

Vacíos en la aplicación de políticas públicas ecuatorianas y su relación con las pequeñas y medianas empresas

Gaps in the application of Ecuadorian public policies and their relationship with small and medium enterprises



Diana Victoria Marcillo Parrales¹, Osvaldo Domínguez Junco²

¹Universidad Estatal del Sur de Manabí. Ecuador. Correo electrónico: victoria.marcillo@unesum.edu.ec

²Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Cuba. Correo electrónico: osvaldodj@upr.edu.cu

Recibido: 6 de junio 2018.

Aprobado: 22 de enero 2019.

RESUMEN

Los gobiernos autónomos descentralizados de los cantones del Ecuador, según lo establece el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, están en capacidad de generar sus propias políticas territoriales. Los administradores públicos, en función del cumplimiento de las metas de reactivación económica y del mercado interno, deben gestionar programas de desarrollo en términos de crecimiento de la producción y de las microempresas. Las políticas públicas son un instrumento que se emplea en las administraciones de los organismos públicos para alcanzar el crecimiento económico y social. La presente investigación, realizada en el cantón Jipijapa de la Provincia de Manabí en la República del Ecuador, permitió determinar la importancia e impacto que tienen las políticas públicas en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, a través del método descriptivo-analítico, con una revisión bibliográfica desde el enfoque teórico. Se

ABSTRACT

The autonomous decentralized governments of the cantons of Ecuador, as established by the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, are able to generate their own territorial policies. Public administrators, depending on compliance with the goals of economic reactivation and the internal market, must manage development programs in terms of growth in production and microenterprises. Public policies are an instrument that is used in the administrations of public bodies to achieve economic and social growth. The present research, carried out in the canton Jipijapa of Manabí Province in the Republic of Ecuador, allowed to determine the importance and impact that the public policies have in the development of the small and medium enterprises through the analytical descriptive method with a bibliographical revision from the theoretical approach. It identifies some of the existing public policies of a productive nature and their relationship with small

identifican algunas de las políticas públicas de índole productiva existentes y su relación con las pequeñas y medianas empresas. Se analizó su aplicabilidad y valoración con los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, se realizó un diagnóstico aplicando encuestas en las microempresas identificadas como objeto de estudio y entrevistas a las autoridades políticas de cada gobierno autónomo descentralizado que conforman o son parte del cantón Jipijapa. Para validar los resultados se empleó el software estadístico *Statistical Package for the Social Sciences*, versión 22.0. Se determinó la existencia de vacíos que impiden la correcta aplicación de políticas públicas y programas de desarrollo.

Palabras claves: políticas públicas; microempresas; administración; gobiernos autónomos; desarrollo local.

and medium-sized enterprises. Their applicability and evaluation were analyzed with the efficiency, effectiveness and effectiveness indicators, a diagnosis was made applying surveys in microenterprises identified as object of study, and interviews with the political authorities of each decentralized autonomous government that make up or are part of the Jipijapa canton. To validate the results, statistical software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) version 22.0 was used. The existence of gaps that prevent the correct application of public policies and development programs was determined.

Keywords: public policies; micro-enterprises; administration; autonomous governments; local development.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son el resultado de la interacción entre un proceso cognitivo (la visión del mundo, las ideas), una defensa o promoción de intereses particulares o de grupos y la influencia de instituciones tanto formales (el Estado, la administración pública, los gremios, etcétera), como informales (la cultura, el mercado, etcétera) (Secretaría Desarrollo Económico, 2009).

Las pequeñas y medianas empresas son una unidad económica de producción y decisión que mediante la organización y coordinación de una serie de factores (capital y trabajo), persigue obtener un beneficio produciendo y comercializando productos o prestando servicios en el mercado (Andersen, 1999).

El desarrollo local es el conjunto de procesos económicos, sociales, culturales,

políticos y territoriales a través de los cuales una comunidad, a partir de sus propias potencialidades y de las oportunidades que le brinda el entorno, accede al bienestar, sin exclusiones ni discriminaciones, y garantiza las condiciones para que futuras generaciones también puedan hacerlo (Carvajal Burbano, 2011).

En el Ecuador, el auge de las microempresas se dio durante los años 90 debido al aumento del subempleo y desempleo que provocó la crisis de los años 80. La mayoría de ellas se constituyeron sin programas de planificación y con altas tasas de interés, originando que el Estado Ecuatoriano buscara alternativas que maximizara las ventajas. Es así que en 1992 el Ministerio de Comercio Exterior (MICIP) crea la Cámara Nacional de la Microempresa

(CNM), como organización de agrupación de microempresas formales e informales, a microempresarios con microcapitales en todo el territorio nacional, organizados en las cámaras cantonales, parroquiales, federaciones y organizaciones de base sectoriales de la microempresa (López, 2015).

