

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la planificación de proyectos de obras públicas del cantón Salinas, año 2021

The development and territorial planning plan and the planning of public works projects of the Salinas, 2021

José Julio Jiménez-Espinoza¹
Universidad Estatal Península de Santa Elena - Ecuador
jjuliojimenez12@gmail.com

Juan Carlos Olives-Maldonado²
Universidad Estatal Península de Santa Elena - Ecuador
jolives@upse.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2022.4-1.1174

V7-N4-1 (ago) 2022, pp. 96-109 | Recibido: 25 de mayo de 2022 - Aceptado: 22 de junio de 2022 (2 ronda rev.)
Edición especial

1 Obtuvo una Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Estatal Península de Santa Elena. Actualmente, se encuentra cursando una Maestría en Administración Pública en el Instituto de Postgrado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena. Hizo un trabajo de investigación sobre “La ética profesional y la administración de contratos de obra pública”, previa a la titulación de Licenciado en Administración Pública. Fue parte del equipo técnico que elaboró el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Salinas, periodos 2014-2019 y 2020-2024

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8927-9770>

2 Economista, Magister en Finanzas y Proyectos Corporativos, Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Docente universitario titular de tercer y cuarto nivel y director de proyectos de investigación.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8710-1995>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

En los últimos años, se ha experimentado una adecuada evolución de los modelos de planificación en los territorios. Se hace evidente los cambios metodológicos, a través de la incorporación de instrumentos de participación ciudadana y del contexto de emergencias sanitarias que se vive en la actualidad. Es por ello, que las necesidades de los territorios, como en el caso de obras públicas, resulta significativa y factible, siempre y cuando esté acorde con las necesidades de la población y de su crecimiento. La existencia de obras en infraestructura, potencializa el desarrollo social y económico de los territorios, es por ello que su demanda, debe estar planificada, ser participativa y financiada eficientemente. En este contexto, es fundamental que en los procesos de planificación territorial se especifiquen lineamientos que permitan que las obras públicas resulten eficientes y sostenibles, en este caso, en el cantón Salinas. La metodología aplicada resulta ser descriptivo y correlacional. Se aplicó la técnica de la encuesta basada en las dimensiones de las variables de estudio, y evaluada a través de su consistencia interna. La muestra de estudio fueron los ciudadanos del cantón, cuya representatividad se deriva de la selección entre todos los barrios de esta jurisdicción. El principal resultado fue la relación directa (positiva) entre las variables plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la planificación, lo cual permitió validar estadísticamente como se debe planificar la obra pública para que resulten eficientes y sostenibles dentro de los procesos de ordenamiento territorial del cantón.

Palabras clave: planes de ordenamiento territorial; planificación; correlación de variables; fiabilidad de instrumentos y obra pública.

ABSTRACT

In recent years, there has been an adequate evolution of planning models in the territories. The methodological changes are evident, through the incorporation of citizen participation instruments and the context of health emergencies that are currently experienced. For this reason, the needs of the territories, as in the case of public works, are significant and feasible, as long as they are consistent with the needs of the population and its growth. The existence of infrastructure works potentiates the social and economic development of the territories, which is why their demand must be planned, participatory and efficiently financed. In this context, it is essential that territorial planning processes specify guidelines that allow public works to be efficient and sustainable, in this case, in the Salinas canton. The applied methodology turns out to be descriptive and correlational. The survey technique was applied based on the dimensions of the study variables, and evaluated through its internal consistency. The study sample was the citizens of the canton, whose representativeness is derived from the selection among all the neighborhoods of this jurisdiction. The main result was the direct (positive) relationship between the variables territorial planning and development plan and planning, which allowed statistically validating how public works should be planned so that they are efficient and sustainable within the land use planning processes of the canton.

Keywords: territorial planning and development plan; planning; correlation of variables; reliability of instruments and public works

Introducción

Es evidente que, en las últimas décadas, los procesos de planificación han evolucionado, tanto en su contexto como en su metodología. Ya no se piensa en la planificación como procesos lineales, sino procesos cíclicos, donde la corrección de errores para cumplir con los objetivos propuestos, es lo fundamental. El enfoque de la planificación resulta ser participativa y de igualdad de oportunidades para quienes son partícipes de sus beneficios, donde los procesos de evaluación es ese componente que aporta con el vínculo estratégico en todas sus fases. (Álvarez, 2002)

En algunas regiones de Latinoamérica, los procesos de planificación al nivel territorial, desde su misma construcción no resultan ser eficientes, pues la ausencia de información en los procesos como diagnósticos, no le permiten ser la solución correcta, sino parcial de los problemas detectados en un territorio o jurisdicción.

La planificación en los procesos territoriales, debe ser ese instrumento que promueva el desarrollo y formule un correcto ordenamiento territorial. Es por ello, que debe estar presente en todos los niveles de gobierno, donde se toman decisiones con base a las competencias territoriales que posean, y con ello, fomentar su desarrollo.

En la mayoría de los casos, desde la carta magna de los estados, se muestran los instrumentos para cumplir con un adecuado desarrollo y crecimiento, es allí donde todos los procesos de planificación se fundamentan tanto en el intervencionismo, a través de la formulación de programas y proyectos, y con el desarrollo, mediante las condiciones que vuelvan a estos sostenibles a través del tiempo. (Rufián, 1993)

Existen varias condiciones que se deben tomar en cuenta en los procesos de planificación vinculantes con el plan de desarrollo, siendo estos complejos en el sentido de la mixtura que involucra. Por ejemplo, las diferentes interacciones entre los componentes, físicos, sociales, económicos, ambientales, y políticos, vistos desde la población a los diferentes niveles de gobierno, lo tornan poco creíble, o al menos

lo condiciona bajo la gestión de estos últimos, ya que la poca credibilidad puede generar incentivos negativos que eviten que los procesos de participación ciudadana se den con total normalidad, y por ende reduzca el desarrollo local. (Salguero, 2012)

Los planes de ordenamiento territorial, son aquellos instrumentos que bosquejan el camino al desarrollo de los territorios. Donde su construcción debe partir de un correcto diagnóstico, participativo y estratégico, para que se formulen los programas y proyectos que resuelvan las problemáticas existentes y se potencialicen las fortalezas de los territorios. Mientras no se den los escenarios correctos, la gestión que puedan realizar los diferentes niveles de gobierno resultarían en no ser eficientes, y por ende no aprovechar los limitados recursos con los que se cuenta.

