

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval  
coordinadoras

# Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por  
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.  
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,  
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA  
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-  
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;  
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.  
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.  
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-  
NADORA

307.76 - CDD

---

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	xii
<b>Abreviaturas</b> .....	xv
<b>Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate</b> .....	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 <b>PARTE I</b> <b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD</b>	
<hr/>	
<b>Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina</b> .....	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
<b>Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimiento regional no Rio Grande do Sul, Brasil</b> .....	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<b>La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)</b> .....	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

<b>Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama</b> .....	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

## PARTE II

### EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

---

<b>Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas</b> .....	114
<i>Cinthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

<b>Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile</b> .....	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

<b>Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador</b> .....	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

<b>Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil</b> .....	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

<b>Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia</b> .....	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

## PARTE III

### ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

---

<b>A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil</b> .....	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

<b>Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia</b> .....	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
<b>Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano</b> .....	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
<b>Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador</b> .....	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
<b>Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil</b> .....	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
<b>Autoras y autores</b> .....	345

# Ilustraciones

## Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET. . . . .	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul . . . . .	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS . . . . .	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS . . . . .	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS . . . . .	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS . . . . .	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012) . . . . .	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales . . . . .	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010). . . . .	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador . . . . .	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018. . . . .	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana . . . . .	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio . . . . .	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio . . . . .	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo . . . . .	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010) . . . . .	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010). . . . .	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN. . . . .	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana . . . . .	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão. . . . .	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes . . . . .	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983. . . . .	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente . . . . .	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural . . . . .	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales . . . . .	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira . . . . .	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira . . . . .	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil . . . . .	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio . . . . .	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018 . . . . .	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018. . . . .	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano . . . . .	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA . . . . .	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata . . . . .	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco . . . . .	332

---

## Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha . . . . .	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural. . . . .	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables . . . . .	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables . . . . .	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial . . . . .	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses . . . . .	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo . . . . .	335

---

## Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS . . . . .	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento. . . . .	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños . . . . .	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico) . . . . .	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños . . . . .	99



Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama . . . . .	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama . . . . .	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016) . . . . .	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores . . . . .	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018 . . . . .	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização . . . . .	245

---

## Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010. . . . .	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014. . . . .	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014 . . . . .	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana. . . . .	186

---

## Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades . . . . .	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población. . . . .	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas . . . . .	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011. . . . .	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio . . . . .	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015 . . . . .	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad. . . . .	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio . . . .	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial. . . . .	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010) . . . . .	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010) . . . . .	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural . . . . .	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo. . . . .	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo . . . . .	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018. . . . .	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016 . . . . .	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013. . . . .	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015 . . . . .	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018 . . . . .	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015 . . . . .	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos). . . . .	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA . . . . .	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase . . . . .	315

## Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017 . . . . .	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017 . . . . .	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017. . . . .	199

# Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto

# Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama

Grace Guerrero Zurita

Identificar las interrelaciones, interdependencias, conexiones y dinámicas que se presentan entre las ciudades y el ámbito rural resulta clave para impulsar desarrollo territorial. La categorización de ciudades en pequeñas e intermedias depende de los países, su funcionalidad e incluso del período de estudio. Lo que no está en discusión es la importancia de la función y capacidad de articulación de las ciudades en las distintas escalas espaciales o su impacto en términos de movilidad poblacional. Estas son cuestiones claves a la hora de proponer estrategias de desarrollo local o regional efectivas y sostenibles, que consideren las necesidades, recursos y potencialidades de los cantones pequeños y medianos.

En este artículo se destaca el estudio de cantones pequeños menores a 50 000 habitantes. Se describe y analiza la dinámica socioeconómica de dos cantones ecuatorianos, uno de la Costa y otro de la Sierra con población entre 20 000 y 50 000 habitantes, y el papel que cumple la cabecera cantonal y su rol de intermediación.<sup>1</sup> El método es mixto y comprende información cuantitativa y entrevistas en campo. El objetivo es compartir hallazgos iniciales respecto del comportamiento de los cantones y se enmarca en una investigación mayor para identificar factores que influyen en su grado de dinamismo. Estos avances muestran diferencias sustanciales en el rol que cumplen las ciudades intermedias o

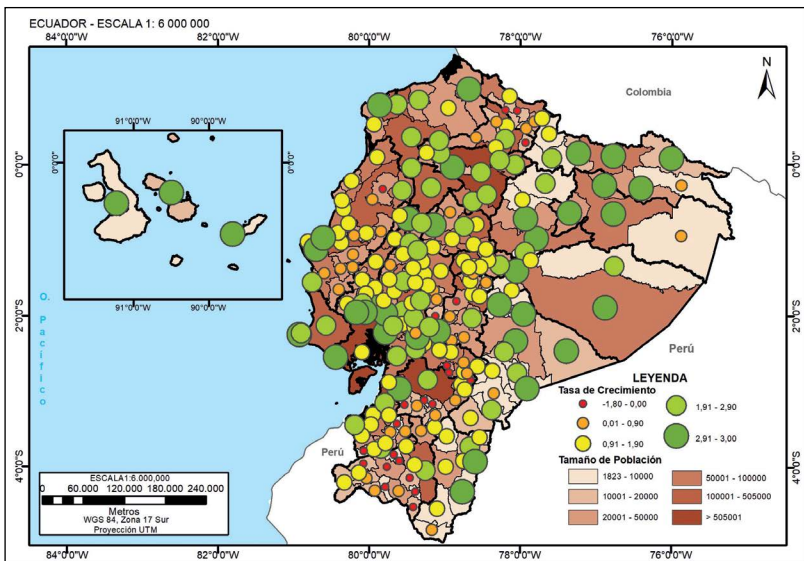
---

<sup>1</sup> El estudio de dinámicas en cuatro cantones pequeños es una investigación de doctorado, iniciada en 2017, que la autora realiza en la Universidad Grenoble Alpes. En este texto se discuten algunas pistas encontradas en el proceso, a propósito de dos cantones.

pequeñas, su funcionalidad en la dinamización cantonal e incluso regional. Por cantón se entiende el territorio que está bajo la administración de la autoridad local municipal, mientras que la ciudad se define como el asentamiento humano principal donde se encuentran concentrados la población y varios servicios. En los cantones revisados, solo la cabecera cantonal cumple la función de ciudad.

La dinámica económica nacional ha producido una concentración de población, oportunidades y servicios en pocas ciudades ecuatorianas: Quito, Guayaquil, con la mayor aglomeración, y ocho ciudades que actualmente tienen más de 200 000 habitantes. Dichas urbes han sido denominadas *ciudades intermedias* o *nacionales* en la Estrategia Territorial del Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 (Senplades 2013). Se verifica inequidad territorial en cantones con ciudades intermedias y menores vinculadas al ámbito rural y a la producción de pequeña escala para consumo nacional, que registran pocas posibilidades de desarrollo (Senplades 2017). La situación de bicefalia estudiada por Jean Paul Deler (1987) hace más de 30 años se mantiene prácticamente intacta.

Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional de los cantones del Ecuador



Fuente: INEC (2001, 2010).

De acuerdo con los datos de crecimiento a escala cantonal, alrededor de 47 % del valor agregado bruto (VAB) generado en el país, se concentra en Quito y Guayaquil (Banco Central 2019). Los datos intercensales de dinámica poblacional muestran que varios cantones pierden población o tienen tendencias de crecimiento menor al promedio nacional o incluso negativas, tal como se ve en la figura 4.1. Esta dinámica es observable entre censos en varias provincias y en las proyecciones poblacionales del INEC (2001, 2010) para 2020.