Ecuador es un país potencialmente productivo, entre sus principales riquezas naturales se encuentran: la minería, los recursos marinos, los recursos acuícolas y las tierras fértiles para la producción. Los aspectos antes mencionados lo proyectan como un estado que con un modelo de desarrollo bien administrado generaría una economía creciente; sin embargo, la explotación inadecuada de sus recursos naturales por parte de empresarios e industrias crea, cada vez, un ambiente de mayores desventajas económicas y sociales dentro de la población.

La población rural es el sector que directamente se ve perjudicado al carecer de los recursos humanos, técnicos y los conocimientos necesarios para una producción eficiente. La inherencia gubernamental en la última década, la carencia de políticas de crecimiento empresarial, junto con la mala administración de los gobiernos de turno crean un escenario poco motivante para la iniciativa microempresarial, donde los proyectos de inversión por parte de instituciones privadas, públicas, estatales e internacionales, en la mayoría de las ocasiones no pueden ser aprovechadas,

relegándose a simples ayudas que no transforman ni mejoran niveles de vida.

MATERIALES Y MÉTODOS

En el desarrollo de la presente investigación se emplearon diferentes métodos. El análisis documental bibliográfico, para determinar el sistema de conceptos y referentes teóricos en el marco contextual, tomando como objeto de estudio el cantón Jipijapa, ubicado al sur de la provincia de Manabí, entre los 01 grados 10 minutos y 01 grados 47 minutos de latitud sur y entre los 80 grados 25 minutos y 80 grados 52 minutos de longitud oeste. Posee una superficie de 1540Km², existe un macizo montañoso aislado e irregular, que se desarrolla entre Jipijapa y Manta, rodeado al norte y oeste por el Océano Pacífico, al sur por el valle de Jipijapa y al este por el río Portoviejo. El clima es tropical seco. La temperatura media es de 24 grados centígrados con un promedio de lluvia anual de 1.280 milímetros cúbicos [Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cantón Jipijapa (PDOT, 2015)].

Se procedió a establecer un diagnóstico situacional socioeconómico con información determinada a través de encuestas a los microempresarios, empleando método de selección de la población y muestra del total de la base de datos de las microempresas registradas legalmente en el Servicio de Rentas Internas del Ecuador, sucursal Jipijapa. La fórmula fue:

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

Para la medición de los resultados sobre la aplicación de las políticas públicas desarrolladas para el sector microempresarial, por parte del gobierno autónomo descentralizado del cantón de Jipijapa a través del cumplimiento de

planes, programas y proyectos planificados, presupuestados y ejecutados, se empleó el método de valoración de indicadores de gestión de la Contraloría General del Estado 2005, que se detalla a continuación:

Eficiencia:

$$\text{Eficiencia} = \frac{(\text{Meta lograda})(\text{Tiempo planteado})(\text{Gasto programado}) * 100}{(\text{Meta programada})(\text{Tiempo real})(\text{Gasto programado})}$$

Eficacia:

$$\text{Eficacia} = \frac{(\text{Meta lograda})(\text{Tiempo programado}) * 100}{(\text{Meta programada})(\text{Tiempo real})}$$

Efectividad:

$$\text{Efectividad} = \frac{\text{Meta lograda}}{\text{Meta programada}} * 100$$

Para la validación de los resultados del diagnóstico situacional socioeconómico se empleó el método de análisis estadístico a través de *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), cuya tabulación e interpretación de datos se empleó con el análisis de correlación de datos entre la efectividad de la aplicación de las políticas públicas y el nivel de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, según los entrevistados y el resultado de la tabulación de las encuestas.

comunidades; para los economistas su estudio se encuentra en las variaciones de las políticas públicas, en los factores económicos y en la necesidad de ayudar a los decisores políticos a través de una buena metodología para un gobierno.

La política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" y "un programa de acción de una autoridad pública" (Bogotá, 2009). Aguilar la concibe como "un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos" (Semplades, 2011).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Referentes teóricos de las políticas públicas

El interés de las políticas como ciencia se originó desde las ideas del intervencionismo del Estado y en las formas de la vida social de las

Desde este enfoque se puede decir que las políticas públicas son mecanismos establecidos como guías que, mediante acciones estratégicas, dan soluciones adecuadas e inherentes a los principales problemas de la comunidad y a los diferentes segmentos de una sociedad.

Las políticas públicas constituyen el principal instrumento de acción de un gobierno, representada esta acción en la conducción del destino de un país, en los niveles tanto local como territorial y nacional, orientadas a la solución de problemas colectivos (Boscán & Quintero, 2014).

Ante este escenario, las políticas públicas se han convertido en una herramienta para ejercer una actividad administrativa dentro de las instituciones públicas, que logren satisfacer los requerimientos o necesidades que tiene la comunidad. Es también un elemento de guía para las instituciones gubernamentales en el desarrollo de sus metas y objetivos frente a las sociedades que la rigen. Para enfocar este análisis, Gutiérrez define la administración pública como el enfoque de las actividades del gobierno desde el sector público, y la describe como un "complejo sistema de organizaciones del Estado encargado de gestionar políticas, programas gubernamentales, sobre la base de políticas estatales, de leyes y normas jurídicas vigentes y de un presupuesto asignado" (Torres, 2016). Al incurrir en el análisis de las políticas públicas desde los gobiernos es inevitable pensar que existen factores determinantes en el momento de su aplicación y surgimiento, desde la práctica social y administrativa.

Por lo tanto, la autora coincide en la existencia de cuatro elementos para el surgimiento de las políticas públicas como son: la implicación del gobierno, la percepción de problemas, y las definiciones de objetivos y procesos (Roth, 2002).

Se recomienda una seria observancia al diseñar políticas públicas, ya que servirán de metas que delimitarán el alcance de las propuestas y proyectos de las entidades del Estado; algunos autores proponen como elementos de la calidad: la capacidad de resolución y ejecución, estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación.

Las políticas públicas surgen como producto de un sistema político-administrativo, donde un grupo de individuos deben ser capaces de ejercer una jerarquía y estabilidad, en el desempeño de ciertas funciones, donde el principal componente debe ser una ejecución consciente de actividades planificadas en coherencia con las necesidades, dentro de un marco de referencia de organizaciones. Las políticas públicas son las que condicionan el modo de aprovechamiento de los recursos potenciales, sobre todo de las zonas menos privilegiadas, para el alcance del desarrollo local, en tanto trazan los límites del funcionamiento de los agentes económicos.

Las sociedades actuales no pueden hablar de desarrollo sino se habla de articular la producción de recursos y las capacidades de las comunidades para lograr satisfacer necesidades y poder abastecer a los demás. Una forma de fomentar la producción es a través del surgimiento de pequeñas y medianas empresas. Las microempresas tienen un papel importante, ya que son las formas más eficaces que tienen las comunidades para influir de manera directa en el desarrollo local; en América Latina su aporte en términos de empleo ha sido importante, como lo muestra la tabla 1 que aparece a continuación:

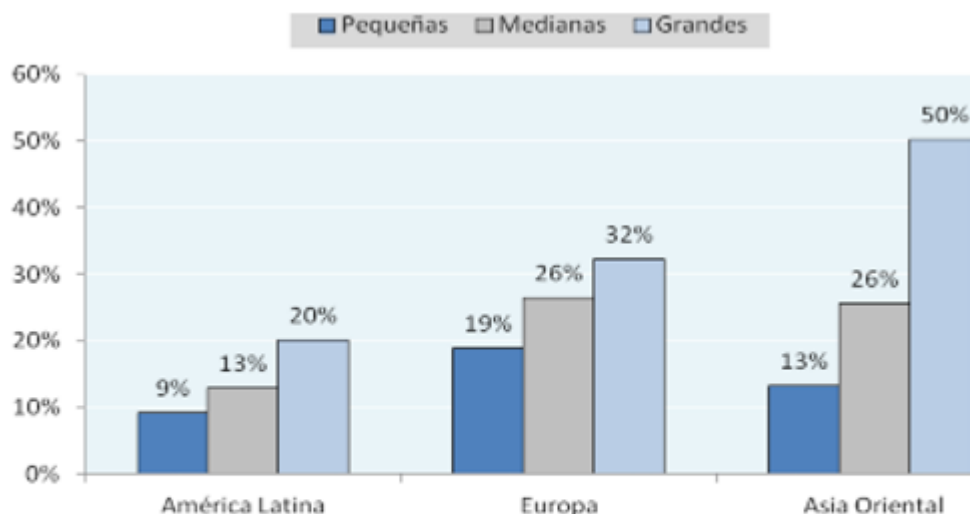
Tabla 1. - América Latina: Peso de las pequeñas y medianas empresas

Proporción de establecimiento por tamaño de empresa (Porcentajes)				
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina	81,6	16,1	1,9	0,4
Brasil	85,4	12,1	1,4	1,0
Chile	90,4	7,8	1,1	0,6
Colombia	93,2	5,5	1,0	0,3
El Salvador	95,4	3,8	0,6	0,2
Ecuador	96,8	2,5	0,5	0,2
México	95,5	3,6	0,8	0,2
Perú	98,1	1,5	0,34	0,02
Uruguay	83,8	13,4	3,1	0,6
Trinidad y Tobago	79,6	17,5	2,4	0,5

Fuente: Sela, 2014

Según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe de 2014, las pequeñas y medianas empresas han generado un aporte sustancial en el empleo y en el Producto Bruto Interno, pero su aporte en las exportaciones aún es

marginal y minoritario si se compara con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tales como Italia, España, Alemania y Francia.



Gráf. 1. - Empresas que exportan de forma directa e indirecta, según tamaño, por región, 2009-2010 (porcentajes)

Fuente: Con base en información del Banco Mundial (Encuesta de Empresas, 2009-2010, OCDE 2012)

El delineamiento de las políticas públicas para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas debe brindar los mecanismos y las herramientas para que sean capaces de dar respuesta a la demanda de los mercados, con el objetivo de generar mayor fomento y crecimiento a estas unidades.

Giaoutzi (2007) acertadamente propone que las políticas para promover el sector de microempresas en un corto plazo deben ser implementadas como meros paliativos para mitigar los estragos del desempleo; una vez que ese sector se encuentre en una etapa de cambios estructurales que lo posicionen dentro del mercado como un sector sólido, entonces las políticas de promoción de microempresas se tomarán como fundamentales con una visión a largo plazo (Díaz Arreguín, 2010).

Al igual que Giaoutzi (2007), la autora considera que las políticas públicas deben definirse como los mecanismos para

establecer procesos, pasos, formas de comportamiento que induzcan al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en las distintas áreas empresariales (producción, tecnología, finanzas, etcétera), pero es necesario que para su elaboración se consideren los objetivos y metas de quienes deben elaborar las políticas y hacerlas cumplir, estas además deben ser capaces de darles el mejor aprovechamiento a los recursos que posee la sociedad.

Autores como Saavedra, Tapia y Aguilar proponen algunos aspectos en la elaboración de políticas para las microempresas, la autora considera como relevantes los siguientes:

- Se debe orientar el apoyo de financiamiento y capacitación considerando los segmentos empresariales, basados en las fases del ciclo de vida en la que se encuentran las empresas;

tomándose en cuenta los sectores industria, comercio y servicios.

- Se debe considerar un sistema de evaluación de la política pequeña y mediana empresa que defina indicadores que puedan medir el impacto del apoyo a las microempresas.
- Es necesario que se vincule al sector educativo a fin de poder generar tecnología propia acorde a las características y necesidades de este sector, así como para propiciar la innovación en todos los rubros de las pequeñas y medianas empresas.
- Se debe fomentar la cultura empresarial en el empresario del segmento de las microempresas, el hecho de administrar empíricamente su empresa es un aspecto que le genera muchas limitantes (Saavedra García, Milla Toro, & Sánchez, 2013).

Freije (2001) recomienda facilitar el registro de nuevas empresas: se debe convertir en un procedimiento fácil y rápido. Los gobiernos locales, así como los bancos dedicados al microfinanciamiento, deben encarar actividades promocionales que induzcan a los pequeños empresarios a registrar sus empresas, con el fin de tener acceso a microcréditos e instrucción en habilidades gerenciales. La promoción de registro puede encontrar resistencia por parte de aquellas empresas que prefieren seguir sin registrarse para evadir la recaudación de impuestos (Albornoz Guarderas, Oleas & Ricaurte, 2011).

En todo caso, la efectividad de las políticas enfocadas a pequeña y mediana empresa, más que contar con grandes programas o intervenciones, consisten en pequeñas acciones, a escala local o regional y suelen ser resultado de diagnósticos elaborados desde la perspectiva de las propias organizaciones (Díaz Arreguín, 2010).

Sin embargo, en el documento del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social (CONPES) sobre "Lineamientos de política para el desarrollo empresarial" para el año 2004 se establece que "dada la existencia de un gran número de políticas y programas a disposición del sector empresarial, se hace necesario evaluarlos y, en los casos que sea necesario, reorientarlos para preparar y fortalecer el aparato productivo frente a los retos de la competencia internacional" (Ospina López & Rodríguez Agudelo, 2007).

Referentes históricos de las políticas públicas en el Ecuador

Desde el contexto ecuatoriano, las políticas públicas de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas surgieron mediante reformas en los diferentes períodos de gobiernos; estas se diseñaron como un medio para el fortalecimiento de negocios de lavado de oro, recolección de cera de laurel, tagua, vainilla o zarzaparrilla por parte de los pueblos de Quijos o Napo, pueblos de parte del Oriente y en los blancos de Quijos en los primeros años de constitución, que permitieron intercambiar productos de los indígenas por abalorios o mercancías como telas, herramientas y otros. Las administraciones públicas se dirigían a proteger estos comercios en muchos casos.

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

Ya en el año 1938, con una nueva reforma, surge la política de protección al desarrollo de los sectores productivos; esta reforma declaraba que "nadie podía importar mercaderías, sea de la clase que fueren,

sin que previamente hubiere obtenido el permiso por el Banco Central del Ecuador. Así mismo desde esta fecha y durante 90 días más, dicho banco no venderá divisas extranjeras a los bancos comerciales, se prohibía a estos y casas comerciales recibir o conservar depósitos del público en moneda extranjera"; esta reforma duraría solo cinco meses, debido a su escasa aplicabilidad en vista de las necesidades sociales (Romero Alemán, 1996).

En 1941, con un proceso inflacionario altamente costoso para el país y con la necesidad de financiamiento de la guerra con el vecino país de Perú, el estado establece la política de emisión de dinero que serviría para cubrir los gastos incurridos en estas guerras y a las actividades productivas. Dos años más tarde, en vista de las demandas de desarrollo y progreso, los bancos se vieron obligados a invertir en actividades agrícolas; surge también en ese año el Decreto No. 1046 del 13 de julio que pretendió evitar los efectos del aumento de divisas y el incremento del dinero en la economía, conformándose el "fondo de estabilización", que serviría para satisfacer la demanda de dinero en el período de posguerra. Los bancos, obligatoriamente, debían invertir el 20 % de sus depósitos en la compra de certificados de oro emitidos por el Banco Central del Ecuador (BCE). En octubre de 1943 se decreta el impuesto de un 0.5 % del total de los créditos sobre todas las operaciones de préstamos y descuentos a los bancos comerciales, que efectuaran los bancos y del 1 % por una sola vez para los préstamos hipotecarios (Romero Alemán, 1996).

En 1968, con el descubrimiento del petróleo en el Oriente Ecuatoriano, las exportaciones de hidrocarburos adquirieron mayor importancia, transformando la economía y sociedad

ecuatoriana. Los ingresos de divisas por la exportaciones pasaron de 300 millones de dólares en 1972 a alrededor de 2500 millones de 1980, incentivando las políticas de inversión en las infraestructuras básicas (productiva y social), y el financiamiento de la acumulación para el surgimiento de una estructura productiva de tipo industrial, orientada hacia el mercado interno (IX Consejo Regional de Planificación, 1992).

En el Ecuador, la formulación de políticas públicas para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas hasta los años 90 se formularon bajo el modelo de sustitución de importaciones; luego, las políticas neoliberales implementadas y la desaparición de instituciones de planificación productiva, así como el recorte en los presupuestos públicos, limitaron el apoyo a este sector, generando como resultado la desaparición de alguna de estas unidades de negocios. A finales de los años 90, el concepto de globalización y de competitividad motivó a que las economías de los gobiernos dirigieran su mirada a este sector olvidado, sobre todo en el Ecuador, donde se dio un nuevo marco institucional; sin embargo, las políticas públicas no tenían el alcance esperado para las pequeñas y medianas empresas, los programas de apoyo eran insuficientes y pocos relevantes (Nabernegg, 2015).

En las últimas décadas, con los procesos de cambios creados por los espacios establecidos por los gobiernos de turno se han delineado políticas públicas cuyo enfoque ha sido el del mejoramiento del componente económico-productivo. En la constitución de 2008 se presenta un nuevo ambiente jurídico y legal, donde la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, deben ser para el fortalecimiento de los diversos sectores para hacer efectivo el buen vivir.

La constitución de 2008, en su artículo 293, determina la necesidad de generar el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional del Buen Vivir, para ejecutar el presupuesto general del Estado. En el Plan Nacional del Buen Vivir se establecen las políticas nacionales y los principales elementos constitucionales que orientan al establecimiento de los derechos, también se determinan lineamientos y estrategias que orienten a aprobar el Plan Nacional de Desarrollo del Estado, la estrategia de acumulación, distribución y redistribución en el largo plazo; asimismo, busca impulsar actividades económicas, implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, así como en las pequeñas y medianas empresas. Este documento fue actualizado para los años 2017 al 2021 en el gobierno del nuevo presidente Lenín Moreno Garcés.

La Ley Orgánica de economía popular y solidaria, también formula políticas públicas de fomento a la organización de microproductores, asociaciones y cooperativas, con el aprovechamiento del capital social existente e incluye categorías diferenciadas de cotización para grupos específicos; también incentiva la afiliación a la seguridad social.

Finalmente, una política debe dar soluciones a problemas sociales, para lo cual es necesario la participación de los involucrados en la comunidad. Las políticas de desarrollo de las microempresas deben diseñarse sin ambigüedades de jerarquías de los objetivos y de precisión de identificación de problemas. La implementación debe potenciar la capacidad de los involucrados, sobre todo si se desea que los resultados se reflejen y mantengan a largo plazo, y no queden como intenciones.

Diagnóstico situacional

Para la identificación de las microempresas legalmente constituidas del cantón Jipijapa se tomaron como referencias los datos proporcionados en la base de datos del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, agencia Jipijapa, donde de una población total de 105580 se obtuvo una muestra de 368 individuos, que realizan actividades en el sector microempresarial, quienes proporcionaron una información adecuada, cuyos resultados se presentan a continuación:

En la pregunta: ¿alguna vez ha sido seleccionado para participar en algún proyecto o programa del gobierno del cantón para el funcionamiento de su actividad?

- El 66 % de los encuestados manifiestan que los beneficiarios de los programas y proyectos son generalmente participantes que quieren formar parte de los proyectos, programas o planes; el 34 % indica que los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a un sector específico, siendo personas que forman parte de una asociación o grupo social.

En la pregunta: ¿de las siguientes entidades públicas cuál considera importante para la gestión de desarrollo del sector microempresarial?