No solo basta con la conexión entre la población y los niveles de gobierno para que se dé una adecuada planificación en los planes de ordenamiento territorial, también se debe tomar en cuenta que, dentro de las instituciones de gobierno, no se desarrollen actividades que no formen parte de este plan. Si bien es cierto, los procesos de planificación pueden ser cíclico y no lineales, y que en el camino se pueden incorporar actividades a la planificación con el fin de cumplir los objetivos, en las últimas décadas, es una práctica común solo elaborarlo y presentarlo a las entidades de control, y por ende tomar otro camino para la gestión, por ejemplo, de obra pública, en los territorios.

Bajo este aspecto, por ejemplo, resulta un componente significativo el realizar obra pública dentro de los territorios, pues es aquella infraestructura que promueven los gobiernos para su uso común y goce de la ciudadanía. Este comprende obras en edificios, carreteras, parterres, alcantarillado, excavaciones, entre otros. Elementos que resultan ser fundamentales en los procesos de crecimiento y desarrollo de la población. Es además un componente clave y muy significativo en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno que, basado en sus competencias, se pueden gestionar o construir este tipo de infraestructuras para mejorar la

calidad de vida en los territorios.

Planificar una adecuada gestión en obra pública puede, en los actuales momentos de pandemia y post pandemia, ser un importante elemento para la reactivación económica, pues genera empleo directo, indirecto y que, asociado a los diferentes componentes del ordenamiento territorial, resultan estimulantes para las economías deprimidas de los últimos años. Incentiva el turismo, mejora el acceso a poblados, mejora los procesos de salud, el hábitat entre la interfaz de lo urbano y rural, procesos de educación, entre otros. Es por ello, que este tipo de gestión, construcción e implementación debe ser planificada e incorporada estratégicamente en cada una de las fases de la construcción del ordenamiento territorial.

El cantón Salinas, está situada en la provincia de Santa Elena, ubicada al sur de la región costa del país. Tiene aproximadamente 68,675 habitantes según el Censo de Población y Vivienda INEC (2010), pero bajo una proyección de esta institución, es actualmente un aproximado de 94.590 habitantes. De acuerdo con el PDOT (2020), el cantón destaca en la región por sus principales actividades económicas, los cuales son el turismo, la industria pesquera, acuicultura y el comercio.

Durante la pandemia, Salinas fue uno de los cantones donde más se registraron problemas dada la restricción de sus principales actividades económicas. El limitado acceso a sus playas, al comercio, a la actividad gastronómica, provocó pérdidas considerables.

Es por ello, que resulta importante, en un escenario post pandémico, que exista una adecuada planificación en todos los aspectos relacionados al ordenamiento territorial, pues solo así se puede garantizar un retorno eficiente y significativo a la normalidad, en donde, garantizar un adecuado acceso a proyectos de infraestructura, resultaría favorable para contribuir a una adecuada reactivación económica.

Bajo este contexto es indispensable desarrollar, un estudio de enfoque cuantitativo, sobre las consideraciones y lineamientos

que deben existir para que los procesos de planificación del ordenamiento territorial incorporen eficientemente proyectos de obras públicas en todo el cantón, partiendo siempre de la casuística de la población, sus necesidades y requerimientos.

En algunos estudios, como el caso de Banister & Berechman (2000), mencionan que resultan importantes las obras en infraestructura para la sociedad beneficiaria siempre y cuando se logre entender su ordenamiento en relación espacial y territorial. Esto evidencia claramente, que no es necesario construir por impulso, sino más bien realizarlo de manera planificada y representativa en los territorios.

Es prioridad de los diferentes niveles de gobierno, planificar adecuadamente las obras en infraestructura, para el acceso igualitario de la población y de los territorios, pues de ello depende si existen beneficiarios o no en estos, por lo que se debe considerar los fundamentos prioritarios del ordenamiento territorial, en el sentido que una inequívoca planificación en obras puede generar desigualdades y disminuir la disparidad territorial. (Vickerman, 1991)

Una de las claves fundamentales para evitar estos escenarios de desigualdad en los territorios, es, concordando con Governa (2007), la necesidad lógica de conocer el entorno, planificar los programas y gestionar de manera eficiente la solución de problemas, en este caso, la insuficiente obra pública en los territorios.

Para Rodríguez, Comtois, & Slack (2017), es fundamental la interacción de los diferentes niveles de gobierno con el hecho de formular la gestión pública en infraestructura, en donde los términos de política y planificación son términos que no deben mezclarse, pues perderían eficiencia, son elementos que se deben realizar y aplicar de manera separadas, pero bajo un mismo enfoque de intervención.

La gestión integral de intervención territorial, debe ser un escenario común dentro de los planes de ordenamiento territorial, pues Arminio Pérez (2015) sugiere que una ineficiente visión territorial entre las diferentes escalas de gobierno induciría a una reducción en

la optimización de recursos, y que una acción conjunta, resultaría un escenario más adecuado.

