

Estructuración y eficacia de las políticas públicas de inclusión social en gobiernos parroquiales del Ecuador

Anabel Castro¹, Linda Amancha¹

¹Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Ambato, Ecuador.

^{*}Autor para correspondencia: accastro@pucesa.edu.ec

Recibido: 2023/01/17 Aprobado: 2023/03/14

DOI: <https://doi.org/10.26621/ra.v1i28.864>

RESUMEN

La presente investigación se enmarca en el estudio de la estructuración de las políticas públicas de inclusión social que se aplican con los grupos de atención prioritaria en los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales del Ecuador. En concreto, se realiza un estudio del GAD parroquial de Victoria del Portete del cantón Cuenca, provincia de Azuay, con el cual se podrá evidenciar la estructuración, implementación y grado de satisfacción de esta clase de políticas en relación con el servicio público en este sector. Metodológicamente, se ha utilizado el método deductivo, centrado en delimitar el objeto de conocimiento partiendo de lo general a lo particular, así como el método cualitativo y cuantitativo, con la finalidad de recabar información sobre el universo de estudio. Entre los resultados obtenidos, se puede señalar que, a nivel del GAD parroquial Victoria del Portete, se han generado, en mayor medida, programas para abordar la inclusión social en los grupos de atención prioritaria sin tomar en cuenta la construcción de políticas públicas integrales que garanticen el ejercicio de los derechos de estos grupos a largo plazo. Por ello, se constata la carencia de análisis o estudios sobre construcción de políticas públicas.


Palabras clave: política pública, inclusión social, gobiernos parroquiales, Victoria del Portete, Ecuador

ABSTRACT

The present investigation is framed in the study of the structuring of the public policies of social inclusion that are managed with the groups of priority attention in the autonomous decentralized parochial Governments of Ecuador, in the specific case of a study of the parochial GAD of Victoria del Portete in the canton of Cuenca, province of Azuay, is carried out, with which it will be possible to demonstrate the structuring, implementation, and degree of satisfaction of this kind of policies regarding public service in this sector. Methodologically, the deductive method has been used, focused on delimiting the object of knowledge starting from the general to the particular, as well as the qualitative and quantitative methods in order to gather information about the universe of study. Among the results obtained, it can be pointed out that at the level of the parish GAD Victoria del Portete, to a greater extent, programs have been generated to address social inclusion in priority attention groups without taking into account the construction of comprehensive public policies that guarantee the exercise of the rights of these groups in the long term. Therefore, there is a lack of analysis or studies on the construction of public policies.

Keywords: public policy, social inclusion, parish governments, Victoria del Portete, Ecuador

Anabel Castro  orcid.org/0000-0003-2701-6291

Linda Amancha  orcid.org/0000-0001-5958-6905



INTRODUCCIÓN

El deber fundamental del Estado ecuatoriano es respetar y hacer respetar los derechos de las personas; así lo establece el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en el que este gran principio es concebido como un deber y una obligación estatal. Este deber pretende mejorar la calidad de vida de las personas que residen en el país a través de diversos planes y políticas públicas que mitiguen las situaciones de pobreza, desigualdad, discriminación, desempleo y demás problemáticas que impiden el correcto desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Las necesidades sociales a nivel nacional son diversas y es una gran labor reducirlas; existen varios factores que lo impiden, como la carencia de recursos públicos asignados y la falta de políticas públicas encaminadas a prevenir y combatir estas problemáticas.

La generación de políticas públicas en el área social es una de las principales propuestas gubernamentales para fomentar la inclusión social de los grupos históricamente rezagados en la participación en el ámbito público. Sin embargo, la creación de políticas públicas no es suficiente si no viene acompañada de un correcto análisis de su estructuración por parte de los entes gubernamentales, en este caso, los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, y, a su vez, de una valoración del grado de satisfacción y aplicación de dichas políticas. Estas acciones permiten comprender de forma integral cómo se desarrolla el sistema de inclusión y equidad que plantea el Estado ecuatoriano con la Constitución de Montecristi de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo del Estado.

El presente trabajo aborda, en un primer momento, un análisis de la adecuada estructuración de una política pública, una revisión bibliográfica acerca de los grupos de atención prioritaria y una estructura práctica del manejo del tema de la inclusión en el Estado ecuatoriano. En un segundo momento, a través de la aplicación de materiales y métodos, se realiza una investigación de la gestión de la inclusión en los grupos de atención prioritaria en el Gobierno autónomo descentralizado parroquial de Victoria de Portete, ubicado en el cantón Cuenca, provincia de Azuay.