- El 61 % de los encuestados indica que son los gobiernos locales quienes deben gestionar el desarrollo del sector microempresarial; el 10 % que son las instituciones públicas como: ministerios, secretarías nacionales, etcétera; el 13 % manifiesta que son las organizaciones sin fines de lucro; el 8 % que es la comunidad

y el 7 % considera que es la universidad.

En la pregunta: ¿cómo valora la ejecución de la gestión pública del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) municipal del cantón Jipijapa en el desarrollo y fortalecimiento para las microempresas?

- El 13 % de los encuestados manifiesta que es muy exitosa la gestión del gobierno municipal; el 18 % que es exitosa; el 31 % que es medianamente exitosa; un 16 % declara que es escasamente exitosa; el 12 % que es poca exitosa y un 10 % que no es exitosa la gestión. Sin embargo, no se logra evidenciar en resultados una buena gestión.

En la pregunta: ¿conoce alguna política pública desarrollada por el GAD local para el fortalecimiento de las microempresas?

- El 24 % conoce otro tipo de políticas públicas como la equidad, pero no se relaciona con el sector micro empresarial y el 76 % indica que no conoce cuáles son las políticas públicas que fortalecen sus actividades.

En la pregunta: ¿usted sabe si el GAD ha gestionado planes, programas, procesos que beneficien a las microempresas, sí o no y cuáles?

- Los encuestados expresan que el GAD municipal sí ha generado programas y proyectos que inducen a generar crecimiento productivo en las zonas territoriales del cantón. El 100 % emitió diversos nombres de programas y planes que se llevan a cabo por autoridades municipales y

parroquiales, así como a nivel nacional.

En la pregunta: ¿cómo cree se deberían gestionar las políticas públicas para el desarrollo de sus actividades empresariales?

- El 30 % de los encuestados manifiesta que las políticas públicas que implementen deberían fortalecer las estructuras organizativas de las microempresas; el 48 % indica que estas deben lograr abrir mercados, ya que es una de las necesidades que tienen las microempresas y el 20 % considera que las políticas públicas deben basarse en proyectos y planes que sobre todo sean integrados con las diferentes instituciones públicas y privadas del cantón.

Correlación de las variables Desarrollo Local y Gestión Pública Local

De los 368 encuestados en el cantón Jipijapa en el estudio de las variables, con el uso las tablas cruzadas se analizaron las variables desarrollo local y la práctica de una gestión pública, dando como resultados:

La correlación entre la gestión pública y el desarrollo local es inversamente alta, como se muestra en la tabla 2, cuyo valor es de menos de 1, lo que queda demostrado en la encuesta sobre la consideración de la existencia de una gestión pública (muy exitosa, medianamente exitosa, escasamente exitosa, no es exitosa). Arrojaron como resultados los siguientes: el 13 % de los encuestados manifiesta que es muy exitosa la gestión del gobierno municipal; el 18% que es exitosa; el 31 % que es

medianamente exitosa; un 16% considera que es escasamente exitosa; el 12 % que es poco exitosa y un 10 % que es no es exitosa la gestión. En la pregunta sobre si el desarrollo local en el cantón es alto,

mediano y bajo, el 27 % contestó que es alto, el 30 % de los encuestados manifestó que es mediano y un 43% de los encuestados indican que el desarrollo es bajo.

Tabla 2. - Medidas simétricas

		Valor	Error estándar asintótico ^a	Aprox. S ^b	Aprox. Sig.
Intervalo por intervalo	R de persona	-,120	,049	-2,322	,021 ^c
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	-,102	,051	-1,968	,050 ^c
N de casos válidos		368			

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del programa SPSS versión 22.0

Los datos de la tabla 3 indican que aún no se ha logrado alcanzar el desarrollo y crecimiento deseado por la comunidad. Es importante que las estrategias y políticas

tengan mayor impacto y participación en las microempresas y que el estado brinde mayor apoyo.

Tabla 3. - GPL*DL tabulación cruzada

			DL			Total
			ALTO	MEDIANO	BAJO	
GPL	NO ES EXITOSA	Recuento	10	16	21	47
		% dentro de GPL	21,3%	34,0%	44,7%	100,0%
	POCA EXITOSA	Recuento	20	31	17	68
		% dentro de GPL	29,4%	45,6%	25,0%	100,0%
	ESCASAMENTE EXITOSA	Recuento	15	25	74	114
		% dentro de GPL	13,2%	21,9%	64,9%	100,0%
	MEDIANAMENTE EXITOSA	Recuento	25	14	20	59
		% dentro de GPL	42,4%	23,7%	33,9%	100,0%
	EXITOSA	Recuento	20	5	20	45
		% dentro de GPL	44,4%	11,1%	44,4%	100,0%
	MUY EXITOSA	Recuento	10	20	5	35
		% dentro de GPL	28,6%	57,1%	14,3%	100,0%
Total		Recuento	100	111	157	368
		% dentro de GPL	27,2%	30,2%	42,7%	100,0%

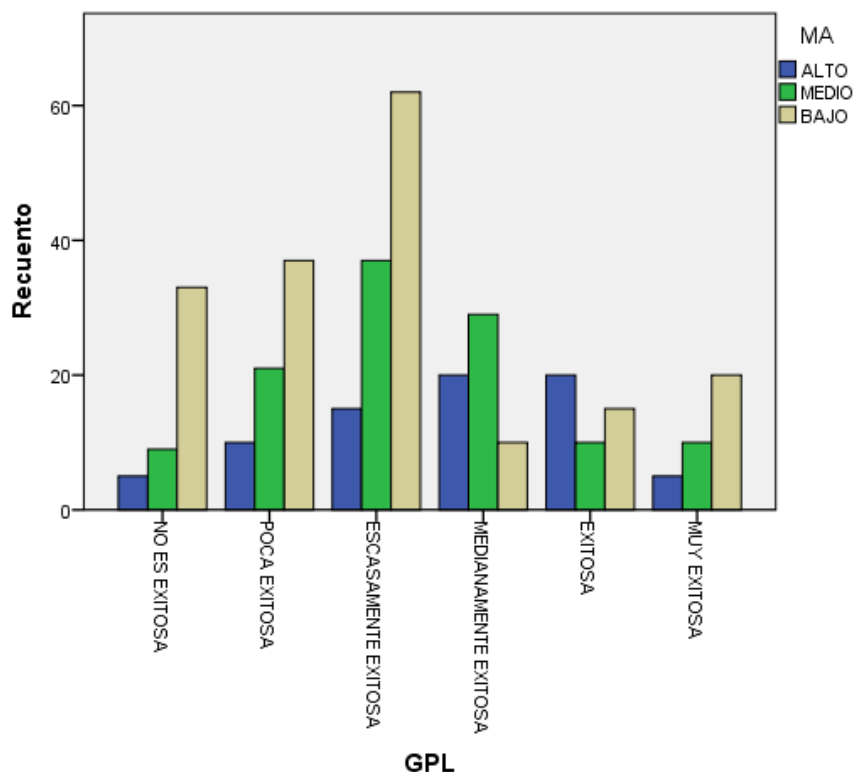
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del programa SPSS versión 22.0

Correlación de las variables gestión pública y microempresas

Los resultados obtenidos de los 368 encuestados en el cantón Jipijapa en el análisis de las variables, con el uso las tablas cruzadas sobre el crecimiento de las microempresas y la práctica de una gestión pública, demuestran que existe una correlación alta en el eje negativo, así como una deficiente gestión pública que conlleva a un bajo crecimiento en las unidades de microempresas agropecuarias. Por ello queda demostrado la insuficiencia que existe en este campo de la investigación.

Las respuestas sobre la consideración de la existencia de una gestión pública muy exitosa, medianamente exitosa, escasamente exitosa, no exitosa,

arrojaron como resultado lo siguiente: el 13 % de los encuestados manifiesta que es muy exitosa la gestión del gobierno municipal; el 18% que es exitosa; el 31 % que es medianamente exitosa; un 16 % manifiesta que es escasamente exitosa; el 12% piensa que es poca exitosa y un 10 % que no es exitosa la gestión. Además, la mayoría de los encuestados considera importante plantear un modelo de gestión que articule de mejor manera las políticas públicas para el desarrollo del sector económico. Es así que de los 368 encuestados, el 90 % declara que el modelo de gestión para el desarrollo de las microempresas agropecuarias debe ser mejorado y un 10 % indica que primero debe partir del reconocimiento de una gestión de crecimiento para inducir al sector microempresarial agropecuario, según se muestra en el gráfico 2.



Gráf. 2. - Variables gestión pública y crecimiento de las microempresas
Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del programa SPSS versión 22.0

Los resultados en la aplicación de las políticas públicas implementadas en el sector microempresarial por parte del gobierno autónomo descentralizado del cantón de Jipijapa, a través del cumplimiento de planes, programas y proyectos planificados, presupuestados y ejecutados, con el método de valoración de indicadores de gestión de la Contraloría General del Estado 2005, fueron: la eficiencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Jipijapa en relación con el gasto programado que se presupuestó de \$4070000,00 en el Plan de Ordenamiento Territorial 2015, en los programas y proyectos a ejecutar, según el cálculo, obtuvo un valor del 1,79 %; la eficiencia determinada en función de las metas programadas proyectadas en 15 programas frente a las logradas que fueron siete programas, con respecto al tiempo real de cuatro años y programado fue del 46,7 %; la efectividad de las metas logradas y programadas fue de 46,7 %.

A modo de conclusión, se debe plantear que existe una escasa coordinación entre los programas, planes de acción e instrumentos en la administración pública

de los gobiernos locales, que refleja la falta de una visión integral y de largo plazo de las políticas públicas, que ha conllevado en algunos casos a duplicar esfuerzos y trabajo, generando pérdida de sinergias potenciales entre los diferentes programas y, por ende, la poca continuidad a lo largo del tiempo de muchas intervenciones.