Persisten *brechas históricas* en el nivel de infraestructura básica, capacidad de generación de ingresos y oportunidades de empleo con la población urbana y rural de los cantones pequeños (CEPAL 2015).

En este contexto, cobra importancia el estudio de los cantones con asentamientos humanos medianos o pequeños y los factores que provocan dinámicas productivas que atraen crecimiento, así como aquellas que, por el contrario, provocan expulsión y abandono, o estancamiento económico.

Para el año 2018, uno de cada cinco ecuatorianos (22 %) vive en cantones de menos de 50 000 habitantes (INEC 2019). De los 221 cantones, 165 (74%) tienen esa población. En estos se puede encontrar dinámicas sociales y económicas distintas: mientras unos crecen en población y productividad, otros siguen expulsando jóvenes. En 41 cantones ecuatorianos se experimentan procesos de despoblamiento y se registran altos niveles de pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En promedio, esos 41 cantones tienen el 79,1 % de hogares con necesidades básicas insatisfechas, en comparación con el promedio nacional, que es del 60,1 %. El cantón con mayores NBI, que es parte de este grupo, llega en el censo a 94,9 % (SIISE 2010). No ha sido posible acceder a datos más actuales de este indicador.

En esta investigación se buscan las interconexiones entre ciudades cabeceras cantonales pequeñas y las localidades menores (parroquias, comunas), en cantones que no alcanzan los 50 000 habitantes. En estos cantones (y regiones) se advierte una determinada dinámica en relación con el empleo, inversión, cultura, institucionalidad y potencialidades futuras. Allí, la cabecera cantonal juega un rol significativo, no solo en la prestación de servicios públicos, sino en la oferta de importantes recursos para la producción.



Analizar estas ciudades y sus conexiones espaciales permite delinear estrategias que fortalezcan las capacidades territoriales, que impulsen procesos de desarrollo local sostenible. A pesar de su importancia, es difícil definir a la ciudad intermedia. Brunet (1997), citado en Demazière (2014), habla de la ciudad de mediano tamaño como un objeto real no identificado. En algunos análisis se define a la ciudad por el espacio cubierto y por las interacciones de sus agentes económicos y sociales. Otros estudios identifican factores definitorios como la cobertura de servicios, los patrones de movilidad, la densidad de la población, su tamaño y límites, o las funciones administrativas o económicas y su conexión con los otros centros poblados; incluso se consideran los sentimientos de pertenencia hacia una característica o identidad común (CAF 2017, 35-36; Berdegué y Proctor 2014). En el país se puede hablar de dos conceptos: el *funcional*, dado por el nombramiento como cabeceras cantonales, y otro vinculado con el tamaño poblacional. El primer criterio hace que poblaciones muy pequeñas cumplan funciones administrativas, aunque su funcionalidad socioeconómica no sea muy *urbana* (ejemplos El Pan, Nabón y muchas localidades de la Amazonía). Otras ciudades, sin estatus de cabecera, siguen siendo consideradas *rurales* (como Conocoto, Tumbaco o Cumbayá), aunque sean principalmente residenciales y comerciales.

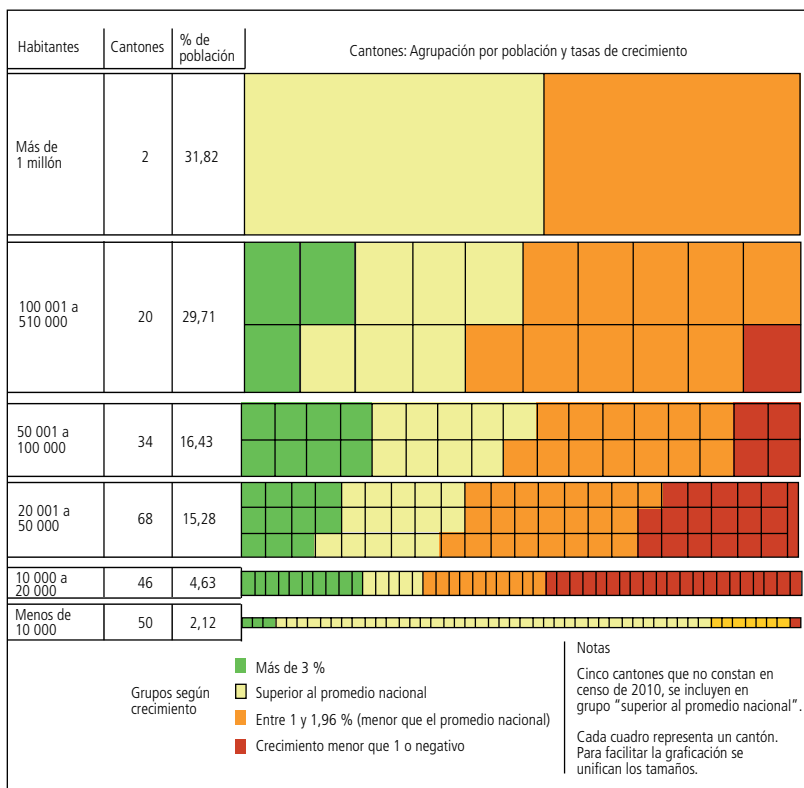
Las ciudades de diverso tamaño pueden jugar un importante rol en la dinámica socioeconómica regional, si se constituyen en espacios de apoyo a la producción, mercados potenciales y centros de abastecimiento de insumos y servicios. El tipo de interrelación entre actores y redes, y las conexiones existentes entre las ciudades intermedias y pequeñas, además de las regiones, marca importantes diferencias en las oportunidades de desarrollo. Igualmente generan un ritmo de actividad económica, social, cultural, institucional que trasciende los límites físico-administrativos cantonales y propician aprendizajes importantes y entornos de innovación claves dentro y fuera de los territorios y regiones (March y Olsen 1989; Putnam, Leonardi y Nanetti 1994; North 1990). No todas las cabeceras cantonales cumplen con ese rol, que depende de su red de conexión y de los servicios públicos, actividades privadas y dinámicas socioeconómicas y culturales.

A continuación, se expone el caso de dos cantones y sus respectivas cabeceras, que cumplen funciones diferenciadas dependiendo de su

vinculación urbano-rural y su conexión y relación con otras ciudades. Si bien el objeto de estudio es el cantón, se destaca la funcionalidad y las relaciones que cumplen las cabeceras cantonales.

El cantón también debe ser entendido en su dimensión espacial y relacional, es decir, en términos de territorialidad. El territorio es entendido como una construcción social en permanente dinámica. Los actores públicos, privados y sociales juegan un rol clave en la toma de decisiones respecto de inversiones, impulso a actividades económicas, procesos de involucramiento y participación para la mejora social y política de las dimensiones que lo componen (Martínez Valle 2012; Abramovay 2006).

Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento



Fuente: INEC (2001; 2010).

La discusión se torna clave cuando se establece el nivel de representación de cantones pequeños en el Ecuador. Los dos cantones que se analizan en este artículo están en el rango de 20 000 a 50 000 habitantes. Este rango lo conforman 68 cantones, el 30,9 % del total del país donde se ubica el 15,98 % de la población. Si incluimos en este rango a todos los cantones de menos de 50 000 habitantes, el número ascendería a 165 cantones (el 74,6 % del total), su población acumulada sería el 38,52 % con relación al país. En el caso de los cantones con menos de 50 000 habitantes, el 33,93 % está en la Costa, 43,63 % en la Sierra y el 22,42 % en la Amazonía.

