

# Análisis de la implementación de la planificación territorial parroquial en el cantón Sigsig, provincia del Azuay



*Implementation analysis of the parish territorial planning in the canton Sigsig, Province of Azuay*

Luis William Chiriboga Altamirano.<sup>1</sup>, Marco Benigno Avila Calle.<sup>2</sup> & Yonimiler Castillo Ortega.<sup>3</sup>

Recibido: 05-02-2021 / Revisado: 14-02-2021 / Aceptado: 05-03-2021/ Publicado: 05-04-2021

## Abstract.

DOI: <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v4i2.1628>

**Introduction:** Several authors define local development as the consequence of a structured planning where economic, social, natural, political and administrative aspects are analyzed; to this is added the existing legal regulations within the Ecuadorian territory that generates the mandatory nature of planning through the elements called Development and Land Management Plans (PDOT). **Objective:** To determine the effects of the implementation of the PDOTs on local development in the parishes of the Canton of Sigsig in the period 2014-2014. **Methodology:** A quantitative and qualitative approach and the application of the theoretical and empirical method through surveys were used. **Results:** From the analysis carried out in each of the six parish governments, it was determined that they comply with the elaboration of the PDOTs and the generation of plans, programs and projects; however, these proposals differ in practice, since these proposed projects are not executed, and inequity is observed in the planning and

<sup>1</sup> Universidad Católica de Cuenca, Posgrado, Maestría en Desarrollo Local Mención en Ordenamiento Territorial, Cuenca, Ecuador, email [luis.chiriboga@est.ucacue.edu.ec](mailto:luis.chiriboga@est.ucacue.edu.ec), <https://orcid.org/0000-0001-5308-9625>

<sup>2</sup> Universidad Católica de Cuenca, Carrera de economía), Cuenca, Ecuador, email [mavila@ucacue.edu.ec](mailto:mavila@ucacue.edu.ec), <http://orcid.org/0000-0002-2134-1432>

<sup>3</sup> Universidad Católica de Cuenca, Posgrado, Maestría en Desarrollo Local Mención en Ordenamiento Territorial, Cuenca, Ecuador, email [ycastilloo@ucacue.edu.ec](mailto:ycastilloo@ucacue.edu.ec), <https://orcid.org/0000-0002-7710-5199>

execution. The projects that were carried out were minimal in relation to the proposed projects, generating discontent among the population to the point of indicating that there has been no environmental, social, economic and administrative development in their territories and the little that has existed has been at the initiative of the inhabitants because they do not feel that they have benefited from the **Conclusions:** Local territorial planning is carried out as part of a legal requirement but not for purposes related to local development, economic growth, environmental care or improvement of governance. In the planning processes, the population does not participate in their own development, highlighting the high lack of knowledge of the population about planning, projects to be implemented and their investment, which has been carried out only in certain areas and few beneficiaries.

**Keywords:** Planificación, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial, inversión territorial

### Resumen.

**Introducción:** Varios autores definen al desarrollo local como la consecuencia de una planificación estructurada en donde se analizan aspectos económicos, sociales, naturales, políticos administrativos; a esto se suma la normativa legal existente dentro del territorio ecuatoriano que genera la obligatoriedad de la planificación a través de los elementos denominados Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). **Objetivo:** Determinar los efectos de la implementación de los PDOTs en el desarrollo local en las parroquias del Cantón Sígsig en el periodo 2014-2014. **Metodología:** Se utilizó un enfoque cuantitativo y cualitativo y la aplicación del método teórico y empírico realizado a través de encuestas. **Resultados:** De los análisis ejecutados a cada uno de los seis gobiernos parroquiales se determina que cumplen con la elaboración de los PDOTs y la generación de planes, programas y proyectos, sin embargo, estas propuestas difieren en la práctica, puesto que estos proyectos planteados no se ejecutan, además que se observa inequidad dentro de la planificación y su ejecución. Los proyectos que se cumplieron fueron mínimos en relación a los proyectos propuestos, generando descontento en la población a tal punto de indicar que no ha existido desarrollo ambiental, social, económico y administrativo en sus territorios y lo poco que existió ha sido por iniciativa propia de sus habitantes puesto que no se sienten beneficiados. **Conclusiones:** La planificación territorial local se la ejecuta como parte de una exigencia legal mas no con fines relacionados al desarrollo local, crecimiento económico, cuidado ambiental o mejoramiento de la gobernanza. En los procesos de planificación la población no es participe de su propio desarrollo, resaltando el alto desconocimiento de la población sobre la planificación, los proyectos a implementarse y su inversión, la cual se ha realizado solo en espacios determinados y pocos beneficiarios.

**Palabras claves:** Planificación, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial, inversión territorial

## Introducción.

Gutiérrez, A y Sánchez, L. 2008, indican la existencia de una interdependencia entre “planeación” y “desarrollo”. Dentro del mismo análisis afirma que todo lo que abarca todo el proceso de planificación recoge el contexto local y global, para poder analizarlo dar una solución y proyectarlo con una visión holística, logrando que los territorios, fenómenos, recursos y capacidades se presenten de forma completa en todos sus niveles y escalas. Compartiendo el criterio de los mismos autores se puede deducir que la planificación y el desarrollo son una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un territorio.

“La definición de los conceptos relacionados al desarrollo local y los procesos de planificación es un entendimiento del territorio, elemento específico de la conceptualización requerida y del que dependerá la visión y la articulación entre las definiciones y los elementos reales. El territorio es un elemento que ha atravesado varias experiencias interdisciplinarias que han combinado geografía, historia, sociología, antropología y ciencia política, entre otras”. (Sosa, 2012, p.2).

El análisis de territorio a nivel local y global, es de vital importancia, puesto que, es aquí en donde se desarrollan e interactúan las actividades realizadas por el ser humano, generando una mezcla entre actividades económicas, naturales, sociales, políticas y administrativas, a tal grado; mientras que Vachon (2002) manifiesta que “conciliar la gobernabilidad global y la gobernabilidad local, dos niveles diferentes y complementarios que encuentran su sentido en el territorio”, resultando como objetivo principal el desarrollo sostenible que permiten demostrar que estas actividades no se oponen, sino más bien se complementan.

Compartiendo el criterio de Ahumada (1966), Castro (1995), mismos que relaciona el territorio con la planificación y considera que la planificación es un proceso administrativo en donde se plasma una metodología con las mejores alternativas, que permitirán verificar principalmente la factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes para un progreso eficaz.

