

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Escuela de Gobierno y Administración

Pública

**Capacidad Institucional de los Gobiernos Parroquiales y Planificación del
Desarrollo: Estudio Comparativo de los GAD'S de Cumbayá y Nayón en el
marco del proceso de descentralización del Estado.**

José Luis Villagomez Menendez

Tutor: Freddy Simbaña

Quito

29-05-2015

A mi Señor y Salvador fuente de toda esperanza.

A mi esposa Moni y a mis niños José Ignacio y Luis Felipe, son una bendición.

A Yolanda y José Abel, Loli y Luchi.

A Sandy y Pili, gracias por la confianza.

A la Comunidad Misionera Jarcia.

A la Universidad Politécnica Salesiana.

Gracias a Javier, Viviana, Patsy y Freddy

Gracias al Estado ecuatoriano, a los Gobiernos Parroquiales de Cumbayá y Nayón,

y al Iae.

Introducción.

En el año 2008 una nueva constitución fue promulgada y el Estado ecuatoriano empezó a transitar por un derrotero cuya propuesta superaba la institucionalidad refrendada 10 años antes y a la que se atribuía gran parte de la responsabilidad de la crisis financiera más importante de la historia republicana. Uno de los elementos novedosos desarrollados en la Constitución de Montecristi fue el anhelado modelo descentralizador. Partiendo de un cuestionamiento a la propuesta anterior basada en una <<descentralización a la carta>>, la nueva reforma del Estado se caracterizó por establecer un sistema de competencias obligatorio para gobiernos autónomos descentralizados con la posibilidad de crear puntos de encuentro a través de competencias concurrentes bajo el principio de subsidiariedad.

Es en este contexto de reforma institucional en el que la presente investigación encuentra un espacio desde donde realizar un aporte de búsqueda y a la vez de revelación con respecto a uno de los gobiernos seccionales cuyo reconocimiento, a diferencia de otros, ya consolidados en el marco institucional ecuatoriano, ha sido fruto de una permanente lucha por posicionarse en la agenda de disputa gubernamental: los gobiernos parroquiales.

Como parte de sus nuevas tareas les fue asignada la competencia de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial de sus circunscripciones territoriales bajo el procedimiento establecido en normas complementarias¹. Sin embargo, ante la necesidad de cumplir con la entrega de la planificación como requerimiento para continuar con

¹ El COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) es una de ellas y la otra el Código Orgánico de Planificación Participativa y Finanzas Públicas.

otros procesos, muchos de los nuevos gobiernos autónomos decidieron optar por elaborar los planes de desarrollo en cooperación con otras entidades seccionales, diseñando planes con un horizonte que tenía hasta quince años de programación². En ese marco, es posible que el acuerdo alcanzado con las entidades seccionales de mayor experiencia planificadora (prefecturas o municipios)³, haya podido significar, más que una planificación coordinada, la posibilidad de que la visión parroquial del desarrollo haya sido dirigida y supeditada a los gobiernos sub-nacionales de mayor jerarquía. Es decir, partiendo de la valoración expuesta, el presente estudio encuentra su razón de ser al tratar de indagar hasta que punto y en qué medida los gobiernos parroquiales pudieron incidir verdaderamente en la planificación de su desarrollo.

Para ello resulta inevitable adentrarse en la comprensión de las capacidades institucionales. Dicho de otra forma, el presente análisis, que es de carácter comparativo, requiere identificar cómo se encuentran las capacidades institucionales de dos gobiernos parroquiales como parte del armazón constitutivo de su funcionamiento. Claro está, que dichas capacidades se miden en función de la realización de productos y servicios, por lo que, a la vista de la preocupación expuesta, dicha influencia fue pensada a través de su pertinencia para construir el proceso de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Por supuesto que dicha competencia ha sido asignada a todos los gobiernos autónomos descentralizados, pero para los gobiernos parroquiales resultaba novedoso entrar en el ejercicio de la gestión pública desde un andarivel de exigencia que sometía a prueba los componentes internos de su funcionamiento. En otras palabras, a través del estudio de dos gobiernos parroquiales, por su reciente incorporación a la categoría de gobierno autónomo descentralizado y por

² La Prefectura de Pichincha participó en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la mayoría de parroquias rurales de la Provincia

³ Este tipo de acuerdos también se pudo extender a consultorías externas.

su naturaleza de cercanía a la ciudadanía, se puede tener una idea que permita clarificar si las capacidades institucionales con las que cuentan son determinantes en la planificación de su desarrollo.

¿Por qué Cumbayá y Nayón?. Llamó la atención del autor, entre otras cosas, su característica con-urbanada al Distrito Metropolitano de Quito, lo que les otorga una naturaleza geográfica de doble comportamiento: urbana-rural y los coloca, por lo tanto, ante un reto de auto-reconocimiento, que interpela tanto sus capacidades institucionales así como la forma en la que planifican su desarrollo.

Tomando en cuenta estos antecedentes, en el capítulo I se pensó un marco teórico que involucre las aristas de un tema tan amplio como debatido: la descentralización. Se lleva a cabo entonces un acercamiento inicial al Estado, pero no a cualquier Estado sino al Estado centralizado y su contraparte pendular: el anhelo descentralizador que ha primado desde sus orígenes. Se hace una revisión del fracaso de la matriz estado-céntrica y como ésta permitió ir consolidando la fortaleza descentralizadora concebida desde varias interpretaciones. En base a ello, se describe cuales son los principales elementos del modelo descentralizador actual cuya fortaleza está en una asignación ordenada de competencias y un acercamiento del Estado a la ciudadanía para lograr un empoderamiento ciudadano. Posteriormente se hace un estudio de las capacidades institucionales ubicando sus componentes más importantes en los siguientes aspectos: el talento humano, el desenvolvimiento organizacional, las relaciones intergubernamentales y el involucramiento con la ciudadanía. Se describen estos elementos y se analiza finalmente el concepto de desarrollo donde se ubican entre otros los alcances y límites del buen vivir.

En el capítulo II se da un bosquejo de la historicidad general de los gobiernos parroquiales así como del ámbito legal en el que dichos gobiernos deben desarrollar sus capacidades institucionales y la forma cómo deben planificar el desarrollo en base a lo expuesto en la normativa del COOTAD y del Código Orgánico de Planificación Participativa y Finanzas Públicas.

En el capítulo III se explica la metodología usada para el estudio. Se trata de una metodología hecha por el autor a la medida de los gobiernos parroquiales y para la que usó no solo las leyes vigentes que condicionan el accionar de dichos gobiernos sino algunas propuestas metodológicas para medir capacidades institucionales de diferentes gobiernos seccionales. Para ello se llevaron a cabo múltiples entrevistas así como un profundo análisis documental que provea material de primera mano para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo IV se lleva a cabo la exposición del estudio realizado. Se presenta la medición vinculada a cada componente de capacidad institucional a través de los indicadores establecidos en la metodología previa y se analizan los resultados parciales de cada indicador para finalmente presentar el novedoso resultado de la influencia de las capacidades institucionales sobre la planificación del desarrollo

Finalmente el estudio realiza un análisis detallado de los resultados expuestos retomando los conceptos teóricos del capítulo I, para terminar con la exposición de un conjunto de conclusiones y recomendaciones discernidas a la luz de la problemática analizada.

INDICE

Capítulo 1. Capacidad institucional y planificación del desarrollo. Consideraciones

teóricas.	1
1.1 El Estado centralizado.	2
1.2 La Descentralización del Estado.	8
1.3 Capacidad Institucional.	20
1.4 El Desarrollo.	30

Capítulo 2. Las parroquias rurales en el Ecuador: historicidad y marco legal.

2.1 Nueva Ruralidad.	40
2.2 La ruralidad en la administración territorial ecuatoriana.	42
2.3 Las parroquias rurales en la Constitución de Montecristi y el COOTAD.	48
2.4 Sistema de Planificación Participativa.	57

Capítulo 3. Orientaciones Metodológicas de la Investigación.

Capítulo 4. Estudio comparativo de los GAD'S parroquiales de Cumbayá y Nayón:

Capacidades institucionales y Planificación del Desarrollo.

4.1 Cumbayá y Nayón: Descripción general de las parroquias	70
4.1.1 La Parroquia de Nayón.	70
4.1.2 La Parroquia de Cumbayá.	72
4.2 Cumbayá y Nayón: Datos generales comparados.	75
4.2.1 Población.	76
4.2.2 Población según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).	80
4.2.3 Población por actividad.	82

4.3 Datos comparativos en capacidades institucionales de los gobiernos de Cumbayá y Nayón.	86
4.3.1 Componente de Talento Humano.	86
4.3.2 Componente Organizacional.	91
4.3.3 Componente de Relaciones Intergubernamentales.	96
4.3.4 Componente de Participación.	102
4.4 Planificación del Desarrollo en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón.	105
4.5 Análisis de Resultados.	109
Conclusiones.	136
Recomendaciones	137
Bibliografía	139
Anexos	152

INDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1: Detalle de leyes que hacen referencia a las parroquias</i>	<i>Elaboración propia</i>	48
<i>Tabla 2: Cuadro comparativo de las constituciones de 1998 y 2008 en lo que respecta a parroquias rurales. Elaboración propia.</i>		51
<i>Tabla 3: Cuadro comparativo de ley de juntas parroquiales y el COOTAD. Elaboración propia</i>		56
<i>Tabla 4: Descripción de los componentes de capacidades institucionales</i>		65
<i>Tabla 5: Variables e Indicadores para los componentes de Talento Humano y Gestión Organizacional</i>		66
<i>Tabla 6: Componentes de capacidad institucional de relaciones intergubernamentales y participación con sus variables e indicadores</i>		67
<i>Tabla 7: Indicadores relacionados con la variable de planificación</i>		68
<i>Tabla 8: Población de Pichincha, Quito, Cumbayá y Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia</i>		76
<i>Tabla 9: Datos poblacionales de Cumbayá y Nayón según NBI. Fuente INEC Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia</i>		80
<i>Tabla 10: Población de 10 años y más por condición de actividad en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración Propia</i>		82
<i>Tabla 11 : Población de 10 años y más por condición de actividad en Nayón. Fuente: INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración Propia</i>		84
<i>Tabla 12: Indicadores sobre selección del personal. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas, análisis documental.</i>		87
<i>Tabla 13: Indicadores de capacitación del personal. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>		88
<i>Tabla 14: Indicadores de evaluación del desempeño. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental.</i>		89
<i>Tabla 15: Indicador de compromiso. Elaboración propia. Fuente: Entrevista y análisis documental</i>		90
<i>Tabla 16: Resultado de indicadores de Talento Humano. Elaboración propia.</i>		90
<i>Tabla 17: Indicador de Gestión Administrativa en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>		92

<i>Tabla 18: Indicador de Gestión Financiera en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón.</i>	
<i>Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	93
<i>Tabla 19: Indicador de Tecnologías de la Información para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	95
<i>Tabla 20: Resultado del componente organizacional. Elaboración propia.</i>	96
<i>Tabla 21: Indicador de relacionamiento multinivel en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	97
<i>Tabla 22: Indicador de relacionamiento horizontal para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	98
<i>Tabla 23: Indicador de relacionamiento sectorial en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	99
<i>Tabla 24: Indicador de relacionamiento para los gobiernos parroquiales Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental.</i>	100
<i>Tabla 25: Resultado del componente de Relaciones Intergubernamentales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.</i>	101
<i>Tabla 26: Indicador de participación para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	102
<i>Tabla 27: Indicador de control social para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental</i>	104
<i>Tabla 28: Resultado del componente de participación para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.</i>	104
<i>Tabla 29: Planificación del desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y Análisis documental</i>	106
<i>Tabla 30: Resumen de Resultados de la variable de Capacidades Institucionales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.</i>	109
<i>Tabla 31: Resultados de Capacidades institucionales y Planificación del Desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.</i>	121
<i>Tabla 32: Resumen de entrevista a secretaria del Gobierno de Nayón</i>	162
<i>Tabla 33: Resumen de entrevista a Presidenta del Gobierno de Nayón</i>	168

<i>Tabla 34: Resumen de entrevista a miembro del consejo de planificación de Nayón</i>	171
<i>Tabla 35: Resumen de entrevista a vocal del Gobierno Parroquial de Nayón</i>	175
<i>Tabla 36: Resumen de convenios firmados entre la Prefectura y el Gobierno de Nayón</i>	176
<i>Tabla 37: Documentación que relaciona al gobierno de Nayón con la Administración Zonal Eugenio Espejo</i>	178
<i>Tabla 38: Documentos de planificación en el Gobierno de Nayón</i>	179
<i>Tabla 39: Documento sobre regulaciones internas de Nayón</i>	180
<i>Tabla 40: Documento sobre funcionamiento interno del Gobierno de Nayón</i>	181
<i>Tabla 41: Actas del año 2013 de las sesiones del Gobierno de Nayón</i>	185
<i>Tabla 42: Actas del año 2014 de las sesiones del Gobierno de Nayón</i>	190
<i>Tabla 43: Documentación referente a solicitudes y respuestas entre el Gobierno de Cumbayá y la EPMOP</i>	195
<i>Tabla 44: Documentación entre el Gobierno de Cumbayá y la Administración Zonal Tumbaco</i>	196
<i>Tabla 45: Documentación que relaciona a la Prefectura con el Gobierno de Cumbayá</i>	200
<i>Tabla 46: Relación del Gobierno de Cumbayá con EMAPS</i>	201
<i>Tabla 47: Relación del Gobierno de Cumbayá con el CONAGOPARE</i>	204
<i>Tabla 48: Documentos y actas de la comisión de planificación del Gobierno de Cumbayá</i>	207
<i>Tabla 49: Entrevista a Tesorera del Gobierno de Cumbayá</i>	214
<i>Tabla 50: Entrevista a Presidente del Gobierno de Cumbayá</i>	221
<i>Tabla 51: Entrevista a Directora de Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Competencias</i>	225
<i>Tabla 52: Entrevista a Subsecretaria Nacional de Planificación de SENPLADES</i>	233
<i>Tabla 53: Entrevista a técnico de la Subsecretaría de Evaluación de Desarrollo Territorial de SENPLADES</i>	236

INDICE DE GRÁFICOS

<i>Figura 1: Mapa de Nayón - Barrios. Elaboración Henry Valdiviezo PDOT Nayón 2012</i>	71
<i>Figura 2: Cumbayá y Nayón parroquias rurales y vecinas desplazadas hacia el oriente de Quito</i>	75
<i>Figura 3: Porcentaje poblacional de Cumbayá y Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia</i>	77
<i>Figura 4: Distribución quinquenal de edades en Cumbayá. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia.</i>	77
<i>Figura 5: Distribución quinquenal de edades en Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia.</i>	78
<i>Figura 6: Porcentaje de hombres y mujeres en Cumbayá. Censo 2010 INEC. Elaboración propia</i>	79
<i>Figura 7: Porcentaje de hombres y mujeres en Nayón. Censo 2010 INEC. Elaboración propia</i>	79
<i>Figura 8: Porcentaje de pobreza en Cumbayá según NBI. Fuente INEC Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia</i>	81
<i>Figura 9: Porcentaje de pobreza en Nayón según NBI: Fuente INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración propia</i>	81
<i>Figura 10: Población a partir de los 10 años por actividad en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración propia</i>	82
<i>Figura 11: Porcentaje de PEA y PEI en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de población 2010. Elaboración propia</i>	83
<i>Figura 12: Población a partir de los 10 años por actividad en Nayón. Fuente: INEC Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración propia</i>	84
<i>Figura 13: Porcentaje de PEA y PEI en Nayón. Fuente: INEC Censo de población 2010. Elaboración propia</i>	85
<i>Figura 14 : Variación de los componentes de capacidades institucionales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.</i>	110
<i>Figura 15: Capacidades Institucionales vs. Planificación del Desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia</i>	122
<i>Figura 16: Resumen de resultados de encuestas a personal del Gobierno Parroquial de Cumbayá</i>	158
<i>Figura 17: Resumen de resultados de encuestas a personal del Gobierno Parroquial de Nayón</i>	158

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Esquema gráfico de Competencias. Elaboración propia ____ ***¡Error! Marcador no definido.***

Ilustración 2: Esquema descriptivo del Sistema Nacional de Planificación Participativa. Elaboración

propia _____ 59

<<La manera más eficiente de desembarzarse de los propios errores, así como de los terrores en los que suelen tener origen, es aprender a reírse de ellos, cosa que como muy pronto descubrirán, sucederá con frecuencia...>>

Pierre Bourdieu y Louic Wuacquant

La Práctica de la Sociología Reflexiva

Capítulo 1. Capacidad institucional y planificación del desarrollo.

Consideraciones teóricas.

Para entender la capacidad institucional de los gobiernos parroquiales y la planificación del desarrollo es importante, en primera instancia, hacer referencia al proceso global dentro del cual se han ido formulando ambos conceptos⁴: La descentralización.

Descentralizar implica, si se tiene en cuenta el prefijo <<des>> y su connotación de carencia, el proceso que quita el centro, lo mueve de donde se encuentra y lo traslada hacia distintos puntos fuera de su foco. Lo que se traslada desde el eje central puede ser cualquier tipo de fenómeno. Para la presente investigación, la entidad cuyo movimiento se descentra es el Estado. En otras palabras, el Estado está centralizado en un lugar y lo que hace la descentralización es desplegar ese Estado hacia distintos puntos, multiplicando los ejes desde donde se puede ejercer su acción con una autonomía propia, respecto del punto focal desde donde se irradiaba su ejercicio⁵. A partir de este análisis se pueden hacer varias preguntas que pueden ir clarificando el marco conceptual del presente estudio. Para empezar se tendría que realizar un acercamiento a la compleja definición de Estado: ¿qué se entiende por Estado?. En segundo lugar, se debe hablar de las características de ese Estado centralizado y encontrar explicaciones de lo que motivó la descentralización del mismo, bosquejando algunos matices de su horizonte de

⁴ Establecer esta pertenencia es importante ya que, al menos en el caso ecuatoriano, es imposible poder entender la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados y su relación con la planificación del desarrollo sino se analiza el contexto general dentro del cual se ha promovido este proceso.

⁵ Como se verá, esto no implica necesariamente que el antiguo centro deje de serlo, manteniendo intacto sus atributos articuladores de unidad. En realidad, esta visión de la descentralización es apenas una de las formas en que ésta puede ser concebida. Más adelante se describirán otras formas de entenderla.

ejecución a través de la descripción de las distintas formas de descentralización. Esto es lo que se describe a continuación.

1.1 El Estado centralizado.

No es la finalidad del presente desarrollo teórico realizar un análisis exhaustivo de las diferentes teorías acerca del Estado⁶, ni mucho menos explicar una nueva. Sin embargo, si lo que está realizando la descentralización es un desplazamiento del Estado (de sus componentes) sería muy útil realizar un acercamiento sobre cómo se lo concibe.

Para dicho propósito, una propuesta sugerente, es la que realiza Abrams (Abrams, 1988), quien a través de un cuestionamiento a distintas visiones del Estado, le atribuye una capacidad de ocultamiento. El Estado es <<una máscara>>, un tipo de ideología que pone un velo sobre la realidad, ocultándola y ocultándose a si mismo. Para Abrams, este mecanismo ilusorio genera una legitimación de las formas de dominación⁷ que se dan tanto en el ámbito económico como político. Desde este punto de vista, no es la <<máscara>> lo que debe ser objeto de un estudio concreto, sino las estructuras que el sistema ideológico –el que oculta la realidad del conflicto⁸- utiliza para asimilar la contradicción como aceptable⁹. Abrams, lo llama los <<sistemas de Estado>>¹⁰. Los

⁶ Para de Sousa Santos, las teorías originarias del Estado como las de Hobbes o Rousseau, a pesar de sus diferencias, tenían en común la necesidad de buscar un acuerdo social que le permitiese a la sociedad abandonar, sin retorno, el <<estado de naturaleza>>, en cuyas condiciones se vería imposibilitado el pacto civilizatorio (de Sousa Santos, 2004:1).

⁷ Siguiendo a Gramsci, la dominación, es decir el control de toda la sociedad –clases-, se da en base a la hegemonía, concepto activo que permite irradiar a todos sus miembros, en todos los ámbitos, la ideología que hace posible la <<preeminencia de un determinado orden económico>>, en este caso burgués. Esta capacidad es mucho más efectiva que las acciones coercitivas que se puedan llevar a cabo en el ejercicio del poder (Rodríguez & Seco, 2008)

⁸ Boaventura de Sousa Santos lo expresa como la divergencia de intereses generados a partir de las relaciones de producción capitalista. Para este autor, la conflictividad también es inherente al <<contrato social>> en el que se ha fundamentado <<la sociabilidad y la política de las sociedades modernas>>. El contrato, incluye y por ende excluye, he ahí la génesis de la contradicción y el conflicto. (de Sousa Santos, 2004). Para Chantal Mouffe, en la democracia liberal no existe un sujeto en específico sino una serie de sujetos con posiciones específicas que se entrecruzan generando un espacio de conflicto en las relaciones sociales (Mouffe, Feminismo, ciudadanía y política democrática radical, 1998). Desde el punto de vista de la presente investigación eso es justo lo que el Estado enmascara.

⁹ Ulrich Brand ve en éste ropaje una capacidad de <<relación social>> del Estado, a través de la cual se perpetúan las <<relaciones sociales dominantes>>. Para ello, el Estado volatiliza a través de sus agencias

sistemas de Estado constituyen los agentes reales y concretos que ayudan a construir el Estado. Ellos poseen en si mismos la capacidad coercitiva, regulatoria, educativa, administrativa, judicial y son por tanto entidades objetivables del sistema ideológico de dominación¹¹.

Este enfoque permite hacer una diferencia entre el Estado como ideología de enmascaramiento y los sistemas de Estado como expresión concreta de la misma. Siguiendo a Abrams por tanto, la descentralización actuaría no solo sobre el rostro que oculta la realidad: el Estado, sino sobre los sistemas de Estado, las formas concretas de sus instituciones políticas. En el caso ecuatoriano, y para interés del presente estudio, esas entidades –entre otras- reciben el nombre de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)¹². En ellas se concentran, o al menos ese es el objetivo, a través del proceso de descentralización, las capacidades de gobierno que, estuvieron centralizadas en un punto de referencia desde donde se expandía su influencia.

El carácter centralista del Estado no es nuevo. Claudio Véliz (Véliz, 1984), en su destacado estudio sobre la tradición centralista de América Latina, hace una genealogía de la misma hasta llegar a la administración colonial relacionando el centro con un lugar, en este caso, España. Es en este centro-lugar desde donde se configura una articulación institucional-burocrática¹³ para ejercer el control de las colonias americanas, encubierta por una idea, un principio de organización único y totalizante

y su estructura en general, <<las contradicciones presentes en la sociedad, es decir, les da forma para que se vuelvan viables, y no rompan la cohesión social>> (Brand, 2011:152)

¹⁰ Abrams lo define como <<las relaciones internas y externas de las instituciones políticas y gubernamentales>> (Abrams, 1988)

¹¹ Aunque Smith sigue una tradición de corte weberiana afirmando que el Estado es <<un conjunto de instituciones que afirman controlar un territorio y una población por medio del monopolio de la fuerza legalizada>>, también complementa este concepto con el enfoque que le da al Estado las características de <<territorialidad, administración y extracción de recursos>> (Smith, 1997:75)

¹² Ese es el interés del presente estudio, particularmente los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales.

¹³ Como se verá, institucional en el sentido de las reglas que constriñen o motivan a los actores involucrados con el quehacer del Estado.

que legitima el poder¹⁴ y del que se excluye cualquier visión que venga desde fuera. Este comportamiento no fue permanente, tuvo, por así decirlo, vaivenes aleatorios caracterizados por períodos de relajación del control, para volver nuevamente sobre una recentralización del poder.

Sin embargo, este centralismo es diferente del que se construyó en la Europa anglosajona y que fueron percibidos bajo las características previamente definidas, por autores como Tocqueville¹⁵ y Weber¹⁶. Es decir, si bien el centralismo configura un principio-idea que funciona centrípetamente administrando el poder a través de los sistemas creados para el efecto, en Europa, dicha práctica tuvo una elaboración más acabada bajo la influencia de la Revolución Francesa¹⁷ y la Revolución Industrial¹⁸, lo que Véliz llama un centralismo basado en el <<igualitarismo y la industrialización>>. Aquello no sucedió en el contexto Iberoamericano, en donde la tradición centralista desoyó los ecos transformadores que se dispersaban por el resto de Europa. En ese contexto, el centralismo en la América española tuvo un discurrir propio, con un

¹⁴ Para Foucault el poder, no está en un lugar específico. El poder viene de todos lados y se manifiesta no solo con acciones represivas, sino también y sobre todo de una manera conductual. Como una forma de conducir el cuerpo social estructurando sus posibilidades y campo de acción. Esta capacidad vuelve al ejercicio del poder –gobierno– mucho más activo que el despliegue de la fuerza, la otra forma en la que el poder se manifiesta (Foucault, 1999). Así, el poder se disemina a través de un campo de fuerzas cuya resultante aritmética puede estar, en un determinado momento histórico, a favor de un Estado centralizador, como lo fue en la época colonial.

¹⁵ Alexis de Tocqueville distingue dos clases de centralización: gubernamental y administrativa. En la primera se trata del ejercicio del gobierno para la puesta en práctica de fines comunes, los que le interesan a toda la nación. La segunda hace referencia a cómo se administra a los gobernados. En ambos casos la centralización concentra el poder para lograr los fines manifiestos (Tocqueville, 1985).

¹⁶ Weber habla de las características de la burocracia para un estado moderno y centralizado. Esa burocracia que no mezcla su desenvolvimiento privado con el carácter institucional de su oficio, que está al servicio de un Estado monolítico que evolucionó de la mano de la transformación capitalista. (Weber, 1982)

¹⁷ Según manifiesta Valeria Ianni la declaración de los derechos del hombre, aunque hombre burgués, son a la luz del feudalismo, una verdadera revolución: <<rompió la estructura estamental en el que cada cuerpo tenía privilegios y derechos exclusivos y se consagró una sociedad en la que todos los hombres eran iguales jurídica y políticamente>> (Ianni, 2006:37)

¹⁸ Se puede revisar (Hobsbawm, 1985)

aparataje burocrático ligado desde y hacia la península para mantener el modelo hacendatario-rentista de producción económica y social¹⁹.

Sin embargo, el modelo centralista monárquico llegó a un punto de inflexión que desligaría a las colonias de la península. Después de tres siglos de coloniaje español, y con una serie de factores que precipitaron el rompimiento con la metrópolis, las luchas independentistas en América, permitieron que la clase que había acumulado el poder económico en tierras americanas le disputaran el poder político al Estado monárquico desligándose del control al que estaban sometidas.

Tras el resquebrajamiento del proyecto de la Gran Colombia, inició para el Ecuador el período republicano con la conformación de un incipiente Estado-nación cuya capacidad de cohesión estaba atada al poder que ejercía la élite que heredó el triunfo de las guerras de la independencia. Así lo describe Enrique Ayala Mora:

En la organización del nuevo Estado, la mayoría de la población había quedado al margen de la integración cultural y política. Los congresos y más órganos del gobierno eran, fruto de una participación electoral limitada al grupo reducidísimo de notables propietarios. Detrás de las fórmulas liberal-democrático-republicanas, sobrevivía una sociedad jerarquizada, estamentariamente organizada, en la que la autoridad se justificaba por “derecho divino”. Frente a la solidez relativa de las instituciones del poder local y regional, **el Estado central era notoriamente débil. La descentralización era, pues, la norma prevaleciente.** Tanto a nivel de la propia estructura

¹⁹ Enrique Ayala Mora establece que caracterizar a la estructura económica colonial en la Real Audiencia de Quito como <<feudal>> o <<semifeudal>> es un <<lugar común>>. Sin embargo, reconoce que el complejo entramado de transformaciones económicas y sociales que se vivieron en la colonia estuvieron ancladas, entre otros, a mecanismos de explotación como la encomienda, la mita y el latifundismo hacendatario. Todos ellos impuestos a través de un aparataje burocrático-ideológico de dominación centralista ligado a la península y que se fortaleció aprovechando la decadencia de las formas de organización económica del incario, lo que Véliz califica como prácticas precapitalistas de organización económica. Ver (Ayala, 2008)

hacendataria, como en los órganos regionales, principalmente en los municipios, se concentraba un enorme poder. Educación, servicios, obras públicas, beneficencia, estaban en manos de organismos autónomos o semiautónomos. Al Estado central le quedaba el manejo de la fuerza pública y de un reducido plantel burocrático (Ayala, 2008:31)²⁰.

Aunque esta realidad de inestabilidad momentánea tras el debilitamiento del poder estatal centralizado, se expresó en la generalidad de las ex -colonias españolas, lo cierto es que poco a poco se fue abriendo paso la consolidación de un Estado que retomó el control de la sociedad, sirviendo de elemento unificador de una serie de intereses dispersos, poniéndolos al servicio de una recentralización elitista, que mantendría por un buen tiempo formas pre-capitalistas de producción y no igualitarias de relación social. A partir de entonces, el centralismo fue el denominador común en la relación entre el Estado y sociedad donde los vicios marcados por el corporativismo²¹ y el patrimonialismo²² heredados prevalecieron como una práctica común.

