

Modelo de gestión administrativa, experiencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sabanilla, Cantón Zamora, contexto y perspectiva de los GADs parroquiales de la provincia de Zamora Chinchipe.

Martha Rocío Ruiz Jumbo
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

El presente artículo estudia y analiza la situación de los gobiernos parroquiales, respecto a condiciones ineficientes o insuficientes de organización institucional de los GADs Parroquiales. Buscando contestar cuál es la situación actual del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Sabanilla, respecto a la organización institucional. Se analizan los procesos como se desarrolla la organización institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sabanilla y como también la realidad de los GADs Parroquiales de la Provincia de Zamora Chinchipe. La investigación a realizarse es mixta, exploratoria, descriptiva y explicativa, el método será descriptivo y analítico, cuya información será obtenida mediante fuentes primarias y secundarias, que permitirán analizar el estado de la organización institucional. El resultado final es determinar si el GAD Parroquial de Sabanilla aplica el modelo de gestión administrativa, las circunstancias que las rodean a los GADs Parroquiales de provincia de Zamora Chinchipe y como se reflejan en los servicios prestados a la comunidad.

Palabras clave: Modelo de gestión. Gobierno Autónomo Descentralizado Rural Parroquial. Administración pública. Organización institucional. Gestión pública.

ABSTRACT

This article studies and analyzes the situation of parish governments, with respect to inefficient or insufficient conditions of institutional organization of parish governments. It seeks to answer what is the current situation of the Decentralized Autonomous Rural Parish Government of Sabanilla, with respect to institutional organization. The processes of the institutional organization of the Decentralized Autonomous Government of Sabanilla and the reality of the

parish governments of the Province of Zamora Chinchipe are analyzed. The research to be conducted is mixed, exploratory, descriptive and explanatory, the method will be descriptive and analytical, whose information will be obtained through primary and secondary sources, which will allow analyzing the state of the institutional organization. The final result is to determine if the GAD Parroquial de Sabanilla has a management model, the circumstances surrounding the GADs in the province of Zamora Chinchipe and how they are reflected in the services provided to the community.

Key words: Management model. Decentralized Rural Parochial Autonomous Government. Public administration. Institutional organization. Public management

1. Introducción

El modelo de gestión (López, 2001), deben manejarse con criterios de competitividad y sustentabilidad, entregar servicios a la ciudadanía de calidad; la importancia del modelo de gestión se centralizada en las entidades que deben optimizar recursos, procesos enlazados con el recurso económico, tiempo y servicios que se prestan a la ciudadanía y un desempeño de la gestión organizacional. De allí la importancia de investigar sobre el modelo de gestión en el GAD Parroquial de Sabanilla, en caso de contar con uno, como también si la eficiencia y efectividad de las actividades y procedimientos que se llevan dentro de la institución cumplen con esquema de planificación, para el mejoramiento de los servicios prestados a la ciudadanía y también determinar cuáles son los resultados de una gestión efectiva cumpliendo de la mejor manera con los objetivos y metas planteadas por sus gobernantes, que también se ve reflejando en la ambiente de los 29 gobiernos parroquiales de la provincia de Zamora Chinchipe

Según Goldsmith y Eggers (2004) en el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante (...) los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad (...) El modelo tradicional, jerárquico que gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público en una malla multiorganizacional y multisectorial (...) que se parece muy poco a un organigrama tradicional (...) que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer (p.7)

En concordancia con lo puesto en manifiesto en la Carta Iberoamericana de Calidad de Gestión Pública y el Art. 227, de la Constitución de la República indica que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”, concordancia en lo que respecta a la Gestión Pública, se centra en el servicio al ciudadano; y, una gestión pública para resultados.

Por consiguiente, el mejoramiento estratégico de la Gestión Pública, paralelamente direccionado por un Plan Nacional, implementado por Planifica Ecuador, atenúa un cambio radical en las entidades del sector público entorno a su gestión; pues, está orientada a resultados con el fin de aprovechar de mejor manera los recursos económicos, en el cual el ciudadano es el eje central del desempeño de la administración.

Este trabajo investigativo se desarrollará en un ambiente práctico en el área administrativa del GAD Parroquial de Sabanilla, en el mismo se pretende investigar los problemas sobre la planificación en función con los elementos guías, además de precisar la estructura orgánica para el desarrollo de las competencias, con la ejecución de capacitaciones al talento humano, su incidencia en la capacidad de respuestas a la comunidad y finalmente al puntualizar políticas de comunicación interna que optimiza las responsabilidades de los servidores públicos con la sociedad.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sabanilla, del Cantón Zamora, goza de autonomía política, administrativa y financiera; establecida como una entidad jurídica, puesto en manifiesto en el Art.63 del COOTAD. Esta institución autónoma se encuentra regida por la normativa ecuatoriana, que regulan su funcionamiento y se encuentra constituida por una presidenta, vicepresidente, tres vocales, tres técnicos, secretaria tesorera, auxiliar administrativo y personal de apoyo (obreros y viverista).

La actual administración, posesionada el 14 de mayo del 2019, cuenta con un plan de desarrollo y ordenamiento territorial, que le han permitido desarrollarse administrativamente de una manera funcional, pero se requiere de un modelo de gestión administrativa que ayude a reformar la organización institucional del GAD Parroquial de Sabanilla, que permita evaluar de mejor manera los procesos administrativos. Una de las atribuciones del Presidente de los GAD Parroquial, se encuentra establecida en el COOTAD, Art. 70, literal g) “Decidir el modelo de

gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial”(COOTAD, 2008).