Para Quiñonez et al. (2013), la planificación territorial tiene una finalidad de corregir los desequilibrios que se producen por el accionar del ser humano, expresándose en desigualdades económicas, sociales, ambientales y/o culturales de los habitantes de diferentes regiones. Sin embargo, Sandoval, (2014), indica que dentro de planificación territorial es importante asociar materias relevantes como: la planificación, la infraestructura, localización de actividades, zonificación entre otros.

Para los autores como Arocena (2002), Male (2002), Carpio (2002), Delgadillo (2006), el desarrollo involucra ideas que implican mejoras en la calidad de vida de los individuos como son las condiciones económicas, culturales, sociales, y ambientales integradas y propias de un territorio determinado. Carvajal (2006), indica que “el desarrollo local es un proceso de desarrollo integral, que conjuga la dimensión territorial, las identidades culturales, políticas y económica”, concepto que se utilizará como base para la

interpretación de la presente investigación que coincide con el análisis realizado puesto que, para lograr un desarrollo local, se debe estudiar el territorio, la sociedad y el entorno circundante a este territorio.

Para Guinjoan, Badia y Tulla (2016), el desarrollo local es un proceso dinámico de constantes cambios, cuyo objetivo principal es mejorar el bienestar, la calidad de vida y la autorrealización del sector rural, referente a su situación económico – social con respecto a las desigualdades y a las condiciones culturales de las comunidades.

### **Planificación del desarrollo y Ordenamiento Territorial**

“La planificación del desarrollo es fundamental para el cambio, para organizar la función pública, rescatar su eficiencia y legitimidad y orientar la actividad privada hacia objetivos nacionales. Solo la coordinación integral entre instituciones del Estado, gobierno central y organismos seccionales, viabiliza la redistribución de la riqueza que es indispensable para obtener una sociedad más justa, lo que se ha denominado el Buen Vivir, entendido como el desarrollo de capacidades y talentos humanos y convivencia en armonía con el medioambiente”. (SENPLADES, 2010, p.3).

Los lineamientos para el desarrollo considerados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas (Ar t.2) son:

- “Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión de resultados;
- Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades, así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozcan las distintas formas de producción y de trabajo y promueva la transformación de la estructura económica primario – exportadora, as formas de acumulación de riquezas y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
- Promover el equilibrio territorial en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
- Fortalecer el proceso de la construcción del Estado plurinacional e intercultural y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
- Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
- Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y su conservación”.

Los planes de desarrollo constituyen las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Mismos que tendrán una visión de largo plazo y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República del Ecuador y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Leighton (1998), expresa que “la ordenación territorial debe de ser democrática, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio”. (1998, p. 9). Mientras que para Massiris (2008), el contexto de planificación el OT “asume como un proceso y una acción consciente de negociación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales (y sus intereses y juicios de valor)”.

El Ordenamiento Territorial es un concepto aún latinoamericano a partir de las últimas décadas, con la clara intención de dar una respuesta integral a la problemática espacial, productiva y ambiental de los territorios en diferentes ámbitos (nacional, regional y local).

Para Estaba (1999), la ordenación del territorio se refiere a acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Para Arthur et al, (2001) el origen del concepto de ordenación del territorio responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica.

Orea (2002), indica que el Ordenamiento Territorial (OT) se constituye en el proceso de organización del Uso del Suelo y la Ocupación del Territorio en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales, ambientales y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible. Un proceso de OT debe tener al menos las siguientes fases: preparatoria, diagnóstico, planificación y gestión.

Desde el año 2007 hasta la actualidad el modelo de planificación en el Ecuador es la Planificación por objetivos, gestión de Plan de Buen Vivir a través de Agendas multisectoriales (Ministerios Coordinadores), planes sectoriales (Ministerios) y planes de desarrollo y ordenamiento territorial (GADs). Las características son la planificación por objetivos, gestión de Plan de Buen Vivir a través de Agendas Multisectoriales (Ministerios Coordinadores), planes sectoriales (Ministerios) y planes de desarrollo y ordenamiento territorial (GADs).

Actualmente la planificación territorial en el Ecuador se encuentra normada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Organización Territorial, Usos y Gestión de Suelos (LOOTUGS), el

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), siendo estos los principales para la planificación territorial. Dentro de la Constitución del Ecuador se establece como obligatoriedad dentro de todos los niveles de gobiernos.

Dentro del (COPYFP), en el Art 41 establece que los “Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) son directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.

Juntas Parroquiales: estas entidades son reconocidas como GAD. Se fortalecen sus funciones y competencias, lo que los convierte en instancias ejecutivas y no solo de participación. Participan de la asignación de recursos. Asumen planificar, construir y mantener la infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de las parroquias, impulsar la participación y el control social (art. 267). En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) enfrentan el desafío técnico, institucional y de recursos de liderar procesos de planificación, que constituyen referentes efectivos para la toma de decisiones.

Paruelo, et al (2014). El proceso de planificación puede ordenarse en una serie de etapas y actividades principales, que no necesariamente deben implementarse en forma estrictamente secuencial. En términos generales, el proceso de planificación del Plan de Ordenamiento Territorial Rural comprende de las siguientes etapas:

- 1) Preparatoria o preliminar. - Visión consensuada, alcance del plan definido, Programa general y presupuesto global y primeras fuentes de financiamiento definidos. Equipo interdisciplinario conformado. Problemáticas, limitaciones, aptitudes y unidad de planificación definidos.
- 2) Definición de los objetivos y metas. - Hipótesis y predicciones asociados a los problemas Estructura jerárquica de objetivos y metas Relaciones horizontales y verticales explícitas.
- 3) Identificación y evaluación de alternativas. - Alternativas identificadas y evaluadas (métodos de pronóstico y de comparación (EMC)) Escenario de uso del territorio seleccionado.
- 4) Diseño de programas y proyectos que hacen operativa la alternativa seleccionada. - Programas y proyectos identificados y planificados, Responsables, participantes, plazos, presupuesto y fuentes de financiación determinados.
- 5) Diseño de indicadores para el monitoreo, seguimiento y evaluación. - Sistema de indicadores establecido (permitirá revisar y ajustar la planificación durante la ejecución).
- 6) Validación del Plan. - Procesos participativos que legitimen el Plan implementados

## **Metodología.**

Las técnicas utilizadas dentro de este trabajo de investigación tienen un enfoque cualitativo y cuantitativo.

Para la recopilación de la información del enfoque cuantitativo se realizó mediante el tipo de investigación no experimental; se aplicó la técnica de encuestas a actores sociales y población en general de cada una de las parroquias perteneciente al cantón Sígsig, en donde se recolectó información de temas de planificación territorial con énfasis en los ámbitos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

En el enfoque cualitativo se aplicó el análisis bibliográfico de fuentes secundarias y terciarias, de los mismos se obtuvo información sobre las variables; número de proyectos y montos ejecutados, dentro del periodo 2014-2019 de cada uno de los PDOTs Parroquiales, el objeto fue obtener los datos descriptivos de la realidad actual.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizaron métodos teóricos y empíricos como lo son: el análisis y la síntesis, el método deductivo e inductivo.

El análisis y la síntesis permite comprender y profundizar las generalidades y partes del desarrollo local, en donde se podrán verificar, sus variables y factores determinantes; para después integrarlas y determinar las particularidades que se derivan de su funcionamiento dentro del desarrollo local y luego proceder a organizar la información significativa según criterios preestablecidos adecuados a un propósito.

El método deductivo e inductivo permitirá comprender las generalidades teóricas del desarrollo local sostenible, también se realizará el estudio de la realidad de la implementación de los PDOTs y el diseño de una metodología que posteriormente se podría generalizar a otros territorios.

También se utilizó el método empírico que a través de la revisión de los PDOTs de cada una de las parroquias de cantón Sígsig se prioriza la información sobre el cumplimiento de los proyectos planteados dentro de la planificación 2014-2019.

## **Cálculo de la Muestra**

Para este caso se utilizará el muestreo probabilístico mediante muestreo por conglomerados del total de la población del cantón Sígsig, en donde se encuestará a los actores sociales y población en general de las parroquias Cuchil, Jima, Güel, Ludo, San Bartolomé y San José de Raranga.

A continuación, se detalla la población de cada una de las parroquias del cantón Sígsig según el Censo:

<b>POBLACIÓN SIGSIG 2010</b>			
<b>Unidad territorial</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
Cuchil	725	963	1688
Jima	1299	1587	2886
Güel	564	784	1348
Ludo	1494	1872	3366
San Bartolomé	1834	2267	4101
San José de Raranga	1040	1311	2351
<b>Total - cantonal</b>	<b>6956</b>	<b>8784</b>	<b>15740</b>

**Tabla 1:** Población de las parroquias del Sígsig

**Fuente:** Elaboración propia.

Para el determinar el número de la muestra se toma la siguiente formula planteada por Morales (2012).

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

<b>Variabes</b>		<b>Simbología</b>
Universo Poblacional	N	15740
Valor de probabilidad de la distribución normal	Z <sup>2</sup>	3,2761
Proporción de la población que no presenta el fenómeno	p	0,5
Proporción de la población que presenta el fenómeno	q	0,5
Margen de error	d <sup>2</sup>	0,0025
	(N-1)	15739
Numerador	NZ <sup>2</sup> pq	12891,4535
Denominador	d <sup>2</sup> (N-1) + Z <sup>2</sup> pq	40,1665
<b>Tamaño de la muestra</b>	<b>n</b>	<b>321</b>

**Tabla 2:** Formula y sus variables para el muestreo

**Fuente:** Elaboración propia.

El tamaño de la muestra es de 321 encuestas en todo el cantón Sigsig, sin embargo, esa cantidad de muestras son distribuidas nuevamente según el número de población en cada una de las comunidades como se detalla a en la siguiente tabla:

<b>Determinación de la muestra por conglomerados</b>			
	<b>Población (Hab.)</b>	<b>Elementos de la muestra</b>	<b>Porcentaje de la muestra</b>
Cuchil	1688	34	11%
Jima	2886	59	18%
Güel	1348	27	9%
Ludo	3366	69	21%
San Bartolomé	4101	84	26%
San José de Raranga	2351	48	15%
<b>Total, número de encuestas</b>		<b>321</b>	<b>100%</b>

**Tabla 3:** Determinación de la muestra por conglomerados

**Fuente:** Elaboración propia.



## Recolección y procesamiento de datos

Como instrumento para la recolección de la información primaria se realizaron encuestas semiestructuradas que fueron dirigidas a los actores sociales y población en general de cada una de las parroquias del cantón Sígsig. La intención de las encuestas es obtener la percepción de la población, mediante información primordial y confiable para determinar los efectos de la implementación de los PDOT en el desarrollo local en las parroquias del Cantón Sígsig en el periodo de 2014-2019.

El cuestionario establecido para las encuestas se encuentra estructurado en seis secciones, en cada una de ellas se plantean preguntas semiestructuradas con el fin de obtener la siguiente información:

Contenido	Tema de información
Sección 1	Planificación Territorial
Sección 2	Desarrollo Social
Sección 3	Desarrollo Económico
Sección 4	Desarrollo Ambiental
Sección 5	Desarrollo Institucional
Sección 6	Información del encuestado

**Tabla 4:** Contenido de los cuestionarios

**Fuente:** Elaboración propia.

La recolección de información secundaria se analizó los PDOT Parroquiales y las rendiciones de cuentas de cada año de administración correspondiente al periodo 2014-2019 en donde se verificó si se ha dado cumplimiento a cada uno de los proyectos planteados; este proceso se lo realizó en cada una de las parroquias del cantón Sígsig.

A más de la información primaria, el análisis de la información secundaria permite contrarrestar la información obtenida y la percepción existente en la población, para el efecto se ha revisado los planes, programas y proyectos planteados en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial 2014 - 2019, se ha recopilado la información presentada por cada uno de los Gobiernos parroquiales dentro del marco de la Ley de Participación Ciudadana y Control social establecidos en su art. 88 referente a la obligatoriedad de la rendición de cuentas; y, también de los nuevos procesos de la formulación de la actualización de la Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020.

