

**Cumplimiento del modelo de gestión y la propuesta del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chone período 2014-2019 para el desarrollo del cantón.**

**Autor:** Ing. María Patricia García Vera, Mgs.

**Correo electrónico:** [mpgarcia@espam.edu](mailto:mpgarcia@espam.edu)

**Autor:** Ing. Evelina Intriago Cusme, Mgs.

**Correo electrónico:** [eveintriago@hotmail.com](mailto:veintriago@hotmail.com)

**Autor:** Marys Iriarte Vera

**Correo electrónico:** [miriarte@espam.edu.ec](mailto:miriarte@espam.edu.ec)

**Autor:** María Paula Zambrano Zambrano

**Correo electrónico:** [mapaulaa\\_18@hotmail.com](mailto:mapaulaa_18@hotmail.com)

## **RESUMEN**

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la autonomía política, administrativa y financiera, que deben cumplir observando los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad territorial, integración y participación ciudadana. La planificación sistematiza la autonomía y la conecta al desarrollo integral del estado ecuatoriano, de acuerdo con lo dictaminado en el artículo quinto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; articulada desde el Sistema Nacional de Planificación, para impulsar el desarrollo integral del país. El plan de desarrollo territorial local debe ir en concordancia al Plan Nacional de Desarrollo, para gestionar en el ámbito de las competencias locales, la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. En este contexto el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM) de Chone, el año 2013 presentó el Plan de Desarrollo y Organización Territorial (PDyOT) correspondiente al periodo 2014-2019. El objetivo de esta investigación es analizar el cumplimiento del modelo de gestión del PDyOT del GADM de Chone y la vinculación con el desarrollo del cantón, mediante el análisis de metas e indicadores, a través de los métodos cuantitativo y analítico-

descriptivo. Se inicia con el análisis documental del DPyOT y la interpretación del presupuesto para realizar la comparación de la ejecución de los proyectos e identificar el cumplimiento del mismo, evidenciándose un nivel de cumplimiento negativo en el análisis de regresión lineal, como consecuencia de factores internos que se fundamentan en la escasa planificación presupuestaria anual y factores externos como evaluación de entes de control.

**Palabras Clave:** Desarrollo, Planificación, Presupuesto, Municipio.

## INTRODUCCIÓN

La planificación como estrategia de gobernabilidad se ha desarrollado en el escenario de las políticas públicas a nivel latinoamericano apenas a mediados del siglo XX, teniendo como énfasis la estructura de estudios y diseños de proyectos que debían ejecutarse posteriormente por los entes gubernamentales correspondientes, y cuyos resultados han sido “limitados en materia de transformaciones económicas de índole estructural” (García, 2018, p192).

Los estados democráticos como el Ecuador tienen consagrada en su Carta Magna la planificación, en la que incluye un capítulo para la planificación participativo en el desarrollo y define a la administración pública como, “un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Asamblea General Constituyente, 2008).

En el ámbito de la democracia, la planificación pública compete a todas las instancias del estado ecuatoriano, a nivel de gobierno central y de gobierno local, que en el precepto de autonomía y descentralización, los municipios tienen mayores competencias constitucionales (Hernández Aguilar, 2014a) con amplias potestades en cuanto al ejercicio de la recaudación fiscal local, por tanto, ejerce mayor impacto

en el desarrollo local al tener la obligación de la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad (Hernández Aguilar, 2014b).

En este contexto, en ejercicio de las competencias municipales de acuerdo a Marina & Bravo (2018) “Particularmente, en Manabí, los GADs gestionan las obras que estén a su alcance y que los ciudadanos soliciten” (p.2). pero se ven limitados a un presupuesto basado mayoritariamente a las asignaciones del presupuesto general del estado, y que no se sustenta en bases planificadas como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que debe ser definidos en comunión con el desarrollo local y el sustento de las necesidades de la comunidad.

El GADM del cantón Chone, presenta el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuya visión para el año 2019 es contar con:

“Un alto índice de cobertura de servicios básicos; con una red vial adecuada a las características de los asentamientos humanos; ... incremento de la productividad agropecuaria generador de valor agregado ...; con una institución fortalecida que contribuye a la eficiente generación de políticas públicas ... y activa participación ciudadana en el desarrollo del cantón”.

