

**DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES RURALES DEL CANTÓN GUANO: UN ENFOQUE DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

*(Diagnosis of administrative management in government autonomous decentralized rural parish Guano Canton:
approach of citizen participation)*

Jorge Armando Zula Cujano*
Laura Yesseña Castillo Guilcapi**
Luis Eduardo Carrión Erazo***

Fecha de recepción: 12-04-2016

Fecha de aceptación: 19-08-2016

RESUMEN

El buen vivir es un concepto colectivo, un modo de vida en convivencia, cuya concreción ha sido definida a lo largo de la historia por el pueblo ecuatoriano y no se reduce a las preferencias de los consumidores limitados por la escasez de sus recursos. Sobre esto, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece en su Artículo 85 que "En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades". La participación ciudadana en la administración pública surge como una solución a la falta de planificación, agendas de desarrollo y sobre todo a la transparencia, rendición de cuentas y a la corrupción administrativa de los gobiernos locales, provinciales y del gobierno central. involucrar a la sociedad de manera participativa en la distribución de recursos públicos, como fuente de soberanía acortando las distancias entre los actores sociales y los GADs PR, para conseguir mayor participación en la elaboración de presupuestos de obras y servicios enfocados siempre a atender a grupos vulnerables y necesidades. El propósito de este trabajo es conocer la gestión administrativa de los GAD parroquiales rurales del cantón Guano, en cuanto a la aplicación de la normativa y el Gestionar Público con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios que oferta a la población parroquial (San Andrés, San Isidro, San Gerardo, Santa fe de Galán, Valparaíso, Chazo, Guanando, La Providencia, Ilapo). La población para esta investigación fueron el alcalde del canton Guano como la maxima autoridad del mismo, nueve presidentes de los Gobiernos parroquiales y 4 vocales de cada una de las parroquias. Para lo cual se utilizo técnicas e instrumentos, como la encuesta, entrevista, y revision documental de los planes de desarrollo de cada parroquia, a través de este diagnostico. Como resultado de esto, los servicios que se prestan no son uniformes en las parroquias, como tampoco lo son la participación de los ciudadanos en la gestión y su nivel de intervención en el proceso. La autogestión de recursos es también pobre y desigual entre los GAD.

PALABRAS CLAVE: Participación Ciudadana – Gobiernos Autónomos Descentralizados – Cantón Guano – Parroquias Rurales – Gestión Administrativa.

ABSTRACT

The good life is a collective concept, a way of life in coexistence, whose realization has been defined throughout history by the Ecuadorian people and not reduced to preferences limited by the scarcity of resources consumers. On this, the Constitution of the Republic of Ecuador (2008) provides in Article 85 that "In the formulation, implementation, evaluation and monitoring of public policies and public services involving individuals, communities, peoples and nationalities will be guaranteed". Citizen participation in public administration emerges as a solution to the lack of planning, development agendas and especially transparency, accountability and administrative corruption of local, provincial and central government governments. involve society in a participatory manner in the distribution of public resources as a source of sovereignty shortening the distances between the social partners and the PR GADs, for greater participation in budgeting works and enfocandos services provided to cater for vulnerable groups and needs. The purpose of this study was to determine the administrative management of rural parish GAD canton Guano, in terms of enforcement and the Public Manage in order to improve the quality of the services offered to the parish population (San Andrés, San Isidro, San Gerardo, Santa Fe de Galan, Valparaiso, Chazo, Guanando, Providence, and Ilapo). The population for this research was the calde the canton Guano as the highest authority thereof, nine presidents of parish governments and 4 members of each of the parishes. For which techniques and instruments, such as survey, interview and document review of the development plans of each parish through this diagnosis was used. As a result, the services provided are not uniform in the parishes, nor are the participation of citizens in the management and their level of involvement in the process. Self-management of resources is also poor and uneven between GAD.

KEYWORDS: Citizen Participation - Decentralized Autonomous Governments - Guano Canton - Rural Parishes - Administrative Management

*Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, jzula@esepoch.edu.ec

** Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, laura.castillo@esepoch.edu.ec

***Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, lcarrion@esepoch.edu.ec

I. INTRODUCCIÓN

Ecuador es un estado unitario, que define entre sus características la transferencia del poder público desde el nivel central hasta las *parroquias* o unidades administrativas división político-territorial de menor rango, lo que tiene su génesis en la Ley de Modernización del Estado, puesta en vigencia en 1993 con el objeto de establecer principios y normas generales para regular la racionalización y eficiencia administrativa, así como la descentralización de la prestación de servicios públicos (Ley de Modernización del Estado, 1993).

Poco después de la Ley de Modernización del Estado se expidió la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), con la intención de definir competencias a ser descentralizadas por los niveles de gobierno provincial y municipal.

La organización del sistema de gobierno ecuatoriano, por lo tanto, está definida por un proceso de descentralización, que se aprecia en el análisis de hechos que constituyen hitos históricos en la construcción del estado nacional en la que se asigna un rol protagónico a los gobiernos parroquiales. Al respecto el Artículo 3, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en la Ciudad de Montecristi en el mes de octubre de 2008, expresa que el estado promoverá el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio mediante “...el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización”. Más adelante en los Artículos 251-255 se define qué son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). Los Artículos 261-267 precisan la asignación de competencias a los distintos niveles de gobierno, y en particular el último define la asignación de 8 competencias exclusivas a los gobiernos parroquiales rurales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)* se promulga en el año 2010, y ratifica estas competencias en su Artículo 65, mientras en el Artículo 67 especifica 22 atribuciones para las Juntas Parroquiales Rurales (COOTAD, 2012). Bajo estos parámetros se experimentan procesos de transformación política, financiera y administrativa en todo el país, en los que los gobiernos parroquiales han asumido la parte más sensible y renovadora, ya que antes de la constitución eran dependientes de los municipios a los que

pertenecían sus territorios -donde se centralizaba el poder y los recursos- en todas las cuestiones políticas, administrativas y financieras.

Los GADs, por tanto, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, política y financiera, que están integrados por los órganos previstos en el COOTAD para el ejercicio de las competencias que les corresponde y poseen funciones de:

- ✓ Legislación, normatividad y fiscalización
- ✓ Ejecutivas y de administración
- ✓ De participación ciudadana y control social.

Como toda institución jurídica, la descentralización consta de un sistema de principios (eficiencia, agilidad, transparencia, solidaridad social, coparticipación en la gestión pública) y un objetivo (fortalecer la participación del sector privado, comunitario y de autogestión en las áreas de explotación económica), sobre los cuales ha de impulsar su desarrollo. Descentralizar el Estado no implica debilitarlo sino por el contrario fortalecerlo, al distribuir sus competencias y facultades entre los distintos niveles del mismo Estado (Bedón, 2011).

II. METODOLOGÍA

El tipo de estudio que predomina en esta investigación es la investigación-acción participativa (Hall y Kassam, 1988, citados por Rodríguez et al., 2006). Ello está dado por el grado de involucramiento de los actores, también contiene elementos exploratorios, descriptivos y explicativos, de acuerdo con la clasificación de Hernández et al. (1997).

Los métodos y técnicas de investigación:

Teóricos: Se utilizó el método histórico-lógico en la revisión y exposición de los antecedentes teóricos; la inducción-deducción se empleó para el análisis de la información de las encuestas y entrevistas y la evaluación de la factibilidad del modelo; en la construcción del modelo se utilizaron el análisis-síntesis y el enfoque en sistema; Empíricos: La revisión documental, las encuestas y las entrevistas a informantes clave se emplearon para el diagnóstico; la investigación-acción participativa y las sesiones de trabajo en grupo se utilizaron en la elaboración del modelo; su implementación y evaluación se realizaron a través de un estudio de caso; Estadísticos: Se empleó la estadística descriptiva, para el análisis de las variables cuantitativas estudiadas en las encuestas.

III. GENERALIDADES

III.1 Antecedentes Históricos Del Cantón Guano

Guano alcanza la categoría de Cantón el 17 de diciembre de 1845, se encuentra ubicado en la Provincia de Chimborazo, tiene una superficie de 473 Km, corresponde al 7% del territorio provincial. La temperatura promedio es de 16 a 18°C. Existe diversidad de pisos climáticos, desde el valle hasta la montaña más alta. Por lo mismo, hay vegetación de toda clase, incluyendo la propia de los páramos y su rango de altitud va desde los 2.000 hasta los 6.310 metros sobre el nivel del mar (msnm), en su jurisdicción se encuentra ubicado el Nevado Chimborazo.

Figura 1

Ubicación geográfica del cantón Guano



Fuente: Departamento de Obras Públicas Del GAD Municipal del Cantón Guano. s/f

Guano ha sido desde siempre un pueblo de gente laboriosa y emprendedora, por lo que se ha denominado "Capital Artesanal del Ecuador". Sus alfombras, tejidos, artículos de cuero, chompas y demás manufacturas tienen un sello de calidad e ingenio. Y qué decir de su gastronomía que provoca el deleite de turistas nacionales y extranjeros, limita **Al Norte**, la provincia del Tungurahua, la montaña del Iguata, el río Huahua Yacu y el río Mocha; **Al Este**, el río Chambo y el cantón Penipe. **Al Sur**, el cantón Riobamba y la quebrada Las Abras. **Al Oeste**, la provincia de Bolívar y el Cantón Riobamba.

Tabla 1

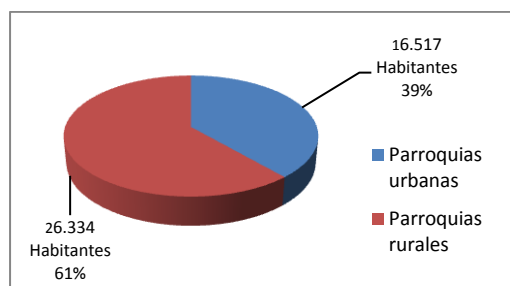
Distribución Poblacional del Cantón Guano

Parroquias	Hombres	Mujeres	Total	%
La Matriz	4.098	4.661	8.759	20%
El Rosario	3.725	4.033	7.758	18%
Guanando	183	158	341	1%
Ilapo	810	852	1.662	4%
La Providencia	267	286	553	1%
San Andrés	6.477	7.004	13.481	31%
San Gerardo	1.106	1.333	2.439	6%
San Isidro de Patulú	2.301	2.443	4.744	11%
San José de Chazo	495	542	1.037	2%
Santa Fe de Galán	822	851	1.673	4%
Valparaiso	211	193	404	1%
Total habitantes del Cantón Guano	20.495	22.356	42.851	100%

Fuente: Censo poblacional y vivienda año 2010 (INEC).

Gráfico 1.

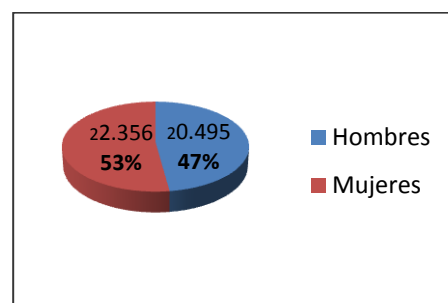
Población por parroquias del cantón Guano



Fuente: elaboración propia

Gráfico 2

Población por género del cantón Guano



Fuente: elaboración propia

En los (gráficos 01 -02) se observa la distribución de la población que viven en las parroquias del cantón Guano. En las parroquias urbanas viven un 39% , no obstante un 61% viven en las parroquias rurales del cantón, lo que se determina que la mayor población están concentrada en el sector rural; también se determino por sexo, para dar a conocer que en el cantón existen más mujeres que hombres ellas representan el 53% con relación a los Hombres que representan un 47%.

III. 2 División Político Administrativo

La Constitución de la República del Ecuador denomina a la parroquia como la división político-territorial de menor rango existiendo dos tipos de parroquias: la urbana y la rural. La parroquia urbana es aquella que se encuentra circunscrita dentro de la metrópoli o ciudad. Cuenta de toda la infraestructura necesaria para ser una ciudad principal. La parroquia rural son aquellas que son apartadas de la ciudad principal o metrópoli. Suelen ser comarcas o conjunto de recintos cuyos pobladores viven de labores agrícolas y del campo, el Cantón Guano está compuesto por dos parroquias urbanas y nueve parroquias rurales. Según datos del INEC, de acuerdo al último censo poblacional y vivienda, del 28 de noviembre de 2010, en el cantón habitan 42.851 personas.

En total en el cantón se asientan 164 unidades territoriales de base. Siendo estas parroquias urbanas (La Matriz y El Rosario) y parroquias rurales (San Andrés, San Isidro de Patulú, Santa Fe de Galán, La Providencia, San Gerardo, San José de Chazo, Ilapo, Guanando).

III. 3 La Educación

La educación en el Ecuador se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Educación, por lo tanto, la responsabilidad de dotar con obras de infraestructura, equipamientos y mantenimiento a los establecimientos educativos del sistema fiscal le corresponde a dicho Ministerio. El Acuerdo circular MINEDUC-DM-2013-00003-CIR deslinda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El cantón está integrado al Distrito Educativo Guano – Penipe que agrupa a varios circuitos educativos, el nuevo modelo de gestión, están distribuidos 3 circuitos que albergan a 34 instituciones educativas, de las cuales 31 son fiscales, 2 fisco misionales y 1 particular.

Tabla 2
Distribución de los establecimientos en circuitos

Distrito	Circuito	Nombre del circuito	Número de instituciones
06d05	06d05c01_a	San andres	7
06d05	06d05c01_b	San andres	3
06d05	06d05c01_c	San isidro de	5
06d05	06d05c01_d	San andres	4
06d05	06d05c02_a	Guano, la matriz	6
06d05	06d05c02_b	Guano, san gerardo de pacaicaguan	4
06d05	06d05c03	Ilapo-santa fe de galan	5

Fuente: Ministerio de Educación - 06D05

Circuito 01 Cubre 19 establecimientos de las parroquias San Andrés y San Isidro; **Circuito 02** Contiene 10 establecimientos que son Guano la Matriz y San Gerardo; **Circuito 03** Acoge a 5 establecimientos de Ilapo, Santa Fe de Galán.

En la actualidad se encuentran asistiendo a clases un total de 7128 alumnos (3707 hombres = 52,01% y 3421 mujeres = 47,99%). En promedio de cada plantel educativo atiende a 210 estudiantes, de igual forma ocurre con la cantidad comparada del número de estudiantes atendidos por un profesor que capacita a 14 estudiantes en promedio lo cual puede entenderse como una ventaja para los estudiantes.

En el Cantón Guano existen 14.256 estudiantes considerados de 34 unidades educativas divididos en distritos que poseen 340 aulas escolares con 55 centros de cómputo, por lo tanto se considera que todos los establecimientos educativos cuentan con centros de cómputo.

III. 3 La Salud

La salud en el Ecuador se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública, si bien las municipalidades no trabajan de forma directa en el campo de la salud, tienen competencias exclusivas determinadas en la COOTAD en el Art. 55 literal g) Planificar, construir y mantener la

infraestructura física y los equipamientos de salud. La estructura organizativa del Ministerio de Salud manifiesta 5 niveles de establecimientos: Puestos de Salud, Sub-centros de Salud, Centros de Salud, Hospital Base u Hospital Provincial y Hospital Regional.

Tabla 3
Índice de oferta en salud.

Provincia / Cantón	Índice %	Población total
Chimborazo	48,2	496.735
Guano	43,0	46.249

Fuente: SNI – Proyección de población al año 2014

Guano posee un índice alto de la oferta en salud que corresponde al 43% en relación al índice provincial que es el 48,2%, tomando en cuenta que el cantón tiene una demanda considerable en relación al total de la población de la provincia, lo que indica que se debe aperturar nuevos centros de salud y cubrir la demanda de la población. La infraestructura hospitalaria o ambulatoria para casos de emergencia es deficiente en el cantón; por ejemplo, el índice de natalidad demandaría la presencia de una maternidad. Resulta llamativa la información proporcionada por el Distrito 06D05 Guano – Penipe, que buena parte de los alumbramientos son atendidos en los hospitales de Riobamba y clínicas privadas, de manera que muchos guaneños/ñas nacen y se registran fuera de su cantón.

Otro problema visible de enorme impacto en amplios sectores sociales, que afecta la salud y economía, sin duda, es el alcoholismo que alcanza, en su estado severo (o medio sin necesidad de asistencia médica) al 13% de la población; estadística considerada alta a pesar de que no existen casos numerosos sobre "alcoholismo en estado crítico (o de hospitalización)". Podría tratarse de una enfermedad social culturalmente aceptada y "escondida".

El Gobierno del Ecuador aumentó la inversión en salud de 437 millones de dólares a 3.433 millones en el período entre el 2006 y 2010. Esto significa el 700% de incremento, es decir siete veces más en apenas un lustro. A pesar de ello, existen barreras económicas, culturales y geográficas que limitan el acceso a los servicios de salud y que afectan especialmente a la población pobre que vive en zonas rurales, en su mayoría.

Tabla 4
Unidades de salud del cantón Guano

Nº	UNIDAD DE SALUD	ESTADO DE INFRAESTRUCTURA
1	Centro de Salud de Guano	Bueno
2	SCS de Ilapo	Bueno
3	PS de Sta. Fe de Galán	Regular
4	PS Chocaví	Regular
5	SCS San Andrés	Bueno
6	PS Balsayán	Regular
7	SCS San Isidro	Bueno
8	PS Tuntatacto	Bueno
9	PS Tatacto	Bueno
10	PS San Pablo	Bueno
11	PS La Josefina	Bueno
12	PS San Gerardo	Regular
13	PS Chingazo	Bueno
14	PS Puntal Grande	Bueno
15	PS Chazo	Bueno
16	P.S Guanando	Bueno

Fuente: Diagnóstico participativo barrial y comunitario – IGM

En cuanto a la infraestructura de las unidades de atención de salud, sean centros, sub-centros y puestos de salud en las diferentes parroquias y comunidades del cantón, en los centros y sub-centros de salud su infraestructura tiene la característica de Bueno, mientras que en los puestos de salud su característica es Regular debido a la falta de complementación de su infraestructura, la falta de personal médico para atender a la demanda de pacientes y la falta de provisión de medicamentos disponibles para los respectivos tratamientos médicos de la población que acude para ser atendida.

III.4 Actividades Económicas

En el cantón el uso del suelo está destinado en gran porcentaje a la vivienda urbana y a la producción agrícola, ganadería, comercio y artesanal, en unos casos el otro destino es mixto, es decir para el uso en vivienda y la producción agrícola – ganadera y artesanal (vivienda productiva). La actividad principal del cantón es básicamente la agricultura y ganadería, luego el comercio, el resto de actividades son de servicios y la construcción, (Carrasco, 2010)

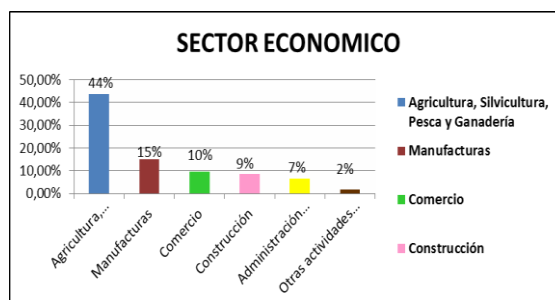
Al analizar la PEA en relación a la adaptación de los cambios del mercado y de la macroeconomía nacional, se puede decir que la población del cantón Guano posee una gran capacidad endógena de reconversión, por cuanto los conocimientos de distinto orden son transmitidos y mantenidos de forma generacional.

Tabla 5
Principales actividades productivas del territorio según participación en la PEA.

SECTOR ECONÓMICO	PEA %
Primario:	
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Ganadería	43,84
Secundario:	
Manufacturas	15,13
Terciario:	
Comercio	9,51
Construcción	8,70
Transporte y Almacenamiento	1,6
Administración Pública y Defensa	6,52
Actividades de los hogares como empleadores.	1,17
Enseñanza	1,14
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	1,0
Otras actividades de servicios	1,7

Fuente: INEC- Censo de Población y Vivienda 2010, Sistema Nacional de Información (SNI) 2010.

Gráfico 3
Principales actividades productivas del Cantón Guano.



Fuente: Sistema Nacional de Información (SNI) 2010. INEC. Censo nacional de población y vivienda 2010.

De acuerdo al Censo 2010 la PEA según ramas de actividad, el 44% de los habitantes del cantón se dedican a la agricultura, silvicultura, pesca y agricultura, sin embargo esta actividad en algunos casos es destinada para el autoconsumo y otra parte para la comercialización, pero lamentablemente los pequeños productores tienen limitado apoyo en técnicas agropecuarias que les permitan mejorar su producción y hacer de estas actividades una fuente rentable. De acuerdo al censo nacional económico 2010 dentro del cantón sólo el 15,7% de los productores agropecuarios tienen un sistema de comercialización.

El 15% se dedican a actividades de manufactura, pero este sector económico debe ser considerado para ejecutar actividades que permitan incrementar actividades de manufacturas con lo cual se generaran alternativas laborales para la población cantonal y si es posible para la población nacional. No se han concretado actividades para fomentar actividades de manufacturas.

El comercio es otra alternativa económica de la población cantonal poco explotada con un el 10%, este sector también se debería considerar, para diversificar los sectores económicos todos con la misma finalidad, encaminados a generar alternativas de desarrollo social y económico. La construcción es una actividad económica concentrando al 9% de la población, estos datos entre los más relevantes; el resto se reparte entre en administración pública y defensa y otras actividades de servicio.

V. GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LAS PARROQUIAS RURALES DEL CANTÓN GUANO

Los gobiernos parroquiales, están establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y tienen sus propias competencias en el art 267. De a poco el trabajo de los Gobiernos Parroquiales se han fortalecido gracias a la constante lucha de sus habitantes y quienes han estado al frente de estas importantes Instituciones del Estado. Así también los Gobiernos Parroquiales, cantonales, Provinciales y del País, están constituidas en el artículo 63 del COOTAD, la ley que rige a los GADs desde octubre de 2010.

En el territorio del Cantón Guano se asientan nueve parroquias rurales y cada una posee un gobierno autónomo descentralizado de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador promulgada en octubre del 2008, donde se les otorga la categoría de Gobiernos Autónomos descentralizados. Posee autonomía, administrativa (Organización y gestión de sus medios humanos y materiales), política (Capacidad de emitir políticas públicas territoriales, elección directa de las autoridades mediante el sufragio universal directo y secreto) y financiera (Capacidad de generar y administrar sus recursos), pasando de ser Juntas Parroquiales a convertirse en GADs, la Ley Orgánica de Juntas parroquiales Rurales era el marco legal, antes de la Constitución del 2008.

En la actualidad el marco legal que les rige es el COOTAD, que es un compendio de leyes como la; ley Orgánica de Régimen Municipal, ley Orgánica de Juntas parroquiales Rurales, ley Especial de Descentralización de Participación social y ley Orgánica de Régimen Provinciales. Las juntas parroquiales rurales en la actualidad poseen ocho competencias exclusivas, algunas concurrentes y varias competencias adicionales.

Los GADs poseen: estructura orgánica funcional,

base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, regulaciones y procedimientos internos.

La estructura orgánica de los GADs de las parroquias rurales del Cantón Guano está estructurado por:

Nivel político: Está integrado por la asamblea parroquial que le conforman todos los actores parroquiales, ciudadanos, ciudadanas y líderes comunitarios y se encuentra presidida por el presidente de la Junta Parroquial y los vocales miembros de las diferentes comisiones.

Nivel Administrativo: Está a su cargo las actividades complementarias para ofrecer ayuda material de procedimientos o servicios internos a todos los niveles y unidades administrativas.

Nivel Operativo o de Gestión: Cumple con las políticas y objetivos de la parroquia, a través de la ejecución de planes, programas aprobados por el nivel 1 y 2, al cual está subordinado.

Si bien los recursos de los GADs, crecieron considerablemente, estos siempre serán insuficientes para construir el ansiado desarrollo del sector rural del cantón Guano. De todas maneras hay que destacar el esfuerzo realizado por el Estado ecuatoriano que en esta ocasión ha considerado apoyar de manera más justa y equitativa al sector campesino.

Los GADs de las parroquias rurales del Cantón Guano, son entidades que básicamente gestionan y ejecutan pequeñas obras tanto en la cabecera parroquial, como en sus comunidades de cada una de las nueve parroquias rurales, son entidades que poseen competencias propias para lastimosamente sin los recursos necesarios.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización define las competencias, funciones y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales Rurales así:

Artículo 65³⁴ Son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial Rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y

³⁴ Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización.

los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;

- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

El plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias rurales está en base a los doce objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017.

El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.³⁵ Así:

Objetivo 1: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” establece las políticas y líneas estratégicas necesarias para radicalizar el proceso de transformación del Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.

Objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.

Objetivo 3: “Mejorar la calidad de vida de la población”.

Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.

Objetivo 5: “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”.

Objetivo 6: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.

Objetivo 7: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”.

Objetivo 8: “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”.

Objetivo 9: “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”.

Objetivo 10: “Impulsar la transformación de la

matriz productiva”.

Objetivo 11: “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”.

Objetivo 12: “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”.

V.1 Composición de los GAD parroquiales rurales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales están conformados por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad en el Código de la Democracia del Ecuador 2009. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural y 3 Vocales principals. El alcalde es la máxima autoridad del Cantón.

En el último proceso electoral de comicios seccionales realizados en el territorio Ecuatoriano fue el 23 de febrero del 2014 mediante la voluntad y ejercicio del derecho al voto del pueblo guaneño, fueron proclamados como candidatos ganadores por el máximo Organismo Electoral del país (CNE):

V.2 Diagnóstico de la gestión administrativa en los GADs del Cantón Guano

En este acápite se presenta el diagnóstico efectuado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) de las parroquias rurales del Cantón Guano. Los resultados de los instrumentos aplicados contribuyen a la confirmación del problema científico planteado y constituyen la base para la elaboración del modelo propuesto como objetivo general de esta investigación.

El máximo poder en los Gobiernos Parroquiales lo tiene la Asamblea Parroquial de los ciudadanos. Entre una y otra sesión de este órgano, el poder ejecutivo lo asumen los funcionarios electos por la ciudadanía. Estos funcionarios son el Presidente, el Vicepresidente, de 3 Vocales y una Secretaria/Tesorera. Los vocales tienen a su cargo los frentes de acción principal en que divide el GAD sus tareas: proyectos y convenios, vialidad y obras públicas, salud y deportes, y cultura y medio ambiente.

V.3 Instrumentos aplicados

Se aplicaron tres tipos de instrumentos: a) la entrevista a informantes clave, considerando como tales al Alcalde del Cantón Guano y los Presidentes de las nueve Juntas Parroquiales del Cantón, principales figuras del poder ejecutivo en esas instancias; b) la encuesta a los Vicepresidentes y los vocales de cada uno de los nueve Gobiernos Parroquiales, y c) la revisión documental de los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) de los nueve Gobiernos Parroquiales.

³⁵ Plan nacional del buen vivir 2013- 2017

Los nombres y cargos de los entrevistados se relacionan a continuación:

Nombres y apellidos	Cargo
Oswaldo Vinicio Estrada Avilés	Alcalde del Cantón Guano
Geovanny Ramiro Arellano Mazón	Presidente GAD Parroquia Guanando
Julio César Muyulema Valdiviezo	Presidente GAD Parroquia Ilapo
Carmita Angelita León Pusay	Presidente GAD Parroquia La Providencia
Milton Eduardo Bravo Noboa	Presidente GAD Parroquia San Andrés
Martín Quisnia Paguay	Presidente GAD Parroquia San Gerardo
Julio Muyulema Mejía	Presidente GAD Parroquia San José de Chazo
Hugo Lautaro Guevara Valdivieso	Presidente GAD Parroquia San Isidro de Patúlu
Humberto Enrique Manotoa Manotoa	Presidente GAD Parroquia Santa Fe de Galán
José Mesías Guamán	Presidente GAD Parroquia Valparaíso

V.4 Presentación de resultados

El objetivo de la entrevista era obtener información sobre la existencia o no de un modelo de gestión en los GADs, y las opiniones de los máximos directivos sobre la conveniencia de su aplicación. Contena 13 preguntas y se desarrolló mediante un cuestionario cerrado preparado al efecto (Anexo 1), que los entrevistados respondieron oralmente. No se interrumpió a los entrevistados aun cuando mostraran desconocimiento sobre el tema.

De los diez informantes clave, nueve son hombres y una es mujer; 4 tienen vencido solamente el nivel de educación primaria, 2 el secundario y 4 el universitario (el Alcalde y 3 Presidentes de Juntas Parroquiales). De estos cuatro, el Presidente del GAD de San Gerardo ha cursado además estudios de posgrado (Maestría en Educación y Desarrollo Social). En cuanto al tiempo de permanencia en el cargo, este varía entre 1 año (el Alcalde) y 6 años (el Presidente del GAD de San Andrés). El promedio de tiempo de permanencia en el mandato es 2,55 años.

La Tabla 6 muestra las respuestas de los entrevistados a la pregunta “¿Qué tipo de servicios brinda el GAD?”

Tabla 6

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Qué tipo de servicios brinda el GAD?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	Servicio de agua, forestación, reforestación, apoyo a la producción, elaboración de proyectos de todo tipo que solicitan las parroquias.
Guanando	Alquiler de equipos viales (retroexcavadora), alquiler de bóvedas en el cementerio alquiler de espacio público en la plaza para venta de comidas; pero no es esa nuestra función, sino que está más enfocada a hacer cumplir las competencias que nos corresponden.
Ilapo	Educación, salud, alimentación, riego de agua, medio ambiente, producción.
La Providencia	Atiende los pedidos de la ciudadanía para el beneficio de los pobladores de la parroquia.

San Andrés	Atención a los espacios públicos, cuidado del medio ambiente, organizaciones ciudadanas, mantenimiento vial en coordinación con los consejos provincial y municipal; también trabajan con ONGs bajo gestiones que se realizan con autoridades.
San Gerardo	De acuerdo a las competencias del COTAD, entre ellos la autogestión para la producción, el riego, el arreglo de caminos, el fomento productivo, trámites de defunción y cursos de computación gratuitos
San José de Chazo	No brindan servicios, socializan con la comunidad y apoyan a cubrir de algún modo las necesidades del pueblo. Como GAD no pueden brindar servicios.
San Isidro	Gestionan lo que envía el gobierno provincial, impulsan el desarrollo de la parroquia en artesanía, cultura, producción, infraestructura, turismo, estamos empezando en eso.
Santa Fe de Galán	Capacitaciones, tenemos técnicos trabajando conjuntamente con MAGAP, maquinaria (cortadora de pasto y césped, picadora, ensilaje)
Valparaíso	Alquiler de maquinaria agrícola (tractor, distribuidor de agua), tenemos un proyecto de huertos familiares, se ha construido un reservorio de agua que permite en riego en pequeña escala, atención e información a la ciudadanía; nuestra función principal es realizar obras de infraestructura, dentro de lo que se ha hecho una cancha de opciones múltiples, casas comunales, alumbrado público, vialidad.

Fuente: elaboración propia

Según los entrevistados, se brinda una amplia variedad de servicios, que van desde los básicos (agua, alumbrado, vialidad, atención a espacios comunes), hasta otros más dirigidos a la obtención y gestión de recursos, como el alquiler de equipos, maquinarias y espacios públicos y el impulso a proyectos para el desarrollo local (artesanía, turismo, producción).

Llama la atención que uno de los entrevistados muestra confusión en su respuesta cuando declara que el servicio que presta es que “*atiende los pedidos de la ciudadanía...*” y otro manifiesta que no brindan servicios pues “*...como GAD no pueden hacerlo*”. Esto denota desconocimiento de sus competencias y falta de gestión, pues el COOTAD (COOTAD, 2012) establece en su Artículo 31 la prestación de servicios públicos como una de las funciones de los GADs.

Esta es la primera evidencia obtenida en esta investigación de que los funcionarios que se encuentran al frente de los GADs no tienen el mismo nivel de preparación en cuanto a las posibilidades de gestión que les otorgan las competencias transferidas por los niveles gubernamentales superiores. En las respuestas a las preguntas siguientes esta desigualdad entre los funcionarios fue un rasgo común, como se demostrará en el análisis de las respuestas a las restantes preguntas.

Las respuestas a la segunda pregunta de la entrevista se presentan en la Tabla 07.

Tabla 7

Respuestas de los informantes clave a la pregunta "¿Qué normativas legales posee el GAD de la Parroquia para desarrollar su gestión administrativa?"

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	COOTAD; Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP); Constitución de la República.
Guanando	Reglamento interno; reglamento del COOTAD; hacemos resoluciones necesarias para cualquier situación que se nos presente.
Ilapo	Constitución de la República; plan de desarrollo; reglamento, principios, estatuto del GAD parroquial; reglamento del COOTAD.
La Providencia	Registro Único de Contribuyentes (RUC); retenciones; reglamentos del gobierno parroquial
San Andrés	COOTAD; leyes del Ministerio de Relaciones Laborales; también toca prepararse en el aspecto jurídico para el funcionamiento en la parte administrativa.
San Gerardo	Constitución de la República; reglamento del COOTAD; Ley Orgánica de Servicio Público.
San José de Chazo	Reglamento interno de la Junta Parroquial; ley de ordenamiento territorial; Constitución de la República.
San Isidro	Reglamento del COOTAD; nuestros propios reglamentos como es el del colegiado.
Santa Fe de Galán	Reglamento interno de la Junta Parroquial; reglamento del COOTAD; Ley del servicio en este caso del trabajador; Constitución de la República.
Valparaíso	Reglamento del COOTAD; Ley de finanzas públicas; participación ciudadana y control social; Constitución de la República.

Fuente: elaboración propia

Se observó una amplia variación en las normativas mencionadas por los entrevistados. Como regularidad se aprecia que -en forma explícita o implícita- 9 de los 10 citaron el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); 6 mencionaron a la Constitución de la República y 4 a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). Además hubo referencias aisladas a otras leyes, reglamentos y disposiciones como la Ley de Finanzas Públicas y el Registro Único de Contribuyentes. Sólo 6 de los entrevistados señalaron como normativa vigente los reglamentos internos de sus propias Juntas Parroquiales.

En contraste con esto (Tabla 08) solamente cuatro de los entrevistados se manifestaron satisfechos con las que consideran como normas vigentes, e incluso en estas respuestas se comentan elementos como la imposibilidad de hacer regulaciones propias, las limitaciones que les imponen leyes y disposiciones superiores y la necesidad de hacer modificaciones en estas últimas.

Tabla 8

Respuestas de los informantes clave a la pregunta "¿Considera que las normativas existentes son suficientes para el correcto desarrollo de su gestión?"

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	No, tengo que leer más, porque hay reglamentos y ordenanzas que de alguna manera permiten mejorar o administrar en el territorio. Claro, hay leyes que son generales pero no se acatan a una realidad del territorio
Guanando	Suficientes; si nosotros necesitamos más reglamentación elaboramos las resoluciones necesarias.
Ilapo	En su mayoría sí; nos ayudan a tener claro las técnicas, procedimientos, estrategias, maneras de llevar un plan de trabajo y poder llegar a las personas, para poder ganarse la confianza y participación de la población.
La Providencia	Sí, porque nosotros somos gobiernos autónomos y según como sea nuestra población, nuestra parroquia, seguiremos elaborando los reglamentos.
San Andrés	Bueno, se trata de hacer lo mejor posible ya que el GAD no cuenta con más departamentos que apoyen solo contamos con técnico de ingeniería civil, técnico de planificación, la secretaria, la contadora y los demás miembros del GAD que son los vocales y el Presidente electos.
San Gerardo	Para mi gusto no es suficiente porque soy especialista en educar pero acá en la administración gubernamental debemos aprender y mejorar para dar un buen servicio a la población.
San José de Chazo	Las que tenemos son más que suficientes, si es que hubiera la posibilidad de corregir algún articulado de la ley de ordenamiento territorial, porque a las juntas parroquiales nos marginan, nos dan muy poca apertura en diferentes cosas. Nosotros como parroquia tenemos que estar involucrados en lo que es la nutrición, la salud, en lo que también en hay un déficit; el Consejo Provincial como institución está muy lejos y no sabe la realidad de nuestra parroquia, entonces ese sí es un pedido: que se haga una apertura en esta ley.
San Isidro	Aún falta normar cosas que aún nos vayan indicando que tenemos que hacer dentro de la institución.
Santa Fe de Galán	Sí aunque hay cosas que también nos impiden hacer; hay leyes que nos facultan pero al mismo tiempo nos contradicen, nos limitan.
Valparaíso	No siempre es suficiente, a veces hay un vacío legal; en la práctica misma de las responsabilidades uno se va dando cuenta de esto; por ejemplo una de las competencias que nos da el COOTAD es asumir lo que otros niveles de gobierno nos delegan, pero por ejemplo el municipio o los consejos provinciales no delegan porque ellos mismos quieren ejecutar.

Fuente: elaboración propia

No obstante, a pesar de la necesidad sentida de legislar mejor en función de la gestión de su gobierno, solamente 4 de los entrevistados refirieron algún tipo de propuesta de nuevas normativas y no siempre con la claridad necesaria (Tabla 09). Llama la atención que el Presidente del GAD de San Gerardo mencionó como una posible normativa útil la introducción de un modelo de gestión.

Tabla 9

Respuestas de los informantes clave a la pregunta "¿Qué otras normativas sugeriría?"

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	Por ejemplo, sobre la ocupación del suelo de acuerdo al Cantón, las líneas de fábrica de acuerdo al Cantón, los requisitos para sacar una escritura. Entonces normamos, regulamos y en base a nuestra necesidad sacamos. De acuerdo a nuestras necesidades las creamos, la ley nos faculta para crear ordenanzas, que están en un nivel inferior a las Leyes, y los acuerdos y reglamentos están subordinados a las ordenanzas.
Guanando	De las resoluciones que hacemos podría hacerse un manual de funciones y situaciones administrativas que serviría para el funcionamiento del personal de la institución.
Ilapo	No responde
La Providencia	No responde
San Andrés	No responde
San Gerardo	Con la investigación hay que ir adquiriendo conocimientos y tratando de hacer mejor las cosas. Una normativa general sería un modelo de gestión; hay muchos presidentes de gobiernos parroquiales que desconocen que ese modelo de gestión sería muy importante en la parroquia.
San José de Chazo	No responde
San Isidro	Yo he tenido la posibilidad de conocer en otros lugares que el gobierno apoya fuertemente la agricultura con subsidios pues con la baja del petróleo vamos a tener que vender medios, por ejemplo el tractor, rebajar sueldos a los miembros de la Junta.
Santa Fe de Galán	No responde
Valparaíso	No responde

Fuente: elaboración propia

Es cierto que el COOTAD (COOTAD, 2012) prohíbe a los GADs contravenir las leyes y disposiciones de la República, pero a la vez los faculta para crear dentro de este marco acuerdos, resoluciones y normas de carácter administrativo, por lo que no mencionar sus propios reglamentos entre las normativas vigentes y considerar que existe imposibilidad de legislar es una limitación autoimpuesta, que restringe la factibilidad de la gestión de los gobiernos locales.

Las causas de que 6 de los entrevistados no hayan respondido a esta pregunta son variables y deben buscarse en los criterios de ellos sobre la pregunta anterior, relativa a las normas vigentes; por ejemplo, los Presidentes de los GADs de Ilapo, La Providencia y San José de Chazo piensan que las normas que existen son más que suficientes; el Presidente de San Andrés se ampara en que no tiene especialistas para trabajar; finalmente los Presidentes de Santa Fe de Galán y Valparaíso entran en una franca contradicción cuando señalan que las normas no son suficientes o los atan legalmente, pero no proponen ninguna nueva normativa. En general se aprecian falta de decisión política, conservadurismo y conformismo con las regulaciones que se emiten desde instancias superiores, en lugar de aprovechar las posibilidades de autonomía que les otorga el COOTAD (2012).

Todos los informantes coincidieron al afirmar que su presupuesto lo obtienen de asignación estatal a través del Ministerio de Finanzas y el Banco Central

del Estado (Tabla 6). No obstante, el Alcalde del Cantón y el Presidente del GAD de Guanando expresaron que hacen otros tipos de acciones de autogestión para obtener recursos. Nuevamente aquí se observa la debilidad en la gestión y la tendencia a depender de los niveles superiores, ya demostrada en las respuestas a preguntas anteriores.

Tabla 10

Respuestas de los informantes clave a la pregunta "¿Por qué vía obtiene su presupuesto el GAD?"

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	El Estado nos da presupuesto por ley y de acuerdo con los quintiles de pobreza. También hay autogestión nuestra con el Banco del Estado, Ministerios, ONGs, aportes Internacionales, aportes hasta de la pequeña industria o de la grande industria. Esto es a través de proyectos que se elaboran aquí mismo, tenemos un departamento de proyectos y tengo uno por especialidad, en obras públicas, en aguas en alcantarillado, tenemos el apoyo en electrificación, tenemos apoyo en productividad, en forestación y reforestación.
Guanando	El presupuesto del estado nos lo asigna directamente el gobierno, además de eso hacemos nuestra gestión para obtener ingresos (alquiler de la retroexcavadora, de las bóvedas y de las tiendas de la plaza).
Ilapo	Nos lo da el Presidente de la República, lo deposita en el banco del estado; con el proyecto finalizado del plan de trabajo nos acercamos al Prefecto el cual gestiona y nos da una cierta cuantía de dinero que se va a invertir. Nosotros distribuimos para la educación, salud, alimentación, y riego de agua.
La Providencia	Por el Banco Central del Estado.
San Andrés	Llega del estado, del Ministerio de Finanzas para la parroquia; los recursos se distribuyen en base a un presupuesto participativo, siempre enfocado en el plan de desarrollo.
San Gerardo	A través del Ministerio de Finanzas se deposita al Banco Central del Estado y nosotros hacemos las asignaciones.
San José de Chazo	Lo único que obtenemos es Ministerio de Finanzas a través del Banco Central del Ecuador, no tenemos ningún otro ingreso.
San Isidro	Del estado a través de coordinación con el Consejo Provincial y el Consejo Cantonal
Santa Fe de Galán	Del estado; nosotros no tenemos otro tipo de ingresos como los municipios y las provincias, ellos tienen impuestos prediales, agua, no tenemos otro ingreso más que el presupuesto general del estado.
Valparaíso	Del Ministerio de Finanzas al Banco Central del Estado y de ahí al GAD parroquial.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la forma de planificar y ejecutar el presupuesto, 7 de los informantes declaran explícitamente que el presupuesto se planifica y ejecuta con la participación de los ciudadanos (Tabla 11); los tres restantes, aunque no son tan específicos en cuanto a la planificación, mencionan en la ejecución cuestiones que afectan a la mayoría de la población, como la reparación de las obras en mal estado, los grupos vulnerables y las competencias del GAD.

Tabla 11

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Qué elementos toma en cuenta para determinar las prioridades en la planificación y ejecución del presupuesto?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	El presupuesto es participativo; en las reuniones que se hacen en las comunidades, barrios, parroquias ellos dicen “esto queremos”; ellos priorizan las obras y cuando ellos priorizan nosotros mandamos a hacer los proyectos y con los proyectos buscamos los recursos.
Guanando	De acuerdo con las 7 competencias que tiene el GAD parroquial, el presupuesto se distribuye entre ellas.
Ilapo	Nosotros distribuimos para la educación, salud, alimentación, y riego de agua.
La Providencia	Lo fundamental es la prioridad de la gente; hacemos asamblea parroquial y se toma en cuenta el plan de desarrollo; se actualiza el plan de desarrollo cada año.
San Andrés	El presupuesto es participativo; se establece un plan operativo para que los recursos se distribuyan por meses ejecutándose los proyectos planificados y presupuestados para todo el año.
San Gerardo	El elemento que se toma para priorizar en las obras es la participación ciudadana; ellos nos dicen qué necesitan y eso es lo que realizamos.
San José de Chazo	El presupuesto se hace de forma participativa; las poblaciones se reúnen para que ellos elaboren de acuerdo a las necesidades y las priorizamos y repartimos en los trimestres; nosotros no damos los recursos sino la población según las necesidades.
San Isidro	Se prioriza lo que está en mal estado; nos preocupa también los grupos vulnerables de esta parroquia, la gente que menos tiene; nosotros nos preocupamos y tratamos de ayudar a esa gente en lo posible.
Santa Fe de Galán	El presupuesto es participativo, se hace con todos los presidentes de las comunidades; como prioridad del presupuesto tenemos gastos corrientes, gastos de inversión y gastos vulnerables (tercera edad, minusválidos); en inversión tenemos como prioridad aquí la producción agrícola y ganadera.
Valparaíso	En el COOTAD está claro que el presupuesto se elabora conjuntamente con la ciudadanía; se hace de acuerdo con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial; está hecho el plan hasta 2012 y no podemos salirnos de eso, solamente priorizar; es necesaria otra forma de conseguir ingresos para poder seguir avanzando.

Fuente: elaboración propia

Boisier (2004) señala que entre los rasgos que distinguen al desarrollo endógeno se encuentra la capacidad del territorio para apropiarse de una parte del excedente económico generado para ser reinvertido *in situ*, a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva más y más diversificada. Almeida (2011) se cuestiona la efectividad de la delegación de competencias en cuanto a la autogestión para la obtención de recursos en las parroquias, debido a que en estas no se cuenta, por lo general, con una adecuada

preparación del talento humano para esta función. La implantación de un modelo de gestión administrativa que considere este elemento debe contribuir al desarrollo de esta competencia en los GADs.

Los GADs realizan sus rendiciones de cuentas anualmente (Tabla 12), y la forma en que se desarrolla el proceso reviste particularidades propias de las parroquias (Tabla 14) pero en general todos coinciden en que se da participación a la ciudadanía a través de asambleas generales.

Sin embargo, en las respuestas se aprecia una tendencia a que la función de estas reuniones es *informar* sobre los resultados de la gestión del gobierno. Solo tres entrevistados (el Alcalde y los Presidentes de los GADs de San Andrés y Valparaíso) señalaron explícitamente que los asistentes pueden preguntar, y únicamente el último expresó que los ciudadanos pueden emitir sugerencias sobre la forma de resolver problemas.

Tabla 12

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Realiza procesos de rendición de cuentas de su gestión administrativa?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	Una vez al año, a nivel de Cantón, pero en las festividades a nivel de parroquias también rindo cuentas, es decir que yo rindo cuentas diez veces al año, 9 parroquias y al Cantón.
Guanando	Tenemos la ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que nos obliga cada año a subir información a la página web y también rendir cuentas a la ciudadanía.
Ilapo	La ejecuta cada obra que va culminando, realizan una reunión con toda la población y ahí aclaran las cuentas de los ingresos y egresos, además se publica en la página web del GAD.
La Providencia	Cada año de gestión rendimos cuenta a la ciudadanía y al pueblo en general.
San Andrés	Hacemos rendición de cuentas a la asamblea; se manda al Ministerio de Control Social y se encuentra en la página web.
San Gerardo	Se rinde cuentas anualmente al Consejo Nacional y a la ciudadanía cada 6 meses.
San José de Chazo	Cada año de gestión se rinde cuentas a la ciudadanía.
San Isidro	En cada año.
Santa Fe de Galán	Cada año, el plazo máximo es hasta el último día de febrero.
Valparaíso	En este GAD se hace rendición de cuentas desde 2005, antes de que la ley se creara, lo que hemos hecho es perfeccionarla; el Consejo de Participación Ciudadana tiene un sistema y cada año uno hay que subir la información, pero además constantemente están pidiendo información que hay que proporcionar.

Fuente: elaboración propia

Tabla 13

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Cómo se desarrolla el proceso de rendición de cuentas?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	En asambleas con los ciudadanos donde se les informa y ellos tienen la posibilidad de preguntar cualquier cosa.
Guanando	Hay un cronograma que establece el consejo de participación ciudadana y control social con el cual tenemos que cumplir cada año.
Ilapo	Como se dijo antes, se hace una asamblea y se informan los resultados.
La Providencia	Se hace en asamblea con la ciudadanía.
San Andrés	Se rinde cuenta a la asamblea, a las personas que vienen a participar, los ciudadanos tienen derecho a saber; informamos nuestro presupuesto como se va distribuyendo, y qué se está haciendo; se envía al Ministerio de Control Social y Transparencia y a la página web.
San Gerardo	Se comunica a través de los presidentes de los barrios la fecha, firman una hoja de asistencia, se hacen mesas para el debate que lo realizamos como última parte de la reunión.
San José de Chazo	Se desarrolla en la asamblea, se ponen afiches para poder comunicar a la gente lo que se ha hecho.
San Isidro	Invitamos a las instituciones, los ministerios alrededor de la parroquia, al consejo de participación ciudadana, los dirigentes y personas que quieran escuchar lo que se ha hecho en el presupuesto anual.
Santa Fe de Galán	Estamos trabajando a diario en función de eso, se va elaborando un informe que detallan los trabajos, obras y gestiones que se han hecho; se da a conocer a la gente en una asamblea general de la parroquia.
Valparaíso	El consejo de participación ciudadana tiene un calendario; aquí se pone en una pizarra la fecha, viene todo lo que es el legislativo, las personas y hacemos una gran asamblea y damos a conocer lo que se ha hecho en el año fiscal; participan todos, dan sugerencias, hacen sus observaciones tanto a bien o a mal y eso sirve para retroalimentar.

Fuente: elaboración propia

Las respuestas a la pregunta sobre el nivel de participación de los ciudadanos en la gestión gubernamental fueron también muy heterogéneas (Tabla 15). Los informantes consideran que la ciudadanía se involucra en el gobierno a través de la propia participación en las asambleas, la representación por personas nombradas al respecto, las veedurías, la ejecución de proyectos de producción agropecuaria y la realización de labores voluntarias (mingas). Se evidencia en este fenómeno una confusión entre las decisiones y la ejecución de estas, lo que sin duda trae dificultades desde el punto de vista de la planificación y la realización de acciones.

Tabla 14

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿De qué manera el GAD involucra a la población en su gestión?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	Desde el momento en que nosotros hacemos las asambleas barriales, cantonales, comunales, parroquiales, ellos ya emiten su necesidad y nosotros las plasmamos en proyectos, ellos son los actores sociales, los que dan la necesidad; a veces ellos piden pero también dan la solución, incluso aportan recursos, pero esto depende de la parroquia y sus dirigentes pues no todos están al mismo nivel en eso.
Guanando	Tenemos conformado el sistema parroquial de participación ciudadana, integrado por los representantes de cada una de las organizaciones, en nuestro caso son 16 representantes, ellos acuden a las reuniones que les convocamos y con ellos planificamos cualquier actividad en la parroquia.
Ilapo	En reuniones permanentes con los presidentes de las comunidades y la cabecera parroquial, se da a conocer el plan de trabajo junto con la ejecución de obras, con la participación de instituciones públicas.
La Providencia	Hay tres personas que nombra la asamblea que nos ayudan en el presupuesto, a hacer el plan de desarrollo y ayudar en las actividades; la ciudadanía en general se incluye haciendo mingas de limpieza de la parroquia
San Andrés	Tratamos que la gente sea organizada, que se encuentre bajo un modelo de gestión del GAD, que la gente participe en las reuniones y sean invitadas para tomar decisiones o lo que sea necesario.
San Gerardo	Invitándoles a participar, por ejemplo estamos en un proyecto de fomento productivo de la crianza de las especies menores (cuyes), involucramos gente de cada barrio, vamos a ver qué necesitan, les damos los materiales para que hagan sus criaderos, les enviamos dos ingenieros zootecnistas para asesorarles.
San José de Chazo	Nosotros hacemos las asambleas, la gente nos transmite las críticas que ellos dicen, también tenemos aquí una oficina para que den su aporte.
San Isidro	Los involucramos en el presupuesto participativo, en las obras que se están construyendo.
Santa Fe de Galán	En todo, trabajamos coordinadamente con las comunidades porque ellos vienen y piden alguna cosa, entonces si no es competencia nuestra vamos al Consejo Provincial, gestionamos la necesidad que tengan, siempre estamos involucrados en capacitaciones, más en capacitaciones en el ámbito productivo aquí, ganadero, tenemos acá las medicinas tanto del gobierno parroquial como de MAGAP, trabajamos coordinadamente para atender en las necesidades que tiene la gente.
Valparaíso	Cada 3 meses se hace una asamblea, aquí hay una asamblea local ciudadana también que realiza veedurías; se hacen mingas.

Fuente: elaboración propia

Una manera importante en que el gobierno se relaciona con la sociedad civil es ofreciendo la oportunidad a los individuos para desarrollar sus propias habilidades y talentos. Ese impacto en la sociedad genera una reacción positiva traducida en el apoyo cívico a la propia gestión gubernamental, creándose condiciones para la difícil tarea de la gobernabilidad (Rojas, 2000). Según Montecinos

(2013), una debilidad de la descentralización sigue siendo que se hace participar a ciudadanos para “consultar” pero no se hace participar a ciudadanos para ayudar a “decidir” asuntos públicos de relevancia. La democracia se entiende solo por “elecciones” sin posibilidad de que el ciudadano interactúe verdaderamente en las decisiones que se tomen sobre los asuntos públicos.

La confusión conceptual en los funcionarios gubernamentales, que se ha evidenciado en las respuestas de estos a otras preguntas, se puso también de manifiesto en sus respuestas sobre la existencia de un modelo de gestión en los GADs que dirigen (Tabla 16). Cuatro de ellos expresaron claramente que no lo tienen; tres respondieron que sí, aunque dos de ellos en su propia respuesta evidenciaron que lo que poseen no es precisamente un modelo de gestión. Las tres respuestas restantes fueron ambiguas y los elementos que contienen, tales como “reglamento”, “norma”, “funcionamiento” (ver los subrayados en la Tabla 11) patentizaron que en general no existe en los GADs un modelo de gestión administrativa.

Tabla 15

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Cuenta el GAD con un modelo de gestión administrativa?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	No. Lo que tratamos de hacer es recibir siempre las necesidades de la gente y vamos solucionando los problemas.
Guanando	Tenemos un <u>reglamento de gestión administrativa</u> el cual se elaboró con la asesoría del CONAJUPARE (Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador), que nos organiza a todas las juntas parroquiales, la función de ellos es asesorarnos, entonces con ellos se elaboró un reglamento el cual le adecuamos a nuestra realidad.
Ilapo	Sí
La Providencia	Tenemos un modelo administrativo
San Andrés	Sí, trabajamos con un <u>modelo de funcionamiento orgánico funcional</u> .
San Gerardo	Actualmente un <u>modelo de gestión implícito</u> , nada tecnicizado y eso nos hace cometer errores, a veces no planificamos con anterioridad, no tomamos decisiones adecuadas entonces existe un modelo pero que no en esos términos, necesitamos un modelo de gestión que sea técnico, eso sería lo mejor.
San José de Chazo	No
San Isidro	No
Santa Fe de Galán	Tenemos modelo de gestión administrativa, tenemos un reglamento que nosotros trabajamos, entonces cada uno de nuestros compañeros tienen sus competencias, entonces un modelo de gestión también que ellos tienen que gestionar, los funcionarios tienen su área de atención (mantenimiento vial, fomento productivo, etc).
Valparaíso	Además de <u>las normas del COOTAD</u> que están bien establecidas, como un modelo de gestión nuestro no, trabajamos sobre las prioridades y necesidades de la gente, tratamos de cumplir.

Fuente: elaboración propia

Nuevas ambigüedades en las respuestas se expresaron cuando se preguntó a los entrevistados cómo se elaboró el supuesto modelo de gestión (Tabla 17). Con la única excepción de la parroquia

de Santa Fe de Galán, donde al parecer existe algún trabajo coordinado del gobierno parroquial con las instituciones, los resultados corroboran los obtenidos en la pregunta anterior.

Tabla 16

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Cómo fue elaborado el modelo?”