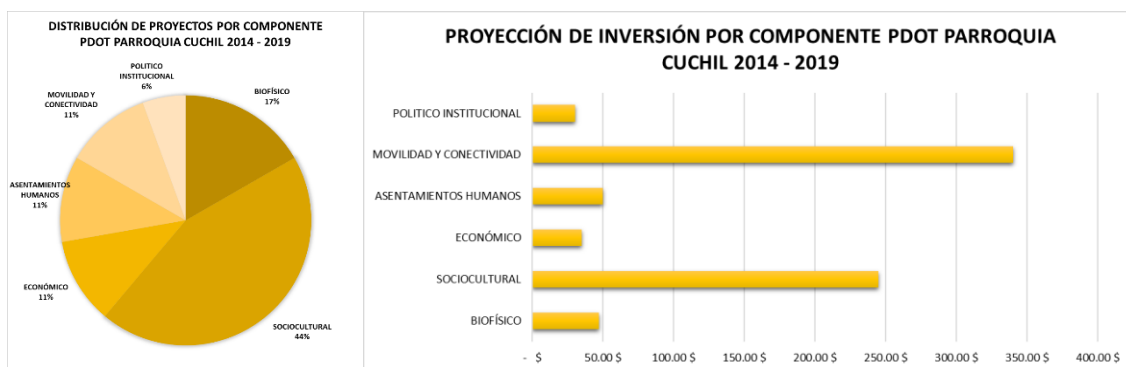
A partir de la metodología planteada en este acápite se puede recalcar que la planificación y el desarrollo territorial van estrechamente ligados más con las políticas públicas implementadas por sus gobernantes que con el empoderamiento de la sociedad civil dentro de los procesos participativos y de planificación. Los resultados obtenidos del análisis tendrán un alcance descriptivo.

**Resultados.**

Esta investigación parte de un análisis de los PDOT de cada parroquia, mismo que contiene elementos importantes establecidos dentro de la Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados emitidas por SENPLADES correspondientes para la elaboración de la Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el periodo administrativo 2014 – 2019, se establece tres componentes, el diagnóstico, propuesta y modelo de Gestión, y estos a su vez contienen seis componentes de análisis: biofísico; socio-cultural; económico; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; político – institucional y participación ciudadana.

En la construcción de la propuesta de desarrollo se debe incluir acápites en los cuales se defina una visión de desarrollo y objetivos estratégicos por componente vinculados a los problemas y potencialidades priorizados evidenciados en la etapa del diagnóstico a una o más problemáticas/oportunidades, que provendrán del análisis por componentes realizado en la fase de diagnóstico; con su respectiva identificación y priorización, mientras que en el modelo de gestión se establece la matriz de programas y proyectos, siendo estos últimos parte medular de nuestro estudio.

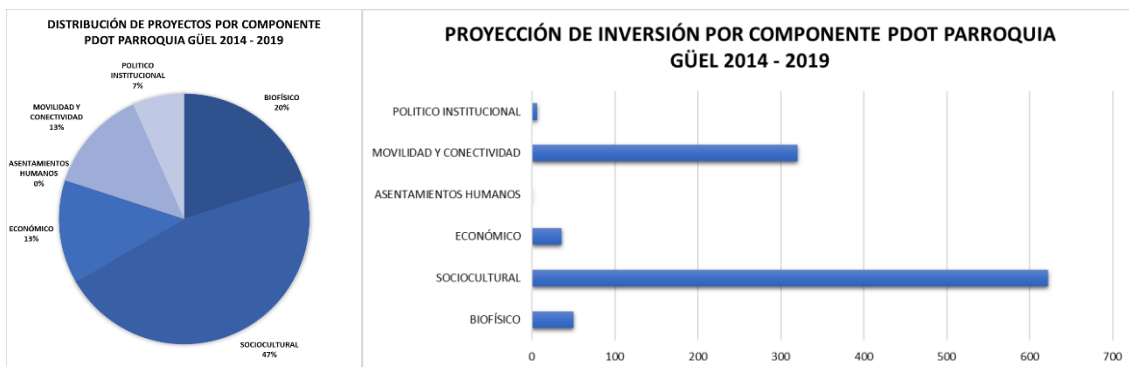
Es así que, en los PDOTs Parroquiales del cantón Sígsig se ha identificado cuales son los planes, programas o proyectos de acuerdo a los componentes, al igual que los presupuestos en miles de dólares que se propone para satisfacer las necesidades identificadas.



**Gráfico 1:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia Cuchil

**Fuente:** Elaboración propia.

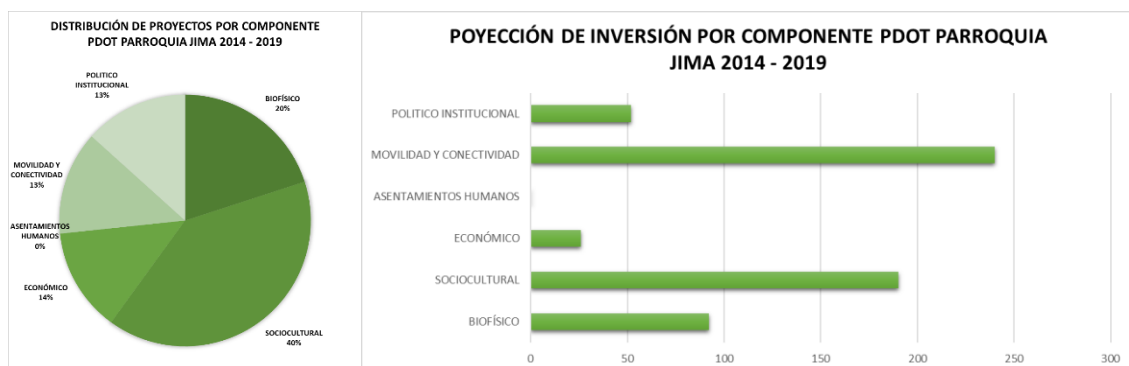
En la parroquia Cuchil, el número de proyectos se encuentran en el componente sociocultural con un 44 % de total de proyectos seguido muy detrás por el componente biofísico con un 17%. Sin embargo, dentro de la inversión planificada, el componente de movilidad y conectividad concentra la mayor parte de la inversión del presupuesto seguido del componente socio cultural y muy por detrás el componente biofísico.