Se cristalizó entonces, un estado de carácter oligárquico sustentado en un modelo económico primario-exportador en donde las prácticas estatales iban en beneficio de una burguesía en ascenso. Sin embargo, ahí donde la exclusión fue la norma continuada, al menos durante las primeras tres décadas del siglo XX, germinaron proyectos contra-

²⁰ Al respecto se pudiese manifestar que, más que la descentralización como norma prevaleciente, lo que había era un centralismo debilitado como parte del período de relajamiento del control del que habla Veliz, pero que no implica necesariamente una auténtica descentralización.

²¹ Howard Wiarda realiza un interesante estudio acerca de la esencia corporativista del Estado latinoamericano. Básicamente el corporativismo es la relación que el Estado tiene con la sociedad a través de cuerpos y no de individuos. La unidad elemental del desenvolvimiento social y político es el grupo. Esos cuerpos pueden ser la Iglesia, la milicia, los sindicatos, etc. Según Wiarda el origen de esta tradición corporativista está directamente relacionada con la centralización ejercida por el Estado español para hacer frente, desde la unidad de los distintos reinos ibéricos a la guerra contra los moros. Esa unidad centralizada requería que el Estado negociara con grupos dispersos como los comerciantes, la Iglesia, grupos militares, etc. Para profundizar sobre el tema se puede revisar: (Wiarda, 1997)

²² La esencia del patrimonialismo está directamente relacionada con la intervención que hacen los agentes privados dentro de las decisiones que son propias de la burocracia estatal. La no separación entre ambos actores permite que el Estado pueda ser considerado patrimonio de los primeros a través de injerencias que una burocracia de características weberianas tendería a evitar. Se puede revisar : (Vellinga, 1997)

oligárquicos que dieron paso a una construcción más inclusiva de las políticas estatales aunque con limitados resultados en la consolidación de la democracia. Este nuevo estadio es el que Marcelo Cavarozzi identificó como <<Matriz Estado Céntrica>> (MEC) (Cavarozzi, 1996) .

Durante este período, que fue característico del siglo XX, el Estado se universalizó aunque sin dejar de lado su esencia elitista y centralista. Esta incorporación de nuevos estratos a la órbita del Estado vino acompañada de intereses que se gestionaron de manera aislada y que crearon una compleja red de agentes estatales y gremiales que en la mayoría de los casos exigieron y evacuaron demandas por fuera de los mecanismos institucionales, promoviendo prácticas clientelares²³, que impidieron en muchos casos la consolidación democrática²⁴. Este período de hiper-centralización, en el que también se fortaleció la planificación nacional²⁵ para sostener el modelo desarrollista de sustitución de importaciones (ISI)²⁶- agudizó los conflictos internos y que junto a otros factores terminaron por implosionar a la MEC, generando una etapa de transición hacia un nuevo patrón, que condicionado por circunstancias, tanto internas como externas, matizaron el comportamiento de lo público a finales del siglo XX .

²³ Se entiende por clientelismo político a una relación de intercambio que se da entre los que desean acceder a recursos estatales para su beneficio y quien tiene un poder político –ostenta un cargo público – , cuya acción de favoritismo se ve compensada por una fidelidad electoral que le permite mantenerse en el cargo (Corzo, 2002)

²⁴ De hecho, tal y como lo señala O'Donell, muchos estados se constituyeron en regímenes de carácter autoritario con una fuerte influencia burocrática (O'Donell, 2012)

²⁵ Al respecto y basándose en el caso ecuatoriano Augusto Barrera menciona: <<Durante la década de los años sesenta y setenta, el desarrollo nacional es visto desde la perspectiva de consolidación del Estado central (...) Las propuestas impulsadas por la Junta Nacional de Planificación pretendía establecer modelos de desarrollo sectorial en provincias pero con poca articulación territorial entre si>> (Barrera, 2007:178)

²⁶ La política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) consistió en un mecanismo nacido de los debates estructuralistas sobre el subdesarrollo y la dependencia. Se trataba de sustituir importaciones (bienes de consumo por ejemplo) creando mecanismos proteccionistas para favorecer a la industria nacional y con ello crear un mercado interno que permitiera alcanzar una balanza comercial externa favorable. Su puede profundizar sobre el tema en: (Aguilar, 2001)

El centralismo entonces, se expresó en América Latina, a través de una forma de organización del Estado que concentraba el poder de decisión en un centro y que tuvo, tal y como se lo ha descrito diferentes formas de comportamiento. La expresión más reciente del mismo fue la que se dio con la consolidación de la MEC y cuyo desarrollo influyó en la concepción de la política, la democracia y la economía. Así, desde el inicio del republicanismo hasta la crisis de la matriz centrada en el Estado, el centralismo limitó la delegación de autoridad a los niveles regionales y locales fomentando presidencialismos fuertes que aprovecharon la debilidad de sus contrapartes locales, fomentando y coexistiendo con prácticas heredadas del aparato centralizado absolutista como el corporativismo, patrimonialismo y clientelismo en medio de un amplio y complejo entramado burocrático por medio del cual se definieron las relaciones entre el Estado, a través de su ideología de dominación y las agencias estatales creadas para el efecto, y la sociedad.

1.2 La Descentralización del Estado.

La respuesta a la centralización estatal latinoamericana descrita en la sección anterior fue la explosión urgente de prácticas descentralizadoras. Al respecto, ya se ha señalado que la MEC llegó a un umbral de implosión en el que el Estado se vio en la emergencia de mutar institucionalmente para poder enfrentar las consecuencias de este desgaste.

De ello se desprende que el surgimiento de esta reforma del Estado²⁷ se encuentra asociado a un evento de *crisis*. Si se define a la crisis como <<la perturbación de los procesos de regulación con una potencialidad desestabilizadora>> (Haldenwang,

²⁷ Oscar Oszlak, sitúa a la reforma del Estado en tres momentos: pre-historia de la reforma, reformas de primera generación y de segunda generación. Para ello parte de la idea de darle al Estado un conjunto de atributos básicos (criterios de estatidad) en crisis y sobre los cuales se va a aplicar la reforma, cuyo contenido se basa en una orientación de fondo y otra de carácter instrumental. De acuerdo a su visión, la descentralización es un aspecto instrumental de la reforma del Estado que se desarrolla de acuerdo a la visión de fondo que se tiene del mismo (Oszlak, De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado, 1999).

1990:61), se puede realizar, a partir de este concepto, un acercamiento más preciso a la descentralización.

Siguiendo a Haldenwang, la crisis, está asociada al funcionamiento del Estado, ya que es éste a través de sus agencias el que ejerce una regulación político-administrativa de las contradicciones que se ejercen en las relaciones económicas, en este caso capitalistas, así como del mantenimiento de su legitimidad a través de la atención de las demandas de sus ciudadanos.

En el contexto de la MEC, la inestabilidad producida por la crisis de carácter fiscal y social fue evacuada por gobiernos de talante burocrático-autoritario por la vía represiva, la única posibilidad de la élite gobernante de enfrentar el alto costo de las consecuencias sin sacrificar su posición. Aunque su práctica se extendió también a los gobiernos democráticos posteriores, es en ésta coyuntura donde el instrumento de la descentralización basado en el paradigma neoliberal²⁸ se aplicó²⁹.

Desde este enfoque y con la crisis de legitimidad resuelta momentáneamente de manera coercitiva, la reforma del Estado tenía que hacerse pensando en su capacidad de intervención en la economía. Si bajo la MEC la economía se había politizado, su fracaso, suponía la inminente aplicación de las recetas que el nuevo liberalismo radicalizó: el desmantelamiento del Estado para que la economía fuera regulada por las fuerzas invisibles del mercado. La visión que acompañó todo este proceso fue una

²⁸ Sobre la extensa literatura neoliberal se puede revisar desde la filosofía política a (Nozick, 1988) y desde la economía a (Friedman, 1966). Un resumen claro de sus prácticas queda expresado a través de la siguiente frase: <<Liberalice el comercio y las finanzas, privatice, siga los lineamientos de los precios de mercado y apriétese el cinturón>> (Guardia, 2009:111)

²⁹ Es importante destacar en este punto que una parte de la literatura existente sobre los orígenes de la descentralización, aunque reconocen en ella causas multidimensionales, se centran en destacar la faceta que relaciona este tipo de reforma con la democratización del Estado (Martinez & Ramirez, 2011). Sin embargo, es imperioso rescatar la propuesta de carácter economicista que se le dio y cuya aplicación, en su fase inicial en el caso chileno, estuvo a cargo de la dictadura. Alexis Guardia, refiriéndose a ello manifiesta: <<Gran parte de America Latina hizo suyo estos mandatos en la década del noventa, que Chile adoptó mucho antes durante el régimen militar>>(Guardia, 2009:111)

oleada de privatizaciones que con el criterio de eficiencia pretendía extirpar los males estructurales que afectaban la libertad a través de un Estado intervencionista³⁰.

Para los neoliberales, por tanto, la descentralización tenía que ver con un proceso a través del cual el Estado del pasado disminuía su capacidad regulatoria en la economía y los bienes y servicios públicos quedaban atados a preferencias racionales de los individuos evaluando el costo-beneficio del servicio, bajo las reglas de libre competencia que caracterizan al mercado³¹. Coraggio, en su momento, lo analizaba con claridad:

Hay también una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos. Y esta descentralización –que por ejemplo toma la forma de privatización de las empresas públicas o de los recursos públicos (...) saca recursos del control político inmediato (...) y los pasa (...) a sectores económicos minoritarios (Coraggio, 1994:97)

A criterio de Fernando Carrión (Carrión, 2007), esta acción no debería llamarse descentralización sino descentramiento del Estado, puesto que el punto central desde donde antes se ejercía la capacidad regulatoria, es trasladado hacia otro eje, un nuevo centro, en este caso el mercado³², creándose una especie de nueva centralización (de

³⁰ Esta forma de entender la descentralización es puesta por Oszlak dentro de las reformas de primera generación.

³¹ Aunque la esencia de la elección racional basada en el interés justificó la privatización, Jordana y Gomá plantean una crítica desde otra perspectiva cuando el mismo criterio se aplica a la competencia entre gobiernos subnacionales por entregar mejores servicios cobrando menos tributos, una forma de descentralización anglosajona basada en el federalismo fiscal y que según dichos autores es imposible trasladarla a estados con otra realidad, con estadios diferentes de desarrollo, como los latinoamericanos (Jordana & Gomá, Introducción: democracia, descentralización y política social, 2004)

³² Fernando Carrión propone una diferencia conceptual interesante: No existe una transferencia de competencias, recursos y funciones desde el Estado hacia entidades sub-nacionales, sino hacia el mercado.

Sousa Santos, 2004) (Coraggio, 1994), dominada por éste y cuyos efectos no tardarían en manifestarse.

En efecto, las políticas de ajuste –típicas de este paradigma- privilegiaron el control del déficit vía recorte del gasto social ya que su visión reformista no permitía un incremento de los ingresos fiscales a través de una reforma tributaria progresiva. Esto hizo que los problemas se profundicen, en instancias en que la región transitaba por derroteros democratizadores y la legitimidad del Estado, ya sin el carácter autoritario que le dio su impronta en la etapa anterior, se vio vaciada por el estallido social que produjo largos períodos de inestabilidad³³. En ese contexto se evidenció aún más el profundo anhelo de renovación que caracterizó el inicio de la democratización en América Latina. La crisis económica que impactó en la legitimidad de los Estados desembocó en una crisis política. La democracia, que adolecía desde la MEC de un desgaste crónico, sufrió de una parálisis de representatividad y la salida fue atacar ésta deficiencia bajo la influencia de propuestas, que como la neo-estructuralista³⁴ (CEPAL, 1990) (Bielschowsky, 1997), combinaba su apuesta por el desarrollo con la incorporación de grupos invisibilizados que reclamaban por mejores políticas redistributivas a través de procesos de participación³⁵. Dicho paradigma plantea un camino diferente al modelo

³³ En el caso ecuatoriano se tuvieron desde 1996 hasta el año 2007 hasta ocho presidentes, <<tres de los cuales fueron derrocados por el congreso y por las protestas callejeras>> (Group, 2007)

³⁴ Es neo-estructuralista porque sin dejar de lado el análisis estructuralista clásico basado en la influencia de los factores externos y la heterogeneidad productiva que determinan la característica de países periféricos dependientes, pone un mayor énfasis para el tratamiento del problema del desarrollo en causas internas como: competitividad, educación, incorporación tecnológica, sostenibilidad ambiental, así como la redefinición de la intervención del Estado en este proceso.

³⁵ El enfoque participacionista tuvo varios orígenes. Uno de ellos fue la propuesta neo-estructuralista del pensamiento cepalino expresada a través del concepto de *Transformación productiva con equidad*. En este texto se exponen las directrices para un nuevo desarrollo basado en la transformación productiva a través de progresos técnicos incorporados a los bienes terminados, considerando el respeto al medio ambiente y el apoyo político de los agentes sociales, sin los cuales dicha transformación sería imposible. Al respecto el documento manifiesta: <<El apoyo de los agentes sociales a la transformación no debiera ser entendido como la aceptación acrítica de una propuesta concebida por los técnicos y los políticos, sino como la incorporación a un proceso de decisiones y realizaciones>> (CEPAL, 1990:62). Nuria Cunill reconoce que la irrupción de la participación ciudadana en América Latina está relacionada con procesos de planificación del desarrollo, aunque también vincula su origen a la urgencia de democratización

neoliberal. Ya no se trata de un desmantelamiento del Estado en beneficio del mercado sino de una acción combinada que permita por un lado racionalizar la regulación Estatal de la esfera económica en aras de la eficiencia y el desarrollo, y por otro balancear la arista de la legitimación promoviendo una activa participación ciudadana. Al respecto y siguiendo a Nuria Cunill (Cunill, 1991), es importante que dicha categoría pueda ser acotada, evitando distorsiones, de tal manera que exprese la potencia de su surgimiento relacionado con la crisis político-económica a la que se ha hecho referencia y en la que se busca intervenir promoviendo la democratización del Estado y su eficiencia. De esa forma, la participación ciudadana se puede manifestar a través de la intervención de particulares que penetran al Estado como portadores de intereses sociales. Se trata, por tanto, de acrecentar el terreno de lo público entrelazando al Estado con lo sociedad civil, para un mutuo fortalecimiento³⁶. La apuesta es entonces por una democracia participativa, como complemento y no en lugar de la democracia representativa, en donde se ponga en primera instancia al ciudadano como el instrumento gestor de la soberanía popular. En la medida en que su participación esté garantizada, las decisiones colectivas tendrán una legitimidad que demandará de la sociedad y su institucionalidad el cumplimiento de lo acordado. Para ello, el escenario ideal es el más reducido posible, es decir, el espacio en el cual los ciudadanos sienten que están más directamente involucrados con la estructura institucional que los sirve y por lo tanto estar en capacidad de influir directamente sobre ésta. Dos elementos son importantes en este ámbito, por un lado, garantizar la participación y por otro mantener o mejorar los criterios de eficiencia y calidad

después de períodos dictatoriales, así como a la necesidad de enfrentar la crisis económica imperante (Cunill, El discurso teórico relativo a la participación ciudadana, 1991)

³⁶ En este sentido, las posibilidades de participación pueden ser muy variadas: <<presentar observaciones a un proyecto de disposición, consultas y reuniones periódicas con organizaciones (...) sobre determinados aspectos de la acción municipal, integración de representantes de asociaciones en órganos consultivos de la administración, participación incluso de miembros de tales organizaciones en órganos de decisión (...), participación en consejos de barrio u otros órganos descentralizados de gestión municipal, convocatoria de referéndums sobre problemas concretos de gran trascendencia>> (Cunill, La democratización de la institución pública: los mitos a vencer, 2004)

de los servicios públicos ofrecidos desde la institucionalidad (Cunill, 2004). Ambos conceptos no deben ser excluyentes y la búsqueda de instrumentos para garantizar pluralismo, eficiencia y control debe ser objeto de una permanente construcción de ciudadanía radical³⁷ como eje articulador de demandas globales, tales como la visión de desarrollo con equidad a la que se aspira el neo-estructuralismo.