La denominación de los Gobierno Autónomo, según el CRE (2008), debería significar que se puede dirigirse en ambientes similares que otras instituciones del estado, incluso con mejores condiciones al gozar de autonomía política, administrativa y financiera, independientemente al partido político, por lo que obtuvieron mayor número de votos. La realidad en nuestro país es que el accionar político es clientelar, incurriendo en los resultados de los gobiernos autónomos parroquiales, por lo que depende de quién es el presidente y la mayoría de una determinada junta parroquial para contar con el apoyo de otros niveles de gobiernos autónomos e instituciones públicas, influyendo inclusive en el partido que se encuentre en el poder central de gobierno. (Torres M. 2004)

Dentro del área financiera económica los GADs Parroquiales, tienen fuentes financieras muy precarias en comparación con otros niveles de Gobierno seccional, pese a estar en contacto directo con la comunidad y conocer su realidad, es muy poco el apoyo que se puede dar para cubrir las necesidad socioeconómico de su localidad, esto debido a que depende de la asignación presupuestaria por parte de estado que no es elevado y su capacidad de obtener recursos de autogestión propios, que no es posible al ser el único nivel de gobierno que no cuenta con la capacidad legislativa para crear tasa y tributos, como se analiza en el artículo 240 de Constitución de la República del Ecuador que determina que las juntas parroquiales rurales tiene facultades reglamentarias y no legislativas con los demás niveles de gobierno (CRE 2008, art 240)

Por otro lado, la institucionalidad de los GADs Parroquiales, está gravemente afectada por el hecho de que en una parroquia rural es difícil conseguir un personal técnico y administrativo, por lo general estas áreas esta suplidas por profesionales que se trasladan desde las cabeceras cantonales o incluso de las provinciales, pero con el nivel de recursos económicos que disponen las juntas parroquiales, el personal a la primera oportunidad de un mejor trabajo lo abandonan, por lo que el GAD tiene que conseguir nuevo personal, que se ajuste a los requerimientos corporativos que tienen que cumplir las instituciones públicas, generando un desequilibrio de la gestión pública. Además, en las áreas de apoyo, su personal es removido cada 3 meses, por ofrecimientos políticos de la autoridad de turno.

Basados en la experiencia del GAD Parroquial de Sabanilla, se establecen que no se cuenta con un modelo de gestión, que promueva la mejora continua de los procesos organizativos

institucionales, donde sus directivos no tienen formulados ni implementados mecanismos de evaluación de sus trabajadores y funcionarios, que permita verificar el avance de tareas asignadas, así mismo las condiciones ineficientes o insuficientes de organización institucional ha incurrido en el aumento la carga laboral y además de la asignación de múltiples funciones a los servidores públicos, repercutiendo en la eficiencia y eficacia del servicio a la comunidad, reflejando un resultado negativo en la optimización de los recurso, que contribuye al bienestar de la comunidad, mejorar la calidad de vida y generar empleo.

2. Problema

Hacia 1909 Max Weber presentó la Teoría Burocrática de la administración, donde la eficiencia se logra con el diseño científico y racional de la organización que le permita funcionar con la exactitud y precisión de una maquina creada con un fin único y específico. En este enfoque la empresa es un sistema cerrado que se caracteriza por una base legal de normas de funcionamiento (mayor estandarización), la impersonalidad en las relaciones (funciones y puestos), y reforzando la división del trabajo (áreas y departamentos) con la definición de los tipos de sociedad y autoridad. Con la burocracia de Weber se formalizan las relaciones de poder y autoridad (organigramas y las jerarquías), las funciones, responsabilidad y autoridad de los individuos (manuales de funciones y procedimientos), la competencia técnica y desempeño debe por principio prevalecer sobre intereses personales y se ve la necesidad de profesionalización del administrador. (Citado por López, p. 21,22)

El vigente sistema de la acción pública, se mueve en un nuevo escenario, establecido de esta manera:

La nueva gestión pública, persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (García, 2007, 9)

La Constitución Ecuatoriana del 2008, promueve la conformación de los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados) y le asigna competencias, según el art. 267, que expresa “Planificar el desarrollo parroquial en coordinación con otros niveles de gobiernos” con la finalidad de satisfacer las necesidad de una localidad. Del análisis del funcionamiento administrativo y financiero, se puede identificar la problemática de la Institución, que enuncia

la necesidad de fortalecer lineamientos específicos que les permita alcanzar un verdadero desarrollo local, que ante la inexistencia de un modelo de gestión, desinterés por la capacitación continua en conocimientos teóricos prácticos de administración, limitada importancia organizacional, y una despreocupación por el desempeño y desenvolvimiento administrativo del GAD, que inciden en el servicio brindado a la comunidad. Desde esta perspectiva nos muestra la importancia de la construcción de un sistema de gestión administrativo del desempeño de tal forma que la administración se vuelva un proceso sistemático en donde los grupos de trabajo cumplen metas específicas de manera eficaz y eficiente, que permita la simplificación del trabajo al implantar principios, métodos y procedimientos, que optimizan recursos y eficiencia, contribuye de esta manera al bienestar de la comunidad, mejorar la calidad de vida y generar empleo, ya que proporciona lineamientos para el aprovechamiento de los recursos de una parroquia.

En este sentido la realidad de los GAD Parroquiales, se ve reflejada en todas las entidades de este nivel descentralizado, reflejando las falencias en la aplicación de un modelo de gestión, incluso en muchos casos la no existencia de esta herramienta de planificación. Como se manifiesta:

Hoy, los centros de pensamiento ecuatoriano buscan un modo de adaptar a la planificación el factor político partidista. El desarrollo de la política y las distintas visiones partidistas tienen un peso importante en la planificación y en la ejecución. Su desconocimiento o el no aceptar el factor político, hace que el ejecutor de ese plan busque una salida que le permita cumplir con su visión política, como por ejemplo haciendo planes sumamente generales para que todo lo que haga se suponga incluido en el plan; o por el contrario hará planes tan detallados que implique agrupar acciones que justifiquen lo que ha hecho para cumplir con su visión política partidista. Para evitarnos ese bay pass resulta mejor incorporar el elemento político partidista en la planificación. (Miño, 2020, 19, 20)

Minos, resume la problemática del sector público, clasificándolas como endógenas, aquellas situaciones que se crean alrededor de la gestión públicas y exógenas que son producto del comportamiento de la sociedad, como se muestra en el siguiente cuadro

PROBLEMÁTICAS

ENDOGENAS	EXOGENAS
Costumbrismo	Ineficiencia
Formal legalismo	Falta de recursos
Tramitología	Improvisación
Poco profesionalismo	Poca continuidad

Tecnocracia	Poca gestión basada en las políticas publicas
Generalización	
Corrupción	Corrupción

En Ecuador se realizó un análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano periodo 2007-2012, donde analiza la perspectiva de los GADs parroquiales, con un enfoque a los objetivos del Buen Vivir, donde se pretendía recuperar la autoridad pública basada en la problemática existente, exponiendo la necesidad de articular sus ejercicios de planificación, mediante modelos de gestión que persigan la gestión competencial como sistemas integrales, como se describe a continuación:

Política 4 - Fomentar un servicio público eficiente y competente: Históricamente, la gestión y el servicio público en el Ecuador han sido vistos como sinónimos de ineficiencia, precariedad y malos tratos hacia la ciudadanía. Por otro lado, se cuenta con una norma técnica de procesos que homologa los trámites administrativos en el nivel central, y se ha institucionalizado en la administración pública, la implementación y operación de Gobierno Por Resultados – GPR- , con el fin de obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública.

Política 5 - Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación: Históricamente, la gestión pública ha ignorado su rol fundamental de brindar servicios de calidad y calidez a la ciudadanía. Hoy se trabaja en el rescate de ese rol, promoviendo mejoras en la calidad de la gestión pública para brindar un servicio eficaz y eficiente a todos los ciudadanos.

Política 7 - Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos: En la actualidad, a partir de la Constitución del año 2008, se establece la planificación desde una nueva visión, descentralizada, participativa y articulada, integrando en el ciclo de la planificación tanto a actores de los distintos niveles de gobierno, como a la ciudadanía en su conjunto. Se dirige ahora un verdadero esquema de planificación estratégica y prospectiva, que toma en cuenta las potencialidades y demandas reales de los territorios y las necesidades más inmediatas, lo cual permite articular tanto la planificación local con la planificación nacional y los grandes objetivos nacionales. (Bocero, Barragán, Álvarez, 2012, 90, 91,92)

También se hace mención a la importancia de los modelos de gestión, basado en el modelo de descentralización, como se describe:

En ese sentido es que los modelos de gestión -aprobados en el marco del actual modelo de descentralización-, han procurado establecer con claridad la necesidad de que el gobierno central fortalezca sus capacidades para la definición de la política pública sectorial con carácter transversal o nacional. Todo ello con la finalidad de establecer el marco general para el ejercicio de las competencias, que exprese la definición de objetivos de política nacional, de estándares precisos para el aseguramiento de la

calidad de los servicios públicos prestados por los gobiernos locales, y de la definición de mecanismos de control adecuados. Bajo esta lógica se ha buscado generar sistemas de información, que permitan medir los efectos de la descentralización en relación con la equidad interterritorial, la prestación de servicios de calidad y la consecuente eliminación de diferencias arbitrarias e injustificadas en su acceso (Pino, Salazar, 2012, 149)

3. Marco Teórico Referencial

3.1. Administración pública

La administración pública es el conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en la estructura y funcionamiento, es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Normalmente es regulada por el Derecho Administrativo. (Estudio del derecho, s.f.), citador por (proceso administrativo público, 2013).

En la administración Pública se llevan actividades como: a) Mantener el orden; b) satisfacer las necesidades de la población y c) conducir el desarrollo económico y social, partiendo de la base jurídica del acto administrativo, en donde el Estados de derecho de toda actividad administrativa está determinada por el principio de legalidad. También se considera a la administración pública como un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía, así como la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan por motivos de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia de satisfacción de las necesidad colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público. (Camacho, 2016)

La administración pública posee ciertas características, como son:

1. Universalidad. Es indispensable en cualquier grupo social, ya sea una empresa pública o privada o en cualquier tipo de institución.
2. Valor instrumental. Su finalidad es eminentemente práctica, siendo la administración un medio para lograr los objetivos de un grupo.
3. Multidisciplina. Utiliza y aplica conocimientos de varias ciencias y técnicas.

4. Especificidad. Aunque la administración se auxilia de diversas ciencias, su campo de acción es específico, por lo que no puede confundirse con otras disciplinas.
5. Versatilidad. Los principios administrativos son flexibles y se adaptan a las necesidades de cada grupo social en donde se aplican.(Münch, 2010)

3.2.Evaluación

Para Münch (2016) mediante la evaluación del proceso administrativo, se establecen los estándares para medir los resultados obtenidos con el fin de corregir desviaciones, prevenirlas y mejorar continuamente el desempeño de la empresa, de allí la importancia de saber elegir y utilizar las formas, técnicas y tipos de control que propicien la máxima satisfacción de los clientes, del personal, de la sociedad, del entorno y de los accionistas para cumplir la misión de la organización.

Desde el punto de vista de Lahera, (1993) la evaluación permite realizar un diagnóstico certero de la eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa. Como también permite la generar información sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos.

3.3.Evaluación de la gestión publica

La dinámica de la gestión pública, si bien tiene una lógica propia, no camina paralelamente a los procesos políticos, sino más bien se sustenta en ellos. Es pública en tanto se trata de una función de servicio a la ciudadanía en lo que se refiere al diseño e implementación de políticas públicas, y no precisamente porque se conduce en el marco de la delegación de gobierno o de su función de Estado. (Alza, 2012)

Dentro Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, se establecen los principios inspiradores de una gestión pública de calidad, en donde uno ellos es evaluación permanente y mejora continua, que manifiesta que la evaluación permanente, interna y externa, está orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas del servicio al ciudadano y para resultados, que proporciona además insumos para la adecuada rendición de cuentas.