**Gráfico 2:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia Güel

**Fuente:** Elaboración propia.

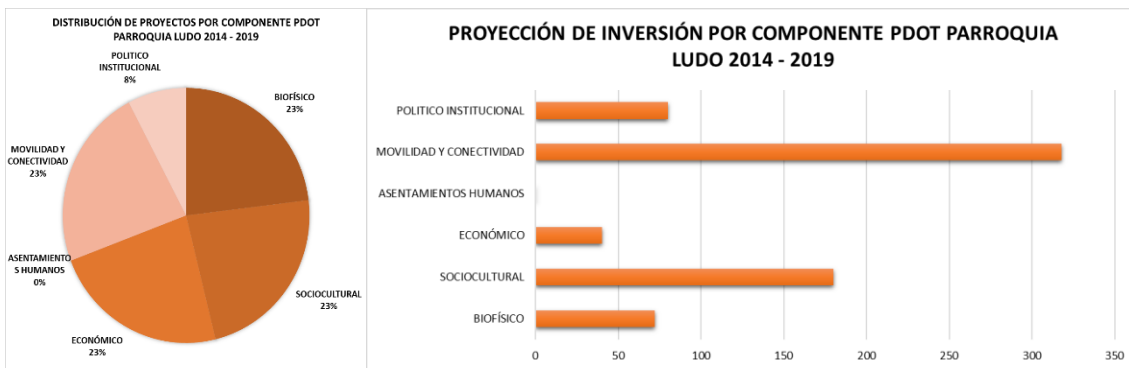
En la parroquia Güel, los proyectos mayormente se encuentran en el componente socio cultural con un 47 % seguido por el componente biofísico con un 20%. A diferencia del análisis correspondiente a la parroquia anterior, esta vez es consecuente con la inversión planificada, sin embargo, en segundo lugar, no se encuentra el componente biofísico, sino el componente de movilidad y conectividad.



**Gráfico 3:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia Jima

**Fuente:** Elaboración propia.

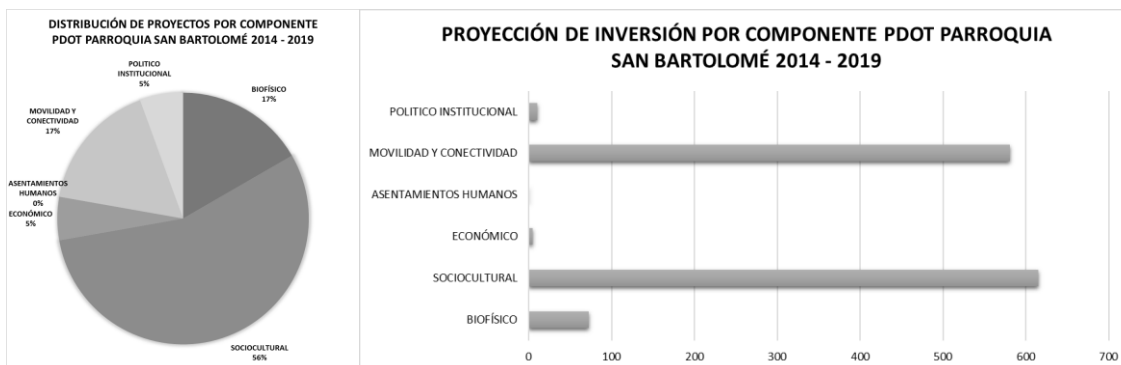
Un caso parecido a la parroquia Cuchil se puede evidenciar en la parroquia Jima, en la cual el mayor número de proyectos se encuentra en el componente sociocultural, sin embargo, la mayor inversión se encuentra en el componente de Movilidad y conectividad.



**Gráfico 4:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia Ludo

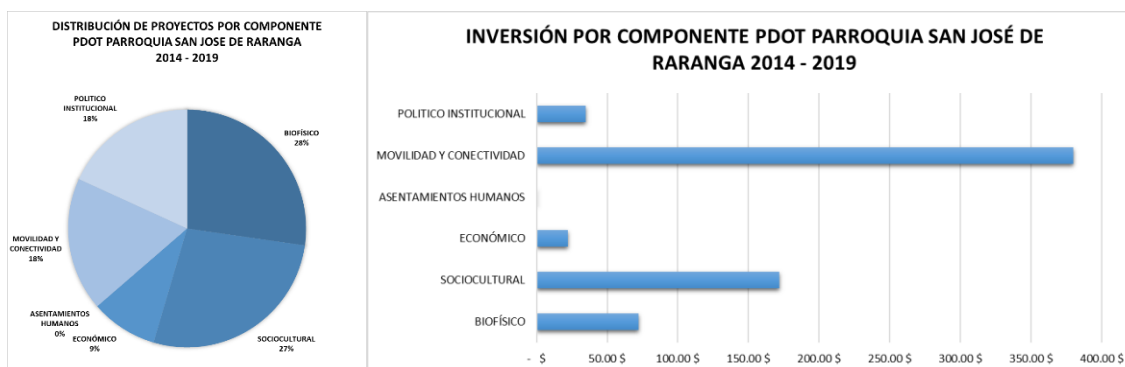
**Fuente:** Elaboración propia.

Una distribución un tanto más equitativo en función de proyectos se puede evidenciar en la parroquia Ludo, en la cual, el componente Socio cultural; Biofísico; Económico productivo; y, Movilidad y conectividad tienen un número igual de proyectos con el 23 % cada uno, seguidos por un 8% del componente político institucional y un 0% del componente de Asentamientos humanos. Empero, al igual que las otras parroquias, esta equidad marcada en el número de proyectos es completamente distinta en función de inversión presupuestaria, en el cual, el componente de Movilidad y conectividad prácticamente duplica al componente Socio cultural y cuadruplica a componentes como el Biofísico y el Político institucional.



**Gráfico 5:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia San Bartolomé  
**Fuente:** Elaboración propia.

La tendencia en la generación de un mayor número de proyectos se repite en la parroquia San Bartolomé, en la cual el componente socio cultural alcanza un 56 % de porcentaje total, seguido muy de lejos por el componente Biofísico, lo cual es completamente contradictorio tratándose de inversión, puesto que el componente de socio cultural y el componente de Movilidad y conectividad comparten la mayor inversión del presupuesto.



**Gráfico 6:** Distribución e inversión de proyectos PDOT 2014-2019 Parroquia San José de Raranga  
**Fuente:** Elaboración propia.

En la parroquia San José de Raranga es la única de todas en las que el mayor número de proyectos se encuentran en el componente Biofísico, quien apenas con la mínima diferencia supera al componente Socio Cultural, pero, al igual estos porcentajes son

contrarrestado con el análisis financiero, puesto que el componente de Movilidad y Conectividad concentra una elevada inversión en comparación con otros componentes.