En el gráfico 4.1 constan estos datos y se indica la dinámica poblacional que se encuentra en los cantones en diversas categorías. Toma como punto de referencia el promedio nacional de crecimiento de población que, en el período entre censos, alcanza el 1,9 %. Se advierten dos grupos extremos, los cantones con un crecimiento de más del 3 %, y aquellos con menos del 1 % (e incluso decrecimiento). En el grupo de 68 cantones que nos ocupa, 11 tendrían un crecimiento mayor al 3 %, 15 estarían por encima del promedio nacional, 23 crecen entre el 1 % y el 1,9 %, y 18 cantones tienen crecimientos menores a 1 % (e incluso negativos).

## Método

Las preguntas de investigación abordadas son: ¿qué factores explican por qué territorios similares muestran dinámicas económicas y poblacionales distintas? ¿Cuál es la función e interrelación de las ciudades pequeñas en los territorios?

Se analizan datos cuantitativos sobre el crecimiento del VAB, la dinámica poblacional, la migración, el tipo de actividades predominantes, los servicios básicos y la pobreza. Se observan cambios intercensales y tendencias mediante uso del programa SPSS y con tablas dinámicas. Se trata de aportar a la discusión de estrategias de desarrollo territorial analizando la función de la ciudad pequeña o intermedia.

El estudio se realiza en cuatro cantones; en este artículo se tratará sobre dos de ellos, Jama, en la Costa y Baños, en la Sierra. Los criterios de selección de los cantones fueron contar con una población de 20 000 a 50 000 habitantes (en la proyección de población al año 2018) y tener

una dinámica poblacional que muestre crecimiento o decrecimiento en comparación con el promedio nacional.<sup>2</sup>

Además de revisar datos e índices cuantitativos, se prioriza un trabajo de campo con entrevistas estructuradas a actores públicos, privados y sociales del territorio y relacionado con este. La información es clasificada en el sistema Atlas ti en cuatro ejes: caracterización socioeconómica del cantón, nivel de institucionalidad, integración con mercados y red de asentamientos humanos. Se busca identificar elementos comunes y disímiles en el discurso de actores en el territorio respecto de los ejes mencionados y las posibles relaciones que dicho discurso propone.

Este procesamiento se completará cuando se analice y se obtenga la información de los cuatro cantones. El presente análisis tiene su base en el avance en dos cantones, de manera que los hallazgos y reflexiones presentadas son provisionales.

## Hallazgos iniciales

### Cantón Baños

Baños es un cantón de la provincia de Tungurahua, situado en la Sierra centro del país, con un territorio de 1065 km<sup>2</sup>. Se ubica en las estribaciones del volcán Tungurahua y parte del cantón se extiende hacia la cuenca amazónica. Su cantonización se produce en el año 1944. Un dato destacado es su localización geográfica, en el centro del país, con un notable atractivo natural y cercanía hacia las regiones naturales Costa, Sierra y Amazonía.

El cantón Baños muestra una dinámica de población en crecimiento, tiene una tendencia ascendente que hasta 2020 alcanza 25 043 habitantes. En 2001 tenía 16 112. El cantón crece al 2,41 % (mientras el promedio nacional es de 1,9 %). Si se analiza la pirámide poblacional y los saldos migratorios, es posible observar que el crecimiento del cantón se debe a la migración, que aumenta entre censos de manera sustancial

---

<sup>2</sup> En la investigación se utilizaron los datos censales del “Sistema integrado de consultas” del INEC, <http://redatam.inec.gob.ec/>.

y se concentra básicamente en la cabecera cantonal. La pirámide poblacional nos muestra una distribución invertida, que señala un porcentaje importante de población joven. Podría pensarse que el cantón está en la fase de “bono poblacional”, donde la mayor parte de la población estaría en edad productiva o en formación.

La migración hacia Baños es importante, implica que dos de cada cinco habitantes nacieron fuera del territorio. En el censo de 2010, llega a ser más del 40 % de la población contabilizada. Esta situación puede deberse a dos factores: el desalojo de la cabecera cantonal ante la emergencia de erupción del volcán Tungurahua en octubre de 1999,<sup>3</sup> y el retorno, con fuerza, en enero de 2000, repoblando el cantón. También incide la oportunidad que se presentó luego del año 2000 para que inversionistas locales, nacionales y extranjeros generaran empresas en el cantón vinculadas a la actividad más importante, el turismo.

La población habla con mucho orgullo de su experiencia de retorno a la ciudad, a sus casas, a volver con decisión y empoderamiento a retomar sus actividades económicas. Mencionan varias iniciativas de solidaridad que tuvieron en ese entonces y constituyen parte de su identidad bañeña. Esa capacidad de resiliencia y adaptación a las situaciones de estrés generadas por el fenómeno natural les permitió convivir con el volcán activo y aprovechar su cercanía, tal como señalan Serre y Barroca (2013) y Klein, Nichols y Thomalla (2003).

En la dinámica poblacional, se puede evidenciar que el crecimiento se concentró en la cabecera cantonal: la ciudad de Baños, en Ulba, que está conurbado con Baños y en Río Verde. Si bien es interesante identificar que las parroquias de Río Verde y Río Negro tienen importantes atractivos naturales, la concentración de servicios turísticos, especialmente alojamiento, se produjo en la ciudad principal. Esto hace que muchos turistas se desplacen hacia las parroquias durante el día y regresen a Baños para alojarse. Sin embargo, en años posteriores se evidenció la instalación de infraestructura de alojamiento más desconcentrada. En este caso, la cabecera cantonal no cumple una función de ciudad pequeña, sino de ciudad intermedia.

---

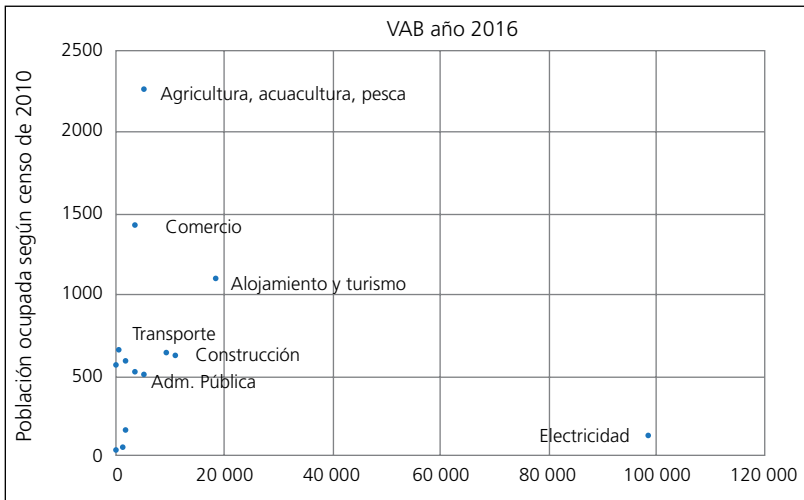
<sup>3</sup> Las crónicas periodísticas hablan de que alrededor de 20 000 personas fueron forzados a abandonar la ciudad de Baños (*El Universo*. 2012. “Habitantes de Baños recuerdan 12 años de su retorno a la ciudad”, 5 de enero. <https://www.eluniverso.com>).

Las ciudades intermedias se distinguen entre sí en función de su trayectoria de desarrollo, hitos históricos, localización geográfica, densidad de población y matriz de especialización o diversificación productiva. Baños cumple todas las condiciones de intermediación. Por un lado, la actividad turística dinamiza las parroquias rurales y se complementa con los servicios que presenta la ciudad principal. Por otro lado, la actividad agrícola del área rural también requiere de Baños como espacio de distribución, aunque también hay un nivel alto de intermediación directa con el mercado de Ambato, que tiene características regionales. Todo esto diferencia a Baños de otras ciudades con igual población pero que, por su limitada funcionalidad, pueden ser consideradas pequeñas (Demazière 2014).

## Dinámica económica

El cantón Baños tiene como actividad económica dominante al turismo. Esto se puede apreciar en la tendencia creciente del valor agregado bruto en las actividades vinculadas al sector: alojamiento, alimentación,

Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños



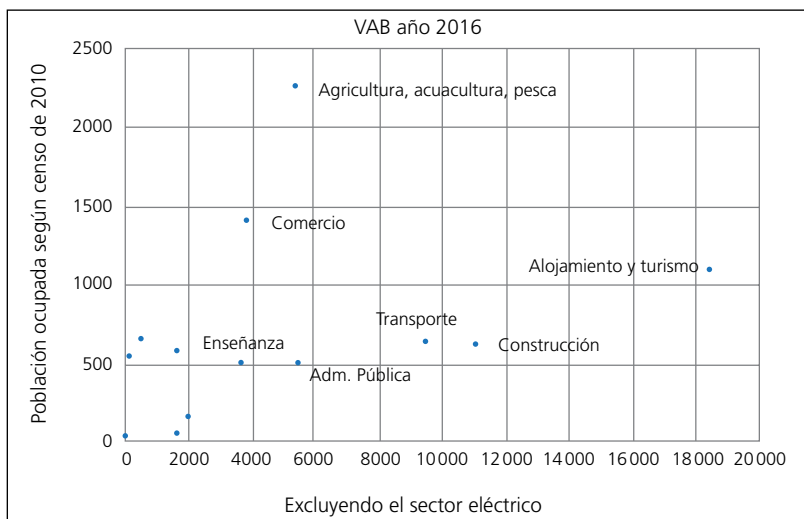
Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).

Nota: los gráficos que relacionan VAB y población ocupada toman este último dato del censo, única fuente disponible con información a nivel del cantón. Se optó por relacionarlo con el VAB de 2016 porque entre 2010 y 2016 se registró un crecimiento importante de la economía.

servicios de transporte. Las entrevistas indican que los emprendedores turísticos han innovado su oferta para adaptarse a las necesidades de los distintos segmentos de visitantes nacionales y extranjeros. El cantón posee una oferta dirigida al turismo religioso, termal, de descanso, aventura y naturaleza. Si bien los servicios de alojamiento se concentran en la ciudad de Baños, paulatinamente, habitantes de las parroquias rurales están invirtiendo en este tipo de infraestructura con éxito. El cantón se especializa fuertemente en este sector. Los notables atractivos naturales, los parques nacionales que le atraviesan, el volcán Tungurahua y su localización geográfica le otorgan una ventaja comparativa inigualable que refuerza dicha especialización productiva (ver gráfico 4.2).

El sector eléctrico genera aproximadamente el 60 % del VAB cantonal, pero al tratarse de una empresa pública, implica poco para la dinámica económica local (con la excepción de un porcentaje de regalías que van al Municipio, y la generación de empleo, que alcanza alrededor del 1,5 % de la población ocupada). La actividad que sigue en generación de VAB es el turismo, con un 11,4 % del VAB cantonal en promedio. En el gráfico 4.3 se excluye al sector eléctrico y se observan los pesos relativos de las actividades económicas y del empleo.

Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada en Baños (excluye el sector eléctrico)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).

Desde el punto de vista del empleo, las actividades que más ocupación generan son la agricultura (el 24,3 % según el censo de 2010), seguida por el comercio (15,3 %). No obstante, la generación de VAB es relativamente baja en los dos sectores: la agricultura con el 3,30 %, y el comercio con un 2,39 %. Ello habla de una baja productividad o de un comercio minorista con poca agregación de valor.

La producción frutícola es significativa y se encuentra ligada a la elaboración artesanal de dulces vinculados al turismo. La producción de la famosa *melcocha*, uno de los principales productos consumidos por los turistas locales, tiene como insumo la caña que proviene de la provincia de Pastaza; esta tiene bajo nivel de industrialización o avances en eslabones de marcas. La producción primaria se dirige principalmente a Pelileo y Ambato, también se vende en el mercado de Baños. Un área especial se dedica a la venta de producción agroecológica, que todavía es marginal.

La geografía y el clima baneño atraen y ayudan a promocionar el territorio a partir de indicadores objetivos pero también de representaciones subjetivas. Entre los indicadores objetivos están la inmigración y la inversión tanto pública como privada en actividades vinculadas al turismo; entre los subjetivos, los niveles de satisfacción del turista o las sensaciones acerca del lugar, que incluyen el valor escénico y religioso e inciden en las preferencias de los turistas. El peso de ambos indicadores resulta decisivo para medir el grado de atracción de las ciudades, según lo estudian Mainet y Edouard (2014).

No se aprecia que en la zona se establezcan cadenas de producción o servicios. Los prestadores de servicios turísticos no realizan alianzas con otros para eslabonar los servicios, lo mismo pasa con la producción agrícola. La falta de cadenas está vinculada con la poca asociatividad en esta zona geográfica y que aparece como un reto pendiente. Además, las ventajas comparativas que posee el cantón ejercen una poderosa influencia y dejan atrás a las ventajas provenientes de la asociatividad. La importancia de lazos fuertes o débiles que promuevan capital social es estudiada por Martínez Valle (2012) y Martínez Valle y North (2009).

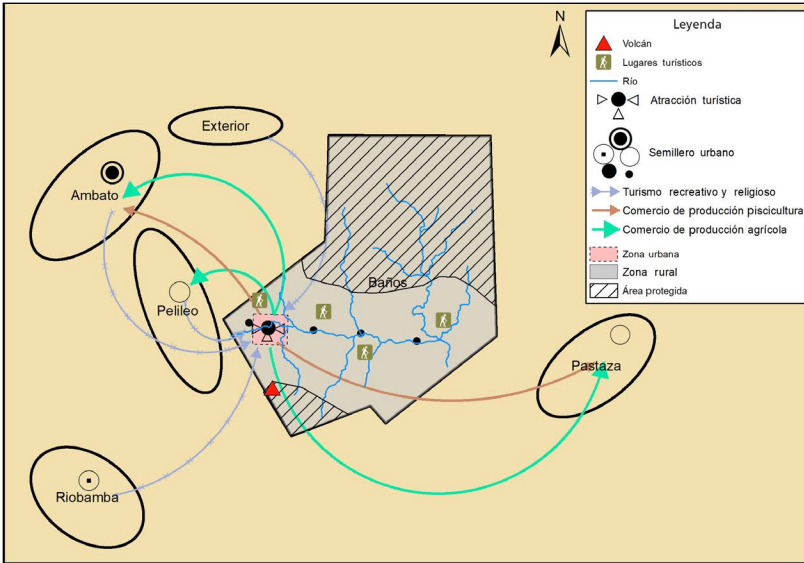


## Conexión con mercados

La localización geográfica del cantón Baños y la red vial que lo conecta generan múltiples relaciones con el resto del país. La vía estatal cruza por la franja poblada (excepto en el caso de Lligua), lo que la articula con Pelileo y Ambato al norte y con el Puyo al este. Estas ciudades proveen insumos, especialmente para la producción agrícola y artesanal. El cantón se relaciona con ellas para la venta de estos tipos de productos. La producción agrícola se dirige a Pelileo y Ambato sin agregación de valor; el mercado ambateño tiene una gran importancia. El destino final de la producción puede ser la Costa, Cuenca o Quito. También existe una fuerte dependencia de los intermediarios, cuestión que es visualizada por múltiples actores.