GAD	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	No tienen, no ha sido elaborado.
Guanando	Con el apoyo del CONAJUPARE.
Ilapo	El mecanismo y modelo de gestión les ayuda a fiscalizar recursos que maneja el GAD, informes para demostrar los proyectos que elaboran, además está basado en el reglamento interno de la junta parroquial.
La Providencia	Fue elaborado con parte de los miembros del gobierno parroquial, con el consorcio de juntas parroquiales quienes nos han apoyado y nos han brindado el servicio para poder salir adelante.
San Andrés	No responde.
San Gerardo	Fue elaborado únicamente con pequeños barrios con la participación ciudadana.
San José de Chazo	No tienen, no ha sido elaborado.
San Isidro	No tienen, no ha sido elaborado.
Santa Fe de Galán	Con el pueblo, con las diferentes instituciones que forman parte de la parroquia: Policía Nacional, escuela, Tenencia Política, Ministerio de Salud, MAGAP, quienes estamos acá lo hemos formado coordinadamente, trabajar no cada cual sino coordinadamente.
Valparaíso	No tienen, no ha sido elaborado.

Fuente: elaboración propia

Las respuestas obtenidas a la siguiente pregunta (Tabla 18) coincidieron con las de las dos anteriores. Se manifestó un cierto conformismo con lo ya existente en tres parroquias, particularmente en Santa Fe de Galán.

Tabla 17

Respuestas de los informantes clave a la pregunta “¿Opina que el modelo es efectivo para su gestión?”

Parroquia	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	No tienen modelo de gestión.
Guanando	Es efectivo ya que indica a las funciones de cada uno de los que integran el GAD parroquial y también cómo se hacen; por ejemplo, si alguien quiere hacer una propuesta cuál es el proceso que debe seguir.
Ilapo	No responde.
La Providencia	Sí, porque con esto se puede trabajar mejor.
San Andrés	Lo que se va desarrollando da beneficios para la parroquia; claro, no está totalmente realizado, hay que mejorar también en la gestión administrativa para que las cosas se mejoren, porque no están satisfechas todas las expectativas.
San Gerardo	Actualmente como se ha dicho funcionamos con un modelo administrativo sin apoyo técnico, debe haber deficiencias pero no las identificamos.
San José de Chazo	No tienen modelo de gestión.
San Isidro	No tienen modelo de gestión.
Santa Fe de Galán	Es que si no trabajamos con modelos de gestión, no es posible trabajar cada cual por su lado, hay que mejorarlo pero mientras tanto estamos funcionando, estamos trabajando así; mientras, tenemos que seguir aprendiendo, mejorando en todas estas actividades, pero al menos trabajamos conjuntamente con todas las instituciones involucradas aquí dentro de la parroquia.
Valparaíso	No tienen modelo de gestión.

Fuente: elaboración propia

No hay dudas acerca de que el desconocimiento sobre qué es un modelo de gestión y la consiguiente creencia de que ya poseen uno influyó en las respuestas sobre la conveniencia de tenerlo (Tabla 19). Tres de los entrevistados creen que sería provechoso, pero otros tres se sienten satisfechos con la situación actual, y los cuatro restantes simplemente no saben si les sería útil.

Tabla 18

Respuestas de los informantes clave a la pregunta "¿Considera que un modelo de gestión administrativa ayudaría al correcto desempeño del GAD?"

Parroquia	Respuesta
Alcalde Cantón Guano	Lo que tendríamos que hacer es lo que estamos haciendo, plasmarlo en un documento, porque lo mismo que pongamos en un documento es lo que vamos a hacer, sería pasar a escribir.
Guanando	No sabe.
Ilapo	No sabe.
La Providencia	Cree que con lo que tienen pueden seguir trabajando.
San Andrés	No sabe.
San Gerardo	Por supuesto; un modelo de gestión técnico bien elaborado bien estructurado no solamente de mi gestión sino de todos los compañeros presidentes, y eso sería una fortaleza para nuestros territorios que están apartados de la ciudad, eso sería una herramienta fundamental para continuar de la mejor manera.
San José de Chazo	No sabe.
San Isidro	Claro, eso sería la mejor excelente obra para poder desempeñarse de mejor manera tanto el presidente como los vocales.
Santa Fe de Galán	Se siente satisfecho de cómo están trabajando.
Valparaíso	Por supuesto, sería más bien una fortaleza para que el GAD funcione mejor y poder impulsar el desarrollo local.

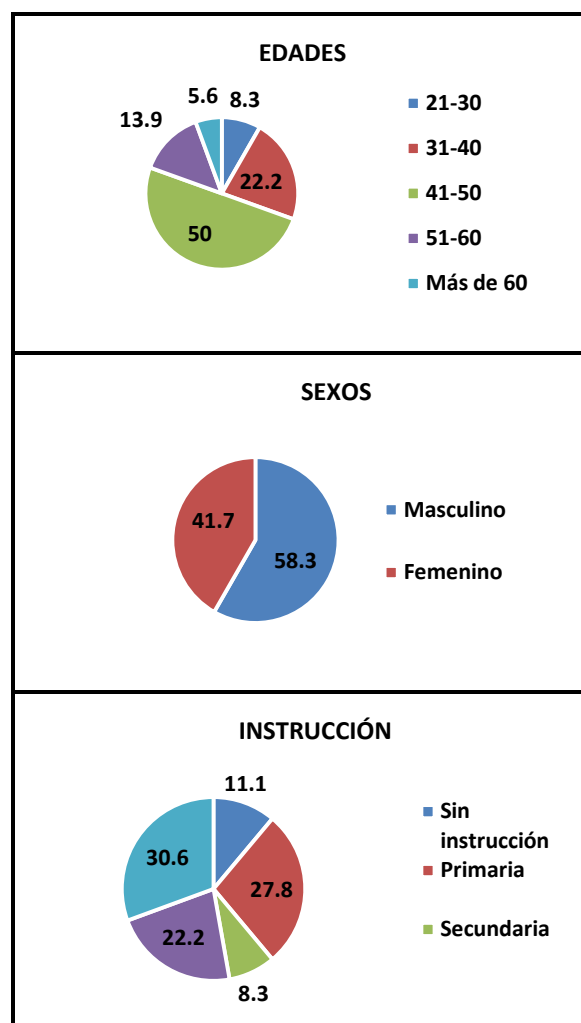
Fuente: elaboración propia

Los resultados obtenidos constituyen la primera evidencia de que no existe un modelo de gestión administrativa en los GADs del Cantón Guano. La importancia de un modelo de este tipo justifica su elaboración, empleando para ello las mejores prácticas en materia de participación ciudadana.

La encuesta se aplicó al Vicepresidente y los vocales de cada uno de los nueve Gobiernos Parroquiales, para un total de 36 personas encuestadas. Contenia 11 preguntas y su objetivo general era buscar información contrastable con la obtenida en las entrevistas a informantes clave.

La composición por edades, sexos y nivel de instrucción de los encuestados se muestra en la gráfica 04.

Gráfico 4
Edad, sexo e instrucción

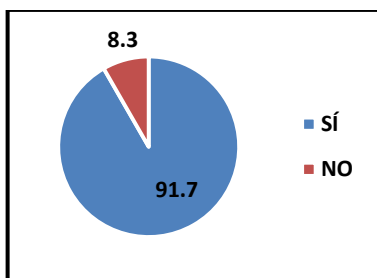


Fuente: elaboración propia

El grupo etario predominante es el de 41-50 años; la proporción entre ambos sexos es aproximadamente similar, y en la instrucción de los encuestados hay un ligero predominio del nivel superior (30,6 %), seguido por la instrucción primaria (27,8 %) y el grupo de los bachilleres o técnicos (22,2 %). Al responder a la primera pregunta de la encuesta, sólo el 8,3 % de los encuestados (3 personas) planteó que los objetivos del GAD no le habían sido socializados (Gráfico 05).

Gráfico 5

Respuestas de los encuestados (%) a la pregunta “¿Le han sido socializados los objetivos que posee el GAD de la parroquia?”



Fuente: elaboración propia

La pregunta siguiente, sobre la existencia de normativas para el funcionamiento del GAD, recibió una gran diversidad de respuestas (Tabla 15), pues los encuestados podían dar más de una. Predominaron las referencias a los reglamentos internos de los GADs (20 menciones) y el COOTAD (17). También fueron citados, en menor medida, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), la Constitución de la República y otras leyes y reglamentos.

Tabla 20.

Respuestas de los encuestados a la pregunta “¿Qué normativas o reglamentos posee el GAD de la Parroquia para el desarrollo de su labor?”

Normativa mencionada	Cantidad de respuestas
Reglamento interno del GAD	20
COOTAD	17
PDOT	6
Otras leyes y normas	6
Constitución de la República	5
Menciona que se usan normas pero no específica	4
No se utiliza ninguna norma	2
TOTAL DE RESPUESTAS OBTENIDAS	60

Fuente: elaboración propia

Al preguntar a los encuestados si habían recibido algún tipo de capacitación para sus funciones, las respuestas fueron también muy variadas (Tabla 20). Aunque en general se observa que casi el 80 % de los encuestados han recibido algún tipo de capacitación, es preocupante que casi la quinta parte no ha sido capacitada para sus funciones.

Tabla 21

Respuestas de los encuestados a la pregunta “Si ha recibido algún tipo de capacitación para el desempeño de sus funciones, mencione cuál”

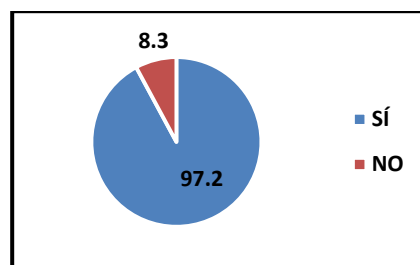
Capacitación recibida	Cantidad de respuestas	%
En diversos temas	11	30,55
Ha sido capacitado pero no específica en qué tema	7	19,44
No ha sido capacitado	7	19,44
Sobre funciones de los GADs	6	16,66
Sobre contraloría	6	16,66
Capacitado por la CONAJUPARE	5	13,88
A través del partido al que pertenece	3	8,33
TOTAL	36	100,00

Fuente: elaboración propia

Asimismo, la diversidad de los temas sugiere que la superación no ha sido organizada conscientemente para dar respuesta a las necesidades de estos funcionarios y su relación con la población a la que sirven. Además de que la formación del talento humano es esencial para el desempeño (Jurado y Calderón, 2006; Fernández y Narváez, 2010), para estas personas que son elegidas por la ciudadanía se convierte en un factor indispensable, pues en muchos casos carecen de experiencia en el gobierno, la gestión administrativa y otras funciones. La gran mayoría de los encuestados (33, para el 91,7 %) estima que las decisiones que se toman en el GAD que integran responden a las necesidades de la población a la que representan (Gráfico 06).

Gráfico 6.

Respuestas de los encuestados (%) a la pregunta “¿Considera que la toma de decisiones del GAD se basa en las necesidades sentidas de su población?”



Fuente: elaboración propia

Al preguntarles por qué tienen esta opinión (Tabla 16) el 80,55 % de las respuestas incluyó el sentimiento de que solucionan los problemas de la población y la forma en que se hace el trabajo (porque las decisiones son socializadas en asambleas).

Tabla 19.