Cabe indicar que dentro del estudio se han incluido únicamente los proyectos, cuya inversión sea realizada por el GAD parroquial y a su vez, que tenga competencia para su cumplimiento, descartándose proyectos de gestión, lo que provocó que dentro del componente de Asentamientos humanos se tenga un valor de cero, ya que la mayoría de proyectos propuestos en los PDOTs correspondan a gestión de agua potable y alcantarillado siendo esta competencia exclusiva del GAD Cantonal (COOTAD Art. 55).

### Inversión presupuestaria, proyectada y ejecutada

En el siguiente análisis comparativo sobre la inversión presupuestaria proyectada en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la reportada en las páginas oficiales de los GADs parroquiales como parte de la rendición de cuentas de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social podemos observar que, en todas las parroquias se parte de una planificación inicial con presupuestos referenciales de inversión, variando cada uno de ellos de acuerdo a su presupuesto como GADs, y también a las problemáticas y potencialidades de cada uno de sus territorios.

PARROQUIA	INVERSIÓN	BIOFÍSICO	SOCIO CULTURAL	ECONOMICO PRODUCTIVO	ASENTAMIENTO S HUMANOS	MOVILIDAD, CONECTIVIDAD	POLÍTICO INSTITUCIONAL
Cuchil	Proyectado	47	245	35	50	340	30
	Ejecutado	0.00	269.00	28.11	41.29	243.89	10.91
		0%	110%	80%	83%	72%	36%
Güel	Proyectado	49.7	622	36	0	320	6
	Ejecutado	37.11	697.17	0	0	339.89	0
		75%	112%	0%	0%	106%	0%
Jima*	Proyectado	92	190	26	0	240	52
	Ejecutado	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-
Ludo	Proyectado	72	180	40	0	318	80
	Ejecutado	200.19	302.71	36.3	0	170.76	0
		278%	168%	91%	0%	54%	0%
San Bartolomé	Proyectado	72	615	5	0.00	581	10
	Ejecutado	1	41.23	0.55	16.41	59.35	17.96
		1%	7%	11%	-	10%	180%
San José de Raranga	Proyectado	72	172	22	0.00	380	35
	Ejecutado	279.8	80.04	6.28	21.65	279.35	13.38
		389%	47%	29%	-	74%	38%

**Tabla 5:** Inversión presupuestaria, proyectada y ejecutada periodo 2014 - 2019

**Fuente:** Elaboración propia.

Nota 1. Las cifras se encuentran en miles de dólares.

Nota 2. La parroquia Jima no cuenta con información publicada en su página web.

### Análisis de cumplimiento PDOTs 2020

La Guía para formulación/actualización del plan de desarrollo y ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial correspondiente al periodo 2019 – 2023 establece la obligatoriedad de realizar un análisis del cumplimiento del PDOT vigente, es decir del correspondiente al periodo 2014-2019, y su principal propósito es identificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos propuestos, así mismo indicar qué no se cumplió y por qué no se cumplió identificando factores internos y externos, considerando criterios

administrativos, financieros, de gestión o, por el contrario, de falta de articulación y coordinación en el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.

Una vez realizado el análisis del PDOT vigente (2015-2019) referente a la matriz de cumplimiento de los planes, programas y proyectos de las parroquias del cantón Sígig, se puede evidenciar que, al igual que lo ocurrido en el análisis de la inversión del presupuesto dentro de los procesos de rendición de cuentas, los GADs muestran una eficiencia extremadamente disminuida en el cumplimiento de sus propuestas.

PARROQUIA	PROYECTOS	CUMPLIDOS	NO CUMPLIDOS	EFICIENCIA
Cuchil	25	12	13	48%
Güel	22	20	2	91%
Jima	27	12	15	44%
Ludo	27	10	17	37%
San Bartolomé	29	13	16	45%
San José de Raranga	24	4	20	17%

**Tabla 6:** Análisis de cumplimiento de proyectos PDOT periodo 2014 - 2019

**Fuente:** Elaboración propia.

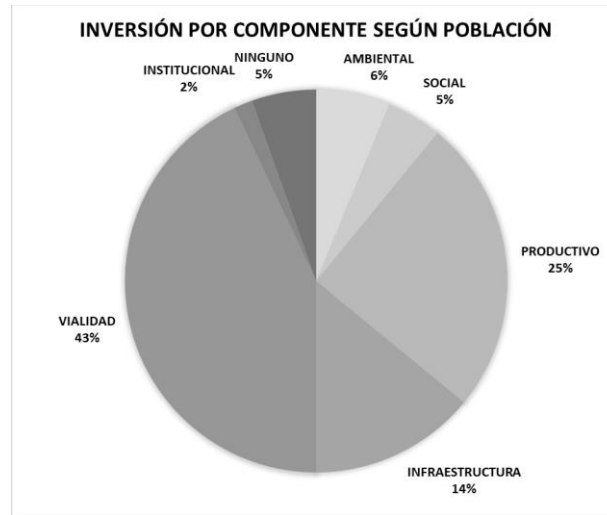
De la tabla 6, se rescata el cumplimiento de los programas/proyectos propuestos por el GAD parroquial de Güel, quien alcanza una eficiencia en el cumplimiento del 91%, es decir, de sus 22 programas/proyectos propuestos, apenas 2 no se pudieron ejecutar por situaciones diversas, sin embargo, llama la atención el deficiente cumplimiento de programas/proyectos por parte de los otros Gobiernos Parroquiales, quienes no superan el 50 % de cumplimiento, siendo la parroquia San José de Raranga quien tiene el peor índice de cumplimiento puesto que, de los 24 programas/proyectos propuestos, apenas se han cumplido 4 de ellos dentro del periodo administrativo 2014 – 2019.

### Percepción Ciudadana

La planificación territorial, extraída de los textos y aplicada en el territorio, dentro las parroquias del Cantón Sígig, difiere mucho de lo expuesto en cualquier teoría, guía o normativa, puesto que, en un levantamiento de información realizado a los habitantes de las 6 parroquias, se evidencia un desconocimiento sobre lo que son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, puesto que, apenas el 29 % de la muestra conoce de que se trata los PDOTS, siendo la parroquia Jima con un 88% de los encuestados quienes manifiesta el mayor desconocimiento, mientras que, en contraposición, en la parroquia San Bartolomé el 38 % de los encuestados conoce o sabe de qué se trata y para qué sirve la Planificación territorial implementada en los PDOTS.