3.4. Evaluación del sector publico

La Norma Técnica para la Mejora Continua e Innovación de Procesos y Servicios, en su artículo Art. 12.- Del análisis del entorno organizacional.- manifiesta que “Con el propósito de fomentar la mejora continua e innovación de procesos y servicios, las entidades deben estudiar y analizar regularmente su entorno, para identificar problemáticas existentes, casos de éxito y, buenas prácticas; y, a partir de la gestión de ideas, información y conocimiento, posibilitar el desarrollo de actividades y/o proyectos de mejora de la gestión institucional”. (NCIPS, 2020, art 12)

Uno de los principios básicos de la Administración Públicas es la evaluación, considerado por Galindo, como “el rendimiento de un sector o de una persona determinada en el proceso de la organización”, donde es importante tomar en consideración los factores bajo los cuales se desarrollan, estableciendo el tres importantes propósito:

- 1) Establecer un sistema que mejore las relaciones con el personal y estimular un mayor rendimiento.
- 2) El conocimiento de la realización individual de cada miembro de la organización, para ubicar al personal, según su capacidad, logros y personalidad.
- 3) Estimular el sentimiento del logro del personal, que motiva el desarrollo de su capacidad de iniciativa y participación. (Galindo, 2016, 164)

3.5.Gestión administrativa

La Gestión Administrativa, para Casco, Garrido & Moran (2017), es la puesta en práctica de cada uno de los procesos de la Administración; como: la planificación, la organización, la dirección, la coordinación o interrelación y el control de actividades de la organización; resumiendo que la gestión administrativa, es un conjunto de acciones mediante las cuales el gerente desarrolla sus actividades a través del cumplimiento de las fases del proceso administrativo; con el único propósito de alcanzar los objetivos propuestos en una empresa.

Para Zamora (2018), la gestión administrativa en una empresa es uno de los factores más importantes cuando se trata de montar un negocio, debido a que de ella dependerá el éxito que tenga dicho negocio o empresa; para el sector privado uno de los principales propósitos de la administración es proporcionar información para la toma de decisiones estratégicas. En el Sector Público, la administración se encuentra orientada al cumplimiento de mandatos legales, basados fundamentalmente en objetivos de políticas públicas, que con la generación de informes adecuados y oportunos para la toma de decisiones.

3.6.Etapas de la gestión administrativa

Según Tuttillo (2015) el modelo de gestión administrativa involucra diversas etapas a desarrollar en la secuencia descrita a continuación:

- Análisis de la estructura funcional: descripción de las funciones y objetivos de cada una de las unidades administrativas y de servicio, así como de las interrelaciones y los flujos de información entre ellas.
- Análisis de las relaciones con tercer: identificar y caracterizar las entidades con las que interactúa el servicio y el objetivo de dicha interacción.
- Identificación de los procesos de la empresa: establecer los circuitos funcionales y los servicios que se prestan.

3.7.La nueva gestión pública

Para Sánchez la nueva gestión pública, persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, en donde una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

3.8.Servicio público

Además de legítimo, el sector público debe ser eficiente, a riesgo de no ser una cosa ni la otra; el conjunto de objetivos que los papeles del estado determinan debe lograrse de manera eficaz y eficiente. La gestión pública debe contribuir a la calidad total de la empresa-país, para lo cual su primera obligación es la de ser de calidad ella misma. Desde otro punto de vista, la adecuada información es un prerrequisito de la calidad de la gestión pública. La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, se requiere establecer alguna modalidad de control y de progresivo perfeccionamiento; debería existir una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno.

El Estado tiene la necesidad de contar con servidores y funcionarios con miras a asegurar el cumplimiento de sus objetivos institucionales que justifican su existencia. Esta relación de servicio pertenece a un deber de fidelidad que compromete al servidor con una determinada ética del cargo en la realización de su trabajo, convirtiéndose en una relación de

complementariedad, al actuar “el servidor público en nombre de la administración pública con un destino trazado normativamente, esto es servir al Estado y a la comunidad, mediante el ejercicio de tareas que le están previstas de antemano y un marco ético para el ejercicio de éstas” (Isaza, 2009).

3.9. Los gobiernos parroquiales rurales

Capítulo 3, artículo. 267 de la Constitución de la República (2008), determina la competencia de los Gobiernos parroquiales rurales:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En este sentido, según la Torres (2004), los GAD Parroquiales Rurales, deben llevar cabo actividades de planificación, gestión y control social; por el hecho de desarrollarse en el ámbito rural, tiene sus propias connotaciones por su tradición, su composición poblacional mayormente pobre y en estado de vulnerabilidad, como también por el nivel de desarrollo de sus instituciones políticas y sociales.

Para Macías y Zambrano (2020), los gobiernos parroquiales asumen un papel fundamental en el desarrollo de los pueblos cumpliendo con funciones específicas dirigidas a ejercer el ordenamiento y explotación de los pueblos para lograr mejorar las actividades señaladas.

3.10. Planificación: Modelo de gestión

Waissbluth y Larrain (2020), revela que el modelo de gestión pública, o modelo de agregación de valor público, es una mutación de una eficaz noción de la gestión privada: el modelo de negocio. En donde como la organización (o el Estado) creará valor (público o privado), y lo llevará a sus clientes, usuarios y stakeholders¹ de carácter político y estratégico, por lo que debe considerar aspectos de carácter estratégico y de implementación, y contener respuestas para los grandes desafíos: no se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas, y la posterior evaluación y retroalimentación.

También presenta un diagrama, a nivel teórico, del ciclo de operación del gobierno, como un proceso retroalimentado en que se comienza por la formulación de políticas públicas de largo plazo, se continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestario de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional y presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo debe cerrarse con una evaluación ex post que retroalimente todo el ciclo.