Respuestas de los encuestados a la pregunta “De responder afirmativamente fundamente por qué”

Fundamentación	Cantidad de respuestas	%
Solucionan los problemas de la población	17	47,22
Las decisiones se socializan en asambleas	12	33,33
Otros argumentos	2	5,55
Responden al PDOT que fue hecho por todos	1	2,77
Están de acuerdo con las competencias	1	2,77
Tenemos que estar dentro de la ley	1	2,77
De esto depende el éxito	1	2,77
No responde	1	2,77
TOTAL	36	100,00

Fuente: elaboración propia

La siguiente pregunta se refería a la forma en que el GAD involucra a la población en su gestión (Tabla 22). También en este caso una parte importante de los encuestados percibe que esto se logra a través de la socialización de los temas en asambleas, la participación ciudadana y las rendiciones de cuentas (69,43 %).

Tabla 20

Respuestas de los encuestados a la pregunta "¿De qué manera se involucra a la población en la gestión administrativa del GAD?"

Forma de involucramiento	Cantidad de respuestas	%
Socializando los temas	15	41,66
Participación ciudadana	6	16,66
Rendición de cuentas	4	11,11
Veedurías	4	11,11
Construcción participativa del presupuesto	3	8,33
Gestión administrativa	2	5,55
Representantes de parroquias y barrios	2	5,55
TOTAL	36	100,00

Fuente: elaboración propia

Aunque las asambleas parroquiales y las rendiciones de cuentas son una forma en que los ciudadanos pueden contribuir a la gestión administrativa, existen otras variantes utilizables por los GADs para este objeto. Entre ellas se encuentran los cuestionarios de opinión, los comités consultivos (Elena, 2000), la participación de los líderes y agrupaciones como los movimientos indígenas (Delamaza, 2011) y el acceso ciudadano a los documentos (Giménez-Chornet, 2012).

No existe una opinión común sobre la forma en que el GAD evalúa su gestión administrativa. Las respuestas se dispersaron en numerosos argumentos (Tabla 23), con cierto predominio de la asamblea parroquial y la rendición de cuentas, en coincidencia con los resultados de la pregunta anterior.

Tabla 21.

Respuestas de los encuestados a la pregunta "¿De qué mecanismo se sirve el GAD para evaluar su gestión administrativa?"

Forma de evaluación	Cantidad de respuestas	%
Asambleas parroquiales	8	22,22
Rendiciones de cuentas	8	22,22
Respuestas no definidas	6	16,66
Evaluaciones permanentes	5	13,88
Sistema de Información de los GADs (SIGAD)	3	8,33
Consejo de Participación Ciudadana	2	5,55
De ninguna forma	2	5,55
Informes mensuales	1	2,77
Fiscalización	1	2,77
TOTAL	36	100,00

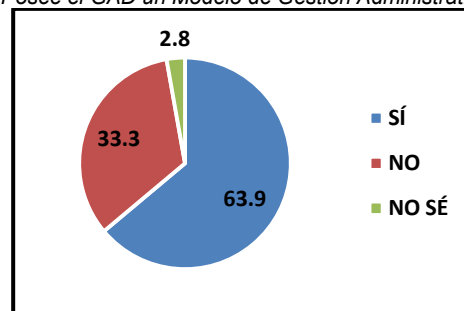
Fuente: elaboración propia

Dados los resultados de la entrevista a los informantes clave sobre la existencia o no de un modelo de gestión administrativa, se preguntó su opinión sobre esto a los restantes miembros del equipo de gobierno. También aquí las respuestas fueron contradictorias, pues el 63,9 % contestó "sí" y el 33,8 % respondió "no"; una persona dijo no saber sobre el tema (**Gráfico 07**). Como dato curioso, en 5 de los 9 GADs las respuestas se

dividieron internamente entre el "sí" y el "no", reafirmando la confusión conceptual detectada en las respuestas a otras preguntas.

Gráfico 7

Respuestas de los encuestados (%) a la pregunta "¿Posee el GAD un Modelo de Gestión Administrativo?"



Fuente: elaboración propia

Todo indica que realmente no existen modelos de gestión administrativa en los GADs; las respuestas de "sí" al parecer se deben a un desconocimiento de qué son estos modelos, o a una actitud protectora. Esta actitud, según Paulhus (1984) (citado por Moral *et al.*, 2012), puede ser consciente por el propio participante, o un autoengaño que se realiza de forma automática, cuando se pretende inconscientemente que se tiene un estatus que no ha sido alcanzado. Cualquiera que haya sido la causa, esto quedó demostrado en las respuestas obtenidas a la siguiente pregunta, relativas a cuán importante es el modelo existente para la gestión del GAD (Tabla 24). La variedad de respuestas, la diversidad de funciones que se atribuyen al supuesto modelo existente y el alejamiento de las funciones que se le atribuyen del objetivo central de un modelo de gestión, corroboran la inexistencia de tal modelo en los GADs.

Tabla 22.

Respuestas de los encuestados a la pregunta "De responder afirmativamente comente la importancia que le confiere al modelo para el trabajo en su Parroquia"

Importancia del modelo para su trabajo	Cantidad de respuestas	%
Para usarlo en decisiones administrativas	10	27,77
No responden	10	27,77
Se necesita	6	16,66
Para fiscalizar y dar informes	5	13,88
Reflejan las necesidades de la parroquia	3	8,33
Útil para coordinar con otras entidades	3	8,33
No es importante para nuestras funciones	2	5,55
Cumple con la gestión	1	2,77
No es necesario	1	2,77
TOTAL	36	100,00

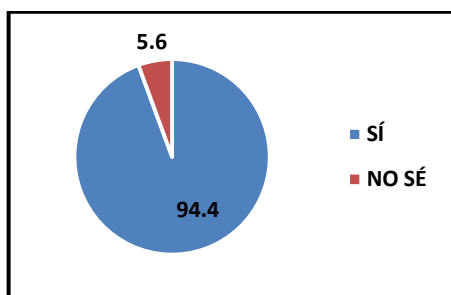
Fuente: elaboración propia

Por último, a pesar de todos los resultados anteriores, el 94,4 % de los encuestados (34 personas) reconoció la utilidad de contar con un modelo de gestión y los dos encuestados restantes

confesaron ignorancia sobre el tema. No hubo respuestas negativas (**Gráfico 08**).

Gráfico 8

Respuestas de los encuestados (%) a la pregunta “¿Considera que un Modelo de Gestión Administrativa sería de utilidad para la gestión del GAD?”



Fuente: elaboración propia

De esta manera queda confirmada a través de este segundo instrumento la inexistencia de un modelo de gestión administrativa en los GADs del Cantón Guano, que se había evidenciado en las entrevistas.

II.2.3. Revisión de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

El Artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se subordinan las políticas, programas y proyectos públicos, y que coordina las competencias entre el Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La Resolución 003-214-CNP del Consejo Nacional de Planificación (SENPLADES, 2014) establece que el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) es el que regula las proyecciones de desarrollo de todos los GADs. Considerando que estos son importantes instrumentos de gestión de los gobiernos locales, se realizó la revisión crítica los PDOT de los nueve Gobiernos Parroquiales.

Los PDOT organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; además, ordenan el territorio para definir la localización de las acciones públicas en función de las demandas territoriales (SENPLADES, 2014). Cinco lineamientos deben tomarse en cuenta por los GADs para su elaboración:

1. Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
2. Coordinación y gestión intersectorial (coordinación horizontal).
3. Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).
4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
5. Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en

los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

En la Tabla 20 se muestran los elementos contenidos en los PDOT de las nueve parroquias del Cantón Guano. En sentido general, los planes cumplen con los lineamientos, apreciándose que están orientados hacia la reducción de las desigualdades sociales, el fortalecimiento de la identidad nacional y territorial y el desarrollo endógeno, todo ello a través de la articulación horizontal y vertical.

Tabla 23

Elementos generales contenidos en los PDOT de las parroquias del Cantón Guano

Ejes	<ul style="list-style-type: none"> - Sociocultural - Asentamientos humanos - Movilidad, energía y conectividad - Economía y producción - Biodiversidad y protección ambiental
Herramientas	<ul style="list-style-type: none"> - Recorridos de campo - Mesas de trabajo por comunidades - Entrevistas a actores clave
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de recursos naturales - Reducción de la migración - Fomento del deporte - Inclusión sociocultural - Movilidad de personas y productos - Rescate de tradiciones - Incremento de la producción y la industria manufacturera
Temas de los Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Reforestación - Cultivo en terrazas - Reciclaje de desechos - Monitoreo de fertilidad de suelos y calidad de agua - Producción agropecuaria - Capacitación a niños y jóvenes - Proyectos deportivos y culturales - Mantenimiento vial - Espacios de encuentro y recreación - Seguridad civil - Emprendimiento económico - Turismo
Articulación horizontal	<ul style="list-style-type: none"> - A través de los Consejos de Planificación parroquiales
Articulación vertical	<ul style="list-style-type: none"> - Educación - Salud - Acceso a servicios básicos - Patrimonio natural y cultural - Energía y telecomunicaciones
Proyección	<ul style="list-style-type: none"> - Potencialidades de desarrollo en el territorio - Propuestas de desarrollo - Proyectos - Presupuesto

Fuente: elaboración propia

En cambio, no sucede lo mismo con los instrumentos concebidos para la consecución de los objetivos propuestos -los proyectos de desarrollo que se derivan de los PDOT- según se muestra en la Tabla 25.

Tabla 24

Resumen de los proyectos de desarrollo previstos para su ejecución en los PDOT de las parroquias del Cantón Guano

	Proyectos	Gestión directa	Cogestión comunitaria	Otras (convenios, colaboraciones)
Guanando	21	20	0	1
Ilapo	29	7	20	2
La Providencia	30	29	1	
San Andrés	15	2	13	
San Gerardo	19	No se declara en los documentos		
San José de Chazo	21	12	7	1
San Isidro	Aparecen problemas y propuestas de soluciones, no los proyectos			
Santa Fe de Galán	55	4	51	0
Valparaíso	34	23	11	0
TOTAL	224	97	103	4

Fuente: elaboración propia

Las dos debilidades más importantes detectadas al revisar los proyectos de desarrollo fueron:

- En una de las parroquias no se elaboraron proyectos sino problemas y propuestas de soluciones, con lo cual no se concreta la vía hacia la verdadera satisfacción de las necesidades en el territorio.
- Aunque la cantidad de proyectos que se ejecutan por medio de la cogestión comunitaria es considerable (103 de 224, para un 45,98 %), esto no es uniforme en todas las parroquias.

En particular sobre esta última insuficiencia, mientras los GADs de Ilapo, San Andrés y Santa Fe de Galán valoran en gran medida la participación de la comunidad en la ejecución y gestión de los proyectos, en parroquias como Guanando y La Providencia los proyectos son casi en su totalidad de gestión directa; es decir, se adjudican a determinada empresa para su ejecución. Con ello se pierde la esencia de la gestión participativa que está definida en el quinto lineamiento (SENPLADES, 2014). En el PDOT de San Gerardo, además, no fue posible establecer esta proporción pues no aparecen en el documento las formas de gestión de los proyectos de desarrollo.

La importancia de la cogestión comunitaria no está dada solamente por lo que aparece reflejado en los lineamientos para la elaboración de los PDOT, sino porque ya ha tenido resultados concretos de su aplicación en otros territorios (González, 2000; Saquet, 2013). En particular, cuando se ha utilizado esta forma de gestión que compromete a las comunidades indígenas en territorios amenazados por la degradación ambiental, se ha logrado la reversión de los procesos de degradación de recursos y ecosistemas, la reducción significativa de la tala, pesca y caza ilegales y han mejorado significativamente algunos indicadores económicos de las poblaciones locales, gracias a la comercialización de productos con valor agregado y la recuperación de las pesquerías, la fauna silvestre

y otros recursos (Álvarez y Shany, 2012).