Si bien, el 7 % de la población indica que se realiza una inversión planificada en cierta medida, sin embargo, el 80 % de los mismo no ha participado en los procesos de planificación y un 53% de la población conoce de la implementación de los proyectos una vez ejecutados, concentrándose los proyectos, según la población, en el ámbito de vialidad con una 43 %, ámbito productivo con un 25 %, infraestructura con un 14 %, el

componente ambiental con un 6%, y muy por debajo de lo planificado (corroborando que no existe cumplimiento), el componente social que apenas llega a un 5% igualado con el mismo porcentaje de aquellos que opinan que no se evidencia inversión; por último, con un 2% se encuentra la inversión en el componente político institucional. Llama la atención que el 88% de los encuestados dicen no ser beneficiarios directos de estos proyectos, exceptuando casos claros como el de la vialidad, en el que han manifestado que es un beneficio colectivo.



**Gráfico 7:** Inversión por componentes a nivel cantonal según percepción de la población.

**Fuente:** Elaboración propia.

A nivel general, el 58% de los encuestados opina que la administración correspondiente al periodo 2014-2019 ha sido regular, resaltando la parroquia Güel con un 67% de la población quien califica la administración anterior como Buena, mientras que entre las peor calificadas con altos porcentajes esta Ludo y Jima con un 100% y un 75 % respectivamente. Estos porcentajes tienen relación directa con lo expuesto anteriormente con los índices de cumplimiento y reportes de ejecución de proyectos. La mala planificación (36%) y la falta de presupuesto (33%) serían las principales causas para que dentro de cada territorio no se hayan podido cumplir con la ejecución d ellos proyectos planteados.

En el componente social, marcando una leve diferencia con un 54 % de la población encuestada opina que ha existido un desarrollo social en sus parroquias, sin embargo, catalogan que este desarrollo está más ligado a aspectos culturales y tecnológicos que ha permitido la conexión, a más de un sentimiento de empatía con el prójimo, sobre todo el último año relacionados a temas con la pandemia, y esto es evidente puesto que este mismo grupo de personas opina en un 80 % que se han mantenido igual, incluso el 15 % indica que en algunas partes, la organización social como tal ha disminuido a tal punto que un 46% de los encuestados desconocía la existencia de organizaciones sociales en sus parroquias y el 54 % restante indica que estas son mayoritariamente organizaciones de agua, las cuales generan obligación de asociación e incluso personería jurídica para poder brindar los servicios requeridos, habiendo prácticamente desaparecido las organizaciones

promuevas, organizaciones barriales, organizaciones culturales, entre otras que permiten una interrelación comunitaria y una cohesión social entre sus habitantes. Sobresale dentro de este acápite los grupos de atención prioritaria, a los cuales por ley de acuerdo al artículo 249 del COOTAD, se deberá asignar al menos el 10 % del presupuesto para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales y que de acuerdo a los encuestados se cumple en un 66% con estos procedimientos.

En el componente económico, el 58 % de la población encuestada concluye que no existe un desarrollo económico y el 42 % que afirma que si ha existido indica que es por el actuar y trabajo de cada uno de sus habitantes más no por la generación de proyectos de índole económica en el territorio, de los cuales, el 73 % desconoce la existencia de proyectos, mientras que el 23 % que tiene conocimiento, considera que no son eficaces y que no mejoran su economía. De acuerdo con los encuestados, el 82 % de ellos se dedica a actividades primarias como la agricultura o la ganadería mayormente, siendo estas actividades unas de las menos remuneradas, a esto se suma la casi nula implementación de proyectos por parte de los diferentes GADs parroquiales en este ámbito, el bajo costo para la compra de la leche, migración y otros parámetros que han impedido que se genere un desarrollo económico propio de una planificación estratégica.

En el componente ambiental si bien un 68% de los encuestados cree que hay una mayor cultura por la conservación del medio ambiente (agua, aire, suelo, flora, fauna), esto no se ve reflejado en los procesos de cuidado, puesto que el 77 % de esa misma muestra poblacional cree que el cuidado ambiental se mantiene igual e incluso ha disminuido, pese a que el 71 % de los encuestados conoce que se han ejecutado proyectos ambientales, sin embargo, estos proyectos no son parte de la planificación realizada por el GAD parroquial, más bien son instituciones como el MAAE que implementa proyectos no solo de protección, sino de concientización en los habitantes.

Dentro del ámbito político institucional, un 84 % de los encuestados desconoce la existencia de proyectos para el desarrollo institucional y mucho peor, desconoce completamente los presupuestos que existen en los GADs y su utilización, un 79 % de los encuestados considera que estos presupuestos no son bien utilizados y en un 55% atribuyen a que el gasto público dentro de la administración 2014 – 2019 fue invertido a conveniencia política y no dentro de un análisis de necesidades. Finalmente se consultó si consideran que la administración anterior había cumplido con su plan de trabajo, a lo que un 86 % de la población considera que no lo hizo, incluso en Cuchil, Jima y Ludo, el 100 % de los encuestados considera de no hubo cumplimiento, por otra parte se preguntó si creen que la nueva administración lograría cumplir sus propuestas, un 33 % de los encuestados entre resignación y esperanza creen que se puede realizar una inversión planificada y que cumpla con sus objetivos y metas para un desarrollo en sus territorios.

### **Conclusiones.**

- La planificación territorial en el Ecuador son procesos de cumplimiento obligatorio de acuerdo a la normativa nacional vigente, sin embargo, pese a que



su formulación establece que debe ser consensuada, participativa e incluyente, la verdad es que, dentro de la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquiales analizados, la participación de la población es mínima y esto se evidencia en los altos niveles de desconocimiento de los habitantes sobre dichos procesos.

- La elaboración de la planificación responde a factores endógenos propios de cada territorio; problemas y potencialidades que atañen a la población y sus actividades sociales, económicas ambientales, acceso a equipamientos, vialidad y aquellos relacionados con actividades políticas y administrativas. Esta planificación está enmarcada en los PDOTs correspondientes al periodo administrativo 2014-2019, de los cuales podemos evidenciar, entre varias características, que mayor número de proyectos propuestos por componente no garantiza mayor inversión en el territorio y a su vez no garantiza su ejecución. En un análisis sobre la inversión, es evidente que los proyectos planteados no han sido ejecutados en la gran mayoría, lo que es confirmado por tres aspectos, no existe inversión relacionada en el territorio para su ejecución; de acuerdo al análisis de cumplimiento parte de los PDOTs correspondientes al periodo 2019-2023, estos proyectos constan en rojo por su no ejecución o su ejecución parcial; y, la población ratifica que no existe mayor inversión en el territorio.
- El desarrollo puede ser interpretado de varias maneras, dependiendo su ámbito y los beneficios existentes, a criterio de los habitantes de las seis parroquias del cantón Sigsig (Cuchil, Güel, Jima, Ludo, San Bartolomé y San José de Raranga), el desarrollo en cada una de sus parroquias ha sido mínimo. Dentro del ámbito ambiental los programas de protección corresponden a niveles de gobierno superiores como el MAAE o el Gobierno Provincial, sin embargo, estos no han satisfecho las demandas de la población puesto que consideran que no se ha logrado mejorar las condiciones ambientales existentes considerándolas que se han mantenido igual que en administraciones anteriores.
- Dentro del ámbito social, pese que se ha realizado grandes inversiones en estos componentes, la tónica que evidencian los habitantes es que no existe desarrollo social, En el ámbito económico, la inversión en proyectos productivos es mínima y esto se refleja en la desconformidad de la población. En el ámbito político institucional de los pocos proyectos propuestos, casi nada se ha realizado.
- Una característica similar comparte cada una de las parroquias producto de este análisis, y es que, si bien se ha realizado inversiones en el territorio y que se confirman con la rendición de cuentas, sin embargo, estas inversiones no fueron acordes a la planificación territorial instituida y aprobada al inicio de gestión administrativa, por lo que una serie de interrogantes se desprenden del presente análisis. ¿En verdad tiene efecto la planificación territorial? ¿Son consideradas las necesidades de los habitantes y a su vez estas vinculadas a las competencias y propuestas realizadas por sus gobernantes?
- Aparentemente la planificación territorial parroquial, en algunos casos, se la realiza como una obligación instituida y no como un instrumento que permita

organizar el territorio desde los diferentes niveles organizativos en pro del desarrollo y para beneficio de sus habitantes.

- Con lo antes expuesto se define que es imperativo el poder realizar un seguimiento exhaustivo, efectivo y real del cumplimiento de metas y objetivos planteados en la Planificación Territorial, así como la importancia de establecer en el proceso de formulación de los PDOTs, cuáles son los roles que juegan las administraciones dentro del modelo de gestión de la planificación, para que de esta manera se permita mejorar la gobernanza, implementar los planes, programas y proyectos planteados y sobre todo que el desarrollo local se evidencia como efecto de una planificación eficiente.

### Referencias bibliográficas.

- Ahumada, J. (2013). *Fundamentos de la teoría de planificación* 1–33.
- Arocena, J. (1995). Capítulo I. *¿Cómo Definir Desarrollo Local? El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*, 1–3.
- Arthur C.J. van Leeuwen. (2001). *Ordenamiento Territorial: Un Proceso Participativo, Sostenible y de Democratización*.
- Asamblea Nacional. (2010). *Segundo Suplemento Asamblea Nacional Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Públicas Contenido Presidencia De La República*. 1–57.
- Carpio, J. (2001). *Desarrollo local en los espacios rurales. Polis: Revista de La Universidad Bolivariana*, 1(2), 15.
- Carvajal Arizaldo. (2011). *Desarrollo Local Manual Básico para Agentes de Desarrollo local y otros Actores. Enfoques y Modelos de Desarrollo*, 235.
- COOTAD, C. O. O. T. A. D. (2010). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización COOTAD*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-Oct-2010, 2, 174. Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización COOTAD
- Delgadillo, J. (2006). *Dimensiones Territoriales Del Desarrollo Rural en América Latina*. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37, 97–120.
- Guinjoan, E., Badia, A., & Tulla, A. F. (2016). *The new paradigm of rural development. Theoretical considerations and reconceptualization using the “rural web.”* *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2016(71), 179–204.
- Gutiérrez, A. & Sánchez, M. (2008). Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo. *Planeación Para El Desarrollo Integral Del Territorio*. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 11–28.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, U. y G. de S. (2016). Registro Oficial No. SAN-2016-1196.

Massiris Á. (2008). *Gestión del ordenamiento territorial en América Latina*. Proyección, 1.

Paruelo, J., Jobbágy, E., Laterra, P., Dieguez, H., García, A., & Panizza, A. (2014). Ordenamiento Territorial Rural: Conceptos, Métodos y Experiencias. In *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>

Quiñones, A. et al., (2016). *Manuales sobre cooperación y desarrollo humano, pobreza y desigualdades* (Issue June).

Quiñonez, et al. (2016). *Manuales sobre cooperación y desarrollo Desarrollo humano , pobreza y desigualdades* Sergio Tezanos Vázquez ( Coordinador ) (Issue June).

República de Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Registro Oficial, 449.

Sandoval, C. (1958). *Desarrollo territorial - Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. In Naciones Unidas - Santiago de Chile (Vol. 73, Issue 3).

Senplades. (2010). *Descubra quienes somos y que hacemos*. Senplades Secretaría Nacional De Planificación y Desarrollo, 8.

Sosa, M. (2012). *Cómo entender el territorio*. In *Editorial Cara Parens - Universidad Rafael Landívar* (1a ed., p. 146).

Vachon, B. 2002. *El Desarrollo Local Teoría y Práctica. Reintroducir lo Humano en la Lógica del Desarrollo*. Ediciones Trea, S.L. Gijón, España.

**PARA CITAR EL ARTÍCULO INDEXADO.**

Chiriboga Altamirano, L. W., Avila Calle, M. B., & Castillo Ortega, Y. (2021). Análisis de la implementación de la planificación territorial parroquial en el cantón Sigsig, provincia del Azuay. *ConcienciaDigital*, 4(2), 74-93.  
<https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v4i2.1628>



El artículo que se publica es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Conciencia Digital**.

El artículo queda en propiedad de la revista y, por tanto, su publicación parcial y/o total en otro medio tiene que ser autorizado por el director de la **Revista Conciencia Digital**.