Este análisis parte del estudio de dos variables concretas: la estructuración de políticas públicas de inclusión social para la garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria y el grado de satisfacción con estas políticas; así, se trata de una investigación con base en dos métodos, el cualitativo y el cuantitativo. Como resultado, la presente investigación determina el nivel estructural de las políticas públicas en el marco de la inclusión social dentro de uno de los Gobiernos parroquiales del Ecuador. Con ello, se puede tener una muestra de la realidad de lo que se realiza en el ámbito de la construcción de políticas públicas a nivel de los Gobiernos parroquiales, que son realmente los Gobiernos de territorio que se enfrentan con la necesidad directa de satisfacer las necesidades de la población ecuatoriana.

Desarrollo

Para la sección que describe el desarrollo de la presente investigación, se ha estructurado el análisis de la información en subtemas concretos en relación con el método deductivo. Se parte de una revisión del contexto general de las políticas públicas y su construcción; en un segundo momento, se analiza el manejo de la inclusión social en el Estado ecuatoriano; como tercer subtema, se aborda la cuestión de los grupos de atención prioritaria; en un cuarto apartado, se estudia la estructuración de las políticas públicas de inclusión social en los Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador y, finalmente, se concreta la investigación con el caso práctico del GAD parroquial Victoria del Portete.

Contexto general de las políticas públicas

Para iniciar con esta cuestión, es indispensable establecer qué se entiende por *política pública*. El término *política* proviene de la palabra *polis*, que significa ciudad, y todo lo referente a esta y al Estado, así como aquella actividad noble que se encuentra relacionada con el diálogo, el consenso, los acuerdos, el desarrollo y los debates de ideas, entre otros factores (Tirant to blanch, 2022). Por otro lado, el término *pública* proviene de *lo público*, que hace referencia a lo general, lo estatal o lo gubernamental. En este sentido, se entienden como políticas públicas aquellos lineamientos o actividades encaminados a la regulación de todos los ciudadanos.

El diccionario jurídico señala que una política pública puede ser definida como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Diccionario Jurídico, 2018). Grosso modo, la política pública es aquel conjunto de actividades, proyectos o guías que establece el Estado a través de su Gobierno y la administración pública con la finalidad de cumplir con los objetivos planteados por este y, a su vez, satisfacer las necesidades de la población. Algunos investigadores señalan diferentes concepciones de lo que consideran como *política pública*. El autor Andre Roth Deubel señala que para comprender el término *política* se deben identificar los elementos centrales que conforman una política pública, que son los siguientes: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso” (Roth, 2009, p. 25).

La finalidad de las políticas públicas es el cumplimiento de objetivos colectivos para el Estado a través de los medios y acciones institucionales para su desarrollo (Roth, 2009). En este sentido, es de gran relevancia conocer las políticas públicas estatales y cómo se aplican en cada región para verificar el cumplimiento de estos objetivos denominados colectivos, es decir, de toda la sociedad.

Para el análisis de las políticas públicas existen ciertas tipologías, que no son más que aquellas formas de clasificación y organización de estas políticas para su comprensión y estudio. En este sentido, se puede mencionar la clásica tipología de política pública denominada *policy cycle* (Lowi, 1964), mediante la cual se establece la forma adecuada de estructurar una política pública desde su inicio.

La *policy cycle*, para Jones (1970, como se citó en Roth, 2009), establece cinco fases que deben ser tomadas en cuenta para la estructuración de una política pública: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. En la primera de estas etapas se realiza la identificación del problema, que constituye el eje clave para dar inicio a la estructuración de una política pública. En esta fase se debe percibir la realidad que afronta la población en diversos aspectos, como salud, educación, vivienda y gobernanza, entre otros; posteriormente, se debe establecer una lista de problemas con base en la prioridad de estos según su grado de vulnerabilidad. Finalmente, se concreta la problemática en una demanda específica en la que exista la debida relación entre dicha demanda y el papel que cumple el Estado para su solución, es decir, la competencia que tiene el Gobierno para solventar la problemática determinada.

Una vez que la problemática está priorizada y determinada, se procede a una segunda fase en la que se plantean soluciones y propuestas de resolución de la problemática con base en los diversos criterios legales, sociales y jurídicos que permitan solventarla. En esta etapa se manejan diferentes soluciones y se crean hipótesis que resuelvan el

caso. En un tercer momento, se selecciona la mejor solución para el conflicto, tomando una decisión concreta que, de forma efectiva, mitigue la problemática a través de una adecuada política pública. La cuarta etapa se fundamenta en la ejecución o implementación de la política en el territorio que sufre la problemática y, finalmente, en la quinta etapa, se realiza una evaluación de los resultados que genera dicha implementación, verificando sus efectos tanto positivos como negativos.

Este ciclo de la política que señala Jones (1970) contempla una secuencia coherente de la construcción de políticas públicas con base en las problemáticas de una sociedad, la cual permite elaborarlas, aplicarlas y valorar sus resultados. En este sentido, a efectos del presente trabajo, se aplicará este ciclo de análisis como idea base; sin embargo, en el caso concreto en el que se evaluarán las políticas de inclusión social para los grupos de atención prioritaria en los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, se empleará el siguiente ciclo de evaluación de políticas públicas, creado por la autora para este estudio.