Efectivamente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) –de donde proviene el pensamiento neo-estructuralista-, estableció que la descentralización tenía que pasar también por <<la entrega de las responsabilidades del Estado a las autoridades elegidas en el plano regional y local>>, lo cual significaría a su vez un tránsito dialéctico, de no pocas tensiones, entre los límites del primero y la autonomía de los segundos (CEPAL, 1990:156). En efecto, para Fernando Fajnzylber³⁸ (Fajnzylber, 1992), el Estado ya no debería asumir el papel de ente productivo –como aconteció en la etapa del modelo ISI- sino que debería incentivar con ese fin a otros actores, quienes a través de una adecuada regulación promuevan la productividad y la competitividad para el crecimiento con equidad³⁹, en medio de una transformación institucional que privilegie un equilibrio entre la integración nacional y las fuerzas autonómicas – descentralizadas- con potencial creativo para aportar al desarrollo con enfoque social.

Como se puede notar, la descentralización no es un concepto estático, sino dinámico. Está en constante redefinición y, sin duda, sus alcances y límites están asociados a la crisis relacionada con los mecanismos de regulación y de legitimación del Estado. Se

³⁷ Chantal Mouffe habla de un principio de articulación de demandas democráticas de diferentes sujetos sociales donde la lucha contra situaciones de dominación privilegie no una demanda particular sino global. La autora ratifica que el compromiso político feminista debe sin duda seguir reafirmando el feminismo, pero para convertirse en una propuesta de ciudadanía democrática radical debe circunscribirse en el ámbito de otras demandas amplias y conflictivas. Esta conflictividad supone a su vez el reconocimiento de la imposibilidad de llegar a una ciudadanía democrática total, pero a su vez se constituye en un horizonte, en un imaginario social que hace caminar a la sociedad contra la subordinación en un ambiente propio de progreso democrático: el pluralismo (Mouffe, 1995)

³⁸ Economista chileno que lideró el grupo de investigación de la CEPAL que desarrolló el documento de <<Transformación productiva con equidad>> y uno de los inspiradores del neo-estructuralismo.

³⁹ Como dice Oszlak: <<Un Estado que interviene sin ser intervencionista>> (Oszlak, 2002)

puede decir que mientras éstas variables muten dentro de un rango que no produzca inestabilidad, el modelo de descentralización adoptado tiene vigencia. Al respecto, ya se vio que el enfoque neoliberal fracasó y la implementación de carácter neo-estructuralista sonaba bien al menos como propuesta teórica. Sin embargo, ésta alternativa tuvo su limitación en las condiciones políticas que permitirían su viabilidad. En esa línea, Von Haldenwang (Haldenwang, 1990) ve al enfoque cepalino como idealista, puesto que la entrega de responsabilidades a gobiernos sub-nacionales no toma en cuenta que dentro de las localidades se pueden replicar las mismas prácticas de las que adolecía el centralismo de etapas anteriores: cacicazgo, clientelismo, patrimonialismo, corporativismo, etc. Esto a pesar de que los ingredientes participacionistas incorporados al modelo pudiesen promover una mejor rendición de cuentas⁴⁰ y un replanteamiento de la relación Estado-sociedad eliminando las fallas enunciadas y así alcanzar una mayor robustez democrática.

En definitiva, no existen recetas fijas para pensar la descentralización y menos aun para implementarla. Su capacidad multidimensional hace que la misma se vaya reformulando permanentemente aun en épocas de estabilidad del sistema, lo que no significa ausencia de conflicto ya que la incorporación de múltiples intereses en su diseño, modifican la geometría de la misma (Carrión, 2008), acentuando o

⁴⁰ Para Medina, la rendición de cuentas es una de las acciones que se puede implementar desde la promoción de la participación social en una estrategia descentralizadora democrática. Ambas, participación y rendición, están indisolublemente ligadas. Con respecto a ésta última se establece que existe un agotamiento (decepción) de la rendición de cuentas <<tradicional>>, vinculada a organismos intra-estatales, que busca nuevos actores –venidos de la sociedad- que permitan, entre otras cosas <<afrentar el problema de la corrupción>> y aprovechar la cercanía que un gobierno descentralizado estrecharía con sus representados (Medina, 2006:9-10)

disminuyendo el traslado de la centralidad en uno u otro punto dependiendo de la correlación de fuerzas que entren en disputa⁴¹.

Sin embargo, es innegable que el camino transitado hasta ahora, con avances y retrocesos, permite vislumbrar algunos elementos que no pueden ser obviados. En primera instancia, se advierte que la descentralización debe promover la democratización del Estado, es decir, debe ser una respuesta al desgaste de la democracia representativa, que fue funcional al esquema centralizador que desplazó a los ciudadanos de los centros de decisión anquilosados en burocracias inaccesibles. Es imperioso, por tanto, que los procesos descentralizadores tengan como base la promoción de una democracia participativa que recomponga la amputación que el representativismo logró entre representantes y representados. No se trata, por cierto, de un desplazamiento de la política representativa por otra, sino de una combinación de ambas, es decir, de una complementariedad que permita una retroalimentación mutua a través de un engranaje cíclico permanente.

Otra característica importante es que la descentralización debe estar articulada al territorio⁴². Si se aspira a un mayor involucramiento social, es necesario que esta reforma del Estado incorpore las diferentes dinámicas que se desenvuelven en coordenadas espaciales concretas, lo que permitiría ir más allá de las abstracciones relacionadas con los actores de clase, que de hecho no dejarán de ser importantes, pero que para el caso de necesidades específicas expresan generalidades con las que los habitantes de un determinado lugar se sienten alejados. Al contrario, una base territorial genera identidades que van desde lo cultural hasta lo económico. Su aprovechamiento

⁴¹ Falconí y Muñoz denotan el carácter político de la misma como parte de la construcción de una posición hegemónica en una determinada posición coyuntural (Falconí & Muñoz, En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento, 2007)

⁴² Entendiendo al espacio territorial como una dinámica donde confluyen tanto lo geográfico y lo socio cultural en una relación interdependiente (Carpio, 2011).

permitiría facilitar la politización de problemáticas cercanas para ser posicionadas en agendas institucionales próximas al lugar a través de capacidades organizativas facilitadas desde la confluencia territorial. Sin embargo, así como la entrada territorial es importante, la misma no puede servir de excusa para fragmentar el espacio de distribución de responsabilidades. La parcelación de la superficie puede perjudicar los objetivos descentralizadores, dificultando la articulación intergubernamental, fomentando la redundancia de funciones o encumbrando cacicazgos interesados en fortalecer su influencia en el sector (Falconí & Muñoz, 2007) .

Además, la vinculación al territorio no solo tiene que ver con un mecanismo de incorporación de actores invisibilizados sino también con criterios de eficiencia como la implementación del principio de subsidiariedad⁴³, que establece que <<todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior>> (Borja, 2000:65). Este criterio fomenta la idea de que las circunscripciones territoriales, permiten identificar problemáticas propias y atenderlas en tal sentido, satisfaciendo las expectativas de los ciudadanos deseosos de encontrar soluciones a sus problemas más urgentes, muchas veces ignorados desde la organización central.

Pensar a la descentralización de esa manera requiere que la misma sea cristalizada a través de un enfoque político-administrativo. Político porque debe ceder ejercicio de poder en su territorio, un poder que entrará en disputa democrática y que una vez que sea alcanzado, deberá ser retroalimentado a través de los mecanismos de rendición de

⁴³ Este principio se lo menciona en los artículos 238, 269 de la Constitución del 2008 y en el artículo 3 del COOTAD. Leon XIII hace uso de este principio sin mencionarlo directamente para hablar de la libertad de asociación de los obreros con la finalidad de solucionar sus problemas más apremiantes. Ver: (Leon XIII, 1985) De la misma manera, Pio XI habla directamente del principio <<subsidiario>> resaltando la necesidad de que el Estado debe respetar las asociaciones que se encargan de atender problemas que desviarían la atención de sus principales competencias. Ver: (Pio XI, 1968) Autores como Tapia (Tapia, 2003), piensan que en la época neoliberal el principio de subsidiariedad estuvo presente en la concepción de achicamiento del Estado bajo la idea de la proximidad de los actores privados en la solución de los problemas de la gente.

cuentas y otras formas en la que el involucramiento ciudadano lo dinamice impidiendo su alejamiento de las demandas relacionadas con sus necesidades.

Administrativo porque la implementación de la subsidiariedad sería inaplicable sin que se le pueda transferir al ente descentralizado en su territorio, las competencias⁴⁴ a gestionarse con los respectivos recursos financieros y la independencia para su ejecución.

¿Qué competencias pueden ser transferidas?. En principio, todas aquellas que sean fruto de una correcta aplicación del principio de subsidiariedad para mejorar el servicio que se brinda, así como las que por su naturaleza de involucramiento permitiesen fomentar una mayor participación. La constitución ecuatoriana de 1998 (RO-01, 1998) diseñó en su momento lo que fue calificado como <<descentralización a la carta>> (Velasco, 2013:21), es decir, que eran los gobiernos descentralizados los que solicitaban al poder central las atribuciones o servicios de los que podían hacerse cargo. Esto creó en su momento un caos administrativo y legal que complicó la transferencia de competencias e hizo de su enunciado un <<hecho simbólico>>⁴⁵. El retroceso que significó esta variante descentralizadora ha sido neutralizado con la transferencia de competencias exclusivas, que son homogéneas para el mismo nivel de gobierno descentralizado, pero incrementales para cada escalón de ascenso en la categoría de entes autónomos⁴⁶. Esta acción, sin duda mejora la propuesta anterior (Moncayo, 2011), permitiendo encauzar el proceso con una hoja de ruta clara, a través de una matriz

⁴⁴ Según el COOTAD en su artículo 113, las competencias son : <<capacidades de acción de un nivel de gobierno>> (Ministerio de Coordinación de la Política, 2012)

⁴⁵ Al respecto Gustavo Bedón manifiesta que la combinación de posibilidades de competencias que se podían otorgar con el modelo de 1998 podría haber generado un caos competencial que finalmente no se dio (Bedón, 2011). Y no se dio porque ni la norma constitucional ni las leyes secundarias creadas para el efecto permitieron consolidar en hechos concretos el traspaso de las competencias, prueba irrefutable de la falla del diseño uno a uno (Sasso, 2013).

⁴⁶ En el siguiente capítulo se analizará el evolución legal que se ha dado hasta llegar a la nueva Constitución de Montecristi y el Código Orgánico de Organización Territorial.

competencial obligatoria tanto para los órganos descentralizados como para los que pertenecen a la instancia central.

Esta referencia es importante, puesto que descentralizar no significa separatismo o autarquía. La relación con el centro es uno de los flancos que debe ser permanentemente evaluado ya que las críticas al centralismo no pueden desembocar en el extremo de los localismos aislados a conveniencia, indiferentes a contextos circundantes⁴⁷ o al entramado central con el que es imperioso coordinar para buscar avances holísticos, complementarios y articulados a una visión de conjunto.

Ese concepto integral permitiría ver a la descentralización no como un fenómeno fraccionado sino como factor de integralidad que afecta a todo el Estado de manera simétrica, generando una especie de paradoja descentralizadora: a mayor descentralización para fortalecer la democracia, mayor centralidad para fortalecer la unidad. Este aspecto es resaltable también porque una visión de conjunto de la reforma, en una cancha marcada por las condiciones internacionales, serviría para atenuar el impacto de los efectos de la misma en las localidades. Al respecto Carrión, Dammert y Villalonga manifiestan:

Pero también desde lo internacional se redefine lo local vinculado a lo global de manera dialéctica, introduciendo un nuevo nivel de gobierno (...) y modifica los pesos y contrapesos de la centralidad según las posiciones existentes dentro de las regiones en construcción (Carrión, Dammert, & Villalonga, 2008:15)

⁴⁷ Darío Restrepo critica al modelo descentralizador que ha atomizado el territorio escondiendo aun más a los niveles intermedios del gobierno, lo que él llama los <<eslabones perdidos>> del proceso, así como a la incapacidad para lograr acuerdos integradores como mancomunidades o regiones (Restrepo, 2008)

Es decir, en la medida en que la descentralización esté articulada a políticas de Estado supranacionales, su visión será más completa y su lógica –como un mecanismo de amortiguamiento- integraría las periferias nacionales institucionalizadas a la dinámica externa cuya influencia es inevitable en el contexto actual de globalización económica.

Todo lo dicho refleja plenamente que la descentralización no es fin en sí misma sino un medio, una forma de alcanzar propósitos que tienen que ver con la calidad de la democracia, la propuesta de desarrollo, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Carrión, 2007). Falconí y Muñoz ven a la descentralización como:

Un reto integral y multidimensional que desafía la estructura y práctica de la gestión pública, la misma que debe propender a una división político-administrativa que se corresponda con las diferencias y potencialidades geográficas, la búsqueda de economías de escala, una adecuada correspondencia fiscal, pero sobre todo, una verdadera respuesta a las necesidades de la población, en donde todos y cada uno de los ecuatorianos seamos agentes activos del proceso (Falconí & Muñoz, 2007:25)

Claro está que relacionarse técnicamente con las agencias del Estado central, gestionar las competencias, administrar los recursos y promover la relación político-participativa en su jurisdicción no es una tarea sencilla. Supone proveerse de conocimientos y prácticas que los entes descentralizados necesitan inaugurar o potenciar. Por eso es necesario que dichos gobiernos asuman las competencias no solo con los recursos que le han sido asignados para ejecutarlas sino también a través de un proceso de evolución interna que le permita alcanzar la capacidad institucional requerida para lograr el propósito impostergable de ser una salida al atolladero centralizador.