Uno de los elementos que se debe tomar en cuenta, según Cruz Villalón (2017), es evitar debilitar los objetivos planteados distorsionando la lógica del ordenamiento territorial como lo es la intervención planificada y prospectiva. Esto se evidencia cuando, un nuevo gobierno ingresa, cambia sus políticas, y no redefine sino más bien reinicia el plan de su predecesor. Por lo que, si se planifica el territorio, manteniendo la esencia de los anteriores objetivos, manteniendo los programas y proyectos que aun requieren ser ejecutados, mejora el escenario prospectivo del ordenamiento sin modificar la impronta del nuevo gobierno.

Pero este proceso, aunque tiene un entorno administrativo, es fundamental que, al ser focalizado bajo referencias territoriales, la eficiencia de su accionar fluctúe con la ayuda de otras ciencias. Para Gómez Mendoza, Lois González, & Nello Colom (2015), es indispensable que los geógrafos deban asumir el rol ciudadano, y, por ende, implicarse en el ordenamiento territorial para contribuir sinérgicamente al planteamiento y gestión de obra pública. Además, fomentar adecuadamente, junto con otras áreas, el desarrollo de las políticas territoriales para identificar las necesidades y prioridades de las jurisdicciones, y con ello corregir y gestionar planificaciones con carácter prospectivo.

Para Alencastro et al. (2020) es de importancia, para la elaboración de los planes de desarrollo, la identificación de fortalezas y debilidades dentro de la primera fase del documento de planificación, pues una perspectiva más real logrará desarrollar lineamientos estratégicos, incorporando detalles necesarios a la agenda pública, solventando las principales necesidades o requerimientos de la ciudadanía.

En este sentido, la planificación estratégica resulta una herramienta indispensable en los procesos de ordenamiento territorial, siempre y cuando exista un componente participativo, el cual recopile de manera eficiente los verdaderos requerimientos de la ciudadanía.

Para Zechlin (2010), la planificación desde un principio fue considerada como una de las técnicas vinculadas al desarrollo organizacional de las instituciones y de los territorios, pues manifiesta una adecuada visión de lo que se debe corregir mediante metas a cumplir en un determinado tiempo. Pero no solo se la debe formular y presentar, sino también desarrollar un sistema o modelo para el monitoreo responsable de cada una de las acciones y resultados a conseguir.

Por otro lado, Ander-Egg (2007), propone que los procesos de planificación estratégica es solo el punto de partida para establecer los objetivos que se desarrollarán, pues resulta más vinculantes con los procesos de implementación y control. Con ello, se relaciona la formulación de los programas y proyectos junto al modelo de gestión, con los cuales se cerraría el ciclo de una adecuada planificación y ordenamiento en los territorios.

Para Castellanos (2004), los procesos de planificación más que un método es un proceso, el cual vincula varias fases con determinados objetivos para lograr algo, tomando como referencia los recursos que sean necesarios. En esta referencia, se especifica como un proceso que logra descubrir la verdad de algo, para luego sistematizar los conocimientos e implementar acciones para resolver los problemas encontrados.

Conectando las referencias de planificación estratégica, con el territorio, Benabent-Fernández y Vivanco-Cruz (2021), los planes de desarrollo deben ser concebidos para una expectativa de largo plazo, mientras que el plan de ordenamiento territorial debe ser el modelo territorial a largo plazo. Pero más allá del concepto, cuando se toma como referencia los conceptos de planificación, es válido tomar los mismos detalles que garantizan que la planificación estratégica de resultados, aunque es necesario precisar, que como tal no genera un producto como un modelo territorial deseado, es solo estrategias que seguir con fundamentos teóricos, más esta competencia si la debe tener el plan de ordenamiento territorial, donde se bosqueja no solo el modelo actual sino también el deseado. En cada una de estas referencias, se

debe tener en cuenta los principios básicos de la planeación, diagnóstico, desarrollo y control.

Pero tal y como lo mencionan los autores, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo del 2016 propone una fusión de las dos planificaciones, por un lado, la del PD y el Plan de Ordenamiento Territorial, además incorporó el Plan de Uso de Gestión de Suelo (PUGS). Esto con el fin de generar un solo documento integral que se encarga de planificar, ordenar, gestionar el uso del suelo, y proponer, a través de soluciones factibles el desarrollo del territorio.

Para Poduje (2008), dentro de los procesos de ordenamiento territorial, un factor clave resultan ser los procesos de participación ciudadana. Debe existir un marco normativo donde viabilice lo referido por la comunidad en cuanto a sus necesidades, requerimientos y obra indispensable para los procesos de desarrollo. Si la participación no existe, todo lo que se desarrolle en el documento, es simple espejismo.

De acuerdo con el PD y OT (2020) del cantón Salinas, se puede evidenciar la ejecución de varios proyectos de obra pública que se relacionan específicamente con los componentes Movilidad, Energía y Conectividad, y Participación Ciudadana (Fortalecimiento Institucional).

En cuanto al primer componente, se ha ejecutado a partir del 2021 el Plan y Desarrollo, Infraestructura y Servicios Públicos, el cual abarca los siguientes programas:

- Estudio de servicios públicos; con un presupuesto asignado de 300,000.00 dólares americanos.
- Mejoramiento vial; con un total presupuestado de 5,100,000.00 dólares americanos.
- Construcción y mantenimiento de áreas recreativas culturales, deportivas y sociales; con un presupuesto asignado de 1,600,000.00 dólares americanos.

Para el 2022, en cuanto al mismo plan se ejecutaron los siguientes programas:

- Mejoramiento vial; alrededor

del 6,500,000.00 dólares americanos como presupuesto asignado.

Por otro lado, en cuanto al componente de Fortalecimiento Institucional, se ha ejecutado en el 2022 el programa de Mejoramiento de Infraestructura Municipal, el cual tiene un presupuesto asignado de 500,000.00 dólares americanos.

De acuerdo con este contexto, el objetivo de la presente investigación es la determinación de lineamientos que deben existir en un plan de desarrollo y ordenamiento territorial para que sea eficiente la planificación de los proyectos de obras públicas en Salinas. Para alcanzar este objetivo, se precisa primero diagnosticar la situación actual del cantón, con base a las dimensiones derivadas de las variables de estudio; y, en segundo lugar, comprobar la relación entre estas bajo un enfoque estadístico, lo que garantiza al momento de formular las estrategias, la planificación de la obra pública se incorpore eficientemente en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Al determinar las variables, resulta importante conceptualizarlas, con el fin de definir las dimensiones en las que se basara la construcción de los ítems en el instrumento de levantamiento de información, para esto se postula lo siguiente:

De acuerdo con Planifica Ecuador (2020), un PDOT es un instrumento de planificación fundamenta para la gestión territorial de los GAD's (COPFP, 2019, art. 41). Orienta y determina las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local, y su cumplimiento promueve el desarrollo sostenible. Se circunscribe en la totalidad del territorio del cantón, incluyendo las áreas urbanas y rurales. De acuerdo a esta perspectiva, se plantean las siguientes dimensiones: Biofísico, Sociocultural, Económico Productivo, Asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, y Participación Ciudadana.

Por otro lado, la planificación, según Friendmann (2021), la planificación en torno

- 1 Desarrollo y ordenamiento territorial; y Planificación

al individuo implica las limitaciones de sus intereses particulares, capacidades de gestión y facilidades operativas, y varía en la medida en que estas cambian y terminan cuando sus intereses dejan de existir. De acuerdo con esto, se formula las siguientes dimensiones: Dirección, Administración y Operatividad.

Materiales y Métodos

El presente estudio y abordaje de las variables de la investigación será bajo el enfoque cuantitativo, partiendo del análisis de la consistencia del instrumento de levantamiento de información, análisis descriptivo de las variables a través de sus dimensiones, y finalmente con el contraste deductivo de la relación entre estas. Este proceso involucra aplicar una investigación con alcance de tipo correlacional.

La población de estudio corresponde a 35,799 familias, como beneficiarios directos en el cantón, distribuidas en seis parroquias, cuatro urbanas y dos rurales. Las parroquias urbanas son: General Enríquez Gallo, Carlos Espinoza Larrea, Vicente Rocafuerte y Santa Rosa; mientras que las rurales son: José Luis Tamayo y Anconcito. Con base a ello, se aplicó un muestreo probabilístico, pues se pretende generalizar los resultados obtenidos a partir de la muestra, con el fin de soslayar las limitantes que existen al momento de decidir levantar información a través de un censo. Como la población tiene características heterogéneas, la técnica de muestreo seleccionada fue la de Muestreo Estratificado (ME).

Como se aplicará una investigación de tipo cuantitativa, la técnica de levantamiento de información será la encuesta. El instrumento construido a partir de este enfoque se elaboró con base a las dimensiones descritas en la conceptualización de cada una de las variables de estudio.

Para un mejor tratamiento metodológico del proceso investigativo, se precisan tres fases:

En la primera fase, se demuestra la confianza estadística del instrumento de levantamiento de información aplicado, mediante el test del Alpha de Cronbach.

El Alpha de Cronbach es un indicador que permite precisar la confiabilidad de un conjunto de datos para que el constructo teórico sea lo más relevante posible. El resultado de aplicar este test es un número entre cero y uno, para valores cercanos a uno, mayor será la consistencia interna del grupo de variables y dimensiones; y para una consistencia menor, para valores cercanos a cero. (Welch & Comer, 1988).

Para autores como George & Mallery (2003), sugieren intervalos con base al resultado del indicador, y con ello verificar la condición general del instrumento. Estos pueden ser: Muy bueno, bueno, malo, muy malo e indiferente.

La segunda, se relaciona con el primer objetivo específico, el cual se enfatiza en el análisis descriptivo de la situación actual de los proyectos de obra pública a través de las familias beneficiarias del cantón. Este proceso se realizará con base a las dos variables de estudio y sus respectivas dimensiones.

La tercera fase, consiste en verificar la evidencia estadística de la relación o no de las variables de estudio, a través de la aplicación de la prueba de correlación de Pearson o Spearman. Es importante identificar, para la selección del tipo de la prueba, si los datos obtenidos provienen o no de una distribución normal.

Para ello, se deben formular las hipótesis que ayudan al contraste de la normalidad de los datos, estas son:

H₀: La base de datos obtenida a partir del instrumento de levantamiento de información provienen de una distribución normal.

H_a: La base de datos obtenida a partir del instrumento de levantamiento de información no provienen de una distribución normal.

Con base a la significancia, si es superior a 0.05 se acepta la hipótesis nula (H₀), si es menor se acepta la hipótesis alternativa (H_a).

Mientras que, para verificar la relación entre variables, independientemente del tipo de test Pearson o Spearman, se formulan las siguientes hipótesis:

Ho: No existe relación entre las variables Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planificación.

Ha: Existe relación entre las variables Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planificación.

De acuerdo con la significancia, si es superior a 0.05 se acepta la hipótesis nula (Ho), si es menor se acepta la hipótesis alternativa (Ha).

Es importante resaltar que, si los datos son normales (paramétricos), y se quiere verificar relación entre variables, se aplica el Test de Pearson. Si los datos no son normales (no paramétricos), se aplicará el test de Spearman.

Y finalmente, como recomendación, la postulación de lineamientos para que los procesos de planificación de obra pública se incorporen eficientemente en los planes de ordenamiento territorial del GAD cantonal de La Libertad.