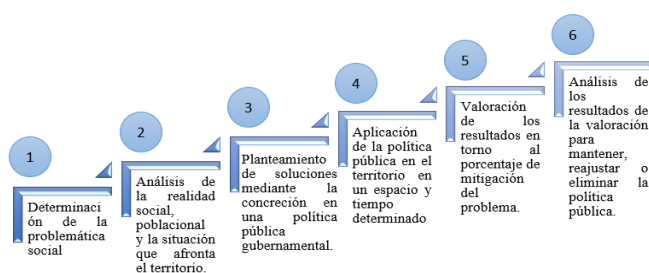


Figura 1. Ciclo de evaluación de políticas públicas

La estructuración, aplicación y valoración de las políticas públicas son acciones constantes dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia como es el ecuatoriano; por ello, estas labores deben efectuarse conforme a la ley y a los fines que persigue el Estado. Las políticas públicas deben ser continuas y deben responder a una problemática social, evitando caer en la abstracción; por este motivo, las políticas se encuentran en constante innovación y revisión de su efectividad.

Inclusión social en el Estado ecuatoriano

El tema de la inclusión es uno de los ejes transversales de la Constitución ecuatoriana y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del país, debido a la necesidad que ha identificado el Estado de fortalecer la inclusión social de todos los grupos sociales, especialmente de aquellos que históricamente han sido discriminados tanto en el acceso a servicios como en su participación como miembros activos de la sociedad.

En este sentido, en un primer momento, se debe comprender qué se entiende por *inclusión e inclusión social*. La inclusión, de conformidad con la Real Academia de la Lengua Española (RAE), es “la acción y efecto de incluir” (RAE, 2022); en este caso concreto, son las acciones que implementa el Estado a través de políticas públicas para incluir a ciertos grupos de la sociedad que históricamente han sido desplazados del ámbito público y del ejercicio pleno de sus derechos. Por su parte, la inclusión social es una de las clases de inclusión que existen de conformidad con el campo de acción de esta práctica; por ejemplo, la inclusión educativa está direccionada al ámbito de la educación, la inclusión laboral se maneja en el área del trabajo y la inclusión social está relacionada con la incorporación de todos los miembros de la sociedad en las diferentes esferas con la finalidad de ejercer plenamente sus derechos y participar en lo público.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) destina todo un capítulo a la sección de la inclusión y equidad en el título VII, denominado “régimen del buen vivir”. En este capítulo se incluyen los lineamientos generales del sistema de inclusión y, en el artículo 340, se establece que el Estado cuenta con un sistema nacional de inclusión y equidad social, el cual se define como “...el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo...” (CRE, 2008, art. 340). Este sistema se articula con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el sistema nacional descentralizado de planificación participativa que se genera de acuerdo con los periodos gubernamentales que tiene el Estado.

El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social mantiene una orientación hacia principios que rigen en todo el cuerpo normativo de la Constitución, como la igualdad y no discriminación, la equidad, la progresividad y la interculturalidad, entre otros, con el objetivo de garantizar los derechos de los ciudadanos en los ámbitos de la vivienda, la educación, la salud, la seguridad social, la gestión de riesgos y demás aspectos que atañen al desarrollo de los ecuatorianos.

Grupos de atención prioritaria

A lo largo de la construcción de la historia de la humanidad, los seres humanos han ido agrupándose y asociándose en torno a sus afinidades, fortalezas y oportunidades con la finalidad de mantener su supervivencia y continuar con su progreso. En esta agrupación, en muchas ocasiones, se ha dejado de lado a personas que no tienen la misma posición de fortaleza o superioridad porque son las más débiles del grupo. Estas personas han sido relegadas históricamente de la toma de decisiones del grupo social o incluso del acceso a ciertos bienes y servicios por su condición de “inferioridad”.

A nivel constitucional, las cartas fundamentales ecuatorianas protegían a estos grupos sociales bajo la denominación de “grupos vulnerables” hasta la Constitución de 1998. Con la carta fundamental de 2008 se establece una amplia protección de los derechos de todos los ciudadanos; de este modo, en el artículo 10 se establece que “todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales” (CRE, 2008), lo que determina que todas las personas son sujetos de derechos sin discriminación de ningún tipo. Asimismo, se establecen condiciones especiales para garantizar los derechos de ciertos grupos sociales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, a los que se los denomina “grupos de atención prioritaria”.