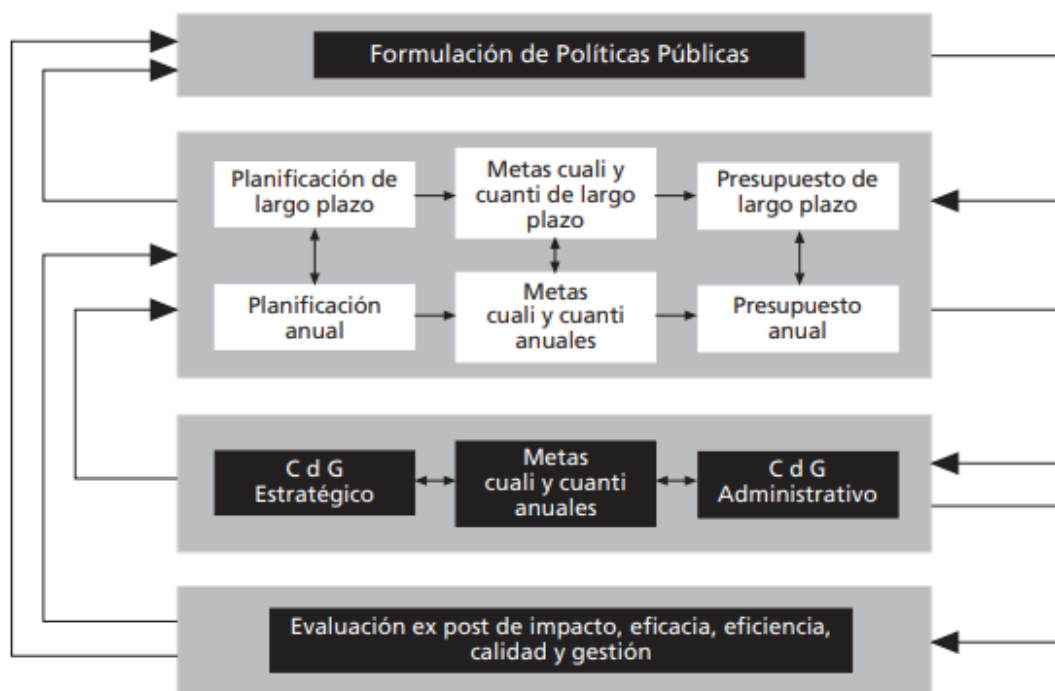


Ilustración 1: Ciclo de operación de Gobierno

Fuente: Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado

¹ Los stakeholders o grupos de interés son aquellos actores que tienen algún tipo de relación con una empresa; de manera que cualquiera de las decisiones estratégicas de la compañía puede afectarles de forma directa o indirecta

De manera específica Alza (2012), establece que la relación entre política y administración es altamente riesgosa y susceptible a romper, en donde uno de los elementos de la creación del valor público: es la confianza, que es necesario, para disminuir la politización de la maquinaria gubernamental, para hacer más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el mejoramiento de los criterios salariales y éticos de los funcionarios y trabajadores a efectos de mitigar problemas como la corrupción. El control a posteriori de los resultados se utiliza como un instrumento para hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y, a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras, denominado el principio de «aprendizaje organizacional», especialmente en la interacción con el ciudadano.

A continuación se identifican cuatro áreas a enfatizar en la identificación y creación del valor público con enfoque a los derechos ciudadanos:

- **Mejora de la calidad del servicio público:** la gestión pública tiene una cara visible y directa con el ciudadano, dándose a través de la oferta de servicios públicos, en donde muchas veces se dan por un tema de exclusión, obviando al público al cual deben ir dirigidos y olvidando los fines para los cuales fueron creados tales servicios. Es importante mencionar también que desde la comunicación es posible mirar la realidad, poniéndose en el lugar del otro para calificar el servicio público diseñado.
- **Transparencia y acceso a la información pública:** la experiencia enseña que los ciudadanos brindarán su confianza en la medida en que la autoridad política sea confiable, y esto tiene que ver con la idea de que las instituciones públicas arrastran la credibilidad de los líderes políticos. Debido a esto, es importante la revalidación de la pertinencia y utilidad para el ciudadano, mejorando los canales de comunicación entre ciudadanos y autoridades para efectos de transparencia, rendición de cuentas y generar corrientes de opinión sobre las políticas o programas que responden al mandato de la institución en una perspectiva de desarrollo inclusivo.
- **Promoción del debate y la deliberación pública:** para esto resulta útil instalar mecanismos, procedimientos y metodologías para develar los temas prioritarios sean estos a favor o en contra, que permita reorientar y ajustar las decisiones políticas. En este sentido, Lahera reafirma “...si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia el populismo inmediateista”.
- **Legitimación de las decisiones políticas:** si las decisiones de gobierno responden a las demandas y necesidades de la población, este aspecto es un simple resultado de la gestión. Crear el valor público en este aspecto implica sensibilizar, enseñar y orientar sobre la importancia del mismo hasta lograr el reconocimiento y valoración. De ese modo, se garantiza la apropiación de ciudadanos y ciudadanas que a primera vista no consideran importantes dichas decisiones de gobierno.

Hay mucho que discutir desde la comunicación en la gestión pública; el quehacer político marca el territorio de las interrelaciones, pero se concreta en el día a día cuando hay que tomar decisiones. “El reto es permanente ante un escenario cambiante y dinámico cada vez que hay elecciones, ese solo es el punto de partida”. (Alza, 2012, p72).

4. Resultados

La investigación se realizó en el GAD Parroquial de Sabanilla, del Cantón Zamora, que tiene una población 648 habitantes, que limita al norte limita con las parroquias de Imbana y Guadalupe, al sur con la parroquia urbana El Limón, al este con la parroquia de Cumbaratza y al oeste con la provincia del Loja.

Los métodos utilizados en la investigación es el inductivo, deductivo y descriptivo que nos permite establecer la verdad o falsedad de la hipótesis de las consecuencias observacionales, para definir las características esenciales, donde el contacto directo con el objeto de estudio, mediante entrevistas, facilito conocer las situaciones que afectan a la gestión administrativa del GAD, obteniendo las conclusiones generales que sustentan esta investigación, además con el método descriptivo se recolecto y analizo las características halladas que puedan aportar con la evaluación de la gestión administrativa de esta institución.

Tabla 1: Procedimiento metodológico de la investigación

FASES	ACTIVIDADES	TECNICAS Y HERRAMIENTAS
Fase 1.- Diagnosticar la calidad del servicio sobre la gestión administrativa del GAD Parroquial de Sabanilla, Cantón Zamora	Evaluación de gestión administrativa	Observación, entrevista
Fase 2.- Aplicar instrumentos de evaluación que permita medir la calidad del servicio administrativo del GAD Parroquial de Sabanilla, Cantón Zamora	Análisis del índice de percepción de la calidad del servicio público en general.	Indicadores estadísticos

Fase 1.- Diagnosticar la calidad del servicio sobre la gestión administrativa del GAD Parroquial de Sabanilla, Cantón Zamora.- En esta primera fase se identificó los procesos relacionados con la gestión administrativa institucional, para tal efecto, se realizó una entrevista a la presidenta del GAD parroquial de Sabanilla, que se encuentra en funciones periodo 2019-2023, quien manifestó los siguientes criterios:

De acuerdo a la Sra. Presidenta el Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial de Sabanilla, existe un reglamento interno y un manual de funciones bajo los cuales se regulan las actividades del colegiado, funcionarios, técnicos y trabajadores, que fue elaborado dentro de su periodo de gestión. También da a conocer que se cuenta con un Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, donde se encuentra plasmada la información de la situación actual de

la parroquia, una propuesta y un modelo de gestión donde se describe sus programas y proyectos a desarrollarse a favor de la parroquia. Además de que se cumple con la planificación anual realizada cada año para la implementación del Plan Operativo Anual, realizado mediante reuniones del presupuesto participativo, como lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

La funcionaria también supo indicar que la asignación presupuestaria que se le entrega a esta institución por parte de Ministerio de Finanzas, no permite cumplir con la demanda de servicios de obras públicas en la parroquia y sus comunidades, pero se ha trabajado con firma de convenios y autogestión, para atender las necesidades de las comunidades; de manera especial con el Municipio de Zamora, que al contar con la afinidad política ha sido posible trabajar en construcción y mantenimiento de infraestructura física, de equipamiento y de espacios públicos, no es caso del GAD Provincial, con él cual no se ha logrado trabajar mancomunadamente por el celo político existente, en donde solo se recibe ofrecimientos de apoyo sin llevarse a concretar ninguno de ellos, como es el caso de incumplimiento de convenios por la falta de aportes de esta institución, que afecta gravemente en el estado de las vías rurales, que actualmente se encuentran en pésimas condiciones, por la falta de mantenimiento, incurriendo el desarrollo de los sectores productivos de la parroquia.

Otra situación que afecta la situación presupuestaria, es el hecho de no poder contar con los recursos para contratar el servicio técnico y administrativo para el desempeño de las actividades diarias de la institución, en donde su personal tiene que realizar varios cargos y con salarios básicos, situación que repercute en la estabilidad laboral, ya que la más mínima oportunidad de un mejor empleo, renuncian y la institución se queda con vacante hasta encontrar otro funcionario que desee laborar, incluso sin experiencia, con el que se tiene que empezar de nuevo.

En relación a la contribución que hacen los vocales del colegiado del gobierno parroquial, la funcionaria explicó que cada uno cumple con las funciones asignadas de acuerdo a sus competencias y comisiones de trabajo delegadas, que son rotadas anualmente para brindar la oportunidad a todos de trabajar por el desarrollo de la parroquia, haciendo hincapié que cada uno de los vocales miembros de la GAD parroquial tiene deberes y atribuciones, en marco de la Constitución, sin embargo algunos de ellos se dejan llevar por la camiseta política, generando conflictos en la comunidad con la finalidad de crear desconfianza en la gestión de la máxima autoridad.

Fase 2.- Aplicar instrumentos de evaluación que permita medir la calidad del servicio administrativo del GAD Parroquial de Sabanilla, Cantón Zamora

Otra información importante a incluir en esta investigación es el Plan de Creación de oportunidades 2021-2025, en la implementación del eje denominado instituciones donde se ha establecido el indicador: Incrementar de 25% a 30% el nivel de confianza institucional en el gobierno. Tomando como base el año 2020 con nivel de confianza institucional del 10% a nivel nacional, reflejando la confiabilidad de las instituciones públicas de nuestro país.

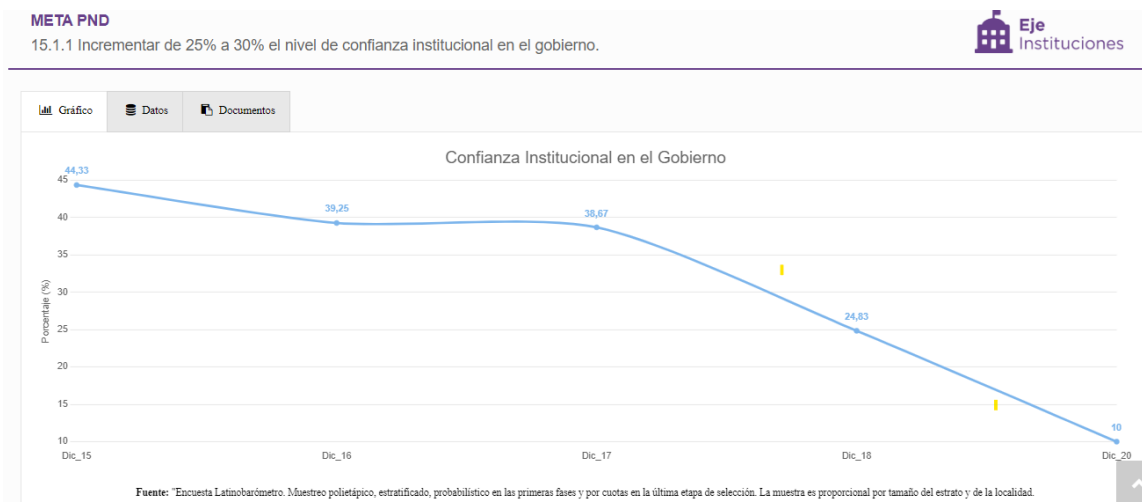


Ilustración 2: Meta Plan Nacional de Desarrollo
Fuente: Plan de Creación de oportunidades 2021-2025

Así mismo, en febrero del año 2022, se realizó una encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - diciembre 2021, por la parte del Instituto de Estadísticas y Censos, analizar el: Índice de percepción de la calidad del servicio público en general, basado en la aplicación de la siguiente pregunta:

En general, ¿(...) cómo considera usted que funcionan las instituciones que brindan servicios públicos en Ecuador?

Sitúese en una escala de 0 a 10

Pésimo Excelente

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Señor/a informante por favor mencione el número de su respuesta

Servicio público:
Conjunto de prestaciones de interés público que son otorgadas por parte del Estado hacia la sociedad, se considera como servicio público el abastecimiento de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determina la ley.