Resultados y discusión

Para precisar la muestra antes del levantamiento de información, se precisa aplicar la técnica del ME. A continuación, el proceso:

La población del cantón estimada por familias beneficiarias, tanto en áreas urbanas como rurales son las siguientes:

Tabla 1

Distribución de las familias beneficiarias del cantón Salinas por parroquias

Parroquias	General Enriquez Gallo	Carlos Espinoza Larrea	Vicente Rocafuerte	Santa Rosa	José Luis Tamayo	Anconcito
Familias	3,555	9,902	1,572	3,876	5,835	11,059
Total	35,799					

Fuente: Bases de datos proporcionada por el GAD cantonal de Salinas.

Como la población resulta estar dividida o estratificada, es decir posee inicialmente características heterogéneas, se aplica la primera fase del muestreo ME, el cual es determinar, como si la población no estuviera dividida, el número total de la muestra a seleccionar. A partir de la fórmula (1), el resultado se muestra a continuación:

Donde:

N; Población: 35,799

Z; Valor Z de distribución normal: 1.96

P; Probabilidad de éxito: 0.5

Q; Probabilidad de fracaso: 0.5

E: Error estadístico: 0.05

El resultado de aplicar la fórmula (1) es de 380 familias. Una vez determinada la muestra general, se precisa determinar la muestra desagrada por cada uno de los estratos. Para este propósito, se aplica la formula (2) de afijación proporcional. El resultado a continuación:

Donde:

n_e; Muestra a extraer por cada estrato/parroquia.

N_L; Total de familias de cada estrato/parroquia.

N; Suma de las familias del cantón

n; Resultado de aplicar la fórmula (1)

Tabla 2

Aplicación del ME por parroquias del cantón

Criterios de la fórmula	General Enriquez Gallo	Carlos Espinoza Larrea	Vicente Rocafuerte	Santa Rosa	José Luis Tamayo	Anconcito
N _L	3,555	9,902	1,572	3,876	5,835	11,059
n	380					
n _e	38	105	17	41	62	117

Fuente: Bases de datos proporcionada por el GAD cantonal de Salinas.

El resultado n_e muestra la cantidad de familias a las cuales se debe levantar información, con el fin de que los datos obtenidos resulten ser representativos de la población.

Por otro lado, y de acuerdo con la primera fase de la metodología, es preciso definir la consistencia estadística del instrumento de levantamiento de información aplicado, para ello se precisa calcular el indicador del Alpha de Cronbach. A continuación, los resultados:

Tabla 3

Estadísticos de fiabilidad

Alpha de Cronbach
0.860

Fuente: Datos procesados a través del programa SPSS con base a los datos obtenidos en el levantamiento de información in-situ.

De base a los resultados, el indicador del Alpha de Cronbach es mayor a 0.8, lo cual indica que es “Buena” la confiabilidad de cada una de las preguntas presentes en el instrumento, el cual indica estadísticamente que los datos e interpretaciones procedentes de este son consistentes, al proporcionar información significativa.

En cuanto a la segunda fase, se presenta el análisis descriptivo de cada ítem del instrumento de levantamiento de información construido a partir de las dimensiones de cada una de las variables de estudio. A continuación, los resultados:

Como la población parte del enfoque de familia, se decidió focalizar el instrumento al jefe o jefa de hogar. Al aplicar el análisis muestral por estratos, se logró incluir un elemento clave en el levantamiento de información como lo es la representatividad, la cual se refiere a las familias pertenecientes a las seis parroquias del cantón Salinas. En relación con la edad promedio de los jefes o jefas de hogar encuestados(as), el cálculo la establece alrededor de los 52 años.

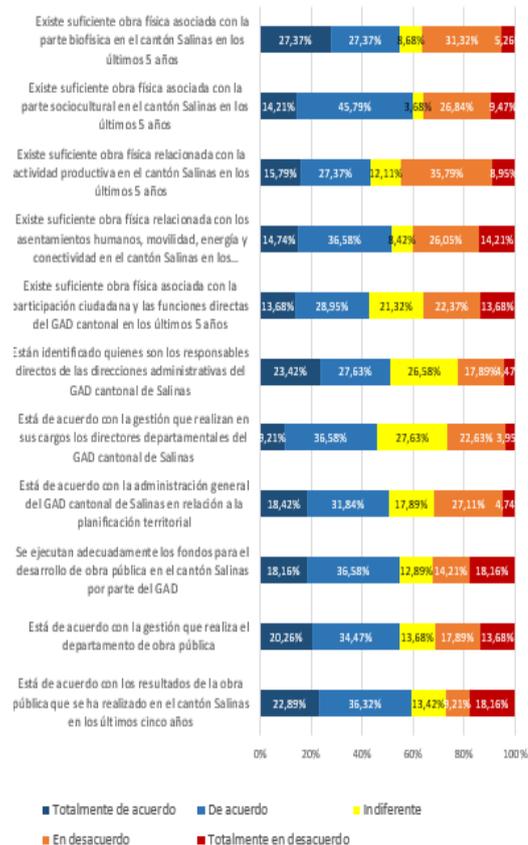
En relación con la obra pública realizada en los sistemas del ordenamiento territorial, sugieren los siguientes resultados:

- **Biofísico:** Más del 50% de los encuestados sugiere que existieron suficientes proyectos de obras públicas relacionados a este sistema.

- **Sociocultural:** Alrededor del 60% coinciden que resultaron suficientes los proyectos de obras públicas con este enfoque.

Figura 1

Resultados descriptivos obtenidos mediante levantamiento de información primaria



Fuente: Levantamiento de información in situ en las parroquias del cantón Salinas, marzo 2022.