Los grupos de atención prioritaria son “aquellos que históricamente, por su condición social, económica, cultural y política, edad, origen étnico [sic] se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de vida, al buen vivir” (Ministerio del Trabajo, 2017, p. 1). Por tanto, se puede determinar que este grupo social se mantiene en una condición de riesgo o desventaja para el acceso a una mejor calidad de vida y al ejercicio pleno de sus derechos. La Constitución, en su artículo 35, detalla cuáles son las personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria, encasillando en esta categoría a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad y víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil y de desastres naturales o antropogénicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Asimismo, la Corte Constitucional ecuatoriana (Sentencia N° 115-14-SEP-CC, 2014) establece que, ante cualquier inobservancia

de los derechos de estos grupos de atención prioritaria que, a su vez, vulnera sus derechos, las personas afectadas podrán acceder a una garantía constitucional jurisdiccional para que se tutelen sus derechos.

Estructuración de las políticas públicas de inclusión social en los Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador

Para analizar la estructuración de esta clase de políticas públicas, es importante detallar cómo se encuentran constituidos los Gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador. A nivel de cada circunscripción territorial, existe un Gobierno autónomo descentralizado encargado de fomentar el desarrollo de la región en el marco de sus competencias y atribuciones y de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. En el país existen cuatro clases de Gobiernos autónomos descentralizados: regional, provincial, cantonal o de distritos metropolitanos y parroquial.

En el caso específico de los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, estos “son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera” (COOTAD, 2010, art. 63), lo que denota la existencia de autonomía en el ejercicio de sus funciones al constituirse como el órgano de gobierno parroquial rural de un territorio específico.

Respecto a las competencias que se atribuyen a los Gobiernos parroquiales, estas se encuentran establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En relación con el tema de esta investigación, este cuerpo normativo establece en su artículo 64, literal b, que son funciones del Gobierno autónomo descentralizado parroquial rural “diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales” (COOTAD, 2010, art. 64), lo que indica la competencia que poseen esta clase de Gobiernos para construir políticas públicas de inclusión social en su territorio.

Esta competencia se encuentra enlazada con el deber que tienen estos GAD de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria, garantizando sus derechos de forma integral y sin excederse en el ámbito de sus competencias. Para el correcto desarrollo de esta competencia, el COOTAD establece en su artículo 249 que los Gobiernos parroquiales deben asignar el diez por ciento de su presupuesto de los ingresos no tributarios para financiar los programas y políticas públicas orientados a la satisfacción y garantía de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

En el Ecuador existen 821 Gobiernos parroquiales rurales, de conformidad con lo que establece el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.



Figura 2. Gobiernos parroquiales rurales

El caso Victoria del Portete

El caso concreto de análisis se centra en un Gobierno autónomo descentralizado de tipo parroquial rural como es Victoria del Portete, el cual se encuentra localizado en el cantón Cuenca de la provincia de Azuay, en Ecuador. Este GAD dirige una de las parroquias rurales del cantón Cuenca, que se encuentra localizada al sur de la ciudad y cuenta con una población de 5250 habitantes distribuidos en 17 comunidades, según el último censo poblacional, del año 2010, realizado en el Ecuador (INEC, 2022). Al ser uno de los Gobiernos parroquiales con un espectro de trabajo pequeño, en comparación con todos los Gobiernos autónomos del Ecuador, nos permite evidenciar, de forma concreta y desde la unidad más básica de los Gobiernos autónomos descentralizados, la realidad que se desarrolla en torno a la utilización de las políticas públicas como forma de gobernabilidad.

Uno de los ejes del Plan de Desarrollo del GAD de Victoria del Portete durante el periodo 2019-2023 es la inclusión; esta se encuentra incluida en el eje séptimo, donde se señala como objetivo “hacer posible que las personas o los grupos de personas que se encuentran en una situación vulnerable puedan participar plenamente en la vida social” (PDOT Victoria del Portete, 2020). Este eje es de central y vital importancia en el desarrollo de las actividades que ejerce el GAD en el ámbito de sus competencias para promover la inclusión social con énfasis en los grupos de atención prioritaria y, a su vez, crear política pública que fortalezca este eje.

MÉTODOS

El enfoque del artículo científico es de tipo cualitativo y cuantitativo. Cualitativo por cuanto en el presente estudio se caracterizan todos los aspectos concernientes a las políticas públicas, la inclusión social, los grupos de atención prioritaria y el sistema de los Gobiernos parroquiales ecuatorianos. Por otro lado, el enfoque cuantitativo permite que, mediante la recolección y análisis de información en el territorio, se determine el grado de satisfacción con las políticas públicas de inclusión social en el GAD parroquial de Victoria del Portete.

Nivel.- El nivel de la investigación es de corte exploratorio y descriptivo. Es exploratorio debido a que no se han realizado investigaciones previas al respecto en el Estado ecuatoriano y descriptivo porque mediante este nivel se caracterizan y detallan con precisión los resultados obtenidos con la investigación.