III. CONCLUSIONES

El diagnóstico en las parroquias del Cantón Guano, efectuado a través de la entrevista a informantes clave, la realización de una encuesta a funcionarios de los GADs y la revisión documental de sus Planes de Ordenamiento Territorial, permitió constatar que no existe un modelo de gestión administrativa para la gestión gubernamental descentralizada de los GADs. Como resultado de esto, los servicios que se prestan no son uniformes en las parroquias, como tampoco lo son la participación de los ciudadanos en la gestión y su nivel de intervención en el proceso. La autogestión de recursos es también pobre y desigual entre los GADs.

Las debilidades en la formación y la capacitación de los funcionarios del gobierno provocan que ellos muestren desconocimiento de las normativas legales que rigen su trabajo, así como de las competencias y atribuciones que como órgano de gobierno descentralizado les son transferidas por el Estado. Como consecuencia, se aprecia en varias parroquias una confusión conceptual: consideran que poseen un modelo de gestión administrativa sin que ello sea cierto, lo que contrasta con la opinión prácticamente unánime de que les sería muy útil contar con esta herramienta.

La herramienta de gestión más útil que poseen por mandato del gobierno central (el PDOT), exhibe falta de uniformidad entre las parroquias en cuanto a su concepción y debilidades en su planificación y ejecución, por lo que en todos los casos no es una verdadera solución para sus problemas.

Todos estos elementos constituyen la base para la elaboración de un modelo para la gestión administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Cantón Guano.

IV. REFERENCIAS

- Almeida, L. T. (2011). *La Junta Parroquial Rural en la legislación ecuatoriana: ¿gobierno autónomo descentralizado?* Tesis de Maestría en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Álvarez, J. & Shany, N. (2012). Una experiencia de gestión participativa de la biodiversidad con comunidades amazónicas. *Rev. Per. Biol.* 19 (2): 223-232.
- Argiolas, G., Cabras, S., Dessì, C. & Floris, M. (2009). Challenges for New Models of Territorial Governance: Learning from the experience of Italian LAGs. *Academy of Management Journal*, Meeting Abstract Supplement: 1-7.
- Ávila, M. (2010). La salud en el paradigma de la descentralización en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales XVI* (3): 526-543.
- Barrera, A. (2006). *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador*. En: La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. Ecuador: FLACSO.
- BCE (2011). *Boletín de estadísticas. Banco Central del Ecuador*. Quito: Ecuador.
- Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Ágora Política* 4: 9-14.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE XXX* (90): 27-40.
- Calle, Z. V. (2015). *Análisis de factores que explican la descentralización fiscal a lo largo del tiempo, caso Ecuador*. Tesis de Maestría en Economía con Mención en Finanzas, Universidad de Cuenca.
- Cárdenas, V. C. (2014). *Descentralización fiscal en las regiones del Ecuador*. Tesis de Abogado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Carrión, F. & Dammert, F. (2006). *La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado*. En: La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. Ecuador: FLACSO.
- Carrasco, A. (2010, noviembre 25). [www.ups.edu.ec](http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/607/3/Capitulo%202.pdf). Retrieved enero 12, 2012, from [www.ups.edu.ec](http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/607/3/Capitulo%202.pdf): <http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/607/3/Capitulo%202.pdf>
- Copyright, R. (2008). Retrieved Recuperado el 30 de enero de 2013, from http://www.foroswebgratis.com/tema-poblacion_y_muestra-46285-305687.htm.
- Castelló, J. M., Garrigós, J. A. & Aparisi, A. M. (2007). *Introducción a la organización y gestión de empresas*. Valencia: UPV.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw-Hill.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). En: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (Consulta 23/09/2015).
- COOTAD (2012). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En: http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf (Consulta 30/09/2015).
- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 10 (30): 45-75.
- De Zubiria, J. (1994). *Tratado de pedagogía conceptual: Los modelos pedagógicos*. Santa fe de Bogotá: Fondo de Publicaciones Bernardo Herrera Merino.
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México: F.C.E.
- Elena, A. (2000). Las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado español. *Revista do Serviço Público* 51 (4): 137-145.
- Fantova, F. (2005). *Manual para la gestión de la intervención social: políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid: Editorial CCS.
- Fernández, G. & Narváez, M. (2010). Formación del talento humano: factor clave para el desarrollo de organizaciones cooperativas. *Multiciencias* 10 (1): 45-52.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL* 86: 29-46.
- Flórez, R. (1994). *Hacia una pedagogía del conocimiento*. Bogotá: McGraw-Hill.
- Fuenmayor, J. & Ochoa, H. (2013). Política y gestión en salud de las gobernaciones en Venezuela con el advenimiento de la descentralización: tendencias en el neoliberalismo. *Revista de Ciencias Sociales XIX* (4): 720-742.
- Galilea, S., Letellier, L. & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gallardo, M. A. (2015). *Cooperación descentralizada y la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador*. Tesis de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas.

- García, D. (1997). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (D. García, comp.). Argentina: Flacso.
- Giménez-Chornet, V. (2012). Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El profesional de la información* 21 (5): 504-508.
- Gimer, I. M., Michelena, E. & Hernández, L. (2010). Propuesta de modelo para mejorar la gestión de procesos educativos universitarios. *Revista Industrial* 31 (2): 1-6.
- Giner, J. M., Santa María, M. J. & Fuster, A. (2006). Los sistemas productivos locales en la comunidad valenciana: análisis para su identificación y localización territorial. En: *La Economía Regional ante la Globalización* (Fuster, A., Giner, J. M. & Santa María, M. J., eds.). Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- González, L. (2000). La evaluación ex-post o de impacto: un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*: 29.
- Hernández, D. E. & Villa, S. (2010). el modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* X (1): 103-129.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hidalgo-Hardeman, O. M. (1995). La descentralización: un medio para lograr un fin. *Gestión y Política Pública* IV (1): 151-181.
- Jurado, J. I. & Calderón, G. (2006). Los dirigentes y el gobierno de las personas. Argumentos productivos, organizacionales y culturales. *Revista Universidad EAFIT* 42 (144): 34-50.
- Laurencio, A. (2005). Los modelos y su funcionalidad, teórica, procedimental y axiológica para el perfeccionamiento de los sistemas educativos. *Rev. Cubana de Educación Superior* 25 (2): 35-44.
- Letelier, L. (2012). *Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997). En: <http://www.comaga.com.ec/leydedescentralizaciondelestadoyparticipacionsocial.pdf> (Consulta 3/10/2015).
- Ley de Modernización del Estado (1993). En: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/LEY-DE-MODERNIZACION-DEL-ESTADO.pdf> (Consulta 5/10/2015).
- Lukensmeyer, C. J. & Hasselblad, L. (2006). Public deliberation: a manager's guide to citizen engagement. En: http://www.whitehouse.gov/files/documents/ostp/opengov_inbox/ibmpubdelib.pdf (Consulta 6/10/2015).
- Mascareñas, J. (2001). *Manual de funciones y adquisiciones de empresas*. España: McGraw-Hill.
- Mattern, J. (2003). Las regiones autónomas: un desafío para la descentralización en Nicaragua. *Revista WAN* 32: 19-35.
- Meraz, A., Collado, K. E. & Ibarra, M. A. (2014). Propuesta para eficientar los servicios ofrecidos por el gobierno municipal, a través de su portal. Caso Mexicali. **Global Conference on Business & Finance Proceedings** 9.2: 362-371.
- Mirowski, P. & Plehwe, D. (2009). *The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: [Harvard University Press](http://www.harvard.edu/).
- Monje, J. A. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure* 31 (93): 73-88.
- Montecinos, E. (2007). Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno. *Economía, sociedad y territorio* VI (23): 725-743.
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago de Chile: Rimisp.
- Moral, J., García, C. H. & Antona, C. J. (2012). Traducción y validación del inventario balanceado de deseabilidad social al responder en una muestra probabilística de estudiantes universitarios mexicanos. *Revista de Psicología GEPU* 3 (2): 54-72.
- Ojeda, L. (1998). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. OEA: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Pérez, G. (1996). *Los métodos teóricos. Metodología de la investigación educativa*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Pérez, N. I. (2015). *La administración pública del municipio de Bello y su gestión en clave de resultados, 2004-2014. "Un caso de nueva gestión pública en el ámbito de los gobiernos locales"*. Tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT.

- Pinilla, D., Jiménez, J. D. & Montero, R. (2013). Dimensión del Estado y descentralización fiscal. Elementos para el debate desde la experiencia reciente de América Latina. *Revista de Economía del Rosario* 16 (1): 89-123.
- Ramos, J. M. & Reyes, M. (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral* XII (34): 39-66.
- Robbins, S. (2001). *Comportamiento organizacional. Conceptos, controversias, aplicaciones* (8va Ed.). México: Prentice-Hall Hispanoamérica.
- Rodríguez, G., Gil, J. & García, E. (2006). Metodología de la investigación cualitativa. La Habana: Ed. Félix Varela.
- Rojas, M. V. (2000). Participación civil en el proceso de descentralización del sector salud pública en Paraguay. *Revista de Ciencias Sociales* VI (2): 275-290.
- Rojas, M. & London, S. (2015). Un nuevo desafío a la gobernabilidad: instituciones, gobernanza y desarrollo. *VI Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo Argentino*. Buenos Aires, 20-21 mayo/2015.
- Sanabria, M. (2007). De los conceptos de administración, gobierno, gerencia, gestión y *management*: algunos elementos de corte epistemológico y aportes para una mayor comprensión. *Univ. Empresa, Bogotá (Colombia)* 6 (13): 155-194.
- Saquet, M. A. (2013). El desarrollo en una perspectiva territorial multidimensional. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais* 2 (1): 111-123.
- Sarukhán, J., Carabias, J., Koleff, P. & Urquiza-Haas, T. (2012). *Capital natural de México: Acciones estratégicas para su valoración, preservación y recuperación*. México, D.F.: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Schneider, C. & Vásquez, L. (2014). Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires. *Debates Latinoamericanos* 2 (25): 63-84.
- SENPLADES (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (2014). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Quito: SENPLADES.
- Shindler, B. & K. A. Cheek (1999). Integrating citizens in adaptive management: a propositional analysis. *Conservation Ecology* 3(1): 9. En: <http://www.consecol.org/vol3/iss1/art9/> (Consulta 7/10/2015).
- Stiglitz, J. (2000). Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. En: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102023/Unidad_3_Negociacion_Internacional/Impacto_socio_economico.pdf (Consulta 7/10/2015).
- Taylor, F. W. (1953). *Principios de administración científica*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (D. García, comp.). Argentina: Flacso.
- Tello, M. (2006). *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). En: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf> (Consulta 7/10/2015).
- Valenzuela, L. M. & Rosas, J. A. (2007). Los criterios Baldrige aplicados a la gestión por calidad total y a la excelencia en el desempeño de la educación universitaria. *Horizontes empresariales* 6 (1): 37-47.
- Vázquez, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zula, J. (2013). *Diseño de un Modelo de Gestión basado en la participación ciudadana, para mejorar la calidad de los Servicios que brinda a la población los GADs de las Parroquiales Rurales del Cantón Guano*. Tesis de Magister en Administración Pública.