- **Económico Productivo:** En cuanto a este sistema, los encuestados manifiestan una paridad en cuanto a las percepciones sobre la existencia de obra pública. Este resultado muestra una información clave para su potencialización, pues es indispensable para la comunidad que se evidencie absolutamente la obra pública bajo este enfoque o sistema, pues en el actual escenario de pandemia, contribuiría a la reactivación económica del cantón.

- **Asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad:** Más del 50% de los encuestados evidencia su percepción positiva sobre la presente obra pública generada en el cantón bajo el enfoque de este sistema.

- **Participación ciudadana:** A pesar de que este sistema, más se enfoca en la política institucional del GAD y la participación de la comunidad en los procesos de veeduría

ciudadana, la percepción de los encuestados sugiere una adecuada aceptación de la obra pública existente.

A pesar del enfoque positivo, en relación con la percepción de los proyectos de obra pública, gran parte de los encuestados evidencian las siguientes valoraciones como tendencia:

- En relación con los resultados por parroquias, las percepciones de que una se prefiere a otra para la ejecución mayoritaria de obra pública resulta relevante.
- Resulta limitada la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública relacionada con proyectos de obra pública.
- Resulta adecuado socializar los proyectos de infraestructura al inicio de cada año, para mantener no solo la expectativa de desarrollo de una parroquia determinada, sino la del cantón.

En cuanto al enfoque de “Dirección” por parte de la planificación del GAD, si se logra identificar por parte de la comunidad quienes son los encargados de su gestión. Se evidencia una percepción de paridad entre las gestiones de cada uno de ellos en el territorio.

En el caso de los procesos relacionados con la “Administración”, los encuestados sugieren de manera parcial estar de acuerdo con la gestión realizada por parte del GAD municipal, sin embargo identifican que los recursos asignados a la obra pública pueden ser mejorada y reestructurada bajo el enfoque de reactivación económica del cantón y sus parroquias.

Finalmente, en relación con la “Operatividad” del GAD, los resultados muestran que los encuestados están de acuerdo con la gestión de los directores responsables de la obra pública en el territorio, pero que se puede promover una mejor asignación basados en las mayores necesidades identificadas en cada una de las parroquias, con el fin de fomentar una gestión de planificación uniforme de la obra pública.

Una vez presentado el análisis descriptivo de las dimensiones de estudio, se desarrolla la tercera fase, en el cual se aplicará

el test de correlación de variables. Primero se debe evidenciar si los datos obtenidos a partir del instrumento resultan ser paramétricos₂ o no₃ paramétricos, pues de esto depende que tipo de test se aplica. A continuación, los resultados:

Tabla 4

Prueba de normalidad

Variables	Kolmogorov-Smirnov	
	Estadístico	Significancia
Desarrollo y Ordenamiento Territorial	0.421	0.0307
Planificación	0.408	0.0463

Fuente: Datos procesados a través del programa SPSS con base a los datos obtenidos en el levantamiento de información in-situ. El test de Kolmogorov-Smirnov se aplica cuando los datos son iguales o superiores a 50.

De acuerdo con los resultados de la Tabla 1, se rechaza la hipótesis nula (Ho) a favor de la alternativa (Ha), es decir, la base de datos resultante del proceso de levantamiento e información resulta ser no paramétrica, por lo que no provienen de una distribución normal, debido a que la significancia de las dos variables resulta ser inferiores a 0.05.

Con base a esta premisa, de que los resultados no provienen de una distribución normal, para contrastar la correlación entre las variables de la investigación, se aplica el test de Spearman. A continuación, los resultados:

Tabla 5

Prueba de correlación de Spearman

Variable 1	Criterios	Variable 2
		Planificación
Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Rho de Spearman	0.849*
	Grados de libertad	1
	Significancia	0.027

Fuente: Datos procesados a través del programa SPSS con base a los datos obtenidos en el

- 2 Datos que persiguen una distribución normal.
- 3 Datos que no persiguen una distribución normal.

levantamiento de información in-situ.

*El indicador es un valor entre 1 y -1, mientras más cercano a 1 sea, quiere decir que existe una alta correlación positiva-directa; si es cercano a -1, es una alta correlación negativa-indirecta.

Verificando el resultado de la significancia del Rho de Spearman, se rechaza la hipótesis nula (H_0) a favor de la hipótesis alternativa (H_a), es decir existe una alta y positiva-directa relación entre las variables “Desarrollo y Ordenamiento Territorial” y “Planificación”; por lo que se concluye que, realizando una adecuada gestión de estrategias o lineamientos en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial se pueden derivar obras públicas que resulten eficientes e igualitarios para los territorios (parroquias) beneficiarias.

En la última fase, se precisa realizar un análisis de contraste entre los resultados obtenidos con lo mencionado por los autores citados en la primera parte de la introducción, con el fin de delimitar lineamientos y estrategias que ayuden a mejorar la obra pública a partir de los planes de ordenamiento territoriales prospectivos del cantón. A continuación, el análisis:

Para el caso de una adecuada planificación, tanto Banister & Berechman (2000), Vickerman (1991) y Governa (2007), coinciden que no se deben generar proyectos de obra pública por impulso, sino más bien debe ser un proceso igualitario entre los territorios, donde se tome en cuenta y se entienda los procesos de ordenamiento territorial y espacial. Esto implica, reformular las tres fases del ordenamiento territorial, es decir el diagnóstico, propuestas y modelo de gestión.

Los autores manifiestan que, para una eficiente aplicación de proyectos de infraestructura, se debe generar un proceso participativo de diagnóstico, como punto de partida, y con ello que, al momento de generar nuevas propuestas de programas y proyectos, estas sean lo realmente necesario y solicitado por la población beneficiaria.