Tipo.- La investigación es de tipo documental, ya que se analiza la normativa vigente, la doctrina, la jurisprudencia y la información obtenida del GAD parroquial Victoria del Portete respecto a las políticas públicas de inclusión social, con la finalidad de fundamentar teóricamente el estudio. En concordancia con el tipo de investigación, se aplica el método deductivo, con la finalidad de sistematizar la información partiendo de lo general a lo particular.

Técnicas.- Las técnicas aplicadas en la investigación son la recolección de información en el GAD parroquial Victoria del Portete respecto a las políticas públicas de inclusión social de los grupos de atención prioritaria, para su posterior análisis y sistematización de conformidad con el ciclo de evaluación de políticas públicas planteado, así como la aplicación de encuestas estructuradas que permitan recabar información de primera mano acerca del grado de satisfacción con esta clase de políticas públicas.

Población y muestra.- La presente investigación parte de una revisión documental de las políticas públicas de inclusión social del GAD parroquial Victoria del Portete, en la que la población macro son los integrantes de dicha parroquia. Específicamente, dentro de las diferentes políticas públicas, varios usuarios han sido beneficiados de estos programas, que en su mayoría han finalizado; sin embargo, el programa Mis Mejores Años, que cuenta con 60 adultos mayores, continúa en marcha y, debido a su condición de vigencia, se ha tomado como muestra específica a 15 miembros del programa para efectuar las correspondientes encuestas y evaluar el grado de satisfacción con las políticas públicas de inclusión social. Para ello, se ha empleado la siguiente fórmula de muestreo por variables:

$$n = \frac{1,96^2 * 0,5 * 0,5 * 60}{0,1^2 (60 - 1) + 1,96^2 * 0,5 * 0,5}$$

$$n = \frac{58,8}{3,94}$$

$$n = 15$$

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La exposición de los resultados y la discusión se aborda de forma integral mediante dos ejes concretos, que corresponden a la evaluación de la construcción de las políticas públicas y al grado de satisfacción con estas políticas.

Evaluación de la construcción de las políticas públicas

Respecto a las acciones implementadas por el GAD relacionadas con la inclusión social de los grupos de atención prioritaria y sus políticas públicas, se han realizado 11 proyectos en torno al fomento de la inclusión social dentro del territorio a lo largo del periodo de gobierno 2019-2023. Sin embargo, cabe resaltar que este Gobierno, como la mayoría de los Gobiernos parroquiales, maneja la inclusión social en su territorio a través de programas o proyectos específicos a corto plazo, con los que se busca cumplir con la inclusión social y la garantía de los derechos de este grupo social de una forma concreta, sin desarrollar políticas públicas integrales.

En el marco del análisis minucioso de cada uno de los programas en el área social, se puede concluir que el GAD Victoria del Portete, que es una muestra de los 821 Gobiernos parroquiales que tiene el Ecuador, ha estructurado sus políticas públicas en el territorio mediante proyectos sociales a corto plazo en los que se ha buscado satisfacer las necesidades sociales prima facie y de forma directa en una relación Gobierno-población, cubriendo muchas de las necesidades relacionadas con el objetivo esencial de inclusión social; sin embargo, no se ha generado un campo de política pública que abarque más allá de una necesidad temporal y que garantice su perpetuidad en el tiempo.

Con base en la aplicación del ciclo de construcción de políticas públicas, se indica que, a nivel del GAD parroquial en estudio, se han generado, en mayor medida, programas inclusivos sin tomar en cuenta la construcción de políticas públicas integrales que garanticen el ejercicio de los derechos de los grupos de atención prioritaria a mediano y largo plazo.