Ilustración 3: Cartilla de recolección de información
Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos

Los criterios considerados en la aplicación de la pregunta son los siguientes:

- Se considera la calificación que las personas de 16 años y más.
- La calificación se mide en una escala de 0 a 10, donde 0 significa “pésimo” y 10, “excelente”.
- Se obtiene la suma de las calificaciones correspondientes a cada una de las personas que respondieron a esta pregunta y se divide para el total de las personas que la contestaron. (INEC, 2012, 5)

Tomando en consideración la encuesta multipropósito del año 2020, se establece una línea base, la misma que con corte a diciembre del 2020, el índice de percepción de calidad de los servicios públicos era de 6.1.

Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos en general

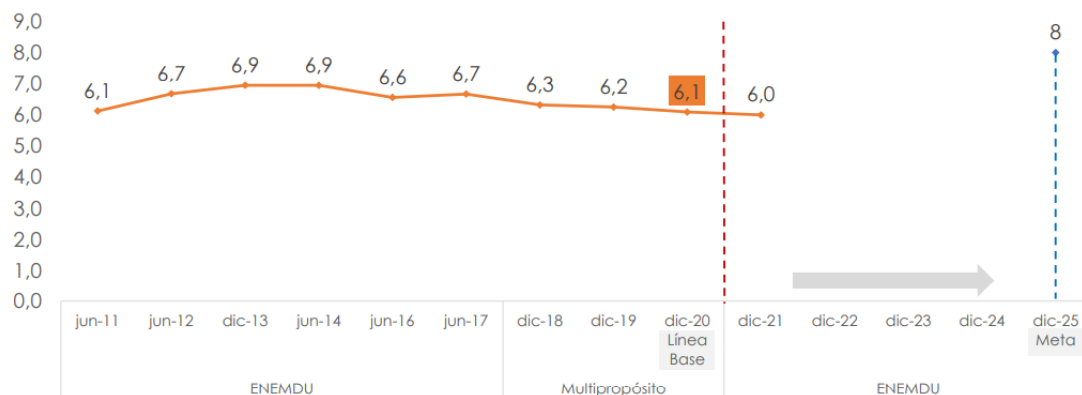


Ilustración 4: Línea Base: Información obtenida de la encuesta Multipropósito 2020
Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos

Con la aplicación de la encuesta se obtuvieron los siguientes resultados:

Perfil territorial del Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos en general



Población de 16 años y más – (11.2 millones de personas)

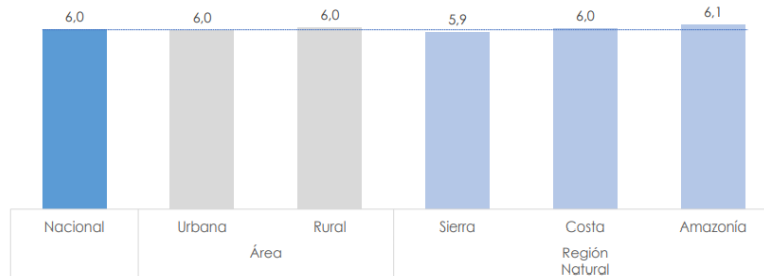


Ilustración 4: Índice de percepción de la calidad del servicio público en general
Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos

Como se observa en la ilustración, la calidad de los servicios públicos en general de las instituciones públicas a nivel nacional está en 6 en la mayoría de regiones del Ecuador, denotando un índice intermedio, que se refleja en el contexto y perspectiva de los servicios públicos, en donde se encuentran también incluidos los GADs parroquiales de la provincia de Zamora Chinchipe y del Ecuador.

Cabe mencionar durante el año 2020, el índice de percepción de la calidad del servicio público era de 6.1, denotándose un decremento de este índice, que desde el año 2014 ha ido disminuyendo notablemente de 6.9 a 6 hasta el febrero del 2022, lo que refleja el promedio de la calificación que la población otorga al funcionamiento de las instituciones que brindan servicios públicos.

5. Conclusiones

EL GAD parroquial de Sabanilla, es una institución que goza de autonomía política, administrativa y financiera, regida por las leyes ecuatorianas.

El GAD Parroquial de Sabanilla, no dispone de un modelo de gestión administrativa que ayude en la reforma de la organización y mejora de los procesos administrativos, que ha incidido en la carga laboral existente y la nula evaluación del personal, que incide en la eficiencia y eficacia de los servicios a la comunidad.

El GAD Parroquial de Sabanilla, en área financiera y económica, depende de las asignaciones del gobierno central y no puede obtener recursos de ingresos propios, crear tasas ni tributos, por las facultades reglamentaria y no legislativa con las que se rige, que no permita cumplir con las demandas de necesidades de la parroquia y de la institución.

En el GAD Parroquial de Sabanilla, el personal técnico y administrativo, es suplido por profesionales de otros sectores, que no se establecen laboralmente, y personal de apoyo administrativo y técnico es rotado consecutivamente por ofrecimientos políticos, lo que esta generando desequilibrio de los procesos, retardos en la implementación de los proyectos y por consiguientes insuficientes resultados en gestión pública.

El GAD Parroquial de Sabanilla, en su trabajo de autogestión con los demás Gobiernos Autónomos, se encuentra afectado por el celo político de sus autoridades, en donde el GAD Municipal de Zamora, es un fuerte aliado que contribuye con el desarrollo de la parroquia, y en el caso GAD Provincial solo se ha recibido ofrecimientos político, que ha incidiendo en incumplimiento de convenios y deterioro de las vías rurales de los sectores productivos. Los vocales del GAD Sabanilla, cumplen con las competencias y comisiones de trabajo establecidas en el COOTAD, pero el celo político de algunos de ellos, contribuye a la generación de conflictos en la comunidad para crear desconfianza en la gestión de la Presidenta del GAD.

La gestión pública del GAD Parroquial de Sabanilla, refleja la realidad de los GADs Parroquiales de la provincia de Zamora Chinchipe, donde su accionar y problemática son muy similares

El índice de percepción de la calidad del servicio público es de 6 hasta el febrero del 2022, lo que refleja el promedio de la calificación que la población otorga al funcionamiento de las instituciones que brindan servicios públicos, repercutiendo también en los GAD Parroquiales del Ecuador.