1.3 Capacidad Institucional.

Ya se ha mencionado que la descentralización, como alternativa al centralismo y parte importante de la reforma integral del Estado, busca su democratización volviéndose cercano a la ciudadanía a través del ejercicio de determinadas atribuciones o competencias en un territorio específico. Apuntando a ese fin, se requiere que las instancias descentralizadas cuenten con capacidad institucional, es decir, ejecuten una serie de fortalezas que les permitan desarrollar plenamente la ejecución de sus competencias.

La capacidad institucional, por tanto, es una de las categorías de mayor influencia para el éxito de la política descentralizadora asumida al interior del Estado como equilibrio entre los organismos centrales y los entes periféricos, por lo que realizar un acercamiento a su definición y características es de suma utilidad para el presente estudio.

Definir a la capacidad institucional no es algo sencillo ya que existen algunas visiones desde donde se ha puesto en marcha su interpretación teórica. Una alternativa es la que tiene que ver con el institucionalismo⁴⁸. Esta corriente de pensamiento expresa que en el campo de estudio de las ciencias sociales las elecciones racionales de los individuos⁴⁹, caracterizadas por su inclinación de maximizar su bienestar o del grupo al que pertenecen, es insuficiente para poder explicar con claridad los fenómenos que se

⁴⁸ Existen estudios que diferencian al institucionalismo clásico del neo-institucionalismo (Instituto de Gobernabilidad, 1998). No es la finalidad de la presente investigación realizar una disección teórica de sus orígenes y variaciones, basta con indicar que la diferencia fundamental entre uno y otro radica en la ligera evolución de la definición de institución que se han dado desde ambas posturas, así como el objeto y método de estudio que una y otra incorporaron (Eslava, Orozco, & Valencia, 2011). Por esa razón, en este estudio se hablará desde el institucionalismo como corriente de pensamiento, sin hacer referencia a sus distintas variaciones.

⁴⁹ La Teoría de la elección racional establece que es el interés propio el motivo fundamental de la acción humana. Aunque su desarrollo estuvo vinculado a diferentes campos de estudio, desde la economía sirvió para impulsar el concepto de *homo economicus*: el ser humano que actúa en función de la utilidad a obtener (Vidal, 2008)

manifiestan. Sin embargo, la pregunta orientadora: ¿de qué manera se puede incrementar la utilidad de los actores en una situación determinada?, se constituyó en el eje que dirigía estudios económicos o políticos. Ante ello el institucionalismo se introdujo en el debate académico estableciendo que la conducta individual no es autónoma sino que está influenciada por instituciones que determinan sus actuaciones. En otras palabras, la diversidad de las decisiones humanas se da en espacios institucionales que son determinantes en las elecciones de los individuos. Este análisis conduce a un siguiente escalón: ¿qué se entiende por instituciones?. Su definición ha tenido múltiples aristas: Hábitos y reglas de costumbre, formas de pensamiento y acción social, modos de gestionar las transacciones, reglas de juego, sistema de creencias, leyes y convenciones (Eslava, Orozco, & Valencia, 2011:9). Todas ellas tienen en común su influencia sobre la acción de los actores, a quienes incentivan o limitan.

Para autores como Repetto (Repetto, 2003) y Jordana (Jordana, 2001), cuyo interés está enfocado en la reforma del Estado, las instituciones son reglas de juego de carácter formal e informal que permiten configurar las relaciones entre diferentes actores individuales u organizacionales asignándoles posibilidades de decisión y manejo de información a través de una lógica de incentivos que alienta o limita las posibilidades de intercambio y el comportamiento de los agentes involucrados⁵⁰.

Grandinetti, en esa misma línea, enfatiza que la lógica de incentivos, donde se establecen costos, actores, relaciones de poder y la forma como se participa, es crucial

⁵⁰ Esta definición es referencial en muchos estudios acerca de la descentralización del Estado y está basada en la propuesta teórica de Douglas North (North, 1993) quien hace un análisis desde un enfoque económico sobre las instituciones como reglas de juego y su influencia en los costos de transacción que gravitan en una economía determinada. North establece que mientras más débil es un país institucionalmente, la incertidumbre será mayor, por lo que se requerirán mayores recursos para atenuar esos efectos, que en último término son expresión del subdesarrollo tercer mundista. Aunque existen posturas que relacionan a esta visión institucional con el utilitarismo de la elección racional, puesto que se piensa en las instituciones en función de la estabilidad de los actores privados –que actúan desde su lógica maximalista- (Dávalos, 2010), lo importante para esta investigación es el reconocimiento de que esas reglas de juego existen e inciden incontrovertiblemente en el comportamiento de los actores involucrados en la problemática descentralizadora.

en los gobiernos descentralizados puesto que la misma <<determina la capacidad de una organización para cumplir con sus funciones internas y externas>> (Grandinetti, 2014:42). Lo dicho, enfatiza la necesidad de tener en cuenta el factor institucional – como eje transversal- al momento de construir capacidades y no limitarse a fortalecer solamente al terreno de las habilidades gerenciales sino, ahondar en la política como arena donde lo institucional está en juego. Esto significa que para hablar de capacidades estatales es necesario pensar que un gobierno descentralizado deberá promover virtudes que están más allá de lo técnicamente estandarizable y buscar estrategias de abordaje de novísimos problemas, cuya complejidad es heterogénea y dinámica. Ante estas exigencias, es pertinente mencionar que tanto el modelo burocrático como los aportes de la Nueva Gestión Pública resultaron insuficientes para desarrollar capacidades estatales acordes al comportamiento relacional que exige la producción de bienes y servicios públicos (Prats, 2005). El primero, como ya se ha visto, estuvo vinculado al nacimiento y evolución de un capitalismo industrial que se emparentó con una burocracia racional (Weber, 2002), ligada a objetivos organizacionales e insulada de intereses privados típicos de funcionamientos pre-capitalistas. Sin embargo, en América Latina, una burocracia de esa naturaleza estuvo lejos de formarse, puesto que el coloniaje ibérico transmutó a sus periferias las prácticas patrimonialistas y corporativistas que habían caracterizado la gestión del Estado. Condicionada histórica y culturalmente a un capitalismo tardío, la burocracia latinoamericana a duras penas pudo profesionalizarse sobre todo durante el auge de la visión desarrollista cepalina, sobreviviéndole fuertes enclaves de tradición clientelar. Los límites propios del modelo burocrático y el fracaso del mismo en América Latina, atado a condiciones históricas, dio paso –de la mano del neoliberalismo- a la Nueva Gestión Pública (Reinoso, 2011),

cuya propuesta tenía la gran meta de adaptar el Estado al Consenso de Washington⁵¹. Así, en aras de la eficiencia, el ciudadano pasaba a ser cliente, y se traspasaban los modelos de gestión de las empresas privadas al ámbito de la gestión pública en un esquema de carácter gerencial que proponía alcanzar metas y objetivos que serían medidos a través de resultados. Sin embargo, esta propuesta no contempló que el ámbito de lo público es un escenario contradictorio, entrecruzado por intereses que se modifican permanentemente y a donde no se pueden traspasar, sin más, las marcos directrices que funcionan exitosamente en empresas cuya lógica, dinámica y problemas son diferentes⁵². Ante estas debilidades, sacadas a luz por la inevitable realidad del carácter interdependiente del funcionamiento estatal, el institucionalismo cobra vigencia abarcando como objeto de estudio el entramado formal e informal que condiciona la gestión de lo público. No se trata de eliminar la búsqueda de eficacia y eficiencia o de abandonar la idea de promover una burocracia profesional, sino de incorporar en el ámbito de la administración pública la aptitud de gestionar las instituciones y las redes en las que lo público se construye, y que según Joan Prats es el territorio de la gobernanza, vinculada a lo institucional como reglas formales e informales que constriñen, condicionan o motivan la participación de actores, y a la forma como esos mismos actores modifican el componente institucional a través de las interacciones de las que participan (Prats, 2005).

Para Grandinetti la gobernanza se define como: <<la capacidad gubernamental para generar coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas y puedan hacerlas efectivas>>(Grandinetti, 2014:27). Esta posición vincula a la gobernanza con diferentes procesos de intercambio en los que los gobiernos deben insertarse con

⁵¹ Se puede revisar: (Williamson, 2005).

⁵² Al respecto Reinoso manifiesta que esta forma de administrar lo público donde el ciudadano no es más que un cliente, lo convierte en un consumidor más despejándolo de todos los atributos vinculados a sus derechos de ciudadanía (Reinoso, 2011)

multiplicidad de actores de la sociedad, inter-estatales y empresariales, para lo que se necesita, sin duda, cualidades que vayan más allá de lo establecido y que tienen que ver con destrezas negociadoras para el logro de acuerdos y consensos.

De esa manera, vinculado a lo institucional y por lo tanto a la gobernanza, la capacidad institucional adquiere una connotación sistémica, lo que conduce a pensar que para definir una categoría que es <<dinámica, cambiante e históricamente construida>>, así como <<sujeta a múltiples factores>> (Rosas, 2008:128) (Ospina, 2002), es importante tener en cuenta los elementos que la involucran:

El concepto de capacidad institucional es complejo, ya que refleja una interacción entre cuatro niveles: las capacidades de los individuos, la efectividad de la organización, las normas y prácticas que regulan la gestión pública y el contexto político, social y económico (UNESCO, 2008 citado en Maradona, Facet, Lara, & Serio, 2013:3)

Como se puede observar, el texto habla de componentes de la capacidad institucional. Es decir, hace referencia al almacén constitutivo de un cuerpo gobernante destacando a los factores humano, organizativo, económico y relacional como interactuantes entre sí. Se puede complementar dicha afirmación estableciendo que los cuatro niveles integradores de la capacidad institucional mencionados deben servir para que una instancia descentralizada ejerza plenamente sus facultades competenciales⁵³.

Siguiendo el camino anterior A. Rosas (Rosas, 2008), establece que la definición de capacidad institucional debe superar el terreno trazado por las propuestas que la

⁵³ Algunos autores hablan de capacidad institucional para lograr eficiencia y eficacia, o la producción de bienes y servicios públicos y también para promover el desarrollo. Para este marco teórico resulta pertinente entender a la capacidad institucional en relación con las competencias que asume un ente descentralizado, cuya ejecución, por supuesto, ayuda a dichos gobiernos a desarrollar bienes y servicios públicos.

vinculan con el ámbito interno de la entidad, es decir, que la relacionan exclusivamente con los cuadros burocráticos existentes, el modelo de gestión o el desarrollo de los procesos. Sin desconocer el nivel de influencia de los mismos para fortalecer los propósitos de gobierno, la <<capacidad administrativa>> de una organización no es suficiente. Rosas vislumbra un aspecto que va más allá de lo interno partiendo de la idea de que una entidad del Estado no funciona para sí solamente, sino que está en relación continua con otros actores e intereses específicos y contrapuestos tales como la ciudadanía, agencias estatales y el mismo poder central, cuyo protagonismo en ésta investigación ha sido considerado como factor de equilibrio para una descentralización integradora. En otras palabras, el Estado, hacia adentro y hacia afuera siempre se moverá en arenas de disputa con actores que tienen poder –poder burocrático también– para influenciar en la prioridad de las agendas institucionales posicionando o descalificando <<cuestiones>>⁵⁴ o problemas dependiendo de los intereses que las mismas beneficien o afecten. Nuria Cunill lo afirma categóricamente: <<la administración pública es por sí misma un actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión en la definición de la políticas gubernamentales>> (Cunill, 2007:431). Por lo dicho, es imprescindible completar el concepto de capacidad institucional vinculando un componente que tenga en cuenta el carácter relacional de la misma⁵⁵. Ese componente es el que Rosas reconoce como <<capacidad política>>. Es decir, un gobierno local puede tener capacidad administrativa, pero ésta no es suficiente para poder enfrentar y resolver un problema público. La realidad es que la dinámica de las organizaciones que ejercen el poder –en

⁵⁴ Para Oszlak y O'Donnell, una cuestión socialmente problematizada es un problema público que requiere de la intervención del Estado y que a través de un ciclo de vida –en el que intervienen actores con poder– llega a convertirse en política pública (Oszlak & O'Donnell, 2007).

⁵⁵ Con respecto al carácter relacional de la capacidad estatal, Repetto manifiesta que la misma tiene que ver con la existencia de : <<individuos y grupos con ciertos intereses e ideologías, y con dotación específicas de recursos de poder>> que <<buscan posicionarse de tal forma en el juego de la política que puedan maximizar sus objetivos materiales y simbólicos>> (Repetto, 2003)

este caso local- rebasa las posibilidades que le brindan sus fortalezas internas ya que fuera de su ámbito de influencia directa existe un contexto real en donde confluye lo económico, lo social y lo político. Esta entidad, deberá por tanto, contar con capacidad relacional externa para sobrellevar el ejercicio de sus funciones en territorios donde otros actores entran en conflicto para posicionar sus acciones. La ciudadanía en general, comités empresariales, organizaciones culturales, partidos políticos, así como las instancias burocráticas de otros niveles gubernamentales, son algunos de los involucrados en este libreto de protagonistas siempre presente en la arena de disputa de los problemas públicos. En ese sentido, tanto la capacidad administrativa como fortaleza centrada en el componente humano y organizacional, y la capacidad relacional fundamentada en su capacidad de vinculación con el entorno a través de la participación ciudadana y las relaciones intergubernamentales⁵⁶, son esenciales en la definición de capacidad institucional y la manera como ésta influye en el desenvolvimiento de un gobierno descentralizado. Ghirardi lo sintetiza estableciendo que las capacidades estatales son elementos facilitadores que le permiten a la institución pública desenvolverse exitosamente en el desempeño de sus funciones y que no tienen que ver exclusivamente con las habilidades intra-organizacionales:

La capacidad no tiene que residir necesariamente en el sector público, sino que el gobierno local competente debe saber aprovechar y sinergizar también la capacidad que existe fuera del sector público, ya sea en el ámbito privado, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general. (Ghirardi, 2012:19)

⁵⁶ Para los fines de estudio comparativo, la capacidad relacional estará centrada en la destreza desarrollada por el gobierno descentralizado para promover la participación ciudadana y las relaciones intergubernamentales, tal y como lo entiende Jordana (Jordana, 2001)

Este enfoque por lo tanto, sugiere avanzar hacia una estructura que permita enfrentar <<territorios complejos>> a través redes transversales que se reconfiguran permanentemente y que según algunos estudios (Bifarello, Diaz, Grandinetti, & Nari, 2010) involucra variables como: las relaciones intergubernamentales, las vinculaciones con el sector privado y la sociedad civil, el conocimiento y prácticas acumuladas de gestión y el contexto cultural y económico en el que se proyecta el organismo.