Un enfoque erróneo, manifiesta Vickerman (1991), puede provocar un escenario

de desigualdad y disminución de la disparidad territorial. Además, bajo este enfoque, Arminio Pérez (2015), manifiesta que además de este escenario, se puede generar un problema en la planificación de los recursos asignados, pues se acumula un presupuesto en un solo proyecto que no puede llegar a beneficiar el desarrollo social y económico del cantón.

Pero lo más importante, es lo referido por Cruz Villalón (2017), en el cual establece que el mejor escenario para mantener un adecuado desarrollo sostenible en los programas y proyectos, es promover el ajuste parcial de los objetivos de estos sin necesidad de terminar con su ejecución solo por el hecho de que existan cambios de gobierno. Esto implica, generar un modelo de gestión que implique esa migración de información, y los lineamientos oportunos para su incorporación en los nuevos procesos de planes de ordenamiento territorial.

Los resultados muestran una adecuada gestión del GAD cantonal en relación con los proyectos de obra pública desarrollados hasta la fecha en Salinas. Sin embargo, existen parámetros que pueden ser mejorados con el fin de que la población se sienta totalmente beneficiaria e identificada para procesos de desarrollo y de participación. De acuerdo con Gómez Mendoza, Lois González, & Nello Colom (2015), para garantizar estos procesos, deben existir vínculos de planificación entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de optimizar recursos basados en sus competencias, y manteniendo también un modelo de gestión interno que implique los procesos de planificación prospectiva. Además, Rodrigue, Comtois, & Slack (2017), del enfoque multinivel de la interacción entre los gobiernos, propone generar políticas que garanticen estos procesos, marcando una diferencia entre la gestión y los procesos internos de planificación, pues esta última puede ser llevada a cabo a partir del instrumento del PDOT, y proponer la articulación y acciones prospectivas mediante la gestión política directamente, recordando que aunque sean dos orientaciones diferentes, pertenecen a un mismo enfoque de intervención.

Con base a ello, para un adecuado estímulo de planificación de obra pública desde

los procesos de elaboración de los PDOT, se propone lo siguiente:

- En los procesos de diagnóstico participativo, cada vez que se realiza la actualización del PDOT, se debe implementar mecanismos para identificar cuáles son los proyectos de obra pública que aún están pendientes en ejecución. Para evaluar, con base a los nuevos lineamientos de planificación nacional, si se mantienen o deben incluirse en la nueva actualización del PDOT. Una guía fundamental para tener como base inicial son los archivos proporcionados por el departamento encargado de la planificación, a través de la ejecución del Plan Anual de Políticas Públicas (PAPP)

- Los elementos metodológicos que deben tomarse en cuenta para identificar los proyectos son: Sistema territorial asignado, Estado actual ejecutado, Presupuesto asignado y Responsable.

- Los elementos metodológicos para evaluar los proyectos ya ejecutados son: Sistema Territorial asignado, Presupuesto ejecutado, Componentes ejecutados, Responsable y Observaciones.

- Elaborar una ordenanza para procesos de transición en cuanto a la planificación territorial. Que implique sucesión de información en formatos editables; registros de beneficiarios; asignaciones ejecutadas; actualización de los planes de uso de suelo; y, modelo de gestión para seguimiento y/o actualización de los PDOT.

- Incluir los procesos participativos de levantamiento de información, con el fin de que existan plataformas digitales donde la ciudadanía manifieste en tiempo real las necesidades de infraestructura en las parroquias del cantón.

- Generar documentos digitales cartográficos de la obra pública ejecutada y por ejecutar en el cantón, con el fin de aplicar mapas de calor y, verificar con ello, la paridad existente en las parroquias sobre su infraestructura existente.

- Actualizar el modelo territorial

deseado a la fecha, tomando como base los proyectos ejecutados a partir del inicio de la gestión del actual gobierno municipal.

Conclusiones

En un contexto general, los diversos agentes cumplen un rol importante en cuanto a generar espacios de discusión y de participación para a la construcción de soluciones de problemas mediante procesos de planificación y ordenamiento de los territorios. Es fundamental tener en cuenta la información de este para poder intervenir, caso contrario será solo un documento que contiene espacios soslayantes a través del tiempo.

Dentro de los sistemas del ordenamiento territorial, la obra pública resulta transversal, pues al hablar del medio ambiente, de la parte cultural, económica entre otras, se requiere el mejoramiento de estructuras e infraestructuras para el bienestar de la población. Y específicamente, en las fases diagnósticas, donde se debe tomar en cuenta los procesos de participación ciudadana, pues de no modelar un territorio actual, no se logrará eficiencia en cuanto a la distribución de este tipo de recursos planificados.

Está claro que, en el territorio, es indispensable la obra pública, pero las necesidades deben ser generadas a partir de los requerimientos de la población junto a la perspectiva del ordenamiento territorial, solo así se puede llegar a un punto ideal en los procesos de planificación del ordenamiento, bajo consideraciones de desarrollo.

En las actuales referencias del desarrollo y planificación, debe considerarse siempre las normativas en cuanto al uso de suelo, pues no es lo mismo construir o edificar en terreno amenazado por fenómenos naturales que en lugares seguros. Es allí donde estas normativas, muestran como incorporar todo tipo de lineamientos para que los procesos de planificación se lleven de una manera eficiente y sustentables.

Al hablar de estructuras o infraestructuras, es importante incorporar temas relacionados a la gestión del riesgo de desastres, pues al tener en cuenta los factores de prevención y resiliencia,

tanto la población como la obra pública resultará eficiente a través del tiempo.

Pero a pesar de que exista un adecuado diagnóstico, el círculo de la eficiencia se cierra cuando existe presupuesto para su construcción y un adecuado modelo de gestión integral, el cual vele por el cumplimiento de todos los factores incorporados, y genere sinergias de intervención con otros niveles de gobierno.

El establecer sinergias con otras instituciones, es fundamental para no duplicar esfuerzos, y que en el territorio cada una de las gestiones de los niveles de gobierno resulten eficientes, tanto por recursos económicos como el beneficio integral de los ciudadanos.

Además, la presente investigación, muestra la relevancia de los procesos de planificación inmersos en los planes de ordenamientos territoriales. A manera de conclusión se precisa lo siguiente:

La construcción del instrumento de levantamiento de información resultó eficiente, pues al momento de ser evaluado mediante el coeficiente del Alpha de Cronbach, la consistencia de los ítems derivados de las dimensiones de las variables, resultaron estadísticamente adecuados.

Se evidencia estadísticamente una relación positiva-directa significativa entre las variables de estudio, lo que muestra que los procesos de planificación si mejoran los enfoques del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, en el sentido de que, partiendo de un adecuado diagnóstico participativo, se puede generar una existencia de paridad entre los programas y proyectos a ejecutar en la jurisdicción del cantón.

En cuanto al análisis descriptivo cuantitativo, de manera general se precisa una adecuada distribución de la obra pública en el cantón. Es adecuado, fortalecer aún más las obras en infraestructura en los sistemas de ordenamiento territorial tales como: Económico Productivo y Político Institucional.

Al ser el cantón, un territorio turístico, de producción pesquera, acuícola y de sal, es indispensable que se ejecuten con una mayor asignación presupuestos destinados para la

obra pública. Para que estos procesos resulten eficientes, se debe incluir y dar seguimiento a los procesos integrales de participación ciudadana, para evitar que se sesguen las necesidades a solucionar en las parroquias del cantón.

Es indispensable, socializar los procesos de obra pública antes y durante su ejecución, esto también implicaría estimular adecuadamente los procesos de participación ciudadana.

Y finalmente, evaluar las estrategias propuestas, con el fin de fortalecer los procesos de planificación, tanto en lo ejecutado como en las acciones prospectivas que resultan ser indispensables para aportar en el desarrollo sostenible a partir del instrumento clave como el PDOT.

Además, cada uno de los instrumentos que se generen de planificación deben tener consistencia en cuanto a la lógica misma de los territorios, por lo que no se puede construir lo que no se requiera o no se tenga presupuesto en el mediano plazo. Las visiones de largo plazo deben ser consistentes, para alcanzar un desarrollo sostenible adecuado, donde la comunidad resulte la beneficiaria de proyectos de obra pública que garantice su integridad y bienestar adquirido.

La eficiencia de la obra pública radica en la planificación a mediano y largo plazo, pues no resulta factible construir una determinada obra para luego modificar o destruir parcial o total la estructura para que otra obra tenga que ser construida en el mismo contexto. Es fundamental no caer en este tipo de errores no sustentables, pues al evitarlo se estaría promoviendo la eficacia dentro de la percepción de los ciudadanos.

Agradecimiento

Se agradece al GAD Municipal de Salinas, por brindar en todo momento datos específicos que contribuyeron al análisis estadístico y científico de las dos variables de estudio en la jurisdicción. Al Instituto de Postgrado de la UPSE, por la información de normativas, formatos y procesos administrativos en aras de la ejecución del presente estudio.

Referencias bibliograficas

Alencastro, A., Castañón, J., Quiñonez, M., &

- Egas, F. (2020). Planificación estratégica para el desarrollo territorial de la provincia Esmeraldas en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 130 - 147.
- Álvarez, I. (2002). *Planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos*. México: Limusa.
- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Editorial Lumen.
- Arminio Pérez, M. (2015). *Actuaciones concertadas entre diversas administraciones públicas en Aragón*. Carreteras.
- Banister, D., & Berechman, J. (2000). *Transport Investment and Economic Development*. Londres: UCL. Press.
- Benabent-Fernández, M., & Vivanco-Cruz, L. (2021). El sistema de planificación cantónal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos*, 1 - 17.
- Castellano, H. (2004). Planificación: Herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto. *Colección Jorge Ahumada*.
- Cruz Villalón, J. (2017). *La política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.
- Friendmann, J. (2021). *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- George, D., & Mallery, P. (2003). *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference. 11.0 update (4th ed.)*. Boston: Allyn and Bacon.
- Gómez Mendoza, J., Lois González, R., & Nello Colom, O. (2015). *Repensar el estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España. Encuentro de geógrafos*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago.
- Governa, F. (2007). *Las infraestructuras de transporte como obras territoriales. Exigencia y estrategias de territorialización*. Papers.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito: INEC.
- Planifica Ecuador. (2020). *Guía de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territoriales cantonales*. Quito: Planifica Ecuador.
- Poduje, I. (2008). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rodrigue, J., Comtois, C., & Slack, B. (2017). *The geography of transport systems*. Reino Unido.
- Rufián, D. (1993). *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos del ILPES 37LC/IP/G.64-P.
- Salguero, A. (2012). *La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Salinas. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Salinas*. Salinas: GAD cantonal de Salinas.
- Salinas, G. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Salinas*. Salinas: GAD cantonal Salinas.
- Vickerman, R. (1991). *Infrastructure and Regional Development*. Londres: Pion.
- Welch, & Comer. (1988). *Coefficiente de Alpha de Cronbach*. Obtenido de Recuperado de <http://www.uv.es/~friasnav/AlfaCronbach.pdf>.
- Zechlin, L. (2010). *Strategic planning in higher education*. Peterson, Baker y Mc Gaw Elsevier.