

Incidencia de la Planificación Regional y su Sostenibilidad en el Crecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Omar, Franco-Arias¹; Rigoberto, Zambrano-Burgos²; Daniel, Vera-Paredes³; Carlos, Yance-Carvajal⁴; Dolores, Miele-Cevallos⁵

Resumen

El presente artículo es el resultado de una investigación de campo, descriptiva, transversal y cuantitativa, que incluye un análisis descriptivo cuantitativo, en el cual se determina que no existe por parte de las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales una socialización adecuada y continua de los planes territoriales que se deben aplicar en la cabecera parroquial y en cada uno de los recintos aledaños que pertenecen a la Parroquia Roberto Astudillo, del Cantón Milagro, provincia del Guayas, Ecuador. Además se analizó la existencia de sistemas de control en cuanto al crecimiento socio económico, sostenibilidad ambiental en relación con la planificación territorial. Se concluye que dentro de la planificación si existen objetivos planteados en cada una de las áreas y que por falta de socialización los habitantes desconocen, además se estableció que no existen sistemas de control que les permita determinar cuál fue el impacto, relacionando el crecimiento antes de la aplicación del plan regional.

Palabras Clave: crecimiento socio económico, Gobiernos Autónomos Descentralizados, sostenibilidad ambiental, planificación territorial.

Impact of Regional Planning and Sustainability in the Growth of Autonomous Government Decentralized

Abstract

This article is the result of field research, descriptive, transversal and quantitative, which includes an analysis, which determined that there is not continuous socialization of territorial plans to be applied to the Parish Hall and each of the neighboring enclosures belonging to the Parish Roberto Astudillo, Canton Milagro, Guayas Province, Ecuador from the authorities of the Autonomous Governments Decentralized.

It concluded that in planning if their objectives in each of the areas that are unknown by its inhabitants due to lack of socialization.

Furthermore, it was established that there were no monitoring systems that allow them to determine what the impact relating the growth before the implementation of the regional plan.

Keywords: decentralized autonomous governments, environmental sustainability, planning, socio-economic growth.

Recibido: 22 de diciembre de 2014

Aceptado: 31 de mayo de 2015

¹Máster en Administración de Empresas, Diplomado en Currículo por Competencias, Ingeniero Comercial, Director de la revista Ciencia UNEMI, Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. ofrancoa@unemi.edu.ec

²Máster en Administración de Empresas, Ingeniero Industrial, Coordinador del Departamento de Investigación de la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. r_zambrano_burgos@hotmail.com; v zambranob@unemi.edu.ec

³Máster en Administración de Empresas, Licenciado en Sistemas de Información, Profesor de la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. davparedes69@hotmail.com; dverap@unemi.edu.ec

⁴Máster en Administración de Empresas, Licenciado en Sistemas de Información, Director del Centro de Emprendimiento UNEMI. Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. cyancec@gmail.com; cyancec@unemi.edu.ec

⁵Máster en Administración de Empresas, Ingeniera Comercial, Directora de la Carrera de Turismo de la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. dmielesc@unemi.edu.ec

I. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador a partir de la creación del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) [1], se establece que los municipios, prefecturas provinciales y parroquias, cambien su denominación a Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); en donde se les da una amplia administración de su territorio y a la vez se realiza la asignación presupuestaria, que permitirá solventar todas las necesidades que en sus gobiernos se presenten, además estos gobiernos tienen ingresos propios por autogestión que se realiza a través de la recaudación de los impuestos. Es en este momento, con las reformas del COOTAD, cuando se establece que cada uno de estos gobiernos tienen que presentar a los organismos estatales de control su planificación territorial, que le permita al gobierno tener, de forma clara y precisa, la distribución de los recursos de acuerdo a las necesidades y prioridades que se presentan en cada uno de dichos gobiernos.

Las exigencias antes mencionadas comenzaron a partir del año 2010, y se presenta una problemática en la cual las autoridades y la comunidad en general, no se encuentran preparadas para poder enfrentar estas exigencias. Como solución inmediata se realiza la contratación de entidades como la Universidad Estatal de Milagro, UNEMI, que con asesoría de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, que cuenta con experiencia en la elaboración de estos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, se llevan a cabo las investigaciones pertinentes, detectando aquellas necesidades que existen en cada uno de sus territorios y de esta forma, hasta cierto punto, cumplir con las exigencias impuestas por el gobierno, todo ello con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes en cada uno de los GAD.

La planificación realizada recogió información social, económica, agrícola, empresarial, territorial, etc. Sin embargo este proceso necesita de actualizaciones y controles a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de realizar correcciones y mejoras, para de esta forma lograr un mayor desempeño de las personas que se encuentran inmersas en este proceso, de los habitantes de estos territorios y en especial del entorno ambiental y esto contribuya a una salud de calidad.

II. DESARROLLO

1. Marco Contextual.

“El eco-desarrollo plantea desde un inicio: favorecer una regionalización concebida como la reorganización del espacio y del tiempo, con esto se consigue una autosuficiencia y de diversidad de producción. Pero el término eco-desarrollo que fue utilizado por primera vez en 1973 por el canadiense Maurice Strong para dar a entender una idea de desarrollo económico y social que tomará la variable ambiental, el término citado por Figueroa promueve que las sociedades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los cuales se valorizan gracias a la adopción de tecnologías adecuadas, por lo cual se propone un proceso de cambio en el aprovechamiento de los recursos naturales, entonces el eco desarrollo trata de lograr un crecimiento y eficiencia económica mediante la solución de las necesidades básicas de la población” [2].

Cadenas menciona, citado por Figueroa (2009) que *“esta ciencia tiene como afán compartir con otras disciplinas y ramas del conocimiento y busca abordar la co-evolución e interrelación mutua entre el hombre y la naturaleza, en la búsqueda de la satisfacción de los deseos y necesidades próximos al entorno socioeconómico. Daly y Farley argumentan que los economistas se han preguntado ¿cuándo los costos de todos nosotros empiezan a desplazar al ecosistema y empieza este exceso de la producción? con esto se explicará el uso donde la utilidad marginal (MU) es la utilidad marginal de la producción de bienes y servicios, cuando empieza a declinar es porque existe un consumo irracional” [3].*

Jiménez (2013) expresa: *“Como en definitiva lo que se pretende evaluar es la posibilidad futura del municipio de “sostener” económicamente un adecuado nivel de servicios en el marco de una ciudad en expansión, el legislador estatal ha denominado el nuevo estudio como ‘informe o memoria de sostenibilidad Económica’. No en vano, tal y como indica Ataraz (2003) para que un sistema pueda ser considerado como “sostenible”, ha de cumplir con los requisitos de ser ambientalmente sano, socialmente justo y equitativo y además económicamente viable.*

La evolución de la sostenibilidad económica de un determinado planteamiento obliga a efectuar una serie de estimaciones monetarias a medio y largo plazo, tanto de ingresos como de gastos, que posteriormente deberán ser evaluados para

determinar la “sostenibilidad” o “insostenibilidad” económicas de ese nuevo tejido.

En este sentido, según Klug Hayashi (2007), generalmente existen tres posibilidades:

- 1) *Costos Sociales*: los efectos económicos del nuevo crecimiento son evaluados para una colectividad de personas, normalmente indeterminadas (Los habitantes de una nueva zona, los de la ciudad preexiste, etc.).
- 2) *Costos Públicos*: las externalidades económicas son calculadas para el conjunto de las administraciones Públicas involucradas en prestar servicios o dotar de infraestructuras a la nueva población.
- 3) *Impacto Fiscal*: se evalúa en el impacto que sobre la hacienda local tendrá el nuevo crecimiento urbanístico planteado en un determinado municipio. Es decir, solamente se tendrá en cuenta los intercambios de tipo fiscal con la administración Municipal.

El principal escollo con el que se han encontrado los diferentes investigadores a la hora de analizar los costos unitarios de los servicios públicos es que prácticamente en ningún caso los municipios suelen llevar una adecuada contabilidad de costes, ni global, ni mucho menos pormenorizada para zonas concretas de este (Herce, 1991, Castel, 2006)” [4].

La SENPLADES, en el Plan Nacional de Descentralización 2013, menciona:

“El Gobierno Nacional, como parte de la nueva estrategia para construir un Estado democrático que procure el Buen Vivir de las y los ecuatorianos, ha establecido como política la recuperación de las facultades de rectoría, planificación, regulación y control que corresponden al poder Ejecutivo, con el fin ulterior de conformar un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD (provinciales, municipales y parroquiales).

Para dar paso a este proceso y de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se conformó el Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico

integrado democráticamente por un representante de cada nivel de gobierno, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD. El Consejo Nacional de Competencias, según dispone el COOTAD, tuvo la responsabilidad de construir el Plan Nacional de Descentralización (PNDz), instrumento mediante el cual se gestiona el proceso de descentralización que se implementará, durante los próximos cuatro años, en el Ecuador y que tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país.

El Plan Nacional de Descentralización, se construyó con la asistencia técnica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), mediante un proceso participativo que incluyó la realización de 25 talleres a nivel nacional, con la participación de alcaldes, prefectos, presidentes de las juntas parroquiales, representantes del Ejecutivo en el territorio, además de delegados de la sociedad civil, todos actores del proceso de descentralización. En total asistieron tres mil delegados, de los cuales un 43 por ciento estuvo conformado por organizaciones sociales y ciudadanía en general; el 36 por ciento con representantes de gobiernos locales; y, el 21 por ciento, con técnicos de las distintas carteras de estado en el territorio. También se organizaron grupos focales de diálogo con expertos sectoriales, académicos y gremios de los GAD, para evaluar los resultados de los talleres participativos.

Una vez sistematizada la información obtenida en los talleres participativos, el CNC aprobó por unanimidad el Plan Nacional de Descentralización, durante la sesión pública que se llevó a cabo el 1 de marzo de 2012, en Guayaquil, en el Gobierno Provincial Descentralizado del Guayas. Esta es la primera vez que el país cuenta con un plan concreto y bien planificado, para integrar las diversas visiones del proceso de descentralización, una necesidad que ha obtenido el país durante décadas” [5].

Objetivo 10 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Los desafíos actuales deben orientar la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores

con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen. Se debe impulsar la gestión de recursos financieros y no financieros, profundizar la inversión pública como generadora de condiciones para la competitividad sistémica, impulsar la contratación pública y promover la inversión privada.

La Estrategia 5 plantea fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes– en la estructura productiva. Para lo cual en el lineamiento a, se declara la necesidad de establecer mecanismos para la incorporación de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas y de servicios, en cadenas productivas vinculadas directa o indirectamente a los sectores prioritarios, de conformidad con las características productivas por sector, la intensidad de mano de obra y la generación de ingresos.

En la medida que se fortalezca la economía popular y solidaria de los sectores rurales, la población se

sentirá impulsada a generar nuevas ideas de negocios, los mismos que una vez consolidados se constituyen en nuevas fuentes de ingresos y mejoran la calidad de vida de las personas que viven en estos sectores del país. La parroquia Roberto Astudillo cuenta con un clima propicio para el cultivo de productos agrícolas como la piña, tomate, aguacate, maíz, arroz, plátano, cacao, caña de azúcar y viveros que se comercializan en todo el país, además se comercializa el jugo extraído de la caña de azúcar, productos elaborados con el maíz y el cacao.

2. Metodología

En esta investigación de carácter descriptivo, se analizó la deficiencia de niveles de incidencia y sostenibilidad del GAD parroquial rural Roberto Astudillo, del cantón Milagro, provincia del Guayas, Ecuador. También se llevó a cabo una investigación de campo con la aplicación de encuestas, dirigidas específicamente a los habitantes de la parroquia rural antes mencionada, ver Figura 1.

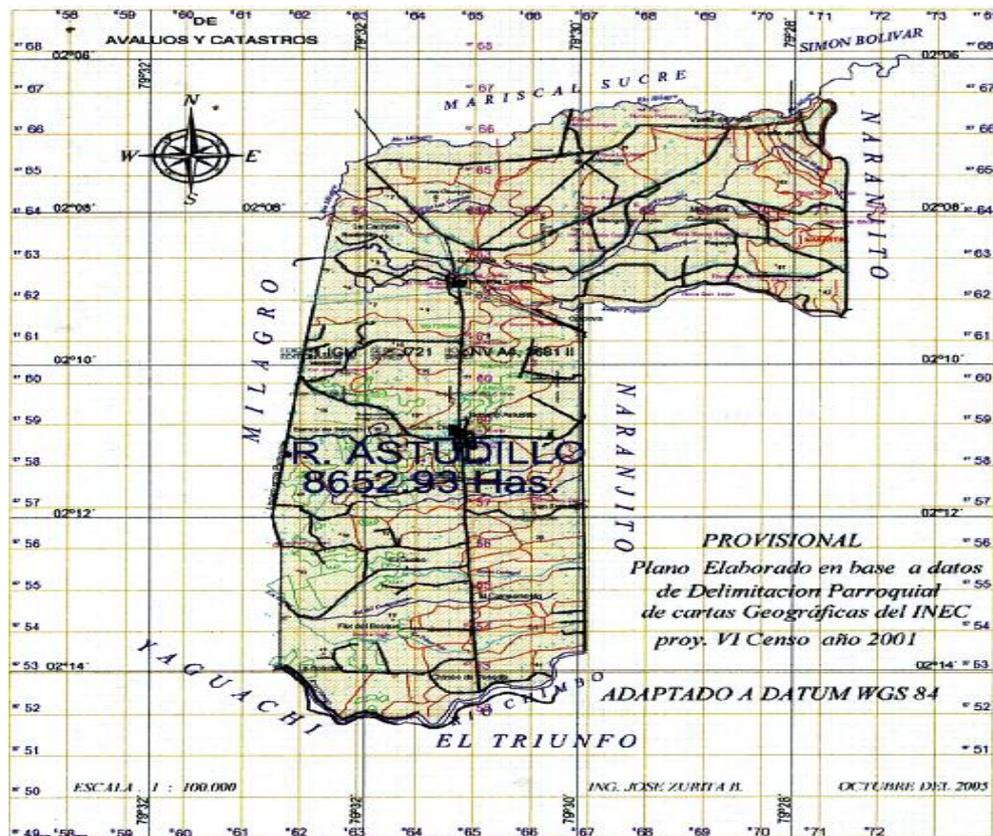


Figura 1. Delimitación Parroquial

Fuente: I. Municipalidad de Milagro [6]

Características y delimitación de la población

La población objeto de estudio son los habitantes del GAD parroquial Roberto Astudillo, del Cantón Milagro, provincia del Guayas, Ecuador, personas dedicadas a las actividades agrícolas y comerciales, en este caso en el sector rural. La población es finita, y de acuerdo al Censo 2010, realizado por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, la población correspondiente a las parroquias rurales del cantón Milagro es la que se muestra en la Tabla 1.

PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN MILAGRO	POBLACIÓN	%
Mariscal Sucre	5365	16,195%
Chobo	5421	16,364%
Roberto Astudillo	10825	32,676%
Otras	11517	34,765%
TOTAL	33128	100,00%

Tabla 1. Distribución de la población en parroquias Fuente: Censo 2010 [7]

Muestra

Por el tipo de muestra probabilística, se utilizó la fórmula estadística probabilística, ya que se conoce el número de personas que habita en cada una de las parroquias rurales del cantón Milagro. Para este estudio se tomó en consideración el GAD parroquial Roberto Astudillo, ya que es uno de los más grandes, en cuanto al número de habitantes, con un total de 10825 habitantes, que representa el 33% de la población total de las parroquias rurales del cantón en estudio.

$$n = \frac{Npq}{\frac{(N - 1)E^2}{Z^2} + pq}$$

Tamaño de la Muestra $n = 371$

La muestra presentada en la Tabla 2 es producto de la segmentación que se hizo a la cantidad de habitantes de los GAD parroquiales rurales del Cantón Milagro, provincia del Guayas, Ecuador; en este caso la muestra, 371 habitantes, es de la parroquia Roberto Astudillo, en el cual la población (N) corresponde a la cantidad que consta en la Tabla 1.

PARROQUIA RURAL DEL CANTÓN MILAGRO	MUESTRA (# HABITANTES)
Roberto Astudillo	371
TOTAL	371

Tabla 2. Distribución de la muestra

3. Resultados

Se tiene a continuación las preguntas efectuadas a los habitantes del GAD parroquial Roberto Astudillo.

El conocimiento de la Planificación GAD se presenta en la Figura 2. Se observa que el 84% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo mencionó que No tiene conocimiento alguno acerca de la Planificación Regional del GAD, mientras que el 16% manifestó que Sí.

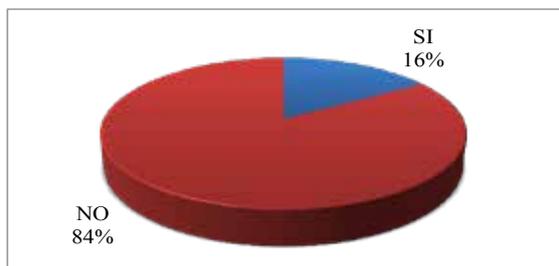


Figura 2. Conocimiento de la planificación Regional del GAD.

La mayoría de los encuestados considera que la Planificación Regional no está acorde con los requerimientos de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo y sus recintos aledaños. Según la Figura, el 73% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo mencionó que la Planificación Regional del GAD No está acorde a los requerimientos de la población, mientras que el 27% respondió Sí.

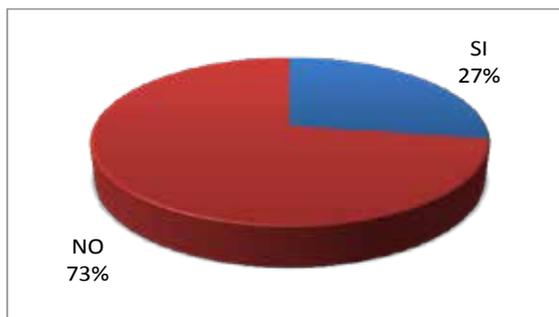


Figura 3. Planificación Regional acorde con los requerimientos de la población.

En la Figura 4 se evidencia que el 56 % de los habitantes de la parroquia Roberto Astudillo expresó que la labor realizada por las actuales autoridades del GAD parroquial es Regular, en tanto que el 19% opinó que es Buena, y 14% Mala.

En cuanto a la opinión que tienen los encuestados sobre las políticas de desarrollo local, los resultados se muestran en la Figura 5. El 48% de los habitantes de la parroquia rural Roberto Astudillo expresó que Tal vez son sostenibles y sustentables las ppolíticas de desarrollo local, mientras que el 27% dijo que No lo son.

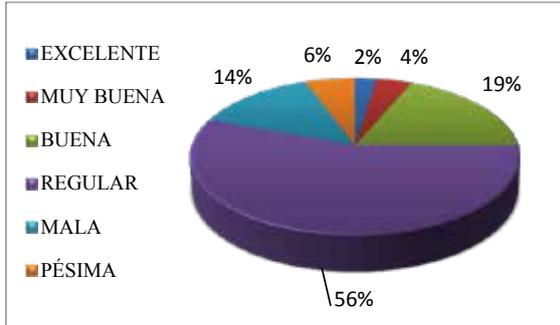


Figura 4. Gestión realizada por las autoridades del GAD

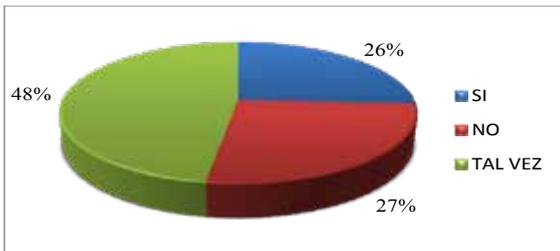


Figura 5. Sostenibilidad y sustentabilidad de Políticas de desarrollo local.

En la Figura 6 puede observarse que el 82% de los habitantes de la parroquia Roberto Astudillo expresa que la comunidad No tiene pleno conocimiento de los planes de desarrollo que plantea el GAD, mientras que el 18% respondió Sí.

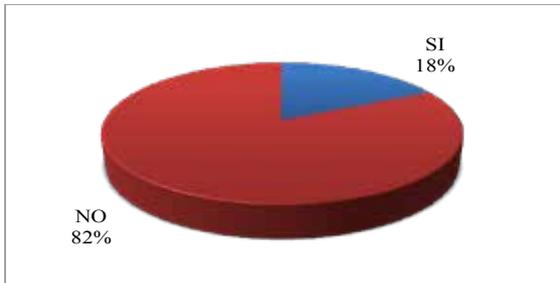


Figura 6. Conocimiento de planes de Desarrollo por parte de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo.

La mayoría de los habitantes opina que es necesario contar con sistemas de medición para el desarrollo del GAD Parroquial Roberto Astudillo y sus recintos aledaños. En la Figura 7 se muestra que el 46% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo está Totalmente de acuerdo que los GAD deben tener un Sistema de Medición que permita controlar el desarrollo de su comunidad, mientras que el 29% está De acuerdo.

En la Figura 8 se evidencia que 12% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo está Totalmente de acuerdo en que el desarrollo de su comunidad ha mejorado con el Plan de Desarrollo Territorial, mientras que el 36% está De acuerdo.



Figura 7. Necesidad de que los GAD tengan un sistema de medición.

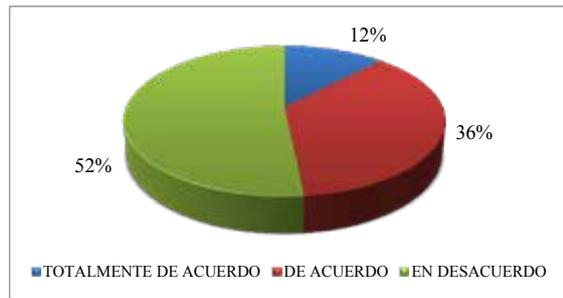


Figura 8. El desarrollo de la comunidad ha mejorado con la aplicación del plan de Desarrollo Territorial

La Figura 9 muestra que el 52% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo está De acuerdo en que el desconocimiento de los planes de desarrollo territorial es por la inexistencia de un sistema de control en los GAD, mientras que el 26% está Totalmente de acuerdo en ello.



Figura 9. Desconocimiento del Plan de Desarrollo territorial y la falta de un sistema de control en los GAD

Se observa en la Figura 10, que el 52% de los habitantes de la Parroquia Roberto Astudillo considera que con la implementación de políticas públicas parroquiales Tal vez se garantizará el desarrollo del buen vivir, mientras que el 32% respondió Sí.

En la Figura 11, puede visualizarse que el 82% de los habitantes de la parroquia Roberto Astudillo expresó que No reciben ninguna información acerca de los planes de desarrollo que tiene el GAD con su parroquia, mientras que el 18% dijo Sí.

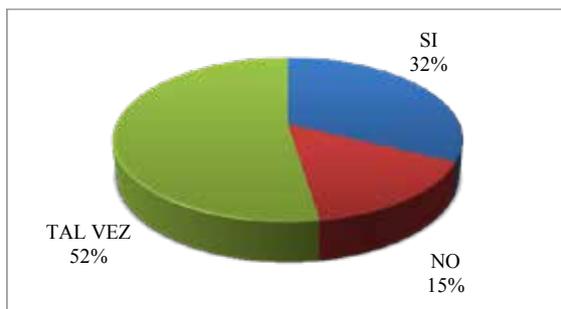


Figura 10. La implementación de políticas públicas parroquiales garantizará el desarrollo del Buen Vivir

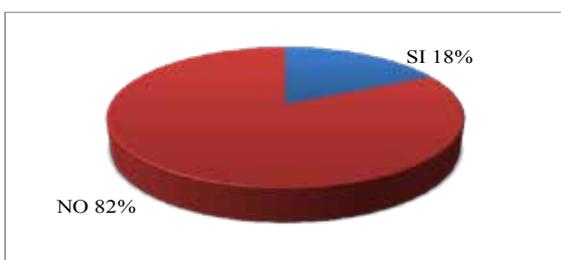


Figura 11. Información recibida acerca de los planes de Desarrollo de GAD

III. CONCLUSIONES

El 82% de los habitantes de la parroquia rural Roberto Astudillo, del Cantón Milagro, provincia del Guayas, no ha recibido información adecuada, y continua, referente a la planificación territorial que tiene su parroquia, así como cuáles son los objetivos estratégicos con los que cuenta cada una de las áreas: agrícola, educación, viabilidad, sostenibilidad del medio ambiente, etc. Este es el principal factor para que los habitantes no estén comprometidos con las autoridades del GAD parroquial, además no existe un sistema de control que les permita a las autoridades poder monitorear, de manera constante, los avances que se tiene en cada una de las áreas estratégicas, para de esta forma poder mejorar e informar a la sociedad y a las autoridades.

IV. RECOMENDACIONES

- Es prioritario que las autoridades del GAD parroquial, Roberto Astudillo, realicen campañas de socialización continua sobre los planes de desarrollo territorial, para de esta forma poder empoderar a los habitantes y lograr los objetivos.
- Mantener, a los habitantes, en constante actualización de las normativas y reglamentos que se emitan, por parte de los diferentes organismos estata-

les, que tengan relación a los temas de desarrollo territorial sostenible.

- Elaborar una planificación mancomunada con cada uno de los sectores de los GAD parroquiales y recintos aledaños.
- Establecer sistemas de control que permitan medir cual fue el impacto y el avance de la aplicación de los objetivos de la planificación territorial con factores sostenibles en el entorno.

V. REFERENCIAS

- [1] Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2010.) CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/COOTAD.pdf>
- [2] Almeida, E. y Sanchez, M. E. (2009). Desarrollo comunitario y desarrollo humano: aportes de una sinergia ONG-Universidad. Sinéctica, (32), 11-13. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X200900100004&lng=es&tlng=es.
- [3] Figueroa, J. (2006). El hombre, clave fundamental en el desarrollo. Espacio abierto cuaderno venezolano de sociología, 15 (3), 597-616. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12215306>
- [4] Jiménez, F. J. (2013). Sostenibilidad económica municipal de los crecimientos y servicios urbanos asociados al planteamiento urbanístico. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Catalunya.
- [5] Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Plan Nacional de Descentralización. Recuperado de: www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/.
- [6] I. M. DE MILAGRO. (En línea). Mapas Roberto Astudillo. Recuperado de: <https://www.google.com.ec/search?q=mapas+de+roberto+astudillo&espv>
- [7] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (s.f.) Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>