Enrique Cabrero (Cabrero, 2004) , también coincide con esta postura de análisis de capacidades. Desde su visión, el factor humano es clave puesto que permite indagar sobre el perfil profesional de los funcionarios, su vinculación a una carrera formal de servicio civil, así como su capacitación y compromiso con la visión estratégica de la institución. Peter Evans (Evans, 2007), desde una crítica a las teorías que replegaron al Estado, agrupa dicha propuesta dentro de lo que él denomina burocracia de características weberianas: funcionarios de carrera, con una coherencia corporativa que les permita alcanzar metas y fines que les sean también beneficiosos. Sin embargo, aunque una burocracia de este estilo pudiese ser muy útil, para Evans ello no es suficiente si lo que se quiere es que el Estado pueda ser capaz de cumplir con el rol que históricamente lo relacionó con el mercado: <<De igual manera que el capitalismo en el estadio actual de su desarrollo fomenta la burocracia (...) asimismo (...), constituye el fundamento económico más racional sobre el que puede subsistir aquella en su forma también más racional>> (Weber, 2002:179). Para Evans está claro que una disminución de la presencia del Estado, tal y como aconteció con el ajuste estructural de los años ochentas y noventas, acarrearía consigo crisis sistémicas que ralentizarían el desarrollo. Para evitarlo, una burocracia consolidada, debería tener también destrezas complementarias, habilidades que le permitan estar en relación con los actores económicos y a la vez mantener su independencia funcional. Este tipo de características

burocráticas le permitiría al Estado – que son también los gobiernos locales-, incentivar actividades productivas creando condiciones para la promoción del desarrollo. Según este autor, las circunstancias en las que se desenvuelve un gobierno: << exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante>>. Esto es a lo que Evans llama una burocracia con <<autonomía enraizada>> o encastrada en la sociedad (Evans, 2007:23-24).

A pesar de la importancia de la burocracia, su aporte es incompleto. Las habilidades individuales tienen que ser complementadas con otros recursos como las <<estructuras organizativas emergentes>>, es decir, puesto que los gobiernos subnacionales tienen que enfrentarse a problemas públicos cuya solución exige destrezas alternativas⁵⁷, la estructura organizacional no puede quedarse anclada en estrategias tradicionales, sino que debe evolucionar a través del diseño de modelos de gestión creativos que permitan canalizar las permanentes demandas planteadas por los actores involucrados.

Otro factor a tener en cuenta es lo que Cabrero cataloga como el grado de penetración democrática local, llegando a establecer que el fomento de la participación ciudadana para generar más corresponsabilidad y rendición de cuentas son bases probadas de cómo la apuesta por la democratización de las acciones estatales ejerce una relación directa en la solidez de las instituciones locales. En ese contexto, Cunill (Cunill, 1991) hace una reflexión que invita a desvolatilizar dicha categoría⁵⁸ ubicando sus coordenadas de análisis en el marco de la democratización del Estado y su relacionamiento con la sociedad. Desde su propuesta, la participación ciudadana debe convertirse en instrumento para la incorporación de sectores excluidos tradicionalmente, apuntando, no

⁵⁷ Como la gobernanza

⁵⁸ En ese sentido, Cunill establece que el amplio abanico de posibilidades implícito en su definición sirvió para relacionar a la participación ciudadana con el proceso de privatización del Estado que se dio en el ajuste estructural neo-liberal, entiéndase: participar = privatizar.

a un mecanismo de consolidación de mayorías sino de articulación de minorías⁵⁹, lo que permitiría también recrear los espacios tradicionalmente ocupados por el clientelismo y el corporativismo. En este aspecto, Medina (Medina, 2006), enfatiza que elementos claves relacionados con el fortalecimiento de la participación están centrados en la capacidad institucional de los gobiernos locales, sobre todo, en la sensibilidad de su burocracia para salir de su reducto y construir los puentes que la enlacen con la ciudadanía, así como, en el modelo de gestión organizacional que permita también generar los espacios de la acción ciudadana tales como audiencias y órganos consultivos o de decisión incrustados o no en la administración del Estado⁶⁰.

De igual manera se enfatiza la importancia de las relaciones con otras instituciones del Estado aunque enmarcándose en las articulaciones que se forjan a nivel horizontal. Desde ésta visión, se entiende que los gobiernos que se encuentren en el mismo nivel dentro de la pirámide estatal tienen mayores posibilidades, por su condición de iguales, de establecer alianzas o convenios que involucren aprendizajes mutuos o intercambio de experiencias que tiendan a imitar procesos exitosos de gestión. Ello a pesar del desequilibrio estructural que pueda existir entre localidades con diferente nivel de infraestructura, acceso a recursos o población. Jordana al hablar de relaciones intergubernamentales, lo hace desde la perspectiva de la relación entre actores multinivel, es decir, protagonistas que van desde la instancia central pasando por niveles intermedios y llegando hasta los poderes locales. Para ello, hace uso del análisis institucional puesto que la forma en que interactúan está circunscrita en al ámbito de un conjunto de reglas a los que define como << incentivos institucionales y mecanismos de control con capacidad para afectar el comportamiento de los actores que se mueven en

⁵⁹ Tal y como lo entiende Mouffe a través de la <<ciudadanía democrática radical>> (Mouffe, 1998)

⁶⁰ Vincular la capacidad relacional de los gobiernos descentralizados con la participación no implica suplantar al representativismo, sino complementarlo.

los distintos niveles de gobierno>>(Jordana, 2001:9), los mismos que permiten generar mecanismos de entrelazamiento coordinativos, articuladores, complementarios o a su vez, mínimos esfuerzos de contacto donde la separación entre unos y otros es la regla y no la excepción⁶¹.

Para terminar, tal y como se ha expuesto, la capacidad institucional de un gobierno descentralizado tiene que ver con cualidades que le permiten desempeñar su función de producir bienes y servicios públicos en el marco de las competencias asignadas en medio del trasfondo democratizador que debe impregnar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Para ello, no solo hace falta fortalezas tradicionales centradas en la profesionalización burocrática y los modelos de gestión, sino también destrezas que permitan a la organización manejar el carácter relacional de la misma con los diferentes actores que intervienen en el territorio complejo de la construcción de lo público. En ese aspecto, el paradigma institucional centrado en las reglas formales e informales que motivan o limitan la actuación del entramado de protagonistas dentro del ejercicio de las competencias, cumple un rol fundamental como sustento analítico para la interpretación de los fenómenos que son del interés del presente estudio.

Finalmente, como la investigación está orientada a una competencia específica que es la planificación del desarrollo, bien vale la pena indagar acerca del desarrollo del que se está hablando: ¿qué se entiende por desarrollo en este estudio?.

1.4 El Desarrollo.

Definir un marco conceptual referente al desarrollo es un emprendimiento tan significativo como el que tiene que ver con el abordaje del Estado. Aunque existen

⁶¹ Según Jordana, la intensidad de las relaciones intergubernamentales puede manifestarse de distintas maneras. Esto quiere decir que pueden existir prácticas intermedias de relaciones intergubernamentales entre mecanismos altamente cooperativos y el modelo de aislamiento de los actores multinivel.

diferentes corrientes teóricas al respecto, el interés de esta sección va orientado a transitar por el camino que ha recorrido dicha categoría desde un enfoque economicista y cuantitativo vinculado al crecimiento, así como a indagar sobre la reciente irrupción que acerca del mismo presentan corrientes heterodoxas vinculadas a un abordaje más integral donde lo humano, lo ambiental y lo cultural entre otros items, se fusionan para presentar, no un desarrollo alternativo, sino alternativas al desarrollo (Gudynas, 2011).

El momento histórico al que puede hacerse referencia para entender al desarrollo desde la primera perspectiva, puede situarse en el discurso de investidura que como Presidente de los Estados Unidos expuso Harry S. Truman, el 20 de Enero de 1949:

Debemos embarcarnos en un nuevo programa que haga disponibles nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial para la mejora y crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se acercan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. (...). Lo que estamos vislumbrando es un programa de desarrollo basado en el juego limpio democrático.

(Trumman S, 1949 citado en Tortosa, 2010:2)

Este discurso, por supuesto, no puede ser analizado de forma aislada sino que debe ser ubicado en un contexto que trasciende al salón de sesiones del congreso norteamericano, donde estas palabras fueron escuchadas. El escenario en referencia corresponde a un momento geo-político caracterizado por el fin de la segunda guerra mundial y el comienzo de las tensiones entre las potencias ganadoras – Estados Unidos

y la Unión Soviética -, países que se embarcaron en un control hegemónico planetario que dio inicio a la guerra fría⁶².

Con este antecedente las palabras de Truman dejan al descubierto, más que una posición de filantropía, el lineamiento ideológico bajo el cual los Estados Unidos enfrentarían a su contendor global. Los países subdesarrollados –pobres- necesitan la ayuda de quien ya ha alcanzado el desarrollo –ricos-. En esta propuesta, los estados nacionales –cuyo nivel de vida se expresa en la miseria- quedaban atados a un ideal, a un sueño, a una visión de desarrollo donde la prosperidad alcanzada era el paradigma a emular bajo el paraguas directriz del progreso occidental. Dentro de este esquema, que bien puede ser visto como una metamorfosis de la dominación a través de un discurso neocolonial (ya no se habla de colonias sino de países subdesarrollados) (Masullo, 2010), se emprende entonces una serie de acciones que intentan conducir en forma lineal el proceso por el cual se pasaría de un estado inferior a otro superior (Rostow, 1965)⁶³. Comprendida así, la praxis desarrollista se anclaría en postulados de carácter económico cuya apuesta por el crecimiento giraba alrededor de la cuantificación de indicadores como el producto interno bruto (PIB)⁶⁴. Diversas organización académicas y otras agencias⁶⁵ se dedicaron a validar el desarrollo como categoría analítica referencial tratando de asociarlo a un incremento de la renta nacional medida a través de la producción, la exportación, el consumo, la inversión y el ahorro.

⁶² Para profundizar sobre el tema se puede revisar: (Pereira, 1989)

⁶³ Para Rostow, el crecimiento económico sigue un camino ascendente por etapas: primero se es subdesarrollado y luego se pasa a la etapa de desarrollo. Esta propuesta de linealidad cuasi determinista recibió críticas desde varios autores. Véase (Ornelas, 2008)

⁶⁴ <<El PIB es la medida del valor de mercado de todos los bienes y servicios finales (...) producidos en un año en un país>> (Samuelson & Nordhaus, 2006:396). Se puede revisar también: (Stiglitz, 2013)

⁶⁵ Masullo enumera algunas: el Programa ampliado de Asistencia Técnica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, la Sociedad Financiera Internacional, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, Universidad de Cambridge (Masullo, 2010:27)

A pesar de ello, algunas voces se levantaron para evidenciar el carácter deficitario de la propuesta sobre todo en América Latina. El pensamiento estructuralista –como ya se revisó-, no cuestionó la idea del crecimiento como algo intrínseco al desarrollo sino la imposibilidad de lograrlo en países de capitalismo tardío que contaban con una estructura productiva heterógena y cuya función en la división internacional del trabajo era la de productores de materias primas y consumidores de productos elaborados. La teoría de la dependencia cobró fuerza y ubicó el problema del subdesarrollo en causas estructurales vinculadas a la relación centro-periferia, así como al nivel de productividad interno. Se pensó entonces en un fortalecimiento endógeno que se plasmó en el esquema de industrialización por sustitución de importaciones, y cuyo fracaso contribuyó a la implosión de la matriz estado-céntrica.

Esta corriente, cuyo contenido evolucionó para incorporar a su visión del desarrollo el criterio de equidad sumado a una inserción estratégica en el mercado mundial, así como la variable política relacionada con el fortalecimiento de la gobernabilidad via descentralización y participación ciudadana⁶⁶, fue la respuesta de la escuela cepalina ante las propuestas que abogaban por un desarrollo a partir de un estado mínimo. Aunque estas voces contestatarias cuestionaban los mecanismos de distribución, en general, sus planteamientos mantenían cierta homogeneidad con la visión del desarrollo vinculada a la industrialización, extractivismo, eficiencia y a los indicadores macro-económicos relacionados con incremento de la renta nacional.

Sin embargo, ahora se exponen renovados criterios que cuestionan los postulados desarrollistas incorporando una serie de argumentos para pensar en escenarios con otra lógica y otra nomenclatura, un camino que recorrer en donde la primera opción es deconstruir el discurso del desarrollo. Afirmaciones como las de Celso Furtado

⁶⁶ Se conoce como neo-estructuralismo y fue revisada en la sección referente a descentralización.

evidenciando la fragilidad de dicho concepto se convirtieron en importantes insumos.

Así, la creencia de que:

Los pueblos pobres podrán algún día disfrutar de las formas de vida de los actuales pueblos ricos es simplemente irrealizable (...) Esta idea se utilizó para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo (Furtado, 1975:75)

Esta postura expresa un giro total con respecto al análisis del desarrollo, así como un llamado a cuestionar los paradigmas sobre los que se ha estado construyendo la planificación institucional. Otras expresiones se han ido sumando. El análisis de Amartya Sen, pensando en el desarrollo como libertad supuso también una ruptura con la ortodoxia. Para este autor, el desarrollo debe superar las visiones de dureza y disciplina fiscal y pensar en la expansión de la libertad como su único fin y medio principal. Esto involucra a las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la protección social. Si el desarrollo apunta a la consecución de la libertad expresada a través de estos componentes entonces está cumpliendo su cometido y su razón de existencia. Al respecto Sen manifiesta:

En las visiones más estrictas del desarrollo (que se basan por ejemplo en el crecimiento del PNB o en la industrialización), suele preguntarse si la libertad de participación y disensión

política contribuye o no al desarrollo. Según la concepción fundamental del desarrollo como libertad, parece que esta pregunta está mal formulada, ya que pasa por alto algo fundamental, a saber, que la participación y la disensión políticas son una parte constitutiva del propio desarrollo (Sen, 1999:55)

Sen, reorienta el pensamiento clásico del desarrollo. Su análisis rescata que los resultados macro-económicos no son solo insuficientes, sino que tampoco representan la finalidad del desarrollo, cuya razón de ser tiene que ver más con la construcción de libertades entre las que se encuentran los valores democráticos, que con los resultados netos de la balanza comercial. Este discurso sirvió para atenuar en algo el economicismo ligado a la medición del desarrollo, surgiendo propuestas complementarias tales como el índice de desarrollo humano⁶⁷, en cuyo cálculo se incorpora a la salud, educación, y en general, las condiciones básicas que hacen posible la mejorar la calidad de vida de un ser humano.