Proyecto	Descripción	Período		Beneficiados							Construcción de la política pública		Análisis
		Año	Meses	Adultos	Embarazad	NVA	DPI	Enfermedad	Discapacida	Violencia	Program	Política	
Juntos lograremos nuestros sueños.	Fortalecer la inclusión social mediante la creación de talleres de emprendimiento en el arte de la panadería y pastelería con grupos prioritarios de la parroquia Victoria del Portete.	2019	2	x			x		x			x	El proyecto está construido como política pública en torno a la determinación de la problemática social y al planteamiento de soluciones mediante la concreción en una política pública gubernamental; así como a la aplicación de la política en el territorio en un espacio y tiempo determinado; sin embargo, esta política para su construcción no cumple con un correcto análisis de la realidad social y poblacional que afronta el territorio ni una valoración de su aplicación.
Mis mejores años	Fortalecer el bienestar y la integración del grupo de adultos mayores a través de actividades productivas, recreativas y de salud.	2019	6	x								x	Se considera a este proyecto como política pública debido a una correcta estructuración, exceptuando su desarrollo en la segunda fase del ciclo de construcción de una política pública que habla sobre el análisis de la realidad social, debido a que no se determina de forma concreta la realidad de la problemática con datos e información levantada en el territorio.
Proyecto de cooperación y servicios para personas adultas mayores	Generar procesos inclusivos de personas adultas mayores en extrema pobreza mediante un convenio de atención prioritaria en la modalidad (atención domiciliaria).	2019	4	x								x	El proyecto si es considerado como una política pública debido a que cumple con todas las fases de su construcción; sin embargo, carece de una etapa final de evaluación de eficacia de la política que hace referencia al análisis que se debe efectuar para mantener, reajustar o eliminar la política pública.
Eventos y festividades	Promover la unidad, inclusión y participación de toda la población en una serie de eventos parroquiales.	2019	-	x	x	x	x	x	x	x	x		Este proyecto no está estructurado como una política pública debido a que no cumple con las fases del ciclo de la política pública y se lo considera netamente como un programa que abarca las celebraciones y fiestas a nivel anual. Estos eventos a nivel de los GADS no deben ser llevados a cabo como políticas públicas.
Mis mejores años	Fortalecer el bienestar y la integración del grupo de adultos mayores a través de actividades productivas, recreativas y de salud.	2020	6	x								x	El proyecto si es considerado como una política pública debido a que cumple con todas las fases de su construcción; sin embargo, carece de una etapa final de evaluación de eficacia de la política que hace referencia al análisis que se debe efectuar para mantener, reajustar o eliminar la política pública.

Proyecto de atención a grupos vulnerables	Dar atención a los grupos vulnerables para fortalecer el bienestar y la integración a través de actividades productivas, recreativas y de salud, para mejorar el plano físico, mental y social de los adultos mayores y personas con capacidades diferentes.	2020	12	x						x										El proyecto es considerado como una adecuada política pública de inclusión social debido a que cumple con todas las fases del ciclo de la política pública en torno a su construcción.
Viveres para adultos mayores en situación de pobreza.	Proporcionar alimentos saludables y brindar apoyo solidario a los adultos mayores en situación de pobreza.	2021	1	x							x									Este proyecto no está estructurado como una política pública debido a que no cumple con las fases del ciclo de la política pública y se lo considera netamente como un programa social a corto plazo.
Proyecto de medición y dotación de lentes para adultos mayores.	Dotar de lentes a los adultos mayores para mejorar la calidad de vida en sus espacios y que puedan desenvolverse de una mejor manera en su entorno.	2021	1	x															x	Este proyecto no está estructurado como una política pública debido a que no cumple con las fases del ciclo de la política pública y se lo considera netamente como un programa a corto plazo.
Apoyo a los grupos de atención prioritaria.	Apoyar integralmente al grupo de atención prioritaria en la parroquia Victoria del Portete.	2021	12	x	x	x	x	x	x	x									x	El proyecto es considerado como una adecuada política pública de inclusión social debido a que cumple con todas las fases del ciclo de la política pública en torno a su construcción.
Recuperación de la identidad cultural y tradicional.	Fomentar las tradiciones y la cultura de la parroquia victoria del Portete, mediante el desarrollo de actividades culturales al conmemorarse el día internacional del adulto mayor.	2021	1																x	Este proyecto no está estructurado como una política pública debido a que no cumple con las fases del ciclo de la política pública y se lo considera netamente como un programa que se efectúa en un día concreto del año.
Recuperación de la identidad cultural y patrimonial.	Fomentar la recreación y el deporte mediante la inauguración del estadio parroquial.	2022	1	x	x	x	x	x	x	x										Este proyecto no está estructurado como una política pública debido a que no cumple con las fases del ciclo de la política pública y se lo considera netamente como un programa que se efectúa en un día concreto del año.

Figura 3. Políticas públicas de inclusión social del GAD Victoria del Portete

Nota: Elaboración propia con base en políticas públicas de inclusión social del GAD Victoria del Portete, periodo 2019-2023

A continuación, se detallan los proyectos establecidos en este periodo. En la fase de construcción de una política pública, se han cumplido, en general, las tres primeras etapas: la determinación de la problemática social, el análisis de la realidad social, poblacional y que afronta el territorio y el planteamiento de soluciones mediante su concreción en una política pública gubernamental. Estas etapas han sido consideradas en la elaboración de los programas y proyectos que ha impulsado el GAD, así como una cuarta etapa del ciclo, correspondiente a la aplicación de la política pública en el territorio en un espacio y tiempo determinados.

Sin embargo, de lo que carecen la mayoría de estas políticas es de la valoración del porcentaje de mitigación del problema y del análisis de los resultados de dicha valoración para mantener, reajustar o eliminar la política pública. La falta de las dos últimas etapas del ciclo de la política ocasiona que una política pública se construya y se aplique pero que no se analice su grado de efectividad para su debido mantenimiento. Esta situación provoca que las políticas públicas sean en muchas ocasiones ineficaces y no logren cubrir los objetivos para los cuales fueron creadas.