Baños, como tal, posee también mercados para la venta de productos agrícolas: el mercado central y las plazas 5 de Junio y Heriberto Jácome. También juega un importante papel de intermediación con la Amazonía y la Sierra, convirtiendo a la ciudad en un centro con conexión regional. Baños, por tanto, hace parte de un sistema de ciudades de distinto tamaño e importancia regional comercial. En la Amazonía, la interconexión de vinculación comercial de insumos y productos elaborados se concreta en la ciudad de Puyo, el abastecimiento de caña y balsa y la venta de productos agrícolas. Baños mantiene una relación de comercio estrecha con Ambato, se abastece de insumos y comercializa su producción, que luego es canalizada a varias ciudades del Ecuador, tal como indican los estudios de Ospina (2011). Esta vinculación que Baños establece con sus vecinos genera una mayor dinámica de crecimiento urbano, además de dinamizar también la economía rural. El modelo de interacción responde a una lógica de mercado, que no necesariamente beneficia a todos los actores por igual. En el caso de este cantón, se produce desigualdad, principalmente entre los actores rurales vinculados a la agricultura (Sánchez Almanza 2016). Sin embargo, se promueve la actividad turística y se favorece la capitalización en las parroquias rurales.

Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños



Fuente: Investigación de campo y GAD Baños (2014).

El turismo, por su parte, propicia conexiones con mercados locales, nacionales internacionales (a través de agencias en Guayaquil, Quito e internacionales) que posicionan el destino a nivel internacional y agencias locales que venden paquetes de turismo diarios o de corta duración. La coordinación zonal del Ministerio de Turismo indica que hay 75 agencias de viaje en Baños. La conexión con Chimborazo se da especialmente para el turismo termal y religioso. No se cuenta con el dato exacto del mercado de turistas internacionales que visitan Baños; se estima que un entre el 25 y el 30 % de los visitantes son extranjeros. En definitiva, en Baños coexisten redes turísticas de comercio internacional, locales y de otras provincias (gráfico 4.4).

En ninguna de las dos actividades que generan dinámica económica hay un enfoque de cadenas productivas, no existen marcas registradas o registros sanitarios de los dulces, tampoco se observa mayor diferenciación del producto agrícola. Existen algunas iniciativas para innovar los procesos productivos a través de la compra de molinos y nueva maquinaria. Estas iniciativas de inversión son individuales.

Si bien la oferta de turismo presenta innovaciones vinculadas a una especialización flexible, adaptada a las necesidades diferenciadas de turistas, no se visualiza que haya encadenamientos que conecten a pequeños y grandes prestadores de servicios para asegurar la oferta.

No existen universidades en Baños; aquellas que apoyan al cantón y que son identificadas por los actores locales son la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato, la Universidad Regional Autónoma de los Andes, la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, o la Universidad Técnica de Ambato, que colaboran con estudios especializados, pasantías, generación de capacidades locales y centros de formación del capital humano.

### Cantón Jama

Jama es un cantón de la provincia de Manabí; tiene 575 km<sup>2</sup> y está situado en la Costa del Ecuador. Posee una sola parroquia que abarca 52 comunidades rurales. Su creación como cantón es reciente; se dio en 1998.

La tasa de crecimiento poblacional intercensal de Jama, 2001-2010, es de 1,55 %, bastante menor que la del país, de 1,95%. La pirámide poblacional indica que hay más habitantes en los rangos entre 5 y 19 años en relación con los otros rangos. Se podría hablar de una condición de “bono poblacional”.<sup>4</sup> Jama posee una tasa de migración negativa de 25,11 para 2001 y de 1,11 para 2010, sustancialmente menor que la de Baños. Más allá del dato de crecimiento poblacional menor al nacional, la funcionalidad y especialización productiva de la cabecera cantonal indica que se trata de una ciudad pequeña, con escasas vinculaciones con las comunidades rurales que son parte del cantón. El comercio, el abastecimiento, el acceso a servicios públicos o privados (financieros, por ejemplo) se realizan con Pedernales, ciudad del cantón vecino del mismo nombre.

En el sistema de jerarquías urbanas del Ecuador, Jama estaría considerada como un asentamiento local, con una función de acopio y

---

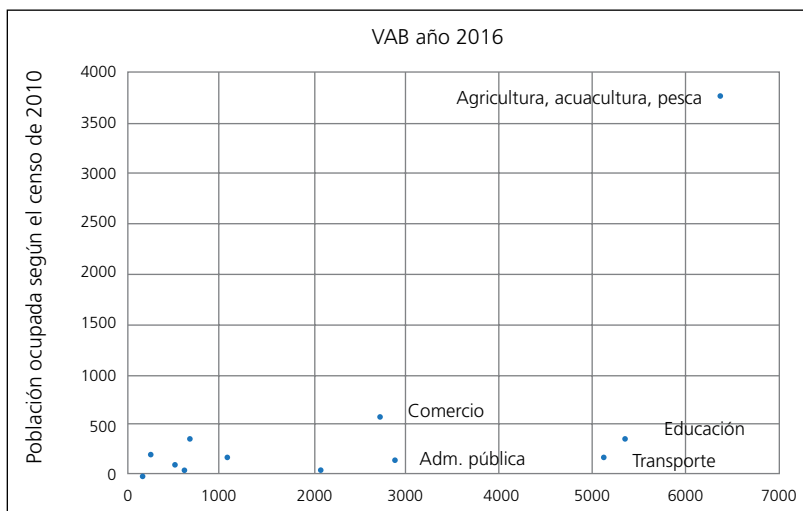
<sup>4</sup> La información demográfica del cantón corresponde a 2010. Si bien se realizó un censo pos-terremoto, en 2016, en los cantones más afectados de Manabí y Esmeraldas, entre ellos Jama, el censo se concentró en la población afectada o damnificada: 3123 personas (INEC 2017). Los datos, sin embargo, no permiten determinar la migración hacia otros territorios, o si hay un decrecimiento poblacional por efecto del sismo, ni identificar si la pirámide poblacional ha cambiado.

distribución de alimentos (Senplades 2013); aunque, vista la pérdida de dinámica urbana de la cabecera, la vinculación se realiza más con Pedernales que con el centro poblado cantonal. La relación más importante entre la cabecera y sus comunidades se daría en torno a los encuentros deportivos y culturales, que organiza el Municipio en el último cuatrimestre del año, cuestión que genera expectativa y promueve la integración.

## Dinámica económica

La principal actividad que promueve una dinámica territorial es la agricultura; dentro de esta, los sectores pesquero, camaronero, ganadero y frutícola son los más importantes. También hay cultivos de maíz, café, cacao. En los últimos 10 años ha habido un importante cambio en el mosaico agrícola, especialmente por la inversión de las piscinas camaroneras. Los datos de VAB que se exponen en el gráfico 4.5 muestran la importancia del sector agrícola en la producción total del cantón, así como en la ocupación de la población. Empero, si lo comparamos con el cuadro de Baños, veremos un VAB mucho más pequeño.

Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama



Fuente: Banco Central del Ecuador (2019).

La población ocupada en el cantón nos muestra una estructura económica primaria, con una alta dedicación a la agricultura, acuicultura y pesca, superior al 62 %. El hecho de que las ramas de actividad que le siguen en VAB sean educación y transporte nos señala que esos servicios están agregando valor, más que la administración pública, el comercio o la manufactura. En el censo de 2010, la actividad de comercio es la segunda en población ocupada (el 9,9 %), pero su aporte al VAB es menor que la mitad del de la acuicultura. Queda la pregunta de si los ingresos de la población son adecuados, dada esta estructura primaria de producción.

Los puertos pesqueros del Ecuador están, hace algunos años, amenazados por actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico. Jama no es la excepción; se menciona la generación de ingresos adicionales para los pobladores por esta vía. No obstante, no es posible contabilizarlos dado que se trata de acciones clandestinas. Pocos habitantes hablan al respecto por el temor a represalias.

Si se mira la población ocupada entre censos, omitiendo las actividades que producen menos empleo, es notoria la importancia del sector agrícola; adicionalmente, resalta la poca posibilidad de generar más empleos en el cantón o servicios relacionados con la producción.

Aunque posee diversos atractivos, el turismo no se ha desarrollado como en los cantones aledaños: Pedernales o San Vicente. Existen emprendimientos turísticos menores en varias de sus comunidades: Don Juan, Bellavista de Don Juan, Punta Blanca, Punta Prieta, el Matal, Tasaste, Rambuche. Sin embargo, el potencial turístico y cultural del cantón no se ha aprovechado o posicionado a nivel nacional o internacional.

En términos de polos de atracción de la actividad turística, Jama se encuentra entre Pedernales y Canoa, que captan turismo. Existe infraestructura hotelera en Jama, con bajo nivel de ocupación durante el año. La temporada turística del cantón se reduce a períodos de vacaciones nacionales y estadías cortas. Se reconoce, sin embargo, una potencialidad no aprovechada debido a la localización geográfica privilegiada de Jama (ventaja comparativa). Está cerca de la Sierra, especialmente de Quito y posee una historia notable por ser cuna de una de las principales culturas precolombinas del Ecuador: Jama Coaque.

Uno de sus mayores atractivos es la geografía: tiene distintos pisos ecológicos, por lo tanto, una alta diversidad de flora y fauna. Sus zonas más altas pueden llegar hasta 600 m s.n.m. Esta combinación entre mar y bosques de altura genera condiciones ambientales que permiten albergar a especies diversas de flora y fauna y propicia varias posibilidades para recorridos turísticos. Entre las zonas ecológicas de importancia se encuentra el Bosque Lalo Loor (de propiedad privada), el manglar de Jama y la Reserva Ecológica Jama Coaque.

En la actualidad, varios conjuntos cerrados para vacacionar se han instalado en el cantón. Son grandes inversiones de infraestructura que ya se encuentran habitadas; de acuerdo con los entrevistados, sus capitales provienen de la Sierra del país. Este fenómeno, denominado *urbanismo excluyente*, está impulsado por empresas privadas que pueden suscitar patrones de exclusión territorial, como se dio en el caso chileno tras el terremoto y el tsunami según Contreras Gatica y Arriagada Sickinger (2010).

En términos de encadenamientos, la producción de Jama está vinculada con los primeros eslabones de producción primaria. Si bien existen iniciativas en productos como café, limpieza de pescado, textil, madera, en Jama son pocas las empresas de transformación. Varias iniciativas agregadoras están a nivel de proyectos impulsados por actores públicos, privados y sociales en los años recientes, especialmente luego del terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter, que afectó a varios cantones de la Costa del país el 16 de abril de 2016 y que tuvo el epicentro en el cantón colindante: Pedernales.

En lo que coinciden los entrevistados es en la concentración de los medios de producción en pocas manos y cómo ello puede frenar iniciativas de generación de riqueza local con mejor distribución de renta.

Los actores de Jama reconocen que la cabecera cantonal crea poca dinámica productiva y económica local, al punto de que solamente una sucursal de una cooperativa de ahorro y crédito, Cooperativa Calceta, se ubica allí. Por su lado, las principales oficinas regionales del gobierno central: financiera, educativa, se localizan en la ciudad de Pedernales (lo que responde a la lógica de “circuitos” de la desconcentración del nivel central).

Luego del terremoto inició un proceso de reconstrucción de vías, edificaciones en el cantón, sin embargo, la actividad productiva decayó, esto es especialmente notorio en la cabecera cantonal, donde se puede

ver locales cerrados durante el día. Mucha gente que antes habitaba en la cabecera se movilizó hacia la comunidad de Salima y otras por seguridad. Por eso, los entrevistados hablan de la necesidad de impulsar actividades productivas en la cabecera cantonal, que se constituyan en un factor de atracción de inversión y empleo en el cantón.

## Integración con mercados

La vía estatal E-15 cruza por el cantón y une de norte a sur otros cantones: Pedernales, Muisne, El Carmen al norte y San Vicente, Bahía, Chone y Portoviejo al sur. Dicha vía no entra a la ciudad de Jama, pues existe un paso lateral. Esta situación implica un escollo en la dinámica económica local, como se ha visto en otras ciudades que son “rodeadas” por la infraestructura vial principal (como Latacunga y Salcedo).

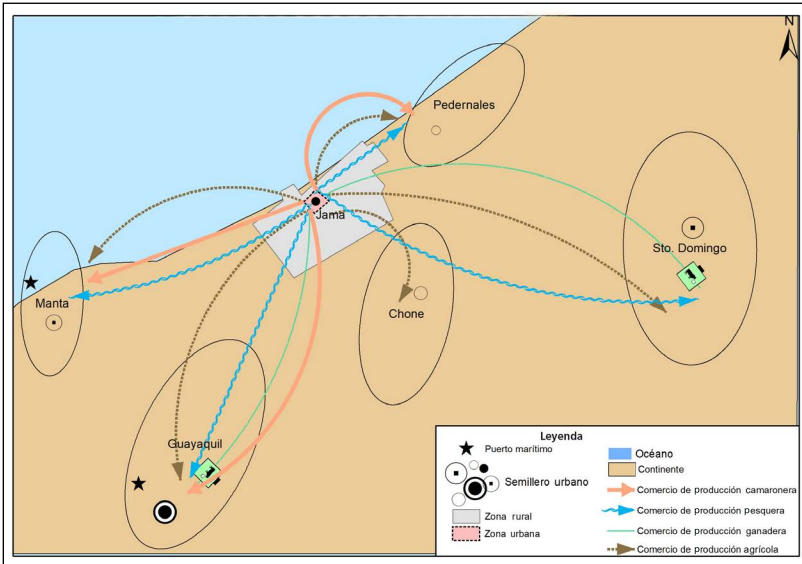
Un artista local ha creado esculturas temporales de tamaño monumental (la iguana y el mono) para atraer el desvío, con la intencionalidad de captar población que de otra manera simplemente pasaría por la vía estatal sin detenerse.