6. Recomendaciones.

La máxima autoridad del GAD Sabanilla, debería implementar un modelo de gestión administrativa, que promueva la calidad y la excelencia de los servicios prestados a la comunidad, mediante la adopción de instrumentos, que sirva como guía para la mejora y fortalecimiento de la gestión pública, con expectativas de satisfacer las necesidades de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Ya

que depende de la capacidad de innovarse y adaptarse perennemente a los requerimientos sociales, lo que permitirá incrementar la confiabilidad ciudadana ante los diferentes servicios que prestan las instituciones públicas. Para la implementación del modelo de gestión es importante tener en consideración los siguientes aspectos: Para la administración del presupuesto, control interno y obtención de información, se adopte los principios de eficiencia, eficacia y economía; el accionar del GAD debe estar orientado a la comprensión del ciudadano que requiere de un servicio; realizar reformas administrativas donde se considere la descentralización de las funciones y cargos del personal del GAD; Implementar la evaluación, monitoreo y medición del desempeño de los servidores públicos, donde se discorra un sistema de incentivos. Que permitirá la creación del valor público y por ende permitirá: Mejorar la calidad del servicio público, transparencia y acceso a la información, promoción del debate y deliberación pública y legitimización de las decisiones políticas.

7. Bibliografía

- De Administración Pública, M., & del Estado, R. (2008). Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública. San Salvador. Recuperado de [www. funcionpublica.gov. o/eva/red/publicaciones/carta-iberoamericana-de-la-funcionpublica](http://www.funcionpublica.gov.o/eva/red/publicaciones/carta-iberoamericana-de-la-funcionpublica).
- Münch, L. (2010). *Administración*. Pearson Educación.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010). (31 de diciembre 2019). Registro Oficial Suplemento 206 de 22 de marzo del 2018.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales. (Decreto Ejecutivo No. 1894). RO/ 421 de 27 de septiembre del 2001.
- Asamblea Nacional. Norma Técnica para la Mejora Continua e Innovación de Procesos y Servicios. (Registro Oficial N° 277 viernes 28 de agosto de 2020 – 11). Acuerdo Ministerial N° MDT-2015-0169
- Arias, R. y Espinoza, E. (2020). Gestión del conflicto en las parroquias ecuatorianas. *Universidad y Sociedad*, 12(2), 267-274.
- Buele Nugra, I. G., & Vidueira Mera, P. (2018). Presupuesto Participativo: Una Revisión de la Investigación Científica y sus Implicaciones Democráticas del 2000 al 2016. *Universitas*, 28(2018), 159-176. <https://doi.org/10.17163/uni.n28.2018.08>
- Casco, A. D., Garrido, R. G., & Moran, E. V. (2017). La gestión administrativa en el desarrollo empresarial. *Contribuciones a la Economía*, 1.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.
- Chilán Robles, S., Chilán Indacochea, J., Marcillo Indacochea, M., y Álvarez Indacochea, A. (2016). Modelo de gestión administrativa para optimizar el desempeño de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales. *3C Empresa. Investigación y Pensamiento Crítico*, 5(2), 99 - 113.
- Choloquina Escobar, C. M. (2021). Análisis de la importancia de los modelos de gestión como estrategia de mejora continua en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi. *REVISTA ERUDITUS*, 2(2), 43–60. <https://doi.org/10.35290/re.v2n2.2021.461>
- Duque Barrios, P. A., & Henao Martínez, A. S. (2017). Análisis comparativo del modelo organizacional a partir de la teoría de la burocracia de Max Weber frente a la Nueva Gestión Administrativa Pública–GPRD en la Alcaldía de La Unión Valle del Cauca.
- Flores Barcia, L. D. (2017). Diseño y aplicación de un modelo de excelencia y mejora continua en un gobierno autónomo descentralizado (Master's thesis, Espol). <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/123456789/38586/D-CD102527.pdf?isAllowed=y&sequence=-1>

- Jiménez, G. (2019). Influencia de la tecnología en la comunicación organizacional interna. *Razón y Palabra*, 23 (104), 174-200. Recuperado en: <http://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1183>, 2019
- Galindo Camacho, M. (2016). *Teoría de la administración pública*. Editorial Purrrúa.
- Miño Arcos, E. (Agosto 2020) *Administración pública y gobiernos locales sostenibles de Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE*. Quito. Ecuador
- Pepper, S. (2011). Definición de gestión por procesos. *Medwave* 11(05). <https://doi.org/10.5867/medwave.2011.05.5032>
- Pérez, L. (2016) El Cambio Organizacional como Herramienta para Coadyuvar con la Implementación de la Estrategia. *Revista Ingeniería Industrial Ing. Ind.* vol.37 no.3 La Habana sep.-dic. 2016. Versión On-line ISSN 1815-5936. Recuperado: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362016000300007, 26 de enero del 2013
- Ponce Borja, Edison Alexander. (2020). *Modelo de Gestión Administrativa para el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de San Antonio de Ibarra, provincia de Imbabura*. Proyecto de Investigación de Ingeniería en Administración de Empresas y Negocios. UNIANDES. 121 P.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. (2016). *Sistematización de Buenas Prácticas Institucionales en el marco del Modelo de Gestión del Conocimiento*. <https://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/07/Sistematizacion-de-Buenas-Practicas-Institucionales-en-el-marco-del-Modelo-de-Gestion-del-Conocimiento.pdf>
- Segredo, A. (2013) Clima organizacional en la gestión del cambio para el desarrollo de la organización. *Revista Cubana de Salud Pública*. 2013;39(2):385-93. ISSN 0864-3466.
- Sánchez, I. M. G. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Presupuesto y gasto público, 47(2007), 37-64.
- Lahera, E. (1993). *Gestión pública para el desarrollo nacional*. *Revista de Ciencia Política*, 15(1-2), 187-209.
- Torres Paz, M. (2004). *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas* (Master's thesis, Quito: FLACSO Sede Ecuador)
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. OEA: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe
- Vargas Arias, L. H. (2019). *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: estudio de los GAD parroquiales rurales* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Waissbluth, M. y Larrain, F. (2020). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Un mejor Estado para Chile. *Propuestas de Modernización y Reforma*, 541-55