Las políticas públicas para el desarrollo de las microempresas en el Ecuador presentan dificultades en el logro de resultados prácticos. Todavía existe una clara dificultad para generar acciones que permitan aumentar la cantidad de empresas o mantener a largo plazo las que se encuentran ya establecidas; esto, debido a que no existen programas que permitan resolver el problema de la carencia de talento humano, recursos naturales y recursos financieros.

En la actualidad no existen mecanismos sistemáticos o investigaciones que evalúen las políticas públicas y los programas, que permitan identificar sus debilidades para retroalimentarlas, modificarlas y mejorar los instrumentos o estrategias utilizadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz Guarderas, V., Oleas, S., & Ricaurte, M. (2011). *La informalidad en el Ecuador 2000-2009*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo - CORDES-.
- Andersen, A. (1999). *Diccionario de economía y negocios*. Espasa Calpe. Recuperado a partir de https://books.google.com.cu/book/s/about/Diccionario_de_econom%C3%ADa_y_negocios.html?id=Eor-AQAACAAJ
- Bogotá, A. D. (2009). *Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas pública en el sector desarrollo económico*. Bogotá D.C.: Aurora.
- Boscán, O., & Quintero, J. (2014). Políticas públicas y sistemas productivos locales innovadores en el sector agrícola. *Revista OIDLES*, (17). Recuperado a partir de <http://www.eumed.net/rev/oidles/17/agricultura.html>

- Carvajal Burbano, A. (2011). *DESARROLLO LOCAL: Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores* (Primera edición). Madrid, España: EDITA: CERSA. Recuperado a partir de <http://desarrollolocalteoriaypractic.a.blogspot.com/2011/06/desarrollo-local-manual-basico.html>
- Díaz Arreguín, S. (2010). Las microempresas en el desarrollo, perspectivas. *PERSPECTIVAS, Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia*, (25), 271-282.
- Freije, S. (2001). *Household Income Dynamics in Venezuela* (Unpublished PhD dissertation). Cornell University, Ithaca.
- Giaoutzi, M., Nijkamp, P., & Storey, D. J. (2007). *Small and medium size enterprises and regional development*. Gran Bretaña: Routledge.
- IX Consejo Regional de Planificación. (1992). *Realidad y perspectivas de la planificación*. Madrid. Recuperado a partir de <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6402/3/ECUADOR%20REALIDAD%20Y%20PERSPECTIVA%20DE%20LA%20PLANIFICACION.pdf>
- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *GEOUSP: espacio y tiempo*, 19(2), 297-312.
- Nabernegg, M. (2015). El Efecto de las Políticas de Preferencia Nacional en las Compras Públicas en Ecuador 2009-2011. *Analitika. Revista de análisis estadístico*, 1-36.
- Ospina López, D. M., & Rodríguez Agudelo, D. C. (2007). Políticas públicas de micro, pequeñas y medianas empresas en el departamento de Caldas. *Jurídicas*, 4(2). Recuperado a partir de https://www.researchgate.net/publication/28266518_Políticas_publicas_de_micro_pequeñas_y_medianas_empresas_en_el_departamento_de_Caldas
- PDOT. (2015). Plan de Desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Jipijapa. Plan de ordenamiento territorial, Jipijapa. Autor.
- Romero Alemán, P. (1996). *Banco Central del Ecuador: la historia que aún no aprendemos* (p. 34). Quito, Ecuador: Quito Instituto Ecuatoriano de Economía Política 2002. Recuperado a partir de [http://biblioteca.udla.edu.ec/client/es_EC/default/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f0\\$002fSD_ILS:9596/ada?qu=ECUADOR&qf=SUBJECT%09Materia%09ECUADOR-HISTORIA%09ECUADOR-HISTORIA&ic=true&te=ILS&ps=300](http://biblioteca.udla.edu.ec/client/es_EC/default/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:9596/ada?qu=ECUADOR&qf=SUBJECT%09Materia%09ECUADOR-HISTORIA%09ECUADOR-HISTORIA&ic=true&te=ILS&ps=300)
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Aurora.
- Saavedra García, M. L., Milla Toro, S. O., & Sánchez, B. T. (2013). Determinación de la competitividad de la PYME en el nivel micro: El caso de del Distrito Federal, México. *FAEDPYME INTERNATIONAL REVIEW*, 2(4), 18-32-32.

<https://doi.org/10.15558/fir.v2i4.38>

Secretaría Desarrollo Económico. (2009). Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector desarrollo económico. Manual, Dirección de estudios socioeconómicos y regulatorios-subdirección de seguimiento y evaluación. *Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.*, 25.

Semplades. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas

sectoriales. *Subsecretaría de planificación nacional, territorial y políticas públicas*. Recuperado a partir de <https://docplayer.es/1566126-Guia-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-sectoriales.html>

Torres, C. C. (2016). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba* (Doctorado en Ciencias Económicas). Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Copyright (c) Diana Victoria Marcillo Parrales, Osvaldo Domínguez Junco