A nivel productivo encontramos conexiones del cantón con Pedernales, tanto para comprar insumos como para obtener servicios financieros y de asistencia; el otro cantón importante es Santo Domingo, especialmente para la venta de los productos agropecuarios y pesqueros, que tienen como destino adicional, en menor escala, a Portoviejo (capital provincial). Para transformar los productos pesqueros, especialmente el camarón, se acude a Guayas, y a Manta, para el enfundado al vacío de pescado. Parte de estas producciones tiene como destino final el Perú.

Son escasas las expectativas de exportar otros productos debido al escaso avance en la cadena de valor y al poco procesamiento que se verifica dentro del cantón.

Varias comunidades son atractivas para la actividad turística: Don Juan, El Matal, Tasaste, La División, Punta Blanca, Punta Prieta. Como se indicó, el flujo turístico se presenta durante las vacaciones estudiantiles de Sierra y Costa. Los turistas vienen principalmente de Quito. No existen redes de comercialización turística internas o internacionales (ver gráfico 4.6).

Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama



Fuente: Investigación de campo y GAD Jama (2012).

Se registran relaciones con las siguientes universidades: San Gregorio, Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí. En los últimos meses, la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí ha abierto una modalidad de formación a distancia en la que también interviene el Municipio de Jama; es el único caso con una participación directa de una institución del cantón. Los habitantes mencionan que esta vinculación sería estratégica para promover una mayor dinámica socioeconómica en Jama.

## Discusión

Los dos cantones, Baños y Jama, muestran diferentes vías de crecimiento poblacional dependiendo de su capacidad para atraer población y su vinculación urbano rural. En Baños, la actividad del volcán Tungurahua se convirtió en una importante fuerza de expulsión y a la vez de atracción de habitantes. La ciudad posee una vinculación mayor con sus parroquias rurales, a través del turismo. Aunque la producción agrícola



parroquial depende de intermediarios, la ciudad también ofrece mercados y servicios. A fines de 1999 se registra una emigración importante que se revierte a inicios de 2000 y continúa en aumento de acuerdo con la información de los censos. Con la emergencia se generaron mecanismos de tejido social o capital social. En el caso de Baños, estos fueron importantes para el primer impulso económico, pero han disminuido su accionar con el paso del tiempo.

Jama no logra posicionarse como un eje de relación con las comunidades rurales. El cantón vecino, Pedernales, ejerce una mayor atracción por sus servicios, mercados e instituciones. Un objetivo del apoyo de cooperación nacional e internacional posterremoto de 2016 fue impulsar la asociatividad para generar mayor capital social. Habría que ver si ello permite impulsar un proceso de desarrollo de largo plazo.

La cultura de la Sierra es más favorable a la asociatividad y cooperativismo, cuestión que en general no se repite en la Costa, pero el cantón costero de Jama puede considerarse una excepción. Allí se han generado una serie de organizaciones que están activas actualmente.

En los dos cantones se observa una concentración de actividades económicas, con muy poca diversificación productiva. Aunque se advierte un crecimiento del VAB, (mayor en Baños que en Jama), también existe dependencia de una actividad central como fuente de ingresos o de empleo. Se debería generar acciones públicas que apunten a una mayor diversificación. Estudios indican que un patrón de especialización puede ser riesgoso para los territorios, sobretodo cuando se producen cambios sustanciales en esta actividad especializada (Demazière, Banovac y Hamdouch 2014).

Se puede considerar que el cantón Baños atrae población por la potencialidad de generar empleo. El crecimiento poblacional del cantón a futuro dependerá de la capacidad de construcción de infraestructura de alojamiento en las parroquias rurales. La más cercana a la cabecera cantonal ya experimenta un mayor crecimiento respecto de las otras. Llama la atención Lligua, a un lado de Baños, que no está en la ruta principal y que, a pesar de poseer atractivos naturales importantes, pierde población. Baños reproduce a nivel local el mismo patrón de concentración que se advierte en ciudades grandes por la posición de jerarquía urbana (Aydalot 1976; Demazière 2014). Es

decir, se verifican fuerzas centrípetas que explican la aglomeración del centro, y se deben fortalecer las fuerzas centrífugas que favorezcan el crecimiento de las parroquias rurales (Krugman 1997).

En Jama la dinámica poblacional es distinta, con una tasa de crecimiento menor al promedio nacional. De todas formas, se observa un crecimiento de inmigrantes entre censos que puede deberse a la potencialidad del sector pesquero. La tasa de inmigración no es tan alta respecto de la población total, como sí lo es en Baños. El año 2016 marca un cambio de dinámica poblacional con una considerable emigración de la ciudad a comunidades más cercanas, Salima entre ellas. Jama moviliza poca actividad económica terciaria; esta se concentra en el cantón más cercano, Pedernales.

La economía de Baños gira alrededor del turismo. Desde el regreso de la población en 2000, este cantón ha desarrollado innovaciones importantes para el turismo de aventura, termal, de descanso y religioso. Sus visitantes son de procedencia regional, nacional e internacional, de diversos segmentos, con conexiones de empresa privada dentro y fuera del Ecuador. Se visualiza un rol activo del gobierno municipal por promocionar la actividad turística. El Ministerio del ramo ha abierto en la ciudad una oficina de coordinación. Queda pendiente identificar si la política nacional de promoción ha coadyuvado al posicionamiento que ha alcanzado la ciudad. Su riqueza natural le otorga una ventaja comparativa importante. La inversión pública y privada es significativa en el sector, sin embargo, no se aprecia una generación de cadenas productivas o de valor que integren a los distintos segmentos de oferta turística y las actividades agrícolas; estas últimas tienen una importancia relevante en términos de empleo.

El sector agrícola de Baños depende de intermediarios y tampoco muestra avances en la generación de valor agregado, aunque hay pocas experiencias de elaborados artesanales. Una potencialidad son las melcochas y la factibilidad de que tengan marca, pues estos registros posibilitan contar con otros eslabones que agreguen valor. Es importante anotar que varias microempresas están vinculadas a este producto que identifica al cantón.

En Jama, la dinámica económica es básicamente agrícola y vinculada a la pesca y agricultura, pese a que cuenta con otros atractivos y

potencialidades, entre ellos las playas. Las camaroneras de propiedad de uno de los grupos político-económicos más importantes y las inversiones de clubs cerrados de golf y habitacionales frenan la generación de productos turísticos que propicien el desarrollo local cantonal.

El hecho de que este cantón costeño fue territorio de la cultura precolombina Jama Coaque sin duda constituye un atractivo más. Además, tiene distintos pisos ecológicos con biodiversidad. Esta situación geográfica constituye otra ventaja para la futura generación de circuitos turísticos: cultura-biodiversidad-playa.

Este es otro territorio en el que los desastres naturales dejan una huella en su dinámica poblacional y económica. Luego del terremoto, que destruyó la infraestructura local, los habitantes se desplazaron a comunidades cercanas que cuentan con servicios. En la cabecera cantonal todavía se aprecian muchos negocios cerrados. Existen conjuntos de vivienda que se construyeron posterremoto. En Matal y Don Juan, los pobladores mencionan algunos problemas de convivencia por el adosamiento de las casas, sistema de construcción con el que no estaban familiarizados. Los programas habitacionales del gobierno nacional manejan una óptica de respuesta y reconstrucción que privilegia la infraestructura, sin considerar elementos como la rehabilitación psicológica o el fortalecimiento de alternativas de diversificación de medios de vida (Contreras Gatica y Arriagada Sickinger 2010).

