**Las Políticas públicas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia La Pila Ecuador**

Silvio Alejandro Alcívar Molina. Doctor. PhD. en Ciencias Sociológicas. Universidad Técnica de Manabí, Portoviejo, Ecuador. [salcivarmolina@gmail.com](mailto:salcivarmolina@gmail.com).

Nadya Jalil Vélez. Doctora. PhD. en Ciencias Sociológicas. Universidad Técnica de Manabí, Portoviejo, Ecuador. [jalilnadya@gmail.com](mailto:jalilnadya@gmail.com)

**Resumén**

La política pública ecuatoriana ahora es centro de atención mundial debido a que, por primera vez, un gobierno impulsa la formulación de políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos humanos a nivel nacional. Esto, gracias a que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se encuentran fortaleciendo las capacidades de los servidores públicos en este tema. Las políticas públicas son directrices generales que impulsa un gobierno para respetar, proteger y realizar los derechos de las personas, de forma individual y colectiva. En el marco del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia las políticas públicas buscan garantizar todos los derechos y el buen vivir de las ecuatorianas y ecuatorianos. Esta iniciativa de la SENPLADES busca promover una planificación técnica y ordenada que incida en la optimización de los recursos y esfuerzos que realiza el Estado por conseguir una sociedad más justa y equitativa; en concordancia con el Plan Nacional para el Buen Vivir. El Buen Vivir requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

**Palabras Claves:** Política pública, Servidores públicos, buen vivir, interculturalidad

**Abstract**

Ecuador's public policy is now the center of attention worldwide because, for the first time, a government promotes the formulation of sectoral public policies with a human rights approach at the national level. This is thanks to the fact that the National Secretariat for Planning and Development (SENPLADES), with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OACNUDH), is strengthening the capacities of public servants in this area. Public policies are general guidelines that drive a government to respect, protect and fulfill the rights of individuals, individually and collectively. Within the framework of the new constitutional State of rights and justice, public policies seek to guarantee all the rights and good living of Ecuadorians and Ecuadorians. This initiative of SENPLADES seeks to promote a technical and orderly planning that affects the optimization of resources and efforts made by the State to achieve a more just and equitable society; in accordance with the National Plan for Good Living. Good Living requires that people, communities, peoples and nationalities effectively enjoy their rights, and exercise responsibilities within the framework of interculturality, respect for their diversity, and harmonious coexistence with nature.

**Key words**: Public policy, public servants, good living, interculturality

**Introducción**

El principio de la igualdad es desde la estructuración familiar, el motor de la historia y de muchas conquistas sociales. Parte de la lucha por alcanzar igualdad entre hombres y mujeres es la equidad de género, pretendiendo con esto probar que las desigualdades que históricamente habían sucedido nunca tuvieron asidero. Acabar con estas desigualdades es un trabajo que corresponde a los diversos pueblos del mundo y en general a todos los ecuatorianos. La equidad de género es el proceso por el que la sociedad debe transitar para establecer patrones de convivencia entre hombres y mujeres hasta lograr la igualdad. Significa que mujeres y hombres, sin importar sus diferencias biológicas, tienen derecho de acceder con justicia al uso, beneficio y control de los mismos bienes y servicios de la sociedad así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social económica, política, cultural y familiar, buscando de esta manera el ideal de un equilibrio en el que ninguno de los dos sexos se beneficie de manera asimétrica

Las políticas públicas son **acciones de gobierno** con objetivos de interés público que surgen de decisiones **sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad,** para la atención efectiva de problemas públicos específicos; en ellas es un requisito la participación de la **ciudadanía** en la **definición de problemas y soluciones**. Para ello el autor Julio Franco, en su libro de 2014 *Diseño de políticas públicas* plantea que estas acciones poseen dos características:

1. Buscar **objetivos de interés** o beneficio **público**
2. Ser **resultado** de un **proceso de investigación** que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público.

Estas políticas deben estar dirigidas **a resolver las principales causas** de la problemática que se pretende solucionar, mediante el mejor uso posible de los recursos públicos donde es decisiva la opinión ciudadana, especialmente las de los afectados por el problema público en el diseño de política pública; la participación le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos.