Grado de satisfacción de las políticas públicas

Las encuestas realizadas a las personas beneficiadas por las políticas públicas establecidas a nivel del Gobierno parroquial se han efectuado tomando en cuenta la técnica de muestreo por variables anteriormente detallada; el grupo investigado forma parte de uno de los proyectos de los grupos de atención prioritaria en vigencia, el de los adultos mayores. Las encuestas se han enfocado en consultar el grado de satisfacción que tiene la población ante las políticas públicas de las cuales forman parte y en su visión respecto a las políticas públicas que deberían implementar los Gobiernos parroquiales. A continuación, se presentan los resultados.

Tabla 1. Conocimiento de la población

Conocimiento de la población sobre políticas públicas de inclusión social	
Si	No
0	15

Tabla 2. Grado de satisfacción de las políticas públicas de inclusión social del GAD Victoria del Portete

Grado de satisfacción de las políticas públicas de inclusión social del GAD Victoria del Portete				
Muy satisfactorio	Satisfactorio	Medianamente satisfactorio	Poco satisfactorio	Nada satisfactorio
13	2	0	0	0

Tabla 3. Políticas públicas que debe promover y fortalecer el Gobierno parroquial

Políticas públicas que debe promover y fortalecer el Gobierno parroquial			
Seguridad	Inclusión social	Salud	Vialidad y desarrollo
5	2	5	3

Con base en los datos recolectados, se puede establecer que, a nivel de la muestra tomada, existe un desconocimiento total de lo que es una política pública; mayor aún es la desinformación respecto a los grupos prioritarios, de los cuales forman parte, y a la inclusión social. Por tanto, se determina que la población de este grupo social beneficiado (que corresponde a los adultos mayores) desconoce estas cuestiones, en las cuales participan a través de los programas de inclusión del GAD. Sin embargo, a pesar del desconocimiento de estas concepciones, los encuestados manifiestan que mantienen un alto grado de satisfacción respecto a estas políticas públicas de inclusión social debido a su implicación en los programas y a que se sienten incluidos y forman parte del territorio gracias a esta clase de políticas.

De igual forma, se puede evidenciar que la inclusión social es uno de los ejes claves que deben manejarse en los Gobiernos autónomos parroquiales, junto con otros ejes que refieren los encuestados relacionados con sus necesidades, como la salud y la seguridad en el territorio.

Respecto a la variable del grado de satisfacción de las políticas públicas, se puede precisar que la población de la muestra se encuentra en su totalidad satisfecha con la creación, implementación y manejo de políticas públicas de inclusión social que impulsan el desarrollo de los ciudadanos desde su territorio. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las políticas de este Gobierno parroquial del Estado ecuatoriano deben ser estructuradas como verdaderas políticas públicas que no se encuentren limitadas a programas a corto y mediano plazo; asimismo, es necesaria una articulación de nuevas políticas públicas que abarquen todos los sectores que forman parte de los grupos de atención prioritaria de forma integral y sin hacer distinciones o establecer preferencias entre uno u otro.

CONCLUSIONES

A partir de la presente investigación, se han obtenido las siguientes conclusiones:

Como fundamento teórico de las políticas públicas de inclusión social de los grupos de atención prioritaria, se puede concluir, en primer término, que una política pública es un mecanismo creado a nivel gubernamental con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población y cumplir con los objetivos del Estado. Se deben entender los grupos de atención prioritaria como aquel sector de la población que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y desventaja frente al resto de la ciudadanía por su situación particular, que hace que requiera especial atención por parte del Estado ecuatoriano. La inclusión social es un proceso que permite que las personas formen parte del sistema estatal de una manera integral, agregándoles a la comunidad y garantizando sus derechos en el Estado Constitucional de derechos y justicia que es el Ecuador.

Desde el ámbito de las políticas públicas a nivel de los Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, se precisa que los GAD tengan la competencia atribuida mediante ley para crear políticas públicas que fomenten y fortalezcan la inclusión social en sus territorios. En el caso concreto del GAD parroquial de Victoria del Portete, se han analizado las políticas públicas de inclusión social de los grupos de atención prioritaria en el territorio y se ha podido cumplir con el objetivo planteado inicialmente en la investigación. Respecto a la construcción idónea de las políticas públicas de inclusión social de este GAD, se ha determinado la existencia de 11 proyectos durante el periodo de gobierno 2019-2023 encaminados al cumplimiento de la inclusión social de las personas vulnerables; sin embargo, todos ellos han sido denominados proyectos o programas, pero se han presentado en realidad como “políticas públicas”. Esta falencia en relación con la denominación parte de la confusión terminológica que manejan los GAD en torno a lo que es una verdadera política pública y lo que es un programa social.