Jama prácticamente no aparece en las iniciativas del Ministerio de Turismo vinculadas con la fase de reconstrucción posterremoto. No se lista en los segmentos de eventos culturales, festivales gastronómicos o de turismo solidario (Mendoza et al. 2017). En 2015, antes del terremoto, el cantón tenía diez establecimientos de turismo, con 350 plazas, que luego se reducen a ocho con 199 plazas (Mendoza et al. 2017, 647).

Con el evento telúrico se generó una dinámica casi inmediata de ayuda nacional e internacional importante que apoyó en la recuperación y reconstrucción de los territorios afectados. Esa cooperación implicó coordinación entre actores públicos, privados y sociales para movilizar conjuntamente capitales y recursos (Carrión et al. 2017). En el caso de Jama, aunque el Estado privilegió la reconstrucción material o la respuesta rápida ante la emergencia, la cooperación también colaboró en la construcción de capital social territorial. Como producto de este

esfuerzo se cuenta con redes y asociaciones territoriales que buscan generar un capital relacional para enfrentar la falta de fuentes de empleo diversas. Esta estrategia de carácter resiliente en Jama implica crear o fortalecer asociaciones de tipo barrial, productivo, social. Son las iniciativas de construcción de capital social que se aprecia en la actualidad. El liderazgo femenino en varias organizaciones cantonales es clave en la reconstrucción del tejido productivo y social. En el caso de Baños, este es un reto pendiente. La asociatividad, que surgió con impulso en el retorno de la población en 2000, se desvaneció posteriormente. No existen incentivos para asociarse y se evidencia un agotamiento de la asociatividad de segundo nivel, con capitales que potencialmente pueden fundamentar un cambio en la dinámica económica en general.

De este primer análisis quedan aún algunas inquietudes que se espera abordar al comparar con los datos de los otros dos cantones previstos en la investigación marco de este artículo. Sería importante analizar la construcción del tejido productivo-social a partir de las iniciativas de economía popular y solidaria; la incidencia de las políticas nacionales (por ejemplo, la desconcentración en circuitos y distritos, la descentralización administrativa y las políticas de impulso al turismo); profundizar en las relaciones con otros cantones y territorios. En el caso específico de Baños y Jama, se podría profundizar en los efectos en la dinámica (o estática) productiva y social que han tenido los eventos telúricos, y si efectivamente se ha reducido la vulnerabilidad (o ha aumentado la resiliencia).

La comparación entre estos dos cantones, de poblaciones más o menos similares, da cuenta de la gran diversidad de las dinámicas poblacionales y de las formas heterogéneas de relación entre las ciudades y el sector rural. Esto implica la necesidad de un análisis mayor cuando se proponen categorizaciones de los asentamientos humanos en la planificación. El rol de las ciudades en sus cantones es distinto; depende tanto de las condiciones históricas y culturales como de las dinámicas económicas, poblacionales y sociales. También depende de las relaciones que establecen con otros sistemas territoriales. Ello debería generar la construcción de políticas y acciones públicas adecuadas en cada territorio.

## Referencias

- Abramovay, Ricardo. 2006. “Para una teoría de los estudios territoriales”. En *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Latuada, 51-70. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Aydalot, Philippe. 1976. *Dynamique spatiale et développement inégal*. París: Economica.
- Banco Central del Ecuador. 2019. “Cuentas nacionales regionales 2007-2017”, acceso el 1 de febrero de 2019, <https://bit.ly/2D5PrCd>
- Berdegué, Julio A., y Felicity J. Proctor. 2014. *Ciudades en la transformación rural*. Serie Documentos de Trabajo, 130. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- CAF (Corporación Andina de Fomento). 2017. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Buenos Aires: CAF.
- Carrión, Andrea, Isabela Giunta, Anita Mancero y Gualdemar Jiménez, coords. 2017. *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. Quito: IAEN.
- CEPAL. 2015. “El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe”. Documento presentado en la XV Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES, 19 de noviembre, Yachay, Ecuador. <https://repositorio.cepal.org>
- Contreras Gatica, Yasna, y Carolina Arriagada Sickinger. 2010. “Reconstrucción exclusionaria. Lo comunitario y las políticas públicas en ciudades menores e intermedias chilenas afectadas por el terremoto y tsunami del 27F 2010. Los casos de Constitución y Dichato”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 64: 83-107. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000200007>
- Deler, Jean-Paul. 1987. *Ecuador, del espacio al Estado Nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Demazière, Christophe. 2014. “Pourquoi et comment analyser les villes moyennes? Un potentiel pour la recherche urbaine”, 29 de enero, <https://www.metropolitiques.eu>

- Demazière, Christophe, Ksenija Banovac y Abdelillah Hamdouch. 2014. “The changing profiles of small and médium sized towns in the European context: Between residential economy, competitiveness and innovation”. En *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, editado por Agnieszka Kwiatek-Soltys, Hélène Mainet-Valleix, Krzysztof Wiedermann y Jean-Charles Edouard, 29-40. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal y CERAMAC.
- GAD Baños. 2014. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Baños 2014-2019*. Baños: GAD Baños.
- GAD Jama. 2012. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Jama 2012-2026*. Jama: GAD Jama.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2001. “Base de Datos-Censo de Población y Vivienda 2001”, acceso en enero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- 2010. “Censo de población y demografía”, acceso en enero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- 2017. “Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias”. Quito: INEC. <https://bit.ly/39H5s4h>
- 2019. “Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020”, acceso en febrero de 2019, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- Klein, Richard, Robert Nichols y Frank Thomalla. 2003. “Resilience to natural hazards: How useful is this concept?”. *Global environmental change part B: environmental hazards* 5 (1): 35-45.
- Krugman, Paul. 1997. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Mainet, Hélène, y Jean Charles Edouard. 2014. “Indicators of small towns' attractiveness: issues of definition and criteria”. En *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, editado por Agnieszka Kwiatek-Soltys, Hélène Mainet-Valleix, Krzysztof Wiedermann y Jean-Charles Edouard, 13-27. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal y CERAMAC.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.

- Martínez Valle, Luciano. 2012. *Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Martínez Valle, Luciano, y Liisa North. 2009. “Vamos dando la vuelta”: *iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Mendoza, Ángel Guillermo Félix, Sandra Elizabeth Campos Jiménez, Juan José Martí Noguera y Maribel Mejía Ramos. 2017. “Recuperación de destinos turísticos posterremoto: revisión del caso Ecuador”. *Revista Venezolana de Gerencia* 22 (80): 639-656.  
<https://bit.ly/2Dg73Sy>
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance in Emerging Markets*. Singapore: Cambridge University Press.
- Ospina, Pablo, ed. 2011. *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. 1994. *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez Almanza, Adolfo. 2016. “Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México”. *Revista Problemas del Desarrollo* 47 (184): 7-34. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2016.01.002>
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- 2017. *Estrategia Territorial Nacional. Plan de Desarrollo 2017-2021, Toda una Vida*. Quito: Senplades.
- Serre, Damien, y Bruno Barroca. 2013. “Natural hazard resilient cities”. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13: 2675-2678.  
<https://doi.org/10.5194/nhess-13-2675-2013>
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). 2010. “Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en el censo 2010”, acceso en enero de 2019, <http://www.siise.gob.ec>