Según este autor, el desarrollo teórico de las **políticas públicas** ha generado un **número considerable** de conceptoso **definiciones,** todas con un **elemento que las unifica:** la idea de una **actuación del gobierno para solucionar problemas públicos específicos.**

La esencia de las políticas públicas se encuentra en las respuestas dadas por los gobiernos a las demandas sociales consideradas como problemas públicos, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Dado la complejidad de su objeto, el análisis de las políticas públicas se realiza desde la interdisciplinariedad; en este intervienen las disciplinas que integran las ciencias sociales, las ciencias técnicas, económicas, de la salud

Según William Ascher (1994), citado en Olavarría, M. (2007) el surgimiento del análisis de las políticas públicas se ubica en las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, los que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas. Según este autor, los estudios de políticas públicas se han desarrollado con dos enfoques: uno asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales[[1]](#footnote-1) y el otro enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político[[2]](#footnote-2).

Plantea M. Olavarría (2007:9) que amparados en estas dos aproximaciones, desde la década de 1980, inicialmente en Europa y Estados Unidos, se ha producido una fuerte expansión de los programas de formación en políticas públicas en diversas universidades[[3]](#footnote-3).

Conforme a esta visión, en relación con el surgimiento del “problema público”, según la demanda, habría un proceso ascendente de demandas desde la base social hacia la autoridad, mediada por las estructuras políticas; desde la cúpula política de la sociedad representada por las autoridades, “bajarían” las soluciones, bajo la forma de políticas públicas, hacia la base social, aunque el problema está en el reconocimiento de tal problema por parte del Estado.

Los criterios que pueden utilizarse para identificar la demanda de un problema público son variados e incluyen la acción de actores sociales con influencia y poder que, desde sus marcos normativos, caracterizan a una situación como una necesidad social, la acción del sistema de representación que transfiere demandas de la base social a las autoridades del Estado, la propia acción de los ciudadanos que mediante sus actos expresa o no expresa demandas, y la brecha que surge – que se establece como la carencia que hay que superar – de comparar cómo se presenta un fenómeno en diversos contextos.

La implementación de toda política pública genera resultados y cambia -en alguna medida- la situación existente, dada la finalidad de toda intervención, ya que una política pública es una intervención del Estado que busca resolver o al menos aminorar una situación que ha sido considerada como problema público.

Tomando en cuenta estos presupuestos teóricos nos proponemos analizar las políticas públicas trazadas por el gobierno autónomo descentralizado (GAD) de la parroquia rural La Pila, ubicada en el municipio Montecristi, provincia de Manabí, Ecuador en el periodo 2010-2017.

**Métodos o metodología**

El estudio que se presenta clasifica como investigación descriptiva. Para la obtención de resultados se emplearon métodos en los niveles teórico y empíricos. En el nivel teórico se utilizaron los métodos analítico-sintético, sistémico-estructural, histórico-lógico e inductivo-deductivo. En el nivel empírico se emplearon la observación y el análisis documental clásico. Para el estudio documental realizado como forma de obtención de los referentes documentales necesarios para la realización de un estudio de tal envergadura se seleccionaron las siguientes bases de datos: Google Académico, Constitución de la república del Ecuador. La técnica utilizada fue la revisión bibliográfica

**Desarrollo**

**Ecuador y el SumakKawsay: política pública de la Revolución Ciudadana.**

La Constitución de la república del Ecuador define el concepto ancestral, SumakKawsay, trascendental del *buen vivir* como eje de las políticas públicas que genera nuevos sentidos al concepto occidental de “desarrollo” donde el fin último es la vida y goce en comunidad y en armonía con la naturaleza; en ella prima el *nosotros colectivo*  y desaparece el *yo individual,* donde la perspectiva  tiene una visión espiral y no lineal del tiempo y de la historia. Pone énfasis en los cambios sustanciales generados desde el Estado en los últimos años en todos los ámbitos de acción del ser humano, estableciéndose una diferencia sustancial entre la constitución de 1998 y la del 2008 dónde es Estado pasa a tener la obligación de garantizar, difundir y defender los derechos ciudadanos mediante una participación diversa y democrática.

La disposición constitucional ecuatoriana (Art. 280 C.P.) establece que el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional del Buen Vivir, (2013-2017) es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

En cuanto a los grandes objetivos nacionales (12), estos definen las grandes directrices para los próximos 4 años apuntando a mejorar las condiciones económico sociales de la población ecuatoriana; dichos objetivos nacionales que cuentan con 111 políticas, que establecen el curso de acción de la política pública, 93 metas que garantizan el seguimiento y evaluación de los objetivos nacionales, y 1095 lineamientos estratégicos que instrumentan las políticas de manera sectorial y territorial del PNBV 2013 -2017.

La construcción del PNBV (2013–2017), que contienen las políticas públicas nacionales de obligado cumplimiento a las instituciones del Estado, tienen en las Agendas Zonales, los instrumentos para dicho cumplimiento e implementación de las políticas públicas; estas últimas principalmente tendrán como ejes principales los asentamientos humanos, reducción de brechas, transformación de la matriz productiva y sustentabilidad patrimonial

La propuesta de desarrollo de la Zona de Planificación 4 para el 2017, tiene la siguiente Visión:

Es un territorio que ha implementado un modelo de desarrollo social, productivo, ambiental, político, y de ordenamiento territorial con altos niveles de servicio y atención de calidad y calidez, aplicando las políticas públicas y la optimización de la inversión de forma incluyente y participativa, garantizando los derechos fundamentales de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes adultos mayores, personas con discapacidad y aquellos/as que se encuentran en situación de pobreza. Al mismo tiempo, somos una zona exportadora de servicios y productos con valor agregado, que promueve el empleo digno y la competitividad, con una población fortalecida en conocimiento a través de la ciencia y tecnología, conservando saberes ancestrales, recursos naturales renovables y no renovables, que garantizará los derechos culturales y naturales, lo que incidirá en la integración nacional, para contribuir al cumplimiento del gran objetivo nacional del Buen Vivir. (PNBV, 2013-17: 97)

En relación con ello son aprobados por los GAD los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En el caso que nos ocupa analizaremos el contenido de este plan de desarrollo en La parroquia rural La Pila (Montecristi, Manabí, Ecuador), escenario de nuestra investigación en relación con las políticas públicas que dan respuesta a los objetivos del Programa Nacional del Buen Vivir.

La parroquia rural La Pila**[[4]](#footnote-4)** está situada al sureste de la provincia de Manabí[[5]](#footnote-5), Ecuador, a 925 metros de altitud en el litoral ecuatoriano, bordeada por la carretera E15, más conocida como la vía del Pacifico y tiene una superficie de 98.68 Km2, de acuerdo a los datos del INEC 2010; está rodeada de una naturaleza exótica, colinas y montañas menores. Sus límites geográficos son los siguientes: al norte con el cantón Montecristi; al sur: Cantón Jipijapa; al este: Cantón Portoviejo; al oeste: Cantón Montecristi. La parroquia rural La Pila está situada al sureste de la provincia de Manabí, Ecuador, a 925 metros de altitud en el litoral ecuatoriano, bordeada por la carretera E15, más conocida como la vía del Pacifico y tiene una superficie de 98.68 Km2, de acuerdo a los datos del INEC 2010; está rodeada de una naturaleza exótica, colinas y montañas menores. Sus límites geográficos son los siguientes: al norte con el cantón Montecristi; al sur: Cantón Jipijapa; al este: Cantón Portoviejo; al oeste: Cantón Montecristi.

Cuenta con una población de 2 452 habitantes según último censo de 2010, localizados en el margen izquierdo y derecho de la carretera Guayaquil-Montecristi, con un ligero predominio de los hombres (un 52.45% frente a las mujeres, 47.55%). Sumados a este total, los habitantes de las comunas aledañas a la parroquia La Pila. Se estima que el 80% de los pilenses son artesanos, el resto de la población son agricultores, emigrantes, comerciantes y un 10% ejerce funciones en cargos públicos. Afecta la estabilidad poblacional, la emigración, pues el 0,49% del total de la población ha emigrado (mayormente hombres) hacia Manta, Guayaquil y Quito, debido en gran medida a la escasez de plazas de trabajo.

En los informes del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, correspondientes a los periodos 2011-15 y 2015-19, del GAD, se plantea que la Parroquia disfruta de diversos programas sociales y de seguridad social, entre los que se citan: alimentación escolar; bono de solidaridad; seguridad social; habitad y vivienda.

Luego de efectuado el diagnóstico de la Parroquia en función del Plan de Desarrollo… en dicho informe se consideran como fortalezas para una valoración del desarrollo social de la Parroquia, a fin de instrumentar sus políticas públicas, las siguientes (Ec. PDOT, 2011):

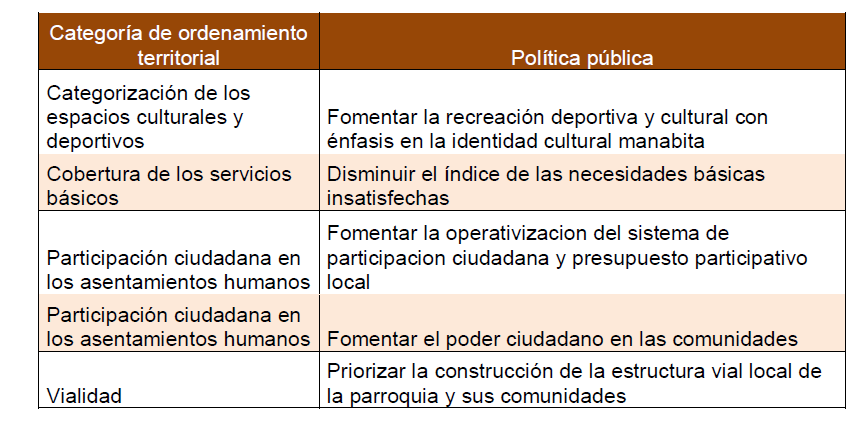
* Símbolosparroquiales
* Organizaciones con vidajurídica
* Organizacionescomunitariasvinculadas

El GAD de la Parroquia se propuso la siguiente estrategia de desarrollo para la conformación de las políticas públicas:

|  |
| --- |
| VISIÓN |
| En el año 2024 La Pila será el principal centro de comercialización artesanal de la costa ecuatoriana impulsando el turismo local y fortaleciendo la identidad cultural desde la niñez hasta los adultos mayores y su equilibrio con la naturaleza, con instituciones que trabajan articuladamente para mejorar los índices de necesidades básicas insatisfechas en los asentamientos humanos sobre una estructura vial y conectividad permanente. |

|  |
| --- |
| **LÍNEA ESTRATÉGICAS** |
| ECONÓMICO PRODUCTIVO: | Principal centro de comercialización artesanal de la costa ecuatoriana impulsando el turismo local |
| AMBIENTE Y RIESGOS: | Equilibrio con la naturaleza |
| SOCIOCULTURAL | Fortaleciendo la identidad cultural desde la niñez hasta los adultos mayores |
| POLÍTICO INSTITUCIONAL | Instituciones que trabajan articuladamente |
| ASENTAMIENTOS HUMANOS | Mejorar los índices de necesidades básicas insatisfechas en los asentamientos humanos |
| MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD | Estructura vial y conectividad permanente |

**Políticas públicas de ordenamiento territorial**



Fuente: PNVB. (: 97).

**AGENDA REGULATORIA**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **OBJETIVO ESTRATEGICO** | **POLÍTICA**  **LOCAL** | **TIPO DE INSTRUMENTO NORMATIVO** | **TÍTULO** | **PROPÓSITO** |
| Fortalecer la institucionalidad provincial desde un enfoque participativo y responsable | Fomentar la distribución de recursos a través del presupuesto participativo | Resolución | Ordenanza para regular la participación ciudadana y presupuesto participativo | Regular las instancias de participación y presupuesto participativo. |
| Planificar el desarrollo parroquial de La Pila | Implementar el Plan de Desarrollo Local | Resolución | Ordenanza para implementar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial local | Reglamentar el desarrollo local parroquial |
| Mejorar los ingresos de la institución parroquial | Solicitar la competencia de la Patente Municipal | Resolución | Resoluciónparasolicitarcompetencia | Regular las contribuciones en la parroquia. |
| Mejorar los ingresos de la institución parroquial | Implementar el catastro rural | Resolución | Ordenanza para implementar el catastro rural | Regular las contribuciones en el sector rural |
| Solicitar competencias para el fomento productivo en el sector rural | Fortalecer la economía popular y solidaria | Resolución | Resolución para solicitor competencia | Fortalecer la producción agropecuaria |

**CONCLUSIÓN**

A pesar de los proyectos de ordenamiento territorial y de desarrollo propuestos por el GAD municipal en los periodos 2009- 2015 y 2015-2017[[6]](#footnote-6), no se aprecian cambios significativos en los planes de desarrollo local en la parroquia cuando son comparados los indicadores y comportamientos de la aplicación del Plan del Buen Vivir en la parroquia y su proyecto de desarrollo local. Se agudizan amenazas como el aumento de la pobreza y de la pobreza extrema, la emigración de la fuerza productiva fundamental pues la población es mayoritariamente joven, la politiquería, corrupción, descontento ciudadano, ausencia de trabajo comunitario en función del desarrollo local, recortes presupuestarios, entre otros.

**Bibliografía**

Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. República del Ecuador.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. (2009-2015) (2015-2019). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Parroquia La Pila, municipio Montecristi, provincia Manabí, Ecuador. pdf

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. (2013-2017). Plan Nacional del Buen Vivir. Disponible en sitio oficial República del Ecuador.

Franco, J. (2014). *Diseño de políticas públicas.* IEXE. Escuela de Políticas Públicas. Puebla. México.

Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el Análisis de las Políticas Públicas.* Editor Eolo Díaz-Tendero. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. pdf

1. La aproximación racional – llamada inicialmente como conductismo (neoconductismo o corriente sinóptica) surgió en la década de 1940, y está centrada en el análisis de la conducta humana y asume que las decisiones públicas o colectivas pueden ser analizadas asumiendo la misma racionalidad que desarrollan las personas al tomar decisiones individuales.

   Esta aproximación se ha orientado al análisis e interpretación de sistemas de acción (economía de la salud, de la educación, del medioambiente, por ejemplo), centrada en los análisis empíricos, para lo cual se ha basado en metodologías estadístico – cuantitativas, y ha establecido como criterio de decisión de las políticas públicas, la maximización del beneficio neto. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por otro lado, la visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político (pluralista o antisinóptico) donde los valores asumen un rol central en el proceso de las políticas públicas asumiendo para ello la racionalidad social, como expresión de intereses diversos basados en la metodología cualitativa. [↑](#footnote-ref-2)
3. Hacia la primera década del 2000, las publicaciones que difunden rankings de calidad de los programas de formación en políticas públicas –como el US News &WorldReport – incluían este enfoque político en el análisis de las políticas públicas e áreas de especialización como la Economía, Ciencia Política, Gestión Pública, Administración de Negocios, Derecho y similares. [↑](#footnote-ref-3)
4. Información tomada de: Ecuador. (2014). Plan de Desarrollo Territorial. Parroquia La Pila. GAD, La Pila, Manabí. EN: [www.gadprlapila.gob.ec](http://www.gadprlapila.gob.ec). [↑](#footnote-ref-4)
5. Manabí es una provincia ecuatoriana localizada en el emplazamiento centro noroeste del Ecuador continental, cuya unidad jurídica se ubica en la región geográfica del litoral, que a su vez se encuentra dividida por el cruce de la línea equinoccial. De acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir establece que la provincia de Manabí se encuentra en la Zona de Planificación 4, en conjunto con la provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Según datos aportados por el documento del GAD: *Actualizacióndel Plan de Ordenamiento Territorial, Montecristi, La Pila,* (2015-2019). [↑](#footnote-ref-6)