Respecto a las políticas públicas revisadas, en la mayoría de ellas existe una correcta estructuración de su construcción como una política pública, pues se cumplen las fases de determinación de la problemática social, análisis de la realidad social, poblacional y la que afronta el territorio, planteamiento de soluciones mediante la concreción en una política pública gubernamental y aplicación de la política pública en el territorio en un espacio y tiempo determinado. Asimismo, se debe precisar que existe una falencia vinculada a las dos últimas fases del ciclo de la política, que son la valoración de los resultados en relación con el

porcentaje de mitigación del problema y el análisis de los resultados de la valoración para mantener, reajustar o eliminar la política pública; esta carencia se debe a que, en su generalidad, los Gobiernos autónomos crean y aplican políticas públicas sin medir la eficacia de estas en la fase de su cumplimiento, lo cual conduce a que el sistema no sea eficaz y no se cumpla con el propósito de la inclusión social en el territorio.

Finalmente, en cuanto a la evaluación del grado de satisfacción de las políticas públicas de inclusión social de los grupos de atención prioritaria, se ha podido determinar, con el muestreo empleado, que existe un alto grado de satisfacción con las políticas públicas implementadas por este GAD, las cuales cumplen con el objetivo para el cual fueron creadas.

Agradecimientos: Agradecemos a la PUCE sede Ambato por su apoyo y soporte académico en la elaboración del presente artículo.

Contribución de los autores: “Conceptualización, Amancha, Castro; metodología, Amancha, Castro; software, Amancha, Castro; validación, Amancha, Castro; análisis formal, Amancha, Castro; investigación, Amancha, Castro; recursos, Amancha, Castro; curación de datos, Amancha, Castro; redacción y preparación del borrador original, Amancha, Castro; redacción, revisión y edición Amancha, Castro; visualización, Amancha, Castro; adquisición de financiación, Amancha, Castro. Todos los autores han leído y aceptado la versión publicada del documento”.

Fuentes de financiamiento: Declaramos que la investigación no fue financiada por ninguna institución.

Declaración de conflicto de intereses: Las autoras declaran la no existencia de conflicto de intereses.

REFERENCIAS

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2010. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010 Última modificación: 31-dic.-2019. <https://www.cpcps.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf> Diccionario Jurídico. (2018). *Diccionario Jurídico*. Obtenido de <http://diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), 2010. 20 de octubre de 2010. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- CONAGOPARE. (2022). CONAGOPARE. <http://www.conagopare.gob.ec/index.php/directorio/gad-provincias>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). *Sentencia N° 115-14-SEP-CC*. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a0ebf490-3c70-4348-8bc0-5d4c0dda9e50/1683-12-ep-sen.pdf?guest=true>
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial n.o 449, 1 (2008). <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=92740&nid=1#norma/1>
- Constitución Política del Ecuador (CPRE), 1998. 1 de 11 de Agosto de 1998. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Erazo Galarza, D. (2021). *Desarrollo Jurisprudencial de los Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria*. <https://revistas.uees.edu.ec/index.php/rjuees/article/view/723/588>
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y Políticas Pública* 16, 177-193. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bits->

- tream/10469/17187/1/RFLACSO-EPP16-8-Fernandez.pdf
- IEXE. (2022). *¿Cómo Diseñar una Política Pública?* <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica/>
- INEC. (2022). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. Estados Unidos.
- Ministerio del Trabajo. (2017). *Dirección de atención a grupos prioritarios – Chimborazo rendición de cuentas 2017*. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-GRUPOS-PRIORITARIOS.pdf?x42051>
- ONU. (2019). *Documento de discusión preparado para el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación «Todas y todos los estudiantes cuentan»*. <https://es.unesco.org/sites/default/files/2019-forum-inclusion-discussion-paper-es.pdf>
- PDOTVictoria del Portete. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial de Victoria del Portete 2019-2023*. https://gad-victoriadelportete.gob.ec/azuay/wp-content/uploads/2021/05/PDOT_GADPARROQUIAL_VICTORIA-DEL-PORTETE.pdf
- Real Academia de la Lengua Española (RAE). *Diccionario de la Lengua Española* (2022).. <https://dle.rae.es/inclusi%C3%B3n>
- Romero, E., Zúñiga, X., & Tapia, D. (2019). *Atención a Grupos Prioritarios y Calidad de Vida, ¿Responsabilidad Social Universitaria?: Caso Parroquia Mariscal Sucre – Ecuador*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7149456.pdf>
- Roth Deubel, A. N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspublicasroth.pdf
- Ruiz López, J. (2012). Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (54), 63-94. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533686003>
- Tirant to blanch. (2022). *¿Sabes de dónde proviene y qué significa la palabra Política?* <https://tirant.com/noticias-tirant/noticia-sabes-de-donde-proviene-y-que-significa-la-palabra-politica/>