(Gobierno Municipal de Chone, 2013, p 177)

Sin embargo, se evidencia que lo planeado no se ha ejecutado de manera efectiva, por presupuesto insuficiente, planificación inadecuada en la ejecución de los planes y programas anuales y situaciones inesperadas como el terremoto del año 2016, haciéndose importante conocer el nivel de cumplimiento de la planificación propuesta con la ejecución real de los planes y proyectos, de acuerdo a los seis componentes que se consideran en el PDyOT, en tal virtud, el objetivo de la investigación es analizar el cumplimiento del modelo

de gestión del PDyOT del GAD Municipal de Chone y la vinculación con el desarrollo del cantón, y resaltar la justificación desde el marco legal en estricto cumplimiento de las competencias constitucionales; en el ámbito social con el conocimiento de sus derechos y obligaciones en el ejercicio de la participación ciudadana; y en el ámbito económico con la optimización del presupuesto en la generación de ingresos fomentados desde la obra pública y los proyectos sociales.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

La presente investigación se realizó en el gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del cantón Chone, ubicado en la calle Bolívar, de la ciudad de Chone, provincia de Manabí, a partir del mes de febrero del 2020, con los estados financieros y presupuestarios del año 2019 una vez que se remite dicha información al Ministerio de Finanzas y se sube la página web del GAD Municipal de Chone.

La investigación se realiza siguiendo los lineamientos de la investigación analítica-descriptiva y cuantitativa. Para exponer el método analítico-descriptivo, se interpretan los estados presupuestarios de los periodos 2014 al 2019 y la descripción de los mismos en función de los programas y proyectos planificados, y comparados con la gestión de contratación de la obra pública o la ejecución de los proyectos y programas sociales e institucionales que se concertaron en el PDyOT del cantón Chone.

El análisis cuantitativo se procesa a través de regresión lineal analizados los datos, exponiendo el nivel de cumplimiento tanto de proyectos como de afectación presupuestal entre 0 y 1 de acuerdo al porcentaje de cumplimiento para las variables independiente y para la variable dependiente en función del desarrollo del cantón se tomaron en cuenta la priorización de las necesidades desarrolladas en el PDyOT

y las competencias legales que la Constitución y el COOTAD otorga a los GADs municipales, agregando categoría 0 a los proyectos que aunque estén priorizados no son competencia municipal, o aquellos que son competencia municipal pero no fueron priorizados como necesarios para la comunidad en el PDyOT, y con 1 aquellos proyectos que fueron priorizados y forman parte de las competencias municipales para el desarrollo local del cantón.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Los componentes analizados son: componente biofísico, componente socio cultural, componente económico, componente de movilidad, energía y conectividad, componente de asentamientos humanos y componente político institucional. En cada uno se desarrolla un análisis de lo planificado en el PDyOT, las metas, los indicadores y el nivel de cumplimiento de los mismos en base a los indicadores expuestos.

El PDyOT es una herramienta técnico-jurídico que son directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, que deben ser actualizados al inicio de cada gestión. (Asamblea Nacional, 2010), por tanto, de estricto cumplimiento de la ley, cada GAD provincia, municipal o parroquial, actualizan sus planes de desarrollo, para lo que se contemplan sesiones de trabajo en asambleas con la comunidad, en el marco de la participación ciudadana desde donde se exponen las necesidades de desarrollo local, para priorizar la obra pública, programas y proyectos de beneficio colectivo.

En el marco de la estructura del PDyOT, se gestión la planificación del modelo de gestión a través de los seis componentes: biofísico, económico, productivo, sociocultural, asentamientos humanos y político institucional, y de acuerdo a las directrices de la Guía para la

formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de la Secretaria Técnica Planifica Ecuador, que expone el seguimiento a través de indicadores en cada programas y proyectos a cumplirse de acuerdo a la programación presupuestaria cuatrienal y los planes de inversión, y teniendo en cuenta el análisis cualitativo y comparativo los resultados por componentes son los siguientes:

**Cuadro. 1** Componente biofísico (1)

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Incrementar la cobertura de los servicios básicos en el cantón Chone	11934 viviendas con el servicio de recolección de basura	1 Fortalecimiento de las capacidades del área de aseo municipal	1.072.000,00	2 años	Número de viviendas programadas para el servicio de recolección de residuos sólidos Porcentaje de intervención del botadero municipal	Cumplida al 100% en tiempo y presupuesto de \$347.661,54.
	100% intervenido el botadero municipal	2 Cierre técnico del vertedero municipal de Chone y construcción de celdas emergentes para la disposición final de los desechos sólidos				Se realizó la primera etapa en el año 2018, con un presupuesto de \$579.762,06 50% de ejecución.
Mantener los recursos naturales en el marco de la responsabilidad y sostenibilidad ambiental	2ha. Reforestadas en el cantón Chone	3 Conservación de áreas naturales	100.000,00	4 años	Número de hectáreas para reforestación en el cantón Chone	0% de ejecución.

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)

**Cuadro. 2** Componente socio cultural

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Mantener el patrimonio cultural tangible e intangible del Chone.	Mantener el patrimonio cultural tangible e intangible de Chone.	4 Restaurar y habilitar una vivienda declarada patrimonio cultural	2.000.000,00	1 año	Vivienda declarada patrimonio cultural restaurada	0% de ejecución
No expone	Número de niños y adolescentes de los talleres de artes	5 Impartir 11 talleres culturales municipales		4 años	Número de talleres culturales ejecutados	100% de ejecución en tiempo y presupuesto completo.

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)

**Cuadro. 3** Componente económico

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Fortalecer las capacidades de producción y servicios en el cantón Chone	7056 m2 para un mercado en el cantón Chone	6 Proyecto de construcción de mercado	893.333,33	2 años	Mercado construido en Chone.	30% de ejecución, el contrato está paralizado.
	Brindar a las 7 parroquias rurales asistencia técnica al sector agropecuario	7 Proyecto de asistencia técnica al sector agropecuario	600.000,00	4 años	Número de parroquias con asistencia técnica al sector agropecuario	100% de ejecución en tiempo y presupuesto completo a través del Plan Finca.

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)

**Cuadro. 4** Componente movilidad, energía y conectividad

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Mejorar la infraestructura vial del cantón Chone	28 km de vías adecuadas en la ciudad	8 Adecuación de vías con hormigón, asfalto, adoquín.	4.466.666,67	4 años	28 km de vías adecuadas	25 kilómetros de vías adecuadas. 89% con un presupuesto de \$7.752.584,73
Garantizar la calidad del transporte público en cantón Chone	10 estaciones de buses urbanos construidos	9 Reestructuración de estaciones de bus urbano	10.000,00	3 años	10 estaciones de buses construidos.	4 estaciones ecológicas construidas, con el 50% de presupuesto de \$16.378,79
	Incrementar a 50 buses urbanos operando	10 Incremento de servicio de transporte público urbano	10.000,00	4 años	50 buses urbanos operando en Chone	0% de ejecución

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)

**Cuadro. 5** Componente asentamientos humanos

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Incrementar la cobertura de los servicios básicos en el cantón Chone	7200 vivienda con el servicio de alcantarillado sanitario y 11400 viviendas con el servicio de AAPP	11 Reconstrucción y ampliación del sistema de alcantarillado sanitario de la ciudad de Chone	47.025.091,60	4 años	Número de viviendas con servicio de alcantarillado y AAPP	El número de viviendas con y AAPP y alcantarillado fue superado, con un presupuesto de \$1.312.071,40.
	55 conexiones con el servicio de alcantarillado y AAPP	12 Dotación de y AAPP y alcantarillado en P Chibunga.	454.351,93 299.982,78	4 años	Número de conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado instaladas	Instalado el sistema de agua potable, no existe alcantarillado. Con presupuesto de \$337.558,08
	94 conexiones con el servicio de alcantarillado y AAPP	13 Dotación de y AAPP y alcantarillado en P Eloy Alfaro.	738.266,55 363.116,59			100% ejecutado con crédito del BEDE
	89 conexiones con el servicio de alcantarillado y AAPP	14 Dotación de y AAPP y alcantarillado en P Boyacá.	506.581,62 524.371,71			0% de ejecución
Garantizar la cobertura y calidad de los equipamientos públicos	Construcción de 5360 m2 de Áreas verdes	15 Proyecto de construcción de áreas verdes	1.072.000,00	4 años	Superficie de áreas verdes construidas	20% ejecutado a con un presupuesto de \$200.143,67
	1.5 ha. Adquiridas para el servicio de cementerio de la ciudad de Chone	16 Proyecto de construcción de cementerio	714.666,67	1 año	Número de hectáreas adquiridas.	0% de ejecución
incrementar la cobertura de los servicios básicos	12000 medidores de agua potable instalados	17 Regulación del consumo de agua Chone	\$1.000.000,00	3 años	12000 medidores de AAPP instalados	Se instalaron 3000 medidores, con \$574.720,65.

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)



**Cuadro. 6** Componente político institucional

Objetivo Estratégico	Meta	Proyecto	Presupuesto	Tiempo ejecución	Indicador	resultados
Fortalecimiento de las capacidades del GADM Chone.	Incrementar el 1.76% de ingresos propios	18 Incremento de ingresos propios	400.000,00	4 años	% de incremento de los ingresos propios	Hasta el año 2019 se incrementó del 12% al 14% sin costo
	2340 ha. Catastradas en la ciudad de Chone.	19 Actualización de catastro en la ciudad	536.000,00	1 año	Área urbana catastrada en la ciudad de Chone.	100% de ejecución con \$524.720,65
	100% de los procesos internos y de control actualizados	20 Mejoramiento de los procesos internos y de control	15.000,00	4 años	% de los procesos internos y de control actualizados	40% de ejecución con \$82.000,00
Garantizar el derecho de participación ciudadana	Impartir un taller mensual de participación ciudadana a líderes barriales	21 Capacitación a líderes barriales para ejercer los derechos de participación ciudadana	100.000,00	5 años	Números talleres mensuales de participación ciudadana a los líderes barriales.	0% de ejecución

Fuente. (PDyOT Chone, 2014-2019)

Aplicando el modelo de regresión lineal, el resultado de cumplimiento del PDyOT es negativo, tomando en cuenta los indicadores planificados en cuanto a proyectos ejecutados y eficiencia presupuestaria, de acuerdo al siguiente cuadro:

**Cuadro. 7** Resumen de cumplimiento y necesidades planteadas

Proyecto	cumplimiento proyecto	cumplimiento presupuesto	Necesidades planteadas y competentes
1 y 2	0,75	0,87	1
3	0,00	0,00	1
4	0,00	0,00	1
5	1,00	1,00	1
6	0,30	8,95	1
7	1,00	1,00	0
8	0,89	1,74	0
9	0,50	1,64	0
10	0,00	0,00	0
11	1,00	0,03	1
12	0,50	0,45	1
13	1,00	1,00	1
14	0,00	0,00	1
15	0,20	0,19	0
16	0,00	0,00	0
17	0,25	0,57	0
18	1,00	0,00	1
19	1,00	0,98	0
20	0,40	5,47	1
21	0,00	0,00	0

Fuente. Autoras

**Cuadro. 8** Estadística de la regresión lineal

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0,250428663
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,062714515
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>-0,05444617</b>
Error típico	0,526769242
Observaciones	19

Fuente. Autoras

El resultado negativo, se refleja en el R cuadrado ajustado, que demuestra la efectividad de las variables proyectos ejecutados y presupuesto con la variable de planificación y competencias, que promueven el desarrollo desde la participación ciudadana y la legislación ecuatoriana.

La escasa planificación de los presupuestos con respecto a lo planificado en los PDyOT surge de la calidad con la que se preparan los planes de desarrollo local y el modelo de gestión que se debe seguir, en el caso del Municipio de Chone, sostiene los resultados iniciales que se manifiestan con respecto a la matriz de priorización del componente institucional del PDyOT el que queda solo como un enunciado (Gobierno Municipal de Chone, 2013), y haciendo eco de Benabent Fernández de Córdoba & Vivanco Cruz (2019) “se debe a la calidad de sus contenidos y la indefinición de la legislación” (p. 133). respecto al procedimiento y articulación de las necesidades básicas insatisfechas con las competencias municipales descritas en las bases legales pertinentes.

Este fenómeno aunado a la escasa capacitación a los servidores públicos respecto a los lineamientos de la Secretaría Nacional Planifica Ecuador expone para la planificación y ejecución de los planes de desarrollo, coinciden también con Borja (1997) en que el “Ecuador necesita recursos humanos capacitados para que los gobierno

autónomos puedan ser eficientes” (p.23). y que lo afirma también Bravo (2018) cuando expone que “resulta preocupante evidenciar carencias y poco fortalecimiento institucional en aspectos como la capacitación del servidor público ... como impacto positivo de las políticas planteadas” (p. 34).

Otra de las razones para la incidencia negativa del PDyOT en el desarrollo del cantón es el escaso control y evaluación del mismo, tomando en cuenta que la Secretaria Técnica Planifica Ecuador es quien maneja la evaluación de todos los planes de desarrollo a nivel nacional, y lo realiza en base a través del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados – (SIGAD) como herramienta para el cálculo del índice de cumplimiento para lo que el ente rector revisa la información cargada por la institución pública correspondiente, y genera alertas que son socializadas a los Gobiernos autónomos, pero que no son confrontadas con otras instituciones de control como el Ministerio de Finanzas o los estados financieros y presupuestarios debidamente legalizados, pero no se ingresa la totalidad de proyectos de acuerdo a Peñaherrera (2016) que indica que del total de proyectos de una institución se priorizan cinco, sin restricción de costo e impacto.

## **CONCLUSIONES**

Los indicadores de cumplimiento aplicados en los planes, programas y proyectos, del Gobierno Autónomo Descentralizado (GADM) municipal de Chone, presentaron resultados negativos en el nivel de ejecución de los proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo, debido a la falta de planificación de estrategias de cumplimientos.

El presupuesto del GAD Municipal del cantón Chone durante los ejercicios fiscales del 2014 al 2019 no presentaron consistencia con lo planificado en el PDyOT del mismo periodo examinado.

El modelo de gestión propuesto en el PDyOT considera proyectos que no son compatibles con las competencias municipales otorgadas por la constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Asamblea General Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. *Incluye Reformas*, 1–136.

[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Asamblea Nacional. (2010). *Segundo Suplemento Asamblea Nacional Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas Contenido Presidencia De La República*. 1–57.

[https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_plani.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_plani.pdf)

Benabent Fernández de Córdoba, M., & Vivanco Cruz, L. (2019). The experience of the Municipal Spatial Planning in Ecuador. *Estoa*, 8(15), 133–144. <https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>

Borja, R. (1997). *Descentralización y autonomía en el Ecuador* \* (pp. 19–24).

Bravo, O. (2018). Indicadores de gobernanza territorial de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017), Ecuador. *Civilizar*, 18(35), 25–38.

<https://doi.org/10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a03>

García, A. (2018). Rise and fall of regional planning in Argentina: Between the quest for embedded autonomy and the economic scenario of peripheral capitalism (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 180–194.

<https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053>

Gobierno Municipal de Chone. (2013). *Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial*.

Hernández Aguilar, O. (2014). The municipal autonomy in the latin American constitutionalism: Reality and perspectives in the case of cuba. In *Cuestiones Constitucionales* (Vol. 30, Issue 30, pp. 91–112). Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM. [https://doi.org/10.1016/s1405-9193\(14\)70460-3](https://doi.org/10.1016/s1405-9193(14)70460-3)

Marina, L., & Bravo, H. (2018). *Informe de trabajo de titulación previa la obtención del título de ingeniera comercial con mención especial en administración pública*.

Peñaherrera, J. (2016). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. *Ciencia UNEMI*, 9(20), 168–179.