

## Políticas Públicas en Ecuador, pobreza y desarrollo local, estudio de caso parroquia rural El Anegado

### *Public Policies in Ecuador, poverty and local development, case study rural parish El Anegado*

Diana V. Marcillo-Parrales <sup>I</sup>  
Universidad Estatal del Sur de Manabí  
Jipijapa, Ecuador  
[victoria.marcillo@unesum.edu.ec](mailto:victoria.marcillo@unesum.edu.ec)

Christian R. Cañarte-Vélez <sup>II</sup>  
Universidad Estatal del Sur de Manabí  
Jipijapa, Ecuador  
[cristian.cañarte@unesum.edu.ec](mailto:cristian.cañarte@unesum.edu.ec)

Freddy A. Marcillo-Merino <sup>II</sup>  
Universidad Estatal del Sur de Manabí  
Jipijapa, Ecuador  
[freddy.marcillo@unesum.edu.ec](mailto:freddy.marcillo@unesum.edu.ec)

**Recibido:** 27 de febrero de 2017 \* **Corregido:** 18 de mayo de 2017 \* **Aceptado:** 15 de julio de 2017

- I. Economista. Docente titular de la carrera de Administración de Empresas Agropecuarias. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Estatal del Sur de Manabí, Jipijapa – Manabí – Ecuador. Master en Contabilidad y Auditoría (Universidad Estatal del Sur de Manabí). Doctorante del Programa Doctoral en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saiz Montes de Oca”, Cuba. Calle Martí final 270, Pinar del Río, Pinar del Río, Cuba; [victoria.marcillo@unesum.edu.ec](mailto:victoria.marcillo@unesum.edu.ec)
- II. Ingeniero Agrónomo. Docente titular de la carrera de Administración de Empresas Agropecuarias. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Estatal del Sur de Manabí, Jipijapa – Manabí – Ecuador, Master en Gestión Ambiental, Doctor en Ciencias Forestales, experticias. Estudios de evaluación de impactos ambientales en cuencas hidrográficas en Manabí Ecuador, propuestas metodológicas, planes de manejo forestales en áreas protegidas, propuestas de desarrollo de planes territoriales; [cristian.cañarte@unesum.edu.ec](mailto:cristian.cañarte@unesum.edu.ec)
- III. Doctor en Ciencias Pedagógicas; Magister en Gerencia de Proyectos Educativos y Sociales; Diplomado en Autoevaluación y Acreditación Universitaria; Diplomado Superior en Diseño de Proyectos; Ingeniero Agrónomo; Profesor de Segunda Enseñanza; [freddy.marcillo@unesum.edu.ec](mailto:freddy.marcillo@unesum.edu.ec)

## Resumen

El Ecuador es un estado de gobierno Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada, según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 2008.

Las Políticas Públicas de los gobiernos autónomos descentralizados es un principio de autonomía política previsto en la constitución y facultado por derecho en las normas y reglamentos de los poderes legislativo, ejecutivo y control ciudadano; son los gobiernos quienes en el ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas de expresa competencia en sus responsabilidades, están en la capacidad de emitir políticas públicas territoriales con autonomía administrativa.

En el presente trabajo se busca analizar la gestión de la administración pública y sus principales impactos en el empleo de las políticas públicas gubernamentales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del sector rural del cantón Jipijapa de la provincia de Manabí, República del Ecuador, teniendo como objetivo identificar desde el punto de vista psicosocio-político los enfoques sobre políticas de desarrollo local, para extraer los elementos necesarios que nos permitan generar la medición y alcance en correspondencia con la reducción de la pobreza en los territorios, tomando como estudio de caso el Gobierno Parroquial rural El Anegado.

El diseño del trabajo está compuesto por un diagnóstico situacional y la caracterización de las políticas públicas y la gestión de administración pública en el objeto de estudio, aplicando métodos y técnicas de valoraciones desarrolladas para este caso, teniendo como resultado políticas inadecuadas e insuficientes, que no tributan a la reducción de la pobreza local.

**Palabras clave:** Constitución, políticas públicas, Gobiernos Autónomos, desarrollo local, administración pública.

## Abstract

Ecuador is a state of republican, presidential, elective, representative, responsible, alternative, participatory and decentralized administration, as established in the Constitution of the Republic of Ecuador in force since 2008.

The Public Policies of the decentralized autonomous governments is a principle of political autonomy foreseen in the constitution and empowered by law in the norms and regulations of the legislative, executive and citizen control powers; it is the governments that, in the exercise of the normative and executive faculties of express competence in their responsibilities, are in the capacity to issue territorial public policies with administrative autonomy.

In this research work seeks to analyze and measure the management of public administration and its main impacts on the use of government public policies of the Decentralized Autonomous Governments of the rural sector of the Jipijapa canton of the province of Manabí, Republic of Ecuador, having as objective to identify from the psychosocio-political point of view the approaches on local development policies, to extract the necessary elements that allow us to generate the measurement and scope in correspondence with the reduction of the poverty in the territories taking as a case study the Rural Parochial Government The Anegado.

The design of the work is composed of a situational diagnosis and the characterization of public policies and the management of public administration in the object of study, the results are also shown by applying valuation methods and techniques.

**Keywords:** Constitution, public policies, Autonomous Governments, local development, public administration.

## Introducción

El estado ecuatoriano hace referencia hacia la administración política expresando que: "Ecuador es un estado social del derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada". (Constitución, 2008).

En el Art. 242 de la Carta Magna establece: El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. (Constitución, 2008).

En término del concepto de región este hace referencia a una noción abstracta de un ámbito en cuyo interior se cumplen ciertos requisitos de semejanzas u homogeneidad. (Palacios, 1998)

La provincia cuya etimología nos remite a un término de la lengua latina con la misma ortografía. Una provincia es una división administrativa de ciertos estados que forman parte de la estructura organizativa del territorio, el cantón es la división administrativa de segundo nivel en el Ecuador. La República del Ecuador comprende un total de 221 de estas entidades sub-nacionales. Los cantones a su vez están subdivididos en parroquias, las que se clasifican entre urbanas y rurales. La parroquia es la división político-territorial de menor rango que se refiere a una sección urbana o rural.

Las competencias de administración pública ejercida en los territorios ecuatorianos (provincias, cantones y parroquias), son ejecutadas en las funciones Ejecutiva y la de transparencia y

control social según la constitución vigente. La función ejecutiva está integrada por la presidencia y la vicepresidencia de la República, mientras que los Ministerios de Estados y los demás organismos e instituciones se han creado para hacer cumplir en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales, así como los planes que se creen para ejecutarlas. (Bolaños, 2014).

Dentro de la función ejecutiva según el Estatuto de Régimen Jurídico la administración pública institucional están conformadas por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, entendiéndose a esta los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales. (Estatuto de Régimen Jurídico de la Función ejecutiva: 2002).

La secretaría técnica del sistema nacional descentralizado de planificación participativa (SENPLADES), cuenta con un órgano rector como es el Consejo de Planificación – presidio por el presidente de la República está conformado por los Ministerios Coordinadores y los representantes de Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales del Ecuador - Congope, Asociación de municipalidades del Ecuador - Ame y Consejo nacional de gobiernos parroquiales rurales del Ecuador - Conagopare. Esta entidad es la encargada de la formulación de la Planificación Nacional de Desarrollo, que orienta la inversión pública, y de las transformaciones institucionales necesarias dentro de la función ejecutiva que permitan alcanzar el buen vivir.

Así también el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, al referirse sobre las atribuciones de las formas de organizaciones de la sociedad ecuatoriana que se encuentra en la constitución, indica como estas al articularse en diferentes niveles del gobierno pueden incidir en las decisiones y las políticas públicas, en el ámbito de sus

competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones. (COOTAD, 2010)

Los procesos de reformas de los estados, así como su democratización política-administrativa y la modernización de la administración pública, establecen un nuevo marco de referencia y de gestión de las acciones públicas; donde surge un nuevo enfoque jurídico y de participación social, que exige la aplicación de políticas públicas acorde a las necesidades de la comunidad y de la actividad administrativa de los gobiernos, creando de esta manera una nueva práctica dentro de la gestión pública a través de lineamientos, estrategias y políticas.

El gobierno local y el desarrollo son enfoques conceptuales que también se refieren a espacios de un mismo proceso, pero que exige eficiencia en su gestión. El desarrollo local es un paso más en la gobernanza que ya no se mide por la cantidad y calidad de los servicios prestados, sino como la dinamización económica y cultural del conjunto de la sociedad. (FOREM, 2008)

La Parroquia El Anegado tiene una extensión territorial de 117,05 Km<sup>2</sup>; se encuentra ubicada a 16 km, de la cabecera Cantonal de Jipijapa y a 120 km de Guayaquil, vía principal que une la Provincia del Guayas con Manabí, según el último Censo 2010 El Anegado cuenta con una población de 6,864 habitante, según el Instituto Espacial Ecuatoriano en el año 2012 del área total de la Parroquia El Anegado el 38,87% fue usado para conservación y protección, el 36,51% tuvo un uso agrícola y en el 21,97% del área se realizaron actividades pecuarias. El 0,04% del área del suelo es improductivo. (PDyOT Anegado 2015 – 2019)

El 97,64% de las viviendas carecen de cobertura telefónica convencional y apenas el 2,54% posee este servicio, evidenciándose según datos censales del año 2001 y 2010 una disminución de

viviendas que poseen servicio telefónico convencional, pasando de 76 casos en el 2001 a 52 en el 2010. El 66,37% de las vivienda optan por quemar la busura, tan solo el 25,43% se benefician del servicio de la recolección por carro recolector. El porcentaje de familias que habitan en viviendas propias es del 85,85% y de hogares hacinados es del 24,98%. Existe un déficit habitacional cuantitativo del 61% y un déficit habitacional cualitativo del 25.88%, solo el 13.11% se encuentran en condiciones de habitabilidad aceptable, el 61% en condiciones de habitabilidad irrecuperable y un 25.88% de viviendas en condiciones de habitabilidad recuperable. (PDyOT Anegado 2015 – 2019)

El tipo de procedencia de energía eléctrica que predomina en la parroquia es la que brinda la empresa pública de electricidad con el 87,74% del abastecimiento total. El resto de procedencia de energía eléctrica se reparte con panel solar 0,05%, generador de luz 0,1%, otros medios con el 0,4% y finalmente un total del 13,71% de la población no tiene acceso a energía eléctrica. (PDyOT Anegado 2015 – 2019)

### **Materiales y métodos.**

El artículo está basado en las políticas públicas, su evolución histórica y aplicación haciendo énfasis en la gestión pública de los gobiernos locales del Ecuador, tomando como estudio de caso la circunscripción territorial denominada Parroquia Rural El Anegado, ubicada a 16 km de la cabecera Cantonal de Jipijapa, en la provincia de Manabí, se caracteriza principalmente por ser una comunidad dedicada a las actividades agrícolas y pecuarias. (PDyOT Anegado 2015 -2019).

**Fig. 1** Mapa de la parroquia El Anegado



**Fuente:** PDyOT GAD. El Anegado.

Para realizar el presente estudio se utilizó revisión bibliográfica principalmente desde el enfoque de referentes teóricos, con en el método analítico-descriptivo de textos como: Carta magna (1830), Constitución de la República del Ecuador 2008, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo Descentralizado del Ecuador (COOTAD, 2006), Código orgánico de planificación y finanzas públicas (COPFP), cuyas normativas y reglamentos vigentes permitieron establecer un diagnóstico de las políticas públicas dentro de la gestión y competencias de los Gads,



reflejados en los Planes de desarrollo de ordenamiento territorial (PDyOT), para el análisis de la pobreza se utilizó la información del INEC, basadas en la medición de las necesidades básicas insatisfechas.

Para analizar la gestión y aplicación de las políticas públicas vigentes en la administración del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural (GAD rural) El Anegado, se procedió a establecer un diagnóstico situacional socioeconómico con la aplicación de entrevistas a las principales autoridades políticas de la parroquia y para contrastar la veracidad de la información proporcionada por las autoridades se aplicaron encuestas a la comunidad objeto de estudio, utilizando el método de selección de la población y muestra, la fórmula empleada fue:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q * N}{N * E^2 + Z^2 * P * Q}$$

Para la medición de los resultados de la valoración en la aplicación de las políticas para la gestión pública territorial, el nivel de cumplimiento de los planes, programas y proyectos según lo planificado en el PDyOT, se empleó el método de valoración de indicadores, desarrollado y adaptado por los autores, que se detallan a continuación:

Cumplimiento de lo programado en el plan anual de actividades.

$$= \frac{AR}{AP} * 100$$

AR	Actividad realizada
AP	Actividad programada

Porcentaje de cumplimiento obras y construcciones civiles.

$$= \frac{OP}{OC} * 100$$

OP	Obras programadas
OC	Obras cumplidas

Porcentaje de cumplimiento presupuestario.

$$= \frac{PE}{PP} * 100$$

PE	Presupuesto ejecutado
PP	Presupuesto programado

Capacidad económica.

$$= \frac{CEE}{CEP} * 100$$

CP	Capacidad económica ejecutada
AE	Capacidad económica programada

Porcentaje de cumplimiento de Políticas públicas

$$= \frac{PPP}{PPE * 100} * 100$$

PPP	Políticas públicas programadas
PPE	Políticas públicas ejecutadas

## Resultados y discusión

### *Políticas Públicas en el Ecuador*

Las políticas públicas son instrumentos de las ciencias administrativas que proveen los elementos para el manejo y uso de los recursos de los gobiernos y Estados por parte de los funcionarios y políticos dentro del sector público. Hablar del campo de las políticas según algunos investigadores es hablar de la acción que se realizan en los diferentes sectores que representan a los gobiernos, con el diseño de programas, proyectos, planes, etc., por estas razones el tema de políticas públicas está tomando importancia en la ciencias sociales y por su impacto de los resultados en las sociedades o comunidades.

Corzo define a las políticas públicas como las acciones de los gobiernos con objetivos de interés público, que además están sustentadas en el diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención de un problema. (Corso, 2013)

Autores caracterizan a las políticas públicas como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer, complementando esta teoría encontramos a Mariñez quien toma las ideas Aguilar y las define como las acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas. (Mariñez & Garza, 2009).

En el contexto Ecuatoriano han surgido políticas públicas desde la historia Revolucionaria del Ecuador, en sus inicios estuvieron influenciadas por las acciones de las capas dominantes, la clase social alta, y los grandes políticos, caracterizados por las ideologías conservadoras y liberales; los conservadores que defendían la tradición y los liberales la modernización y la intervención internacional, sin embargo ambas ideologías conservaban las políticas de dominio oligárquico.

Surge luego la Revolución Liberal Ecuatoriana y las primeras políticas constitucionales que tendría el Ecuador como República libertada, planteándose en la primera Asamblea Constituyente de 1812, orientadas a determinar los requisitos para ser ciudadanos, y el establecimiento de la primera Constitución donde se reconoció a la fundación de la República del Ecuador, la designación del primer presidente y la consagración de los párrocos y curas como padres de la patria. (MIÑO, J. 2012).

En el ámbito económico la Carta Magna de la Primera Asamblea Constituyente siguió promoviendo los principios del modelo capitalista, un sistema oligárquico-terrateniente, que era la

principal fuente de producción para las exportaciones, basado en la explotación de la servidumbre de los trabajadores agrícolas.

En el marco de un nuevo mandato en el año de 1927 se crea la Ley de Monedas de la Revolución Juliana y el Banco Central de Ecuador. El banco central del Ecuador fue la encargada de diseñar las políticas económicas del país, con un sistema monetario donde se emiten por primera vez billetes de moneda nacional (sucre), además se comienzan a realizar operaciones de descuento y a manipular las tasas de estas operaciones, así como la elevación de aranceles a las importaciones o las incautaciones de divisas. Todas estas políticas se efectuaron para aumentar las exportaciones en el año 1920. (MIÑO, J. 2012).

En los años treinta y setenta el gobierno Ecuatoriano apostó por políticas de sustitución de importaciones, de crecimiento económico centralizado de la producción de las industrias y negocios privados.

Ya en el años de 1938 surge una nueva reforma de protección al desarrollo de los sectores productivos que declaraba que “nadie podía importar mercaderías, sea de la clase que fueren, sin que previamente hubiere obtenido el permiso por el Banco Central del Ecuador. Así mismo desde esta fecha y durante 90 días más, el Banco Central del Ecuador no venderá divisas extranjeras a los Bancos Comerciales, además se prohibía a los bancos y casas comerciales recibir o conservar depósitos del público en moneda extranjera”, esta reforma duraría solo 5 meses debido a su escasa aplicabilidad en vista de las necesidades sociales. (Romero, 1996)

En 1941 con un proceso inflacionario altamente costoso para el país y con la necesidad de financiamiento de la guerra con el vecino país de Perú, el estado establece la política de emisión de dinero que serviría para cubrir los gastos incurridos en estas guerras y a las actividades productivas. Dos años más tarde en vista de las demandas de desarrollo y progreso, los bancos se vieron obligados a invertir en actividades agrícolas, surgiendo el Decreto No. 1046 del 13 de julio, que pretendió evitar los efectos del aumento de divisas y el incremento del dinero en la economía, conformándose el “*fondo de estabilización*”, que serviría para satisfacer la demanda de dinero en el período de posguerra. Los bancos obligatoriamente debían invertir el 20% de sus depósitos en la compra de certificados de oro emitidos por el Banco Central del Ecuador (BCE). . (Romero, 1996)

Otras de las políticas creadas es la de agosto de 1943 con el surgimiento del banco nacional del fomento en remplazo de banco hipotecario del Ecuador, además se decreta que el banco central del Ecuador debía redimir los certificados de oro, aumentando el dinero en circulación. El banco nacional del fomento era la entidad que estaba comprometida para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo al sector agropecuario que se venían generando, razón por la cual se crearon políticas de préstamos para este sector a bajo costos de intereses, proceso que duró hasta los años 2010, en el 2017 cambio la estructura y nombre de esta entidad pero no su principal objetivo de ayudar al sector agrario con programas y proyectos, sin embargo al igual que las demás entidades financiera proporciona servicios bancarios a los Ecuatorianos.

Por otro lado en los años 70 se originan las políticas sociales sectoriales, políticas sectoriales de desarrollo y las políticas de distribución de ingresos y generación de empleo. A) Las políticas sociales sectoriales con énfasis en el desarrollo del modelo educativo basado en la expansión de la

cobertura, extensión y mejoramiento de los servicios de salud, seguridad social, bienestar social y desarrollo campesino. b) Las políticas sectoriales para áreas de desarrollo y segmentos productivos estratégicos, como: promoción del modelo sustitutivo de importaciones; se profundizó el proceso de reforma agraria y colonización y se llevó adelante una importante reforma del sector público orientada a fortalecerlo y a incrementar su poder. c) En las políticas de distribución de ingresos y generación de empleo se concedieron subsidios generales y específicos a industriales y productores agrícolas, subsidios generales a precios de productos básicos y a tarifas públicas.

En los ochenta, la política social estuvo marcada por dos ejes principales: 1) Las políticas sociales sectoriales tradicionales en los campos de educación, salud, seguridad social y desarrollo rural, y 2) Las políticas de intervenciones especiales orientadas a compensar los costos del ajuste. En la actualidad los servicios masivos de educación, salud y seguridad social siguen siendo entregados por los ministerios correspondientes y bajo los esquemas tradicionales de provisión de servicios sociales, sin embargo en estas políticas se han iniciado procesos de descentralización su aplicación que aún es marginal. En el área de salud, se continuaron las acciones regulares de atención primaria, fomento y protección, control epidemiológico, control sanitario y desarrollo. En la actualidad se puso en marcha la descentralización administrativa y del presupuesto de las áreas de salud del ministerio.

Referente al análisis de la Constitución vigente, las políticas públicas se han enfocado al desarrollo a través de la gestión descentralizada de la administración de organismos públicos, reflejados en sus artículos 11, 38, 46, 57, 66, 85, 88, 96, 141, 147, 154, 156, 206, 227, 280, 347, 363, 366, donde se establecen:

- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.
- El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán las diferencia específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.
- Participar en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas.
- El estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La constitución establece que las políticas públicas se desarrollan desde la perspectiva jurídica, legal, de jurisprudencia, cuya responsabilidad recae en el Estado y en las formas de administración públicas de los organismos que los representan, además la constitución determina que su



formulación, ejecución, evaluación y control es responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de la gestión, esta normativa implican la participación de las comunidades y de los pueblos en la adopción del buen vivir y en la garantía de los derechos de las personas.

Con lo referente al plan nacional del buen vivir este ha reconocido la importancia de promover el desarrollo integral de los individuos durante todo el ciclo de vida, de implementar el enfoque basado en el ejercicio y garantía de derechos y consolidar el Régimen del Buen Vivir (plasmado en la Constitución de Montecristi). En este sentido, el Plan ha puesto como centro a la naturaleza y a las personas en sus distintas expresiones colectivas y organizativas, como sujetos titulares de derecho; en este carácter, son la primera prioridad para el proceso de desarrollo nacional. Para esto, a su vez, se ha propuesto que el sistema estatal sea portador de obligaciones y garante de los mismos, bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas, igualdad y no discriminación. El Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021 propone el abordaje de los objetivos y la política pública nacional a partir de tres ejes: 1) la garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida, 2) una economía al servicio de la sociedad, y 3) la participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales; considerando como pilares fundamentales la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial equitativos. (PNBV, 2017 – 2021).

De lo antes expuesto podemos argumentar que en el régimen del buen vivir se establecen por cada eje tres objetivos que tributan al desarrollo a través de la implementación de las políticas con lineamientos de fortalecimientos de la gestión y desarrollo territorial, y la transformación de los sectores altamente productivos, articulando las políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos a la programación y la ejecución presupuestaria de todas las entidades u

organismos públicas que representan y administran el estado en cada territorio, con el propósito fundamental de erradicar la pobreza extrema e incrementar el mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los habitantes del estado ecuatoriano propuesto como meta del gobierno actual.

Según el (COOTAD, 2010) en los art. 3, 31, 41, 54, 64, 84, 116, 179, 267, 284, 304, 327, 598, podemos resumir acorde al campo de estudio lo siguiente:

- Tiene el principio de subsidiariedad donde esta supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.
- La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo, se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales.
- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; laborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

En el COOTAD se establece como principio la elaboración de políticas públicas que debe ser ejercida como una de las capacidades que tienen los gobiernos autónomos descentralizados, y una forma de impulso y desarrollo desde el marco normativo- legal a nivel de circunscripción territorial, además de convertirse en una guía a través de sus leyes, normas y principios, se concibe como una herramienta de políticas eficientes para lograr el desarrollo productivo, económico y social de las zonas rurales a través de las administraciones públicas.

El código orgánico de planificación y finanzas públicas en sus artículos 9 y 29 respectivamente, considera que:

- Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.
- Son funciones de los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:
  1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitirá resolución favorables sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
  2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional del Desarrollo

3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatri anual y de los de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo de ordenamiento territorial;
4. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno.

El código orgánico de planificación y finanzas públicas en referencia a los gobiernos autónomos descentralizados describe como una de sus funciones el cumplimiento en la participación de los procesos de formulación de planes, y programas conforme los demás niveles del gobierno y el plan nacional de desarrollo.

Como se puede observar el sistema político ecuatoriano se ha caracterizado durante estos años por una acentuada tendencia a la confrontación y poca capacidad para estructurar acuerdos que permitieran implantar políticas de largo plazo y de solución a los problemas básicos de la ciudadanía. Al examinar las políticas sociales y sus resultados en las últimas décadas en el Ecuador, encontramos acciones reiterativas de intenciones de cambios, sin embargo los problemas inherentes a la calidad de vida no ha generado importantes cambios en relación a su enfoque y aplicación, tampoco se evidencian cambios sustanciales en las funciones desempeñadas por el Estado en cuanto a sus objetivos explícitos para erradicar la pobreza local.

Con lo referente al análisis comparativo de necesidades básicas insatisfechas de los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2001-2010) podemos encontrar que la parroquia Jipijapa redujo su nivel de pobreza en un 6,5%; la parroquia América en 1,8%; la parroquia Julcuy en un 0,7%; la parroquia La Unión en 0,4%; la parroquia Pedro Pablo Gómez en 3,3% y la parroquia Puerto Cayo en 7,4%; en cambio las parroquias **El Anegado** y Membrillal no redujeron sus niveles de pobreza. Sin embargo, de acuerdo al censo INEC 2001 el promedio

Políticas Públicas en Ecuador, pobreza y desarrollo local, estudio de caso parroquia rural El Anegado

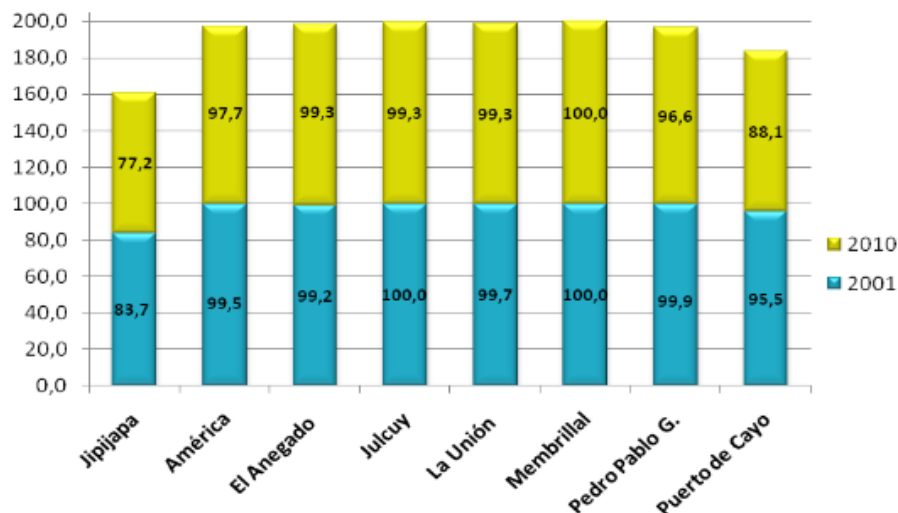
cantonal de pobreza es llevado y preocupante (94,69%) y las parroquias con los índices de pobreza más altos son Membrillal con 100%; El Anegado, Julcuy y la Unión con 99,33%; América 97,7%; Pedro Pablo Gómez 96,6%, Puerto Cayo 88,1% y Jipijapa con 77,2%, como se muestra en el gráfico y tabla No. 1 a continuación.

***TABLA No. 1.- Porcentaje de pobreza por Necesidades básicas insatisfechas – Jipijapa***

Parroquia	2001	2010	2001 – 2010
	Tasa pobreza NBI %	Tasa pobreza NBI %	Variación %
Jipijapa	83,7	77,2	-6,5
América	99,5	97,7	-1,8
<b>El Anegado</b>	<b>99,2</b>	<b>99,3</b>	<b>0,1</b>
Julcuy	100	99,3	-0,7
La Unión ( De Jipijapa)	97,7	99,3	-0,4
Membrillal	100	100	0,0
Pedro Pablo Gómez	99,9	96,6	-3,3
Puerto de Cayo	95,5	88,1	-7,4
Promedio	97,19	94,69	-2,50

**Fuente:** SIISE, Censos INEC, 2001 - 2010

**GRAFICO No. 1.- Porcentaje de pobreza por Necesidades básicas insatisfechas**



**Fuente:** SIISE, Censos INEC, 2001 - 2010

Acorde al análisis referido del INEC en cuanto a la medición de la pobreza hasta el año 2010 esta parroquia objeto de estudio está dentro de las más altas en índices de pobreza, según los resultados del diagnóstico realizado por los autores, desde el último censo a la fecha de realización del presente estudio febrero 2018, no se evidencia disminución de la pobreza acorde a los principios establecidos en la Constitución, Plan nacional del buen vivir, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

#### *Diagnóstico socioeconómico*

El diagnóstico realizado en la comunidad El Anegado por medio de las encuestas obtuvo como resultado lo siguiente: En la interrogante sobre: ¿Sabe usted si el Gobierno Autónomo Descentralizado cuenta con un modelo de gestión donde se aplican políticas públicas para el

desarrollo local?, el 85% equivalente a 311 encuestados indican no conocer el modelo de gestión, ni las políticas públicas aplicadas por la administración parroquial, mientras que el 15% si conoce. La pregunta ¿Conoce usted cuales son los fundamentos legales que sustenta la aplicación de las políticas públicas empleadas por el Gads parroquial para generar el desarrollo local?, el 100% que corresponde a 365 habitantes respondieron que no conocen los fundamentos legales, sobre las políticas públicas que aplicaría el GAD parroquial. En la interrogante ¿Sabe usted si el porcentaje de ejecución de las políticas públicas en el modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial?, el 2% que representa a 7 habitantes contestaron que si sabe; el 7% que corresponde a 26 personas manifiestan que no y el 91% que menciona a 332 habitantes dijeron que no saben del porcentaje de ejecución de las políticas pública del modelo de gestión. En la interrogante ¿Usted participó en la ejecución del plan de ordenamiento y desarrollo territorial? el 14,0% que corresponde a 51 personas expresaron que si participaron en la elaboración del plan; y el 86,0% que representa a 314 habitantes contestaron que no los convocaron en la elaboración del plan de ordenamiento y desarrollo territorial. En lo referente a la pregunta: ¿Considera usted que los proyectos ejecutados por el GAD han generado fuentes de trabajo a los miembros de la comunidad? y el 86,0% que representa a 314 habitantes contestaron que los proyectos ejecutados por el GAD no han generado fuentes de trabajo a los miembros de la comunidad y restante que si. En lo que respecta a la pregunta ¿Considera usted que los habitantes de la parroquia rural El Anegado han mejorado sus condiciones de vida en los ultimos años con lo proyectos planteados por el GAD? El 91% que corresponde a 322 habitantes dijeron que no y el 8% que corresponde a 33 habitantes respondieron que si. En relación a la pregunta que tipo de proyecto cree usted que el GAD parroquial debe aplicar para mejorar la economía de sus habitantes?, el 22% sugiere la implementación de emprendimiento en mantenimiento y venta de respuesta en bicicletas y motos, el 38% manifiesta que deben de realizarse

proyectos de agroturismo sostenible y el 20% manifiesta que deben de implementarse plantas de procesamiento para los principales productos que se extraen de la zona, y el 20% restante en el fortalecimiento de las actividades agrícolas.

Se aplicó una ficha de entrevista a las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial rural y a los integrantes de la junta parroquial. En la interrogante ¿Cree usted que la gestión que realiza el GAD es muy exitosa, exitosa, medianamente exitosa, poca exitosa y nula, el 31% de los encuestados manifiestan que es muy exitosa la gestión la gestión del gobierno municipal, el 38% manifiestan que es exitosa, y el 13% que es medianamente exitosa, un otro 13% manifiesta que es poca exitosa, sin embargo no se logra evidenciar en resultados una buena gestión. En lo que respecta a: ¿El proceso administrativo que aplican ustedes los directivos y presidente de comisiones del GAD parroquial fortalecen a la institución?, el 64% manifiestan que sí fortalece; el 36% indican que el proceso administrativo que aplican no fortalecen a la institución. En relación a la pregunta ¿Sabe usted el porcentaje de ejecución del modelo de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial?, el 2% contestaron que si sabe, y el 98% no saben del porcentaje de ejecución del modelo de gestión. La encuesta sobre conocimiento de políticas públicas los resultados fueron que el 20% manifiestan que conocen las políticas públicas entre ellos el de equidad, otros tienden a confundir los programas con las políticas públicas, el 80% indican que no conocen cuales son las políticas públicas que fortalezcan las actividades programadas por el Gad parroquial, siendo importante elaborar talleres y todo tipo de información, así como también plegables y revistas todos aquellos que ayude a difundir y gestionar una política pública adecuada.

En las aplicaciones de los métodos de valoración de indicadores propuesto por los autores, se estableció el nivel de cumplimiento de las políticas públicas en la parroquia El Anegado haciendo un



cohorte correspondiente al período comprendido entre el 2015 - 2017, mediante el cumplimiento del plan anual de actividades según sistema de información para los gobiernos autónomos descentralizados (SIGAD) y el PDyOT se obtuvo el resultado del análisis aplicado que se describe a continuación:

Actividades ejecutadas o realizadas inherente a las políticas públicas implementadas el resultado fue 21, frente a las actividades programadas que se presupuestaron 38, según el cálculo se obtuvo un nivel de cumplimiento del 55%; con lo referente a la ejecución de obras y construcciones civiles en concordancias con las políticas públicas se obtuvo un porcentaje de cumplimiento equivalente al 70%, según lo planificado en el periodo estudiado, porcentaje de cumplimiento del presupuesto ejecutado versus el programado fue del 85% según el cohorte del periodo estudiado, la capacidad económica presupuestada versus la capacidad económica real determina que dentro de la parroquia El Anegado se asigna un 40% de presupuesto que se encuentra por debajo de los requerimientos reflejados en el PDyOT, y un porcentaje de cumplimiento de las políticas públicas según el PDyOT DEL 6%, como se muestra en el gráfico y tabla No. 2 a continuación.

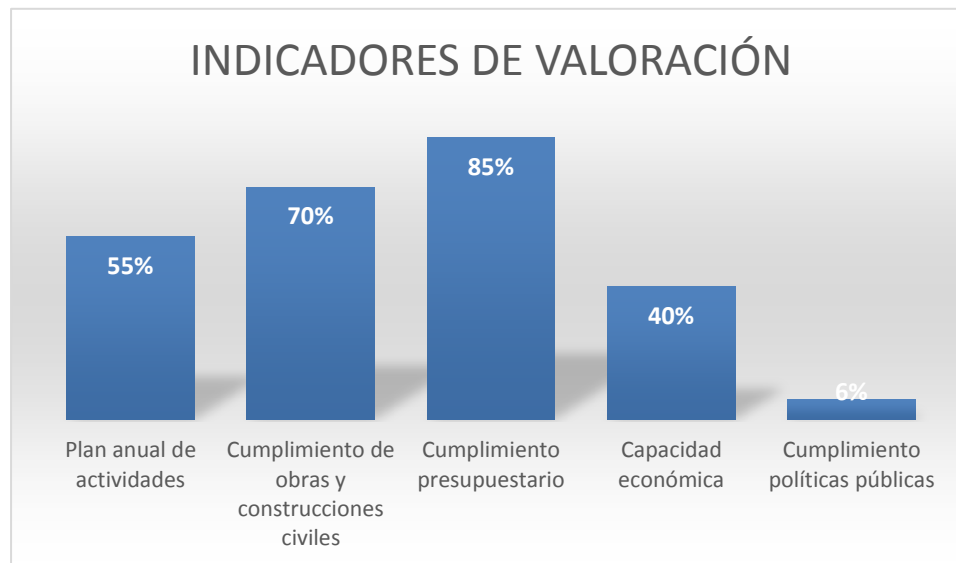
***TABLA No. 2.- Medición de indicadores***

<b>INDICADOR</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Plan anual de actividades	55%
Cumplimiento de obras y construcciones civiles	70%
Cumplimiento presupuestario	85%
Capacidad económica	40%
Cumplimiento políticas públicas	6%

**Fuente:** Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial

*El Anegado*

**GRAFICO No. 2.**



**Conclusiones.**

Las políticas nacionales de las últimas décadas permitieron una expansión de la infraestructura social, que propendían a mejorar los niveles de educación y salud de la población, sin embargo su efecto redistributivo fue limitado, toda vez que durante el período examinado en la parroquia rural El Anegado se magnificaron las inequidades y se deterioró significativamente la calidad de los servicios sociales, lo cual plantea nuevos problemas y nuevos retos a las políticas sociales actuales y futuras.

Con lo referente al desarrollo local enfocado al PDyOT como herramienta para erradicar la pobreza se desprenden que la magnitud de los problemas sociales actuales en el objeto de estudio en términos de pobreza, desigualdad, pérdida de calidad en los servicios de educación y salud, muestra una pérdida de capacidad de respuesta de las políticas públicas el GAD parroquial por la aplicación

de políticas insuficientes e inadecuadas. Las políticas implementadas en los componentes según se reflejan en los resultados no han generado modificaciones substanciales en la sociedad local que impulsen el incremento de la productividad, la gestión y la articulación a organismos nacionales e internacionales que propendan a la búsqueda efectiva de disminuir la pobreza enfocadas en la producción y condiciones naturales del territorio, subsiste todavía la producción y financiamiento público y la sectorialización en la provisión masiva de los servicios sociales básicos que provienen de programas específicos del gobierno central.

El método de análisis de indicadores propuestos para este trabajo permitió obtener como resultados, que las políticas públicas de la parroquia no se articulan para promover la inclusión económica y social consciente y equitativa; por lo que se evidencia una escasa correspondencia con las metas del plan nacional del buen vivir para erradicar la incidencia de la pobreza extrema en la parroquia rural El Anegado.

### **Bibliografía.**

- André-Noël, R. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitucion del Ecuador*. Montecristi: autor.
- Barreiro, F., & Berro, M. (2013). *Políticas Públicas*. Intendencia de Cerro Largo: Union Europea.
- FOREM. (2008). *Manual para la planificación estratégica participada*. Madrid: Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera- Depósito Legal M-12697.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de El Anegado. (2013). *Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia El Anegado*. Jipijapa: GAD El Anegado.
- Hernández Orozco, J., & Bolaños Madruñero, K. (2014). *La competencia del defensor del pueblo para conocer, determinar y sancionar la vulneración de derechos constitucionales de las*

*personas con discapacidad frente al principio de división de poderes.* Carrera de Derecho. Quito: Universidad Central del Ecuador.

López Sandoval, M. (2015). El Sistema de Planificación y el Ordenamiento Territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp – Espaço e Tempo*, 19(2), 297-312.

Mariñez Navarro, F., & Garza, V. (2009). *Políticas pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación.* México: Porrúa.

Martínez Godoy, D., & Clark, P. (2015). *DESARROLLO TERRITORIAL EN ECUADOR Situación actual y perspectivas.* Quito: Abya-Yala.

Ministerio del Interior de Chile. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales.* Santiago Chile: Departamento de Políticas y Descentralización.

Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral.* Quito: Manthra Editores.

Palacios Palacios, W. (2014). *Análisis de las políticas pública implementadas por el Estado Ecuatoriano para promover, proteger u garantizar el desarrollo de la equidad de las mujeres en la esfera pública y privada.* Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Paz, J., & Cepeda, M. (2012). *ELOY ALFARO POLÍTICAS ECONÓMICAS.* Quito: Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (2010). *CODIGO ORGANICO ORGANIZACION TERRITORIAL AUTONOMIA DESCENTRALIZACION.* Quito: Lexis.

Romero, P. (1996). *Banco Central del Ecuador: La historia que aun no aprendemos.* Quito: Boletín Mensual del Banco Central del Ecuador.

SEMPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito: autor.