Alternativamente surgieron otras posturas que pusieron su énfasis en los límites del crecimiento. De acuerdo a ésta formulación el crecimiento económico permanente es una imposibilidad material, ya que su esencia está reñida con la capacidad de explotación de la naturaleza, cuyos recursos no son reproducibles en forma infinita sin que este afecte seriamente la supervivencia a escala planetaria. Palabras como sustentable se pusieron de moda para mitigar el inevitable impacto ambiental y se incorporó el índice de desarrollo humano como medida complementaria a los indicadores tradicionales.

⁶⁷ Se trata de un indicador que mide el desarrollo humano teniendo en cuenta la capacidad de los individuos de llegar a la longevidad con salud, de tener educación, participación en la sociedad y de contar con los ingresos suficientes para tener una vida digna. Revisar: (Tezanos, 2013)

Aun así, existen posiciones que alimentan la idea de un post-desarrollismo o alternativas al desarrollo, estableciendo críticas a los modelos clásicos que incorporan el extractivismo con un adecuado manejo ambiental y una redistribución de la riqueza basada en la justicia social⁶⁸. A pesar de ellas, existen voces que promueven una militancia por una transición de economías primarias hacia otros estadios teniendo en cuenta la problemática relacionada no solamente con la destrucción de la naturaleza sino también las patologías clásicas de dicho modelo que son endémicas y que se manifiestan en algunos países a través del rentismo, la concentración de la riqueza, las economías de enclave, el desperdicio de recursos y dependencia externa por la variación de precios en el mercado internacional⁶⁹. (Acosta, 2011)

Esta búsqueda de puntos de inflexión refleja también el agotamiento de los indicadores clásicos que sirven para medir el mercado⁷⁰, <<pero no sirve para medir el bienestar humano y la calidad de vida de la gente>>. El desarrollo sustentable se convierte entonces en una <<idea absurda>> (Falconí, 2014) y en una contradicción inmanejable: no se puede sustentar lo que exige un uso ilimitado del ecosistema mundial para seguir creciendo. Autores como Serge Latouche (Latouche, 2014) (Latouche, 2011) proponen la novedosa idea del <<decrecimiento>> como opción alternativa con un programa basado en la desmitificación de la gramática del progreso, construida sobre el

⁶⁸ Gudynas señala que: <<el empuje extractivista es tan intenso que, por ejemplo, la administración de Correa busca que Ecuador ingrese a la megaminería a cielo abierto, y en Uruguay, un país tradicionalmente agrícola ganadero, el presidente Mujica defiende como una de sus principales metas comenzar la megaminería de hierro>>. Todo ello complementado con una política de redistribución económica que hace pensar en un <<capitalismo benévolo que apunta sobre todo a lidiar con la pobreza y la desigualdad con rectificaciones y compensaciones>> (Gudynas, 2011: 36-38)

⁶⁹ El rentismo y las economías de enclave, dos males asociados al modelo primario-exportador. El primero que hace referencia a vivir de la renta, es decir, no propiciar una economía del valor agregado y de la creatividad. El segundo que tiene que ver con los países que sirven de catapulta para que los capitales transnacionales se multipliquen a través de condiciones privilegiadas para su crecimiento.

⁷⁰ Aguinaga, Lang, Mokrani y Santillana, analizando el pensamiento de la ecofeminista María Mies, establecen que las instituciones económicas cierran sus ojos a las labores que, como el trabajo de cuidado, hacen posible que el sistema funcione. Para estas autoras, el Producto Interno Bruto, ignora no solamente los costos sociales del desarrollo sino también el costo ambiental, llegando a la conclusión de que la <<sustentabilidad es incompatible con un sistema económico basado en el crecimiento>> (Aguinaga, Lang, Mokrani, & Santillana, 2011:69)

consumismo, para sustituirla por criterios que buscan la austeridad y el ahorro. En términos prácticos se pide incorporar el costo de las externalidades de la explotación de recursos naturales a su precio de exportación⁷¹, -lo cual encarecería el precio final reduciendo su demanda- disminuir el tiempo laboral dedicándolo a promover la afectividad, dejar de subsidiar el precio de los combustibles para evitar el uso de los automotores, entre otras ideas contra-sistémicas. Aunque esta propuesta se sitúa todavía en un ámbito difuso en términos de su posibilidad pragmática⁷², en Ecuador ya se incorporó consitucionalmente la idea del Sumak-kawsay o Buen Vivir. René Ramirez lo define como:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación de las culturas humanas y de la biodiversidad. El Buen Vivir o Sumak Kawsay supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos/colectivos se amplien y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno (...) valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, sin producir ningún tipo de dominación a otro) (Ramirez, 2010:21)

⁷¹ En este sentido una alternativa es la del ecoimpuesto propuesto por Norman Dayli. Al respecto se refiere Daniel Ortega, quien establece que lo fundamental es incorporar el costo de las externalidades negativas de la explotación primaria al ciclo de la economía (Ortega, 2014)

⁷² El mismo Lotuche es escéptico en pensar que este programa será la opción de muchos gobiernos y que el derrotero utópico del mismo será forzado a seguir por el colapso inevitable al que conduce la ideología del crecimiento.

Como se puede percibir, ésta propuesta, que surge de las entrañas de la cosmovisión andina, se sitúa dentro de las visiones que intentan ir más allá de lo establecido. No habla de decrecimiento pero establece la importancia de una realización plena en términos de solidaridad individual y colectiva. Aunque pensado desde una Secretaría de Desarrollo, el Buen Vivir es un paradigma novedoso y alentador, un norte a seguir que todavía está en construcción a través de la desconstrucción de los patrones convencionales, una hoja de ruta transicional que se refleja como entorno de disputa y en el que conviven hibridaciones de un ideal post-mercantil con rezagos de los mecanismos clásicos del desarrollo, una especie de crecimiento biocéntrico suspendido perndularmente entre la necesidad de producir y la de construir el ser⁷³.

⁷³ Floresmilo Simbaña entiende al Sumak Kawsay como <<vivir bien>>, un ideal de relación armoniosa entre los seres vivos, que debe ser principio, sentido y fin de las políticas públicas, del modelo económico y del Estado en último término. Para este autor: <<Ni el PIB, ni el paradigma del desarrollo sostenible, ni las metas sociales minimalistas de combate a la pobreza constituyen horizontes esperados para delinear y definir el mediano y largo plazo>> (Simbaña, 2011:232)

Capítulo 2. Las parroquias rurales en el Ecuador: historicidad y marco legal.

En el anterior capítulo se analizaron categorías teóricas cuya base de análisis es importante para la comprensión del problema de investigación. Se estudió a la descentralización como un concepto complejo relacionado con la reforma del Estado para superar la visión centralista connatural a la estructura del mismo desde la historia colonial. Si el centralismo busca concentrar el ejercicio del poder del Estado –entendido como dominación hegemónica a través de sus agencias para amortiguar las contradicciones del sistema- en un punto de origen hacia donde todo converge centrípetamente, la descentralización busca desplegar el ejercicio de ese poder hacia distintos puntos (geográficos) que forman parte del Estado cediendo centrífugamente ciertas capacidades de acción llamadas competencias para que las localidades puedan ejecutarlas participativamente y así democratizar el poder. No es un concepto estático, sino dinámico y está entrecruzado por múltiples variables e intereses que lo afectan en su concepción e implementación, aunque es innegable que la evolución de su formulación apunta a buscar una nueva relación –más cercana- entre el Estado y la sociedad en general. Ahora bien, la necesidad de que las competencias sean ejecutadas localmente vuelve imperioso que el gobierno local pueda tener capacidad institucional para llevar a cabo esta tarea. La capacidad institucional de un gobierno son las fortalezas con las que cuenta para llevar a cabo su razón de ser vinculada a generar bienes y servicios públicos para los ciudadanos. Esas fortalezas son entre otras, su capacidad organizacional vinculada al componente humano y de gestión, la capacidad relación con el entorno y los mecanismos institucionales –reglas de juego – que existen para el efecto. Para el presente estudio el interés está centrado en la competencia que

tienen los gobiernos parroquiales para planificar el desarrollo y es por esa razón que era necesario hacer un acercamiento a su definición. La misma tiene una faceta de carácter economicista vinculada al crecimiento económico a través de indicadores como el producto interno bruto. Otra interpretación –sin dejar de lado el crecimiento – vincula al desarrollo con estándares de libertad. Libertad democrática, de prácticas económicas y de beneficios sociales. Es decir, en la medida en que las libertades están garantizadas se puede hablar de progreso o desarrollo. Finalmente existen las visiones alternativas al desarrollo, aquellas que critican el crecimiento, así como un desarrollo basado en el extractivismo. El Buen Vivir, de la constitución ecuatoriana, se encuentra en un momento de construcción. Por un lado rescata la necesidad del factor humano y su realización plena como ser en relación con otros y con la naturaleza y por otro lado, desde una secretaría para el desarrollo, continúa vinculado a los índices económicos del crecimiento y la necesidad de explotar los recursos naturales que permitan invertir en otros rubros para generar un cambio de la matriz productiva.

2.1 Nueva Ruralidad.

El análisis de lo rural, al igual que otras categorías sociales, ha sido objeto de un replanteamiento conceptual, pasando de una visión clásica de carácter fraccionado vinculado a la dualidad campo-ciudad⁷⁴, hacia otra con un matiz integrador en donde lo espacial no está supeditado a fronteras o límites que se han volatilizado sino que constituye un ámbito donde lo uno y lo otro se intersecan dinámicamente.

Se entendió a la ruralidad desde una visión sectorial, ligada por lo general a la agricultura, lo que significó a su vez que en la perspectiva que se tenía de progreso se asocie lo rural con el atraso y ligado al mismo, el consecuente abandono en la

⁷⁴ No son las únicas expresiones dicotómicas. En esa misma línea quedaron establecidas otras fórmulas como: tradicional-moderno, agricultura-industria. (Ventura & Concheiro, 2009)

construcción de políticas públicas. Desde este análisis lo rural se construyó como referenciado o en dependencia hacia la ciudad, quienes fueron las depositarias de las prioridades gubernamentales dejando para el campo los compromisos sobrantes.

Es evidente, sin embargo, que ésta postura tiene un agotamiento ligado a los estereotipos que sacralizó y que no incorpora una serie de manifestaciones que también definen lo rural. Los hilos conductores de esta nueva postura son la heterogeneidad productiva que sobrepasa a la economía primaria, así como <<las nuevas formas de articulación socio-espacial entre los centros urbanos y las áreas rurales>> (Ventura & Concheiro, 2009: 151). Así concebida, la nueva ruralidad refleja el efecto de una transformación en donde las dinámicas económicas se han reformulado desligándose del patrón de comportamiento vinculado a las actividades agrícolas. Nuevas formas productivas han surgido como las actividades de servicio vinculadas a lo residencial, el comercio, la cultura, así como el mantenimiento y cuidado de los espacios públicos. Esta diversificación económica ha venido acompañada de un traslape de fronteras entre lo urbano y lo rural, donde lo segundo se conurbaniza, es decir, se yuxtapone a las espacios de las ciudades volviendo brumosas las fronteras que antes los separaban⁷⁵.

La nueva ruralidad, por tanto, rescata la importancia de este medio y lo catapulta hacia una nueva concepción en donde las exigencias para pensar el bienestar⁷⁶ supongan también el replanteamiento de las antiguas relaciones con la ciudad en procura de un equilibrio que las armonice⁷⁷, así como el emprendimiento de políticas públicas que tomando en cuenta los aspectos señalados procuren una planificación diferente,

⁷⁵ Al respecto, es interesante destacar el término rurbarización como categoría que define el mecanismo a través del cual los espacios rurales se convierten en zonas residenciales habitables por la gente de la ciudad. Un proceso que se ha dado de a poco y sin ausencia de conflictividad. Ver (Delgado, 1999).

⁷⁶ Desarrollo desde los patrones clásicos, buen vivir desde la perspectiva alternativa andina.

⁷⁷ Este equilibrio haría referencia también a la búsqueda de justicia. Las externalidades negativas del progreso de las ciudades han sido costeadas muchas veces por el sector rural y redefinir sus antiguos esquemas ayudaría a emprender una construcción diferente a la establecida. Al respecto Emilio Fernandez manifiesta: <<El espacio rural será subsidiario siempre de la ciudad>> (Fernandez, 2010)

alternativa y multifuncional que incorpore el carácter socio-espacial de la ruralidad al que es inherente un dinamismo y conflictividad particular e interrelacionada con lo urbano⁷⁸. Para ello, la nueva ruralidad, aparte del segmento poblacional, las dinámicas multifuncionales, el territorio, las comunidades involucradas también debe tener en cuenta el carácter institucional-estatal que las articula a través de los espacios de representación y que dentro de un modelo descentralización les entrega competencias para la construcción y administración participativa –que no significa ausencia de conflicto- de sus necesidades y demandas.

2.2 La ruralidad en la administración territorial ecuatoriana.

Las parroquias nacen como expresión de la organización eclesial que sirvió de base territorial para la labor pastoral de la iglesia católica. Uno de los aspectos inherentes a la misma era la delimitación de su territorio, lo que posteriormente fue determinante en la conformación administrativa y territorial de las colonias que dejaron de serlo para convertirse en nacientes Estados:

Como se sabe la parroquia delimitó su jurisdicción. Esa delimitación, hecha por la diócesis, marcó la pauta para la división político territorial de la etapa republicana. De esta manera, la jurisdicción parroquial sentó las bases para la configuración político-administrativo del territorio post-colonial (Suárez, 2005:45).

Ya para 1824, cuando la Gran Colombia empezaba a organizarse política y territorialmente, en su Ley de División Territorial se mencionaba a las parroquias como

⁷⁸ Es decir, que lo socio-espacial ya no queda referido solamente al territorio sino que en su concepción se ubican los actores y las problemáticas donde está inmerso lo político, económico, social, cultural, deportivo, productivo, y los diferentes arenas de conflicto.

jurisdicciones que podían unirse para formar cantones. En el artículo 16 de la mencionada ley se establece que:

Pero las cabeceras de los cantones que deban subsistir, tendrán municipalidad con arreglo a lo que dispone el mismo artículo. En consecuencia deben erigirse, y se erigen en villas las nuevas cabeceras de estos cantones, que en la actualidad solo fueren parroquias y el Poder Ejecutivo, previos los requisitos legales, les libraré el correspondiente título en papel de la primera clase del sello primero. (Ley de División Territorial de la Gran Colombia, 1824:3)

Sin embargo, ya en 1821, la República de Colombia conformada por el Virreinato de Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela reconocían la existencia de las parroquias en el artículo 8 de su constitución: << El territorio de la República será dividido en Departamentos, los Departamentos en Provincias, las Provincias en Cantones, y los Cantones en Parroquias>> (Constitución de la República de Colombia, 1821). En esta misma Constitución se menciona en el título tercero la organización referente a las Asambleas Parroquiales y Electorales, lo que permite tener una idea del camino recorrido como jurisdicción territorial mínima en el último tramo de dominio colonial.

Con la disolución de la Gran Colombia, el Ecuador heredó algunos elementos de la división territorial diseñada previamente. Es por eso que en la Constitución de 1830 se establece en su título VII sobre la Administración Interior que <<el territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias>> y que la administración de las parroquias estará a cargo de <<tenientes>> (Constitución de 1830, 1830). Según Manguashca, a pesar de esta declaración normativa, la institucionalización

del poder en el Ecuador, estuvo marcada por la tensión entre quienes querían un Estado unitario y otro federal, así como uno centralizado y otro descentralizado. En medio de esta disputa, lo que se dio, fue un lento pero sólido avance del Estado en su necesidad de ir penetrando el territorio nacional a través del control administrativo de los estamentos burocráticos⁷⁹. Unas veces con mayor autonomía y otras ligadas a un poder central fuerte⁸⁰ las diferentes instancias de poder establecidas en la constitución de 1830 se fueron consolidando por encima de una visión hegemónica de dominación, a pesar de la escasez de recursos y la fragmentación geográfica (Maignashca, 1994). La formación de parroquias fue parte de esa dinámica que buscaba modernizar –a pesar de la su inevitable continuidad⁸¹- el antiguo régimen colonial, con sus cacicazgos como mediadores entre la corona y los súbditos, por funcionarios –tenientes parroquiales-nombrados, al menos en primera instancia, por el Estado.

El Estado creó nuevos cantones y parroquias, multiplicó funcionarios blanco-mestizos (jefes, tenientes políticos, concejos municipales, jueces cantonales en cada nueva unidad administrativa). Desapareciendo todos los cargos que habían sido mediadores de lo público frente a las poblaciones indígenas entre ellos, los protectores de indios, cura párroco, corregidores, etc. (Naranjo, 2010:26-27)

⁷⁹ No solo para ejercer una soberanía de carácter territorial sino también para promover la extracción tributaria para la que se necesitaba crear espacios de acomodados étnicos y culturales (Naranjo, 2010)

⁸⁰ Maignashca hace hincapié en esta disputa, por ejemplo, a través del análisis de la constitución de 1861 a la que califica de descentralizadora y en la que con respecto a la designación de las autoridades cantonales y parroquiales tenía que darse, sin participación alguna del ejecutivo, <<a través del sufragio popular secreto y directo>>. Contra esta propuesta se levantó la constitución garciana de 1869, poderosamente centralista y en la que, a diferencia de lo anteriormente expuesto, se reservó para el ejecutivo el derecho de <<elegir libremente a los gobernadores, los jefes políticos y los tenientes parroquiales>> (Maignashca, 1994: 368-369)

⁸¹ Esto se evidenció por ejemplo en los permanentes conflictos de jurisdicción, muchas veces resuelto por alguna autoridad de orden superior, que había entre el antiguo cacique y el teniente parroquial, quien tenía la función de resolver casos legales menores y liderar la actividad parroquial, (Naranjo, 2010)

Ya durante la segunda mitad del siglo XVIII, las parroquias rurales se fueron multiplicando en medio de una explosión demográfica que se desarrolló en la costa ecuatoriana alrededor, sobre todo, de los grandes cultivos de cacao que sirvieron de polo de atracción en la cuenca del río Guayas. Así lo manifiesta Deler en su análisis sobre la composición del espacio regional ecuatoriano: <<Entre las manifestaciones espaciales del fenómeno del “despegue” demográfico de la costa, la multiplicación de las parroquias rurales fue uno de los indicadores de la colonización económica de un espacio regional por mucho tiempo subpoblado>> (Deler, 1994:298) .

A pesar de este crecimiento sostenido, en 1878 la nueva ley de régimen municipal dictaminó la eliminación de las <<municipalidades parroquiales>>, basándose en las limitaciones económicas que se tenían para poder atender a esta instancia de gobierno y así se mantuvieron –extintas- hasta que la constitución de 1945 les devolvió su existencia institucional. Así visto, es innegable que las parroquias rurales han tenido una existencia irregular que les ha permitido construirse hasta la actualidad con una serie de limitaciones, hecho que contrasta con la solidez y recorrido de otras instancias subnacionales. A continuación se expone una breve biografía institucional de las parroquias rurales:

Fecha/Año	Normativa	Explicación
23 de Junio 1824	Ley de División Territorial de la Gran Colombia ⁸²	Se reconoce la existencia de las parroquias
23 de Septiembre 1830	Constitución del Ecuador ⁸³	Ecuador se separa de la Gran Colombia y reconoce en su administración territorial la existencia de parroquias. Artículo 53
11 de Junio 1861	Constitución de la República ⁸⁴	La convención nacional dicta una nueva constitución en la que establece que existirán municipalidades provinciales, municipales y parroquiales con un amplio poder autonómico. Un teniente parroquial debería ser nombrado por sufragio directo y secreto Artículo 95 y 96.
9 de Junio 1869	Constitución ⁸⁵	Constitución que le da al Ejecutivo atribuciones para nombrar a los tenientes parroquiales. Se quita la autonomía y se fortalece el centralismo.
1878	Convención Nacional	Se consagra la eliminación de las municipalidades parroquiales

⁸² [http://es.wikisource.org/wiki/Ley_del_25_de_junio_de_1824_\(Gran_Colombia\)](http://es.wikisource.org/wiki/Ley_del_25_de_junio_de_1824_(Gran_Colombia))

⁸³ <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1830.pdf>

⁸⁴ <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1861.pdf>

⁸⁵ <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/24%201869.pdf>

Fecha/Año	Normativa	Explicación
1945	Constitución ⁸⁶	Se incorpora a la vida parroquial la existencia de los consejos parroquiales con capacidad para ejecutar obras, administrar rentas y emitir resoluciones. Artículos: 106-109
1967	Constitución ⁸⁷	Ratifica a la parroquia como régimen seccional con teniente político en directa relación con el ejecutivo y la junta parroquial elegida con voto popular y de la cual se podrá nombrar un presidente. Artículos: 237,238 y 243
1971	Ley de Régimen Municipal ⁸⁸	Juntas Parroquiales en las parroquias urbanas y rurales como <<auxiliares>> del Gobierno y Administración Municipales.
1998	Constitución ⁸⁹	La Junta Parroquial es declarada como Gobierno Seccional Autónomo y participa de las rentas del Estado a través de su presupuesto. Sus miembros serán elegidos por votación popular. Arts. 228, 231, 235
2001	Ley Orgánica de Juntas Parroquiales ⁹⁰	Coordinación con otras entidades seccionales. Prioridad orientada al Plan de Desarrollo Parroquial
2008	Constitución ⁹¹	Las circunscripciones territoriales serán ahora Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales. Las competencias de carácter exclusiva están establecidas en la Constitución.

⁸⁶ (Registro Oficial N338, 6 de Marzo 1945)

⁸⁷ (Registro Oficial N133, 25 de Mayo 1967)

⁸⁸ (Registro Oficial N371, 15 de Octubre 1971)

⁸⁹ (Registro Oficial N278, 18 Marzo 1998)

⁹⁰ (Registro Oficial N193, 20 Octubre 2000)

⁹¹ (Registro Oficial N449, 20 Octubre 2008)

Fecha/Año	Normativa	Explicación
2010	COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización)	Se explicitan en detalle las diferentes competencias exclusivas que obligatoriamente tienen que desarrollar los gobiernos parroquiales.

Tabla 1: Detalle de leyes que hacen referencia a las parroquias Elaboración propia

2.3 Las parroquias rurales en la Constitución de Montecristi y el COOTAD.

Es innegable el hecho de que las parroquias rurales se constituyeron en el Ecuador en un eslabón invisibilizado. Sea, como ya se dijo, por su condición de periferia con respecto a lo urbano o por la consolidación que fueron asumiendo otras instancias sub-nacionales como el municipio o las prefecturas, la realidad histórica apunta a que fueron las parroquias rurales una circunscripción territorial cuyo importancia careció de relevancia en el diseño institucional del Estado ecuatoriano⁹². Abandonadas en una especie de limbo que las reconocía normativamente y a la vez las incapacitaba para afrontar sus propios desafíos de construcción de lo público, pasaron la mayor parte del período republicano en una deriva existencial.

⁹² Según Zambrano no se trata solamente de una priorización a otras categorías de gobierno, sino que el abandono institucional del que fueron objeto por su condición de ruralidad hizo que ese vacío fuera ocupado por instancias de asistencia de carácter internacional: organizaciones no gubernamentales. (Zambrano, 2009)

Sin embargo, existe un punto de inflexión que las catapulta a otra etapa, al menos de carácter normativo: la irrupción del movimiento indígena⁹³. Efectivamente, en 1990 aparece en la escena política un actor anteriormente relegado a levantamientos aislados e incursiona para exigir un espacio en el tablero de ajedrez de la lucha por el poder. Si bien este hecho puede tener un significante de carácter étnico, no cabe duda de que su aparición ayudó a visibilizar todo lo que fue postergado, relegado y a su vez condenado a la periferia. Es decir, este fenómeno político de los noventa terminó por ser un catalizador de demandas que se fueron incorporando a las voces del indigenismo organizado y cuya capacidad de articulación penetró fuertemente los estratos territoriales que por su condición periférica fueron institucionalmente apartados: caseríos, comunas y por supuesto parroquias.

La activa participación del movimiento indígena en la década de los noventa les llevó a actuar en el derrocamiento de gobiernos en funciones y a promover la conformación de una Asamblea Constituyente donde las parroquias rurales lograron posicionar parte de sus iniciativas. Es así como en la Constitución de 1998 las parroquias rurales a través de sus juntas parroquiales son reconocidas como gobiernos seccionales autónomos al igual que el municipio y las prefecturas aunque en el mismo artículo (228) se establece que la <<plena autonomía>> solo será ejercida por los municipios y las prefecturas, es decir, una especie de suma y resta aritmética que en el campo de la gestión pública continuaba dejando a las parroquias en el limbo, a pesar de que se reconocía la manifestación de la voluntad popular a través de elecciones para el nombramiento de los vocales de la junta parroquial. Aún así, estas localidades ya participaban de las rentas del Estado y quedaban a la espera de una ley (la ley de juntas parroquiales) para poder establecer el alcance mismo de su trabajo, en medio de una visión descentralizadora vinculada a la

⁹³ Otras causas explicativas está relacionadas con el proceso de globalización. Ya se explicó anteriormente cómo el contexto internacional influye en lo local.

moda discursiva del momento y que terminó por hacer depender la entrega de competencias a la voluntad de los gobiernos subnacionales.

Como ya se vió, las arquitecturas descentralizadoras están a la orden del día en el momento de la aparición de crisis políticas. Los desajustes en el control de la hegemonía del poder terminaron en una nueva Constitución –la Constitución de Montecristi- en el año 2008. El momento fue aprovechado para reformular la visión descentralizadora conocida como de <<competencias a la carta>> y dejar establecido con el carácter de constitucional las competencias exclusivas de los que ahora serían conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S). Para ese momento las parroquias rurales ya contaban con el aval anterior, que aunque de naturaleza difusa en el plano de su autonomía y responsabilidades, continuó representando una conquista de carácter simbólico que les ayudó a posicionarse nuevamente en el nuevo modelo administrativo y territorial del Estado. De esta manera, con competencias obligatoriamente consagradas, con autonomía política, administrativa, financiera y con un abanico de responsabilidades establecidos en el COOTAD, las parroquias rurales se enfrentaron una vez más al desafío de su existencia y a los mecanismos que hicieran posible la misma de una manera protagónica dentro de una descentralización que busca democratizar el poder y acercarlo a la ciudadanía.

Por supuesto que las normativas existentes pueden reconocer muchos avances, sin embargo, la realidad puede evidenciar desajustes que compensar. El objetivo del presente estudio es justamente indagar sobre esta realidad. Si bien el conjunto de leyes existente pareciera rescatar y reconocer a las parroquias rurales su justa importancia en la construcción del Estado a través de su intervención en jurisdicciones territoriales periféricas, es necesario contrastar si éstas tienen o cuentan con la capacidad

institucional para poder hacer frente al legado que la nueva Constitución les ha encargado.

A continuación se expone un resumen comparativo del tratamiento que han tenido las parroquias rurales en las dos últimas constituciones y en sus cuerpos de leyes correspondientes.

CONSTITUCIÓN 1998	CONSTITUCIÓN 2008
Las parroquias son Gobiernos Seccionales Autónomos. Artículo 228	Las parroquias son Gobiernos Autónomos Descentralizados. Artículo 238
Se las excluye de la facultad de autonomía plena. Participan de las rentas del Estado. Arts 228, 231.	Cuentan con autonomía política, administrativa y financiera. Artículo 238 Tienen facultad reglamentaria
Competencias no establecidas. Su ejercicio obligatorio queda a solicitud de la parroquia y depende de su capacidad operativa para llevarla a cabo. Artículo 226	Competencias exclusivas, obligatorias y progresivas claramente expuestas. Artículo 267.
Se tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular. Artículo 235	Se tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular. Artículo 255
Sus atribuciones estarán establecidas en la ley. Artículo 235	La planificación es el eje del ordenamiento territorial en la parroquia. Artículo 241

Tabla 2: Cuadro comparativo de las constituciones de 1998 y 2008 en lo que respecta a parroquias rurales. Elaboración propia.

Como se puede constatar en el cuadro expuesto y en los textos constitucionales referidos, la Constitución de Montecristi establece un conjunto de competencias exclusivas y obligatorias claramente delineadas a diferencia de la anterior que deja la propuesta descentralizadora orientada a las competencias a voluntad de los gobiernos sub-nacionales. En cierto sentido, entre ambas propuestas existe la coincidencia sobre la interpretación del ejercicio de autonomía con respecto a los gobiernos parroquiales.

En la constitución de 1998 se las excluye del ejercicio de autonomía plena y en la constitución del 2008, al respecto, se afirma que en lo normativo solo tienen capacidad reglamentaria.

Las competencias exclusivas señaladas en la constitución para las parroquias son:

