisions but also by the state's willingness to address territorial, economic, and cultural inequalities. The research was approached from a qualitative, descriptive, and interpretive perspective, through semi-structured interviews with 10 representatives of local actors: authorities, community leaders, and residents. The analysis was structured around categories related to intercultural education, health, productive rural development, roads and communications, cash transfers, collective rights, community tourism, and indigenous participation in public policies. It was found that in Zumbahua, some advances were achieved in access to education, introduction to the primary health care system, rural development with social assistance programs, and road network construction. However, these improvements have not allowed for deeper structural changes in poverty and migration conditions, low rural productivity, weak market access, limited intercultural relevance in education, and weak community participation in decision-making or in local public policies. It is concluded that success will depend on abandoning welfare-based approaches and sectorialism, strengthening territorial planning, articulating sustainable productive programs, recognizing indigenous governance systems, and guaranteeing binding participation spaces in the design, implementation, and evaluation of public policies.

Keywords: public policies, Indigenous communities, rural development, interculturality.

INTRODUCCIÓN

Las comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana han sido parte fundamental de la vida económica, cultural y territorial del país, pero al mismo tiempo han sido víctimas ancestrales de la desigualdad, marginación y precarización de oportunidades como consecuencia de la concentración de oportunidades en los sectores urbanos, la poca inversión pública

en áreas rurales, y la débil coordinación entre la institucionalidad estatal y los sistemas comunitarios. En este contexto, Zumbahua representa un territorio de interés para el análisis del impacto real de la intervención pública, pues reúne las características propias de la ruralidad andina como: predominancia de población kichwa, economía familiar basada en la

agricultura, ganadería, elaboración de artesanías y turismo comunitario, alta dependencia del movimiento hacia los mercados externos y elevada organización comunitaria. Estas precisiones dejan claro que el estudio de las políticas públicas debe partir no solo de la consideración de los programas, las acciones, los proyectos y las normas estatales en lo particular, sino del análisis de éstas como decisiones públicas con un grado de homogeneidad suficiente, con base en que responden a situaciones de problemas socialmente reconocidos, a la asignación de recursos, a la definición de prioridades y producen efectos diferenciados en la población. Adicionalmente, Aguilar Villanueva (1992) viene a corroborar esta idea al señalar que el estudio de la política pública permite “ver el modo en que el Estado elige problemas, formula alternativas, y desarrolla respuestas específicas, dadas unas circunstancias institucionales y sociales determinadas”. Elemento destacado también por Lahera (2004), cuando señala que las políticas públicas “están en el centro de la actuación gubernamental: expresan la manera en que se formulan las demandas, que es la distribución de recursos y que es la construcción de legitimidad”. Asimismo, en los territorios indígenas este proceso se torna más complejo, porque la acción pública en dichos enclaves debe dialogar con formas de autoridad comunitaria, derechos colectivos, formas de producción en relación con la tierra y los recursos naturales tradicionales, con imaginarios y

cosmovisiones que muchas veces no encuentran cabida en el diseño público. Desde la teoría del ciclo de políticas públicas, el problema ya no es solo el de formular una intervención, sino de analizar problemas de agenda, formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Roth Deubel (2014) advierte que una política pública no es una medida aislada. Los análisis deben considerar la secuencia dinámica de implementación de un programa particular, considerando una serie de actores, de recursos y de capacidades institucionales y de intereses involucrados. Mientras que Sabatier y Weible (2014) detallan que una política se desarrolla en el contexto de subsistemas de acción política en los que tienen lugar procesos de desarrollo de creencias específicas (exponenciales), y de coaliciones y conflictos entre coaliciones que interpretan las creencias, lo que da lugar a resultados políticos específicos. Todo esto es particularmente válido para lo que acontece en Zumbahua donde los testimonios de los miembros de la comunidad demuestran que la presencia del Estado es constante, de allí el interés permanente en sus actividades, sin embargo, esta presencia no siempre se traduce en mejoras sostenidas en la calidad de vida. Las causas se radican en la fragmentación de los programas, la implementación de los proyectos sin continuidad ni el seguimiento técnico necesario, la débil coordinación

interinstitucional y la poca incidencia que tienen las comunidades en la decisión final. Otro aspecto importante es el enfoque de implementación. Lipsky (1980) señala cómo las políticas públicas tienen su traducción, a veces contradictoria y transformadora, en la experiencia de los operadores y funcionarios públicos que están en contacto directo con la población. Para el caso de las políticas en zonas rurales y de población kichwa, esta perspectiva ayuda a comprender por qué una política en principio intercultural puede tener pocos efectos si los funcionarios y operarios del sector educativo, sanitario o de desarrollo rural no hablan kichwa, desconocen la realidad comunitaria o simplemente no cuentan con los recursos suficientes para realizar sus tareas. Así, la discontinuidad entre el enfoque contemplado en la ley y su desarrollo en el territorio es una preocupación fundamental. En el caso particular de Ecuador, la Constitución de 2008 reconoce al Estado como intercultural y plurinacional, reconoce derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, además del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que les afecten y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento jurídico, sin embargo, no asegura la transformación de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas. Como advierten CEPAL y

FILAC (2020), a pesar de los avances jurídicos alcanzados en América Latina, los pueblos indígenas enfrentan todavía importantes rezagos en acceso a la educación, servicios de salud, vivienda, ingresos, protección de sus territorios y servicios; por lo que se requieren políticas enfocadas integralmente, tomando en cuenta la necesaria pertinencia territorial. La política pública a los pueblos kichwas no debería ser analizada solamente desde unos indicadores de cobertura. El enfoque de capacidades planteado por Sen (2000) llama a mirar más allá las libertades reales que tienen las personas de vivir las vidas que valoran. En este sentido, una transferencia monetaria puede calmar el hambre, pero no necesariamente abrirá las capacidades, sin programas educativos pertinentes, servicios de salud accesibles, conectividad y acceso a mercados, infraestructura productiva y participación efectiva. El análisis del impacto de las políticas públicas en Zumbahua no sólo debe considerar la existencia de los programas, sino cómo y de qué manera participan en la ampliación de las libertades y capacidades (autonomía económica, garantía de la seguridad alimentaria, permanencia en la escuela, la movilidad, organización comunitaria y reproducción cultural). En la misma medida, es importante el aspecto rural e intercultural del problema. La economía de Zumbahua se basa en actividades de producción familiar y comunitaria, principalmente la agricultura, la ganadería, la artesanía y

servicios turísticos relacionados con la ruta del Quilotoa. Según la FAO (2019), la agricultura familiar es clave para alimentar al mundo, preservar las culturas de los pueblos y cuidar el planeta; para alcanzar este objetivo necesita de políticas diferenciadas que superen los obstáculos a los que se enfrenta en términos de crédito, asistencia técnica, recursos hídricos, comercialización o cooperación. Bebbington (1999) es más explícito, pues argumenta que la viabilidad de los medios de vida rurales está basada en la combinación de un conjunto de activos (humanos, sociales, naturales, físicos y financieros). Así, una política productiva aislada (por ejemplo, la entrega puntual de insumos), tiene escasa capacidad transformadora si no se acompaña de la provisión de mercados seguros, capacitación continuada, desarrollo de infraestructura, disponibilidad de agua para riego y fortalecimiento del tejido organizativo. El planteamiento intercultural demanda superar ese concepto funcional del proceso de inclusión, en donde los pueblos indígenas son sujetos pasivos sin participación ni protagonismo y son “incorporados” a los servicios que ofrece el Estado, pero manteniendo las asimetrías de poder y las estructuras que generan pobreza y desigualdad. Walsh (2009) propone diferenciar entre una interculturalidad funcional, que se limita a la idea de convivencia, de integración cultural o reconocimiento simbólico, con una interculturalidad crítica que busca ir

más allá, transformando las relaciones de poder y las relaciones sociales de exclusión, racismo y colonialidad. Esta diferencia es una de las principales que plantea Zumbahua, en el entendido que no basta con que existan escuelas o centros de salud en el territorio de los pueblos indígenas; sino que la educación y la salud “incorporen” los saberes comunitarios, la lengua kichwa, la pertinencia cultural, o que la salud dialogue con la medicina ancestral, la lengua local o las prácticas de cuidado comunitario. Es decir, que el Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No Se Detiene 2025–2029 determina el accionar gubernamental hacia el bienestar y la equidad social en el marco del desarrollo sostenible. El Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024–2025 estableció objetivos en relación con las condiciones de vida, la educación y la inclusión social, la producción, las infraestructuras y la conectividad, y la eficiencia institucional (Secretaría Nacional de Planificación, 2024, 2025). No obstante, el mayor desafío consiste en la implementación territorial de estas directrices de manera específica. La Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio 2021–2025 establece la irreversibilidad de la transversalización de los derechos colectivos, la igualdad y la pertinencia cultural en la gestión pública reforzando la necesidad de analizar esta política desde la perspectiva de los actores territoriales

(Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, 2023).

Las cifras nacionales también permiten ver cómo la brecha continúa. El INEC (2024a) reportó que, en promedio, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es mayor entre las personas y hogares indígenas que entre los demás grupos de autoidentificación étnica. Dicha evidencia matiza los relatos recabados en Zumbahua, donde si bien los habitantes reconocen ciertos logros del Estado, coinciden en que la pobreza, la migración, la inasistencia a clases, la existencia de pocos empleos en el sector local, el limitado acceso a atención en salud especializada, la baja productividad agrícola, la débil conectividad, y la poca participación en las actividades comunitarias, persisten.

Como análisis, se puede señalar que el problema no es sólo la existencia o ausencia de determinadas políticas públicas, sino la contradicción entre su formulación y su adaptación en el territorio. Esto, permite deducir que en contextos indígenas como lo es Zumbahua, la expansión de la cobertura sin continuidad, pertinencia intercultural, articulación institucional y participación comunitaria, puede ser sinónimo de mejoras simples, incapaces de alterar las estructuras de las desigualdades. A partir de la revisión

teórica realizada, se identifica la necesidad de fortalecer la coordinación entre los diferentes actores locales y promover mecanismos de participación con mayor incidencia en la toma de decisiones. Estos aspectos constituyen orientaciones generales derivadas del marco conceptual analizado. Por otra parte, las recomendaciones sustentadas se desarrollan en el capítulo de discusión y conclusiones. El objetivo general de la presente investigación es analizar el impacto de las políticas públicas en las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas de Zumbahua, Cotopaxi, desde un enfoque territorial e intercultural. De manera específica persigue establecer las principales políticas públicas identificadas por los actores locales; describir sus impactos en ámbitos como: educación, salud, economía rural, infraestructura, protección social, derechos colectivos, turismo comunitario y participación; y debatir los factores que limitan y potencializan la efectividad de las políticas estudiadas. La cuestión que guía este trabajo es la siguiente: ¿cómo incide las políticas públicas implementadas por el Estado ecuatoriano en las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas de Zumbahua?

METODOLOGÍA

La investigación se ha desarrollado desde una perspectiva cualitativa, descriptiva e

interpretativa dada su competitividad para comprender las percepciones, experiencias

y valoraciones que los diversos actores sociales vinculan a la incidencia de las políticas públicas en su vida cotidiana. La elección de esta perspectiva responde a la naturaleza del problema de estudio, una política pública eficaz en territorios indígenas, no se puede definir ni construir sólo a partir de indicadores sobre niveles de cobertura, inversión o gasto, sino que exige también su representación y análisis desde las voces de quienes la reciben, la administran o la sufren. La investigación cualitativa permite reconstruir los significados de las personas, identificar patrones en el discurso, así como comprender procesos sociales complejos en sus contextos (Braun & Clarke, 2006; Flick, 2018). Conceptualmente, de acuerdo a Flick (2018), la investigación cualitativa pretende entender los significados que los individuos atribuyen a sus experiencias y prácticas en un contexto determinado.

Por otra parte, debido a que no se manejaron variables (del estudio ni de ninguna otra que resulte pertinente para la investigación) y que de forma transversal se adquirió información sobre la percepción de los actores locales, por ende, el diseño fue no experimental de corte transversal. Luego, por otra parte, siguiendo a Yin (2018), porque la caracterización se ha centrado en la parroquia Zumbahua estudiada como un territorio particular, en sus cualidades propias, con características singulares (socioculturales, productivas y organizativas), se asumió un enfoque de estudio de caso que es adecuado para

aplicar cuando se trata de estudiar un fenómeno actual con la intención de comprenderlo en profundidad y en su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no están claramente definidos.

La población se comprende de actores sociales involucrados con las comunidades indígenas de Zumbahua. La selección de la muestra fue intencional y más no de representatividad estadística, eligiendo a personas conocedoras del territorio, que tuvieran experiencia en alguna de las comunidades o que, desde las propias instituciones, tuvieran relación con las políticas públicas. Diez participantes integraron la muestra entre los que estaban las autoridades locales, dirigentes de las comunidades y habitantes de diferentes comunidades o sectores. Esta diversidad de actores permitió contrastar las diversas percepciones que permitieron interpretar los fenómenos de estudio.

Se aplicó la entrevista semiestructurada como método de recopilación de datos. El cuestionario contenía 8 preguntas abiertas para analizar los efectos de las políticas públicas de educación intercultural, salud pública, desarrollo productivo del campo, vías de comunicación y conectividad, transferencias de dinero, derechos colectivos, turismo comunitario y participación de las comunidades indígenas. La entrevista semiestructurada fue apropiada, ya que ayudó a encontrar un marco común de investigación y a la vez obtener las particularidades, ejemplos y

valoraciones singulares de cada entrevistado. En palabras de Flick (2018), la entrevista semiestructurada combina una serie de temas que están identificados de antemano con la posibilidad de hacer más profunda una respuesta relevante que surge en el momento de la conversación.

La guía de entrevista semiestructurada, por su parte, estuvo compuesta por ejes temáticos agrupados en ocho categorías iniciales del presente estudio: educación intercultural, salud pública, economía rural y desarrollo productivo, infraestructura vial y conectividad, transferencias monetarias, derechos colectivos, turismo comunitario, y participación indígena. Por cada una de estas categorías se desarrolló una pregunta abierta con el fin de interrogar sobre cambios, beneficios, limitaciones y necesidades percibidas, dejando el espacio abierto a preguntas de mayor profundidad en el caso de que el entrevistado hiciera referencia a experiencias específicas relacionadas. Estas preguntas pretendían recuperar tanto la valoración más general respecto de las políticas, como ejemplos de su implementación en el territorio, así como la continuidad de los apoyos, pertenencia cultural, la relación con las instituciones y la capacidad de la comunidad de incidir en las decisiones. Esta estructura permitió mantener un núcleo común en las diez entrevistas, mientras se permita evidenciar los matices entre diferentes actores y comunidades con el carácter laxo que permite la entrevista semiestructurada (Flick, 2018).

La información se analizó temáticamente. Primero se examinaron las respuestas completas de los diez participantes; segundo se identificaron ideas comunes, tensiones y elementos distintivos y tercero se organizaron los resultados en categorías y subcategorías de análisis, con una lógica deductiva – inductiva: deductiva porque las preguntas derivaron de las dimensiones planteadas, e inductiva porque las subcategorías se derivaron de los testimonios. Por último, se interpretaron los resultados con base en la teoría de políticas públicas, el enfoque de capacidades, la interculturalidad crítica y la economía rural. De acuerdo a Braun y Clarke (2006), el análisis temático implica la identificación, análisis y organización de patrones o temas dentro de un conjunto de datos.

Para facilitar el análisis de los mismos, han sido referidos con la letra E y el número de entrevista (E1, E2, E3... hasta E10). De esta forma se ha garantizado la confidencialidad de su identidad y organizado la evidencia. Obviamente, no se pretende generalizar estadísticamente los resultados; se trata de entender en profundidad un caso territorial concreto y ayudar a mejorar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en contextos rurales e interculturales.

El criterio de rigor se basó en la triangulación con fuentes primarias y en la revisión documental. De manera inmediata se consideraron marcos normativos e institucionales, como la Constitución

ecuatoriana, el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), el Modelo de Atención Integral de Salud – Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS–FCI), la Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de los Pueblos y Nacionalidades,

y los planes nacionales de desarrollo. La triangulación permitió evitar la lectura únicamente descriptiva de los testimonios, fortaleciendo la interpretación académica de los hallazgos.

Tabla 1

Participantes de las entrevistas semiestructuradas

Código	Tipo de actor	Sector, institución o comunidad	Ámbito de aporte
E1	Autoridad	Municipio de Pujilí	Gestión pública municipal
E2	Autoridad	Gad Parroquial Zumbahua	Gestión parroquial y participación
E3	Autoridad	Unidad Educativa "Cacique Tumbalá"	Educación intercultural
E4	Habitante	Guantopolo	Vida comunitaria
E5	Autoridad	Tenencia Política	Gestión política territorial
E6	Habitante	Saraugha	Experiencia comunitaria rural
E7	Dirigente	Yanashpa	Liderazgo comunitario
E8	Habitante	Zumbahua Centro	Experiencia territorial centro parroquial
E9	Dirigente	Tugma	Gestión educativa y liderazgo
E10	Dirigente	Chami	Liderazgo comunitario y salud

Tabla 2

Categorías y subcategorías de análisis cualitativo

Categoría	Subcategorías	Sentido analítico
Políticas públicas e implementación territorial	Pertinencia cultural, continuidad, coordinación interinstitucional y seguimiento	Permite valorar la brecha entre diseño normativo y ejecución efectiva en territorio.
Educación intercultural	Acceso, permanencia, calidad, lengua kichwa y saberes comunitarios	Relaciona la política educativa con identidad, movilidad social y reducción de desigualdades.

Salud pública intercultural	Atención primaria, prevención, medicamentos, especialización, medicina ancestral	Evalúa si el sistema sanitario responde a barreras geográficas, culturales y económicas.
Economía rural y desarrollo productivo	Agricultura familiar, ganadería, artesanía, riego, asistencia técnica y mercados	Analiza la capacidad de la política productiva para generar ingresos sostenibles.
Infraestructura vial y conectividad	Movilidad, comercio local, acceso a servicios y conectividad digital	Mide el rol de la infraestructura como condición para educación, salud y economía.
Protección social y transferencias	Bono de Desarrollo Humano, seguridad alimentaria, dependencia y autonomía económica	Diferencia alivio inmediato de transformación estructural de la pobreza.

RESULTADOS

Al analizar las respuestas de los entrevistados, se observó un consenso en cuanto a que las políticas públicas han tenido cierto éxito limitado en Zumbahua, pero que su impacto en el contexto socioeconómico es restringido por la falta de continuidad de las mismas, su escaso enfoque territorial, la limitada coordinación institucional y la baja participación comunitaria vinculante. Los actores no desconocen la existencia del Estado; por el contrario, reconocen los logros alcanzados en el ámbito de la educación, el programa de vacunación, visitas y controles de salud, realización de algunas vías de comunicación, el programa de transferencias monetarias y la tendencia creciente al turismo. Sin embargo, al tiempo de reconocer estos avances, señalan

que las políticas públicas no logran impactar mucho menos resolver los problemas de pobreza, baja productividad, de agua potable, riego, migración a otras zonas o al extranjero, limitado acceso a mercados, falta de conectividad vial y en servicios, baja calidad educativa y problemas culturales en la atención pública.

Educación intercultural: acceso ampliado y pertinencia cultural incompleta

En la categoría de educación intercultural, existe un mayor acceso, pero aún no culturalmente pertinente. La mayoría de participantes en esta investigación, en lo que concierne a la educación intercultural, manifiestan que actualmente es más accesible que en décadas pasadas. E2 establece que esto es producto de las

luchas de los líderes indígenas y el reconocimiento constitucional de los derechos. E1 declara que ahora hay exceso de niños y jóvenes educándose, pues hay instituciones y se usa el kichwa en algunos espacios. Este resultado guarda coherencia con el MOSEIB, que concibe a la educación intercultural bilingüe como un sistema que busca articular a la persona, la familia, la comunidad, el territorio, la lengua y los saberes propios (Ministerio de Educación, 2013).

Sin embargo, las experiencias informadas revelan la existencia de una tensión entre acceso y calidad. Según E3 algunas escuelas de la comunidad fueron cerradas o reordenadas, por lo que parte de los estudiantes deben ir a escuelas alejadas y con ello la presencia educativa en la comunidad se debilita. E8 explica esta tensión al destacar que “existe una brecha significativa entre el enfoque normativo de la interculturalidad y su aplicación práctica”. Esta percepción concuerda con Walsh (2009), quien considera que la interculturalidad no debe entenderse solamente como reconocimiento o simbolismo, sino como transformación de prácticas institucionales, contenidos, relaciones de poder y producción de conocimiento.

La pobreza, las tareas agrícolas en la chacra familiar, la migración y la falta de expectativas locales constituyen determinantes claves que afectan la permanencia escolar. Como señala E7, todavía muchos niños estudiantes en

determinado momento dejan de estudiar, pues necesitan ayuda en el campo o sus familias emigran a otras ciudades.

Salud pública intercultural: atención primaria con barreras persistentes

En salud, los entrevistados valoran los progresos en vacunación, control de embarazos, atención al niño, la madre, el adulto mayor y las visitas al territorio. E10, desde la vinculación con el área de salud, señala que las brigadas médicas y campañas de vacunación han mejorado la atención de los niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. Este resultado es complementario con el MAIS-FCI, que plantea la necesidad de una atención familiar, comunitaria e intercultural para que la intervención responda a las necesidades de personas, familias y comunidades (Ministerio de Salud Pública, 2013).

Sin embargo, los mejores logros son limitados por los problemas de continuidad, desabastecimiento, escasez de personal, falta de especialistas, o conflictos de idioma (E1 menciona que las enfermedades más complejas son derivadas a Latacunga o Quito; E5 señala que existen limitaciones de insumos o la desconfianza de algunos usuarios; E6 describe la distancia a los centros de salud, y la poca articulación de estos con la medicina ancestral). Lo anterior, indica que la política sanitaria debe analizarse no solo en función de la presencia de los centros de atención, sino también en términos de oportunidad, calidad, pertinencia cultural, y

de la confianza que generen en la comunidad.

Economía rural y desarrollo productivo: apoyo puntual sin sostenibilidad

La economía rural es quizás uno de los temas más críticos en esta investigación. Las respuestas señalan la dependencia familiar de la agricultura, la ganadería, la artesanía y en menor medida el turismo. El enunciado de la E5 sintetiza “no tenemos agua, no hay productividad, no existe asesoramiento suficiente”. La E2 reconoce que ha habido apoyo a la producción, pero señala que “hay pocos proyectos que son sustentables” y su sostenibilidad requiere atención permanente y trabajo interinstitucional.

La interrelación de estos relatos señala la diferencia entre recibir apoyos productivos y generar capacidades sostenibles en una economía. Los agricultores no están desmintiendo los apoyos, sino cuestionando su discontinuidad y la vinculación con otras condiciones que permitan sostenerlos. Es decir, van más allá de recibir agua y apoyo técnico aislados, sino que exigen la conjunción de agua, asistencia técnica, organización, infraestructura y mercados. Desde la perspectiva de los medios de vida rurales, estos apoyos son interdependientes y semejantes a los observados por Bebbington (1999) en tanto que la sostenibilidad de la economía campesina corresponde a una conjunción de medios de vida y no a un solo tipo de intervención sectorial.

Infraestructura vial y conectividad: condición habilitante con distribución desigual

La infraestructura vial es vista como un elemento que ha contribuido a mejorar la movilidad y el intercambio comercial, fundamentalmente en los sectores que se articulan con el centro parroquial y con la ruta hacia Quilotoa. E2 relata que Zumbahua está en el punto de Costa a Sierra y es más fácil sacar los productos en algunas localidades. E7 destaca que los caminos ayudan a ir al mercado y al médico. Estos resultados remiten a la planificación nacional que relaciona la conectividad y la infraestructura con el desarrollo económico y el acceso a los servicios (Secretaría Nacional de Planificación, 2024). Sin embargo, los beneficios no son homogéneos. Diversas entrevistas destacan que las comunidades distantes continúan enfrentando caminos deteriorados, incomunicación durante las lluvias y escasa conectividad digital. E1 manifiesta que familias siguen incomunicadas debido a los caminos en malas condiciones, y E7 añade que aún faltan servicios de internet y cobertura celular, afectando la educación y oportunidades.

Transferencias monetarias: alivio inmediato sin transformación estructural

Los programas de transferencias monetarias (programas de subsidio en efectivo), particularmente el Bono de Desarrollo Humano (transferencia monetaria enfocada a familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad) (MIES,

2020), son valoradas como un apoyo inmediato para alimentación, educación y gastos básicos. Una informante, E1, señala la importancia del bono en cubrir necesidades más inmediatas, mientras que E2 lo presenta como “un sustento familiar” en un contexto de baja productividad. Este resultado es coherente con la naturaleza de las transferencias monetarias no contributivas (las cuales no demandan contribuciones de parte del individuo o familia), diseñadas para proteger a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad (MIES, 2020).

Sin embargo, los entrevistados coinciden en que estas transferencias no les permiten salir de la pobreza. Según declara el E9, los apoyos alivian a las madres y a los adultos mayores, pero no sustituyen la necesidad de un trabajo, de producir, de educarse. Este hallazgo evidencia lo señalado por Sen (2000), según el cual, una política de ingresos puede reducir las privaciones inmediatas, pero no es capaz de expandir las capacidades de forma sostenible, si no es acompañada con servicios, activos y otras oportunidades. En Zumbahua, el bono actúa como un mecanismo de alivio de la pobreza, pero no como un mecanismo de desarrollo integral de los individuos.

Derechos colectivos y gobernanza indígena: reconocimiento normativo con aplicación incompleta

Los derechos colectivos expresan la fuerza de la organización comunitaria que tiene Zumbahua. En las entrevistas mencionan las asambleas, el trabajo comunitario, el

cuidado del agua, la conservación del páramo, las mingas y sus formas propias de decisión. E3 dice que en Zumbahua las decisiones comunitarias se deben tomar en asamblea; E2, menciona la conciencia comunitaria en preservar el páramo y las vertientes de agua.

Por tanto, queda claro aquí la distinción entre reconocimiento jurídico y capacidad real de decisión territorial. Las prácticas comunitarias descritas tienen una función que no es meramente cultural, sino organizadora de los recursos, de la resolución de los asuntos comunes y de la sustentación de los acuerdos locales. Cuando las decisiones externas no tienen en cuenta estos mecanismos, el derecho reconocido generalmente pierde parte de su posible eficacia. Este hallazgo permite explicar los derechos colectivos como un componente institucional de la política pública. Su cumplimiento no está garantizado por su inclusión en las normas, sino por la institucionalización de unos mecanismos de consulta, coordinación y cogestión en las instituciones públicas, que tengan en cuenta la organización comunitaria.

Estos hallazgos concuerdan con lo prescrito en la Constitución del 2008 sobre el reconocimiento de los derechos colectivos, el territorio, la identidad, la organización propia y la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas (Asamblea Constituyente, 2008). Sin embargo, la interrelación y el ejercicio de los derechos es aún incompleta. E1 retoma que las

decisiones que a veces vienen de afuera no respetan las formas organizativas propias y el E10, que a las instituciones “les falta conocer la realidad de cada territorio”. El Convenio 169 de la OIT establece la obligación de consultar a los pueblos interesados, a través de procedimientos apropiados y por medio de sus instituciones representativas (OIT, 1989).

Turismo comunitario: oportunidad territorial con beneficios concentrados

El turismo comunitario se presenta como una oportunidad ligada a la laguna de Quilotoa, la identidad kichwa, la venta de artesanías, gastronomía y la convivencia cultural. E2 manifiesta que Quilotoa es un ejemplo de turismo comunitario organizado, con servicios rotativos y beneficio común. E1 resalta que dicha actividad revaloriza la vestimenta y las tradiciones.

Las respuestas permiten diferenciar el incremento de la actividad turística del desarrollo de la comunidad. El aumento de la llegada de turistas o la presencia de operaciones turísticas no garantiza por sí sólo la generación de beneficios para cada una de ellas o el fortalecimiento de sus capacidades locales. La fortaleza del turismo comunitario radica en que la comunidad mantenga su capacidad de organización, decisión y control sobre el uso de sus recursos culturales y territoriales. En este sentido, la falta de procesos de capacitación, de promoción, de los cuales dan cuenta los entrevistados, así como de la construcción de una

infraestructura turística adecuada, cercenan la posibilidad de que el turismo sea una estrategia territorial inclusiva y no una actividad económica concentrada alrededor de los puntos de mayor demanda.

Para el GAD Parroquial Rural de Zumbahua (2025), el territorio es un sitio estratégico en el circuito turístico de Quilotoa, con especial potencialidad económica y cultural; sin embargo, no todas las comunidades experimentan estas ventajas. El entrevistado E4 aduce que aún es incipiente su implementación, los entrevistados E6 y E7 establecen que el turismo permite vender productos y mostrar la identidad, sin embargo no siempre están presentes la capacitación, la promoción y la infraestructura. La CEPAL y FILAC (2020) argumentan que el desarrollo de los indígenas no puede menoscabar sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales, ni debe atentar contra la sostenibilidad del entorno ni contra la participación, tampoco los medios y modos de desarrollo económico deben desplazar a estas comunidades o convertir su cultura en un recurso explotado sin que la comunidad pueda controlarlo.

Participación indígena: de la consulta formal a la incidencia vinculante

El tema de la participación indígena se asume como un aspecto transversal. Los testimonios evidencian que las comunidades tienen tradición organizativa y carácter deliberativo, pero su participación en la formulación y evaluación

de las políticas públicas es limitada. El E1, manifiesta que son invitados a ser partícipes y a asistir a reuniones, pero las decisiones adoptadas no reflejan la opinión en la comunidad. La entrevistada E7

manifiesta que “no siempre nos escuchan de verdad” y E2 afirma que debido a la lucha histórica se han logrado avances en el tema, y ahora hay indígenas que son líderes y ocupan cargos locales.

Tabla 3

Síntesis de resultados por categoría de análisis

Categoría	Hallazgo central	Interpretación
Educación intercultural	Mayor acceso a educación básica, pero dificultades de permanencia, calidad, Conectividad, idioma kichwa y pertinencia cultural.	Avance parcial con brecha entre reconocimiento intercultural y práctica educativa.
Salud pública intercultural	Mejoras en vacunación, control prenatal y visitas; falta de medicina, especialistas, distancia y escaso diálogo con medicina ancestral.	La mejora de cobertura en atención primaria, pero no resuelve inequidades sanitarias estructurales.
Economía rural y productiva	Agricultura, ganadería y artesanía sostienen la subsistencia; los proyectos son puntuales y sin seguimiento técnico o mercados seguros.	La política productiva no genera autonomía económica ni genera estabilidad en los ingresos familiares.
Infraestructura y conectividad	La mejora de vías facilita la movilidad y comercio en zonas cercanas, aunque persisten brechas de acceso y conectividad en las comunidades más distantes	Los efectos de infraestructura son favorables, aunque de forma desigual según ubicación geográfica.
Transferencias monetarias	El bono solventa alimentación y necesidades básicas; sin embargo, no genera la superación de pobreza ni autonomía	Su aporte es de protección social inmediato o corto plazo, pero requiere articulación productiva.

	económica.	
Derechos colectivos	Las prácticas de organización comunitaria, el cuidado del agua y el páramo están vigentes; sin embargo, existen dificultades en la participación local y efectividad en aplicación de los derechos colectivos.	Existe reconocimiento normativo de los derechos, se necesita mecanismos territoriales de cogestión y respeto a sistemas propios.
Turismo comunitario	Espacios como Quilotoa generan ingresos, fortalecimiento de identidad y aprendizaje; sin embargo, los beneficios son desiguales para el resto de comunidades ya que existe falta de capacitación e infraestructura.	El turismo es una alternativa para dinamizar la economía, pero no complementa políticas productivas integrales.
Participación indígena	Las comunidades son convocadas, pero muchas decisiones son adoptadas fuera del territorio; la asamblea continúa siendo el principal mecanismo de participación.	La participación de las comunidades es en niveles consultivos; se requiere fortalecer mecanismos en toma de decisiones y evaluación de políticas públicas.

DISCUSIÓN

Los resultados reflejan que el impacto de las políticas públicas en Zumbahua es evidente, pero de alcance restringido. Esta valoración permite reducir dos lecturas extremas: por un lado, aquella que advierte un Estado ausente; y por otro, la que asume que la presencia de algún programa da lugar automáticamente al desarrollo. Las

encuestas realizadas muestran un camino aproximativo a la verdad. Existen instituciones, programas y servicios, pero su poder transformador depende de la continuidad, pertinencia cultural, la articulación entre sectores, la capacidad técnica y la participación comunitaria en los procesos de decisión.

La lectura transversal de las categorías implica que la educación, la salud, la economía rural, infraestructura, protección social, derechos colectivos y participación, no se comportan de manera independiente, aislada, sino que sus efectos se potencian o se coartan unos a otros de acuerdo con la coordinación que se logre territorialmente. Comparando con otros estudios similares, estos resultados coinciden con Hall y Patrinos (2015) quienes manifiestan, que a pesar de que en América Latina los pueblos indígenas han logrado un mayor reconocimiento de sus derechos y el acceso a servicios, aún hay profundas brechas de pobreza e inclusión entre los pueblos indígenas y el resto de la población. Corroborando esta afirmación, CEPAL/FULAC (2020) señalan que pese al avance en los derechos de los pueblos indígenas, éstos presentan aún rezagos importantes en cuanto a su situación socio-económica. Lo particular en el caso de Zumbahua es que esas brechas aún se expresan en la discontinuidad institucional, la baja articulación y la escasa participación más allá de la consultoría en la economía rural. Según la visión de las políticas públicas, la mayor problemática está basada en la distancia formulación-implementación. De las políticas nacionales, de la Constitución, de la Ley MOSEIB, del MAIS-FCI y de la Agenda de Igualdad se desprenden múltiples principios y derechos de equidad e interculturalidad; sin embargo, los actores locales perciben que estos principios son asumidos de manera

incompleta en el territorio. Este resultado coincide con lo mencionado por Roth Deubel (2014) sobre la necesidad de superar la visión de una política pública basada en su diseño, enfatizando que las dimensiones de su implementación, coordinación y contextualización de la misma determinan la medida en que ésta permita alcanzar los objetivos fijados. En Zumbahua, la distancia geográfica, la debilidad presupuestaria, la rotación constante de personal, la infraestructura local débil y la falta de seguimiento técnico afectan la implementación de las políticas. La educación intercultural, de acuerdo a los testimonios, evidencian que el aumento de la cobertura no siempre tiene un sentido pertinencia en las comunidades. Las declaraciones reconocen la ampliación del acceso educativo, sin embargo, el cierre de escuelas comunitarias, la débil enseñanza del kichwa, la limitada incorporación de los conocimientos ancestrales y la desigual calidad en relación a la educación impartida en las escuelas de las ciudades causan preocupación. Este factor vuelve a confirmar la crítica realizada por Walsh (2009) a una interculturalidad funcional: una política puede llamarse intercultural y, al mismo tiempo, reproducir currículos, estructuras y lógicas centralizadas y decisiones asumidas por unos pocos. Para que la educación en Zumbahua impacte en las condiciones socioeconómicas de la comunidad, debe fortalecer la identidad, las capacidades técnicas de la comunidad, la continuidad educativa y las posibilidades de

vida vinculadas al territorio. Sin embargo, desde la mirada de las capacidades, la permanencia educativa en Zumbahua no sólo dependerá de la oferta escolar, sino de que las familias tengan las condiciones económicas, de conectividad y de apoyo, que permitan mantener la trayectoria educativa (Sen, 2000).

En el ámbito de la salud, existen tensiones constantes en torno a la dialéctica entre la atención primaria y la salud intercultural. A nivel de normas, el MAIS-FCI contempla una atención centrada en lo familiar, comunitaria e intercultural. Sin embargo, los testimonios revelan limitaciones ya que existen limitaciones en cuanto al suministro de medicamentos, en especialistas médicos e insumos clínicos, así como en el diálogo intercultural. La política de salud se fortalece cuando entra en la comunidad con vacunas, controles y brigadas médicas; pero se debilita cuando no incorpora la lengua kichwa, la medicina ancestral y una atención continua. Desde esta perspectiva, la visión de Lipsky (1980), permite entender que la experiencia real del usuario de la salud depende del personal de primer nivel; si el profesional médico enfrenta limitaciones al no está dotado de los recursos adecuados, de una formación adecuada en materia cultural y, sobre todo, en la capacidad del diálogo lingüístico, la política sanitaria pierde legitimidad en la comunidad. Los criterios hallados desde los resultados reafirman que esta brecha debe leerse también desde la implementación: cuando faltan recursos, formación

intercultural o capacidad de atención en kichwa, la política se modifica en el contacto cotidiano con el usuario (Lipsky, 1980). Por ello, los testimonios obtenidos ratifican fortalecer el primer nivel.

La economía rural aparece como uno de los ámbitos en el que los efectos de las políticas públicas son más menos visibles. Aunque los proyectos productivos son valorados por el apoyo que proveen mediante insumos o capacitaciones, los entrevistados, aclaran que no son sostenibles dada su corta duración y complejidad para sostenerse en el tiempo. Esto coincide con los hallazgos de FAO (2019) y Grisa y Sabourin (2019), quienes afirman que la agricultura familiar precisa de una intervención política integral y no de programas sectoriales y fragmentados. En Zumbahua, la falta de riego, de acceso a mercados, de asistencia técnica permanente, de créditos y de infraestructura vial impide la generación de ingresos. Por esta razón, la pobreza difícilmente podrá ser superada por medio de unos cuantos programas y proyectos particulares; pero sí por medio de una intervención estratégica, territorial dirigida al desarrollo rural, que integre una serie de activos: naturales, humanos, sociales, físicos y financieros como propone Bebbington (1999). Así mismo, la evidencia sobre agua, asistencia técnica, mercados y conectividad, manifiesta la simultánea fragilidad de los activos natural, humano, social, físico y financiero señalado por Bebbington (1999) y contribuye a explicar

la baja sostenibilidad de los proyectos productivos.

Este resultado también nos invita a tener una lectura del desarrollo rural más allá de la cantidad de proyectos ejecutados o de los insumos entregados como evidencia de éxito. Desde una mirada sectorial, el enfoque de medios de vida de Bebbington (1999) y la perspectiva de la agricultura familiar de la FAO (2019) colocan la atención en la capacidad de los hogares y las comunidades para combinar activos, sostener la producción y acceder de forma sostenible a las oportunidades. En este sentido, una política puede cumplir sus metas y alcanzar cobertura y cumplir con los requerimientos administrativos sin cambiar la autonomía económica de los hogares y las comunidades. En Zumbahua, los hallazgos muestran que el desarrollo productivo depende de la articulación de varios elementos, entre ellos, el acceso al riego, conocimiento técnico, organización comunitaria, acceso a crédito, conectividad y acceso a mercados, entre otros. De este modo, la sostenibilidad se convierte en el criterio que diferencie una intervención asistencial de una política con potencial de transformación de los medios de vida rurales.

Las transferencias monetarias muestran una función ambivalente. Por un lado, resultan necesarias para los hogares vulnerables y contribuyen a la alimentación, la educación y el consumo básico. Por otro lado, solo generan autonomía económica si se articulan con producción, educación

financiera, economía popular y solidaria, y acceso a mercados. Este hallazgo, está en concordancia con el enfoque de capacidades de Sen (2000), quien afirma que el ingreso es un determinante importante, pero no suficiente para ampliar libertades reales. En el caso de Zumbahua, el bono puede constituirse en una plataforma de desarrollo si se articula con ahorro comunitario, los emprendimientos de las mujeres y el acompañamiento productivo; de otro modo, cumple una función compensatoria. Los usos evidenciados del bono para ahorro comunitario, préstamos o pequeños negocios, hacen pensar que éste puede ser mucho más efectivo en delineas que incluyan educación financiera, economía popular y solidaria y un acompañamiento productivo que como una medida aislada. Derechos colectivos y gobernanza: La discusión evidencia que la comunidad tiene instituciones propias fuertes. Las asambleas, mingas, sistemas de cuidado de agua, etc., no son manifestaciones culturales menores, sino mecanismos de gobierno de su territorio. Desde la perspectiva de Ostrom (1990) permiten ser vistos como formas de gestión, colectivas, de bienes comunes, susceptibles de ser eficientes si se reconocen las reglas locales. La política pública debería apoyarse en esas instituciones, no debería sustituirlas. Este aspecto coincide con el Convenio 169 de la OIT y con la Constitución del Ecuador, al reconocer la participación y derechos colectivos. El manejo comunitario del agua

y del páramo que se evidencia en las entrevistas se aproxima a los principios de gobernanza de los bienes comunes descritos por Ostrom (1990); por lo tanto, la política pública es susceptible de avanzar hacia unos modelos de cogestión que reconozcan las reglas e instituciones comunitarias.

Este resultado abre un debate sobre los alcances de una concepción estatal de la gobernanza en la que la institución pública define las reglas y convoca a la comunidad para su aplicación o de una concepción policéntrica donde los principios, normas y reglas que emanan de la comunidad forman parte del mismo sistema de gestión. Ostrom (1990) aporta una versión a esta segunda interpretación al demostrar como la acción colectiva puede dar lugar a arreglos institucionales viables que se guíen por reglas elegidas para gobernar un recurso de propiedad común. De acuerdo a los testimonios, el reconocimiento de asambleas comunitarias, mingas y sistemas comunitarios de agua son considerados únicamente de tipo cultural-simbólica, sin embargo, se considera necesario que exista una validación que exprese un reconocimiento de sus competencias organizativas como las mingas y las asambleas comunitarias, así como el control efectivo de un territorio. Desde un enfoque analítico, la tensión se sitúa entonces entre admitir a la comunidad como una destinataria de la política o reconocerla como una productora de reglas y de conocimiento con validez para la

gestión pública. Esta segunda aproximación es la que está más en concordancia con el reconocimiento constitucional de derechos colectivos y con el Convenio 169 de la OIT.

En el eje de Infraestructuras viales y conectividad, las políticas públicas pueden incidir de manera directa y generar impactos sostenibles de corto plazo para de esta forma se reduce los aislamientos. Sin embargo, al existir ciertos territorios definidos como el centro parroquial y el Quilotoa a los que se les brinda mayor atención en materia de infraestructura, las brechas de desigualdad persisten para con las comunidades más aisladas, generando efectos diferenciados. Por su parte, en la planificación pública se anteponen inconscientemente corredores viales visibles o estratégicamente importantes económicamente, mientras que las vías secundarias o la conectividad digital en espacios rurales van quedando retrasadas. En términos de política pública esto remite a la necesidad de incorporar criterios de equidad territorial y no solo de rentabilidad o de flujos turísticos. Desde la perspectiva de las capacidades, la infraestructura es un potenciador de oportunidades: infraestructura adecuada puede enlazar a las comunidades con la salud, la educación y los mercados; pero si la inversión se enfoca en los corredores centrales o a lo largo de los distritos turísticos principales, la infraestructura puede ayudar a reproducir las desigualdades a lo largo de los territorios internos (Sen, 2000).

El turismo comunitario: Es una oportunidad, pero puede tornarse en amenaza si se pierde el control comunitario sobre su administración. Sus testimonios reconocen que el turismo de Quilotoa ha sido fuente de organización y de generación de ingresos, sin embargo, alertan que no todas las comunidades que lo circundan logran beneficiarse integralmente de éste. Para la CEPAL y el FILAC (2020), el desarrollo indígena debe surgir a partir del reconocimiento de sus derechos territoriales y de la preservación de sus modos de vida tradicional y sostenible, no de una subordinación de la comunidad a los mercados turísticos. En Zumbahua el turismo debe compartirse con el mantenimiento de la cultura, el entorno natural, las capacitaciones y un reparto justo de los beneficios. Por tanto, el turismo comunitario debe ser pensado como una estrategia territorial y no como una estrategia sustituta del desarrollo productivo; su incidencia en la comunidad será mayor cuanto más organizada y capacitada esté, cuanta más infraestructura básica tenga su localidad, más medios tenga para conservar el medio ambiente y, finalmente, cuantos más sean y más equitativamente se distribuyan los beneficios del mismo en la comunidad.

En este sentido, la discusión desde este paradigma no corresponde simplemente a si el turismo aporta divisas o no, sino a la definición de lo que significa el desarrollo turístico en un territorio indígena. Una concepción tradicional puede estar

satisfecha con el incremento de la afluencia de viajeros, el desarrollo de puntos de interés turísticos o el dinamismo del pequeño comercio; pero una concepción territorial e intercultural exigirá además la gestión del territorio por parte de la comunidad, la conservación de los bienes naturales, la revitalización cultural y el reparto equitativo de los beneficios turísticos. La advertencia de CEPAL y FILAC (2020) obliga a interrogarse sobre cualquier proyecto en el que la cultura represente solo un valor de cambio y no un derecho colectivo de una comunidad. En Zumbahua, el éxito del turismo comunitario no se puede evaluar solo desde su potencial de creación o atracción de una demanda, sino desde la capacidad del propio turismo para reforzar la organización de la comunidad, las capacidades locales y su independencia en la gestión de su territorio. Esta definición aporta luz a la comprensión de por qué el turismo puede ser una alternativa, pero no la única para el desarrollo rural.

Esta problemática central que enmarca la investigación se sintetiza en el concepto de participación indígena. Las comunidades son consultadas, pero no siempre deciden. Esta disparidad de la participación formal con la incidencia real puede explicar por qué gran parte de la política no responde a las necesidades del territorio. Participar vinculadamente no es solamente llegar a las reuniones, es intervenir en el diagnóstico, la priorización, el presupuesto, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

De no darse esta línea conjugada de participación, la política pública conserva una lógica vertical. Los criterios inferidos de los resultados permiten afirmar que, para que la participación sea vinculante, debe garantizarse el acceso a la información clara, oportuna, a tiempo, en la lengua local, con reconocimiento de las autoridades comunitarias y de las decisiones colectivas, el respeto a los pactos establecidos con las comunidades, y la posibilidad de intervención en los presupuestos, proyectos y su seguimiento y evaluación (Lahera, 2004; Roth Deubel, 2014).

Estos resultados sugieren que en Zumbahua las políticas públicas afectan las condiciones socioeconómicas solo en parte, por sectores, y de manera desigual. Sus efectos más transformadores exigirían superar los programas asistenciales o sectoriales para promover una gobernanza territorial intercultural en la que se integren

todos estos elementos: diagnóstico comunitario que permita producir conocimiento intercultural entre instituciones públicas y actores comunitarios; planificación interinstitucional intercultural e integral de las acciones identificadas como prioritarias (superando el abordaje sectorial); elaboración de un presupuesto territorial intercultural, en el que cada acción se delimite en el espacio y se armonice con las exigencias culturales de la población; ejecución de las acciones con pertinencia cultural por parte de las instituciones públicas y actores comunitarios, y evaluación intercultural participativa de la política pública territorial. Bajo este enfoque, una política pública en Zumbahua podría promover la generación de capacidad institucional y social, la reducción de la pobreza, la preservación de la identidad cultural y el acceso a oportunidades económicas.

Figura 1

Modelo conceptual de la relación entre las políticas públicas y las condiciones socioeconómicas en las comunidades indígenas de Zumbahua.



El presente gráfico, señala como el contexto territorial e intercultural influye tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas. A su vez, la participación indígena es un mecanismo de componente transversal que fortalecer o limita la pertinencia, la continuidad y la coordinación de la

implementación. De esta dinámica, se derivan los efectos y resultados en diversos ámbitos como: educación, salud, productividad e ingresos, conectividad, protección social, identidad y participación, que pueden retroalimentar la gobernanza territorial.

CONCLUSIÓN

Las políticas públicas implementadas en Zumbahua, han permitido mejorar parcialmente el acceso a la educación, la vacunación, los servicios de atención primaria, las vías de acceso al poblado, los programas de protección social y el desarrollo del turismo comunitario; sin embargo, estos cambios no han logrado transformar en forma estructural la problemática de las sociedades indígenas, la pobreza, la necesidad de migrar hacia otros centros más desarrollados, la baja productividad, la débil conectividad vial y de servicios, las limitadas necesidades de salud especializada, la insuficiente adecuación cultural y de participación comunitaria en los servicios locales prestados, entre otros.

El impacto de las políticas educativas ha sido positivo en términos de acceso, pero limitado en los aspectos de permanencia y calidad. En la educación intercultural bilingüe es necesario ampliar la participación de la lengua kichwa, los saberes comunitarios y de los profesores

formados en interculturalidad; también es necesaria la conectividad y el establecimiento de programas de ayuda económica para evitar el abandono escolar. La educación necesita convertirse en un instrumento de movilidad social y mercadización territorial y no en un mecanismo de desvinculación cultural.

Finalmente, se concluye que para que las políticas públicas sean efectivas en el territorio de Zumbahua debe propiciarse una gobernanza intercultural y territorial, que garantice la participación vinculante de las comunidades indígenas, la coordinación de los distintos niveles de gobierno, un presupuesto estable y permanente, una evaluación participativa que involucre a la comunidad, y que los programas y proyectos se adecuen a la realidad del territorio y del entorno comunitario. Sin estos criterios, las políticas públicas continuarán generando algunos avances y mejoras en el territorio de Zumbahua, pero no generarán cambios estructurales en las condiciones de las comunidades indígenas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, 27(12), 2021–2044. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00104-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00104-7)
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. (2020). Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial. CEPAL.
- Flick, U. (2018). An introduction to qualitative research (6th ed.). SAGE.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). Agricultura familiar: De los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. FAO.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Zumbahua. (2025). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Zumbahua 2024–2028. GAD Parroquial Rural de Zumbahua.
- Grisa, C., & Sabourin, E. (2019). Agricultura familiar: De los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. FAO.
- Hall, G., & Patrinos, H. A. (2015). Indigenous Latin America in the twenty-first century: The first decade. World Bank.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). Studying public policy: Principles and processes (4th ed.). Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024a). Pobreza por necesidades básicas insatisfechas: Resultados diciembre 2024. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024b). Resultados del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC.
- Kingdon, J. W. (2014). Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.). Pearson.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.
- Ministerio de Educación. (2013). Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB). Ministerio de Educación del Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2020). Transferencias monetarias no contributivas: Bono de Desarrollo Humano. MIES.
- Ministerio de Salud Pública. (2013). Manual del Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS-FCI). Ministerio de Salud Pública del Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). OIT.
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Naciones Unidas.
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.
- Roth Deubel, A.-N. (2014). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación (10.^a ed.). Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). Theories of the policy process (3rd ed.). Westview Press.
- Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades. (2023). Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio 2021-2025. Gobierno del Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2024). Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. Gobierno del Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2025). Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No Se Detiene 2025-2029. Gobierno del Ecuador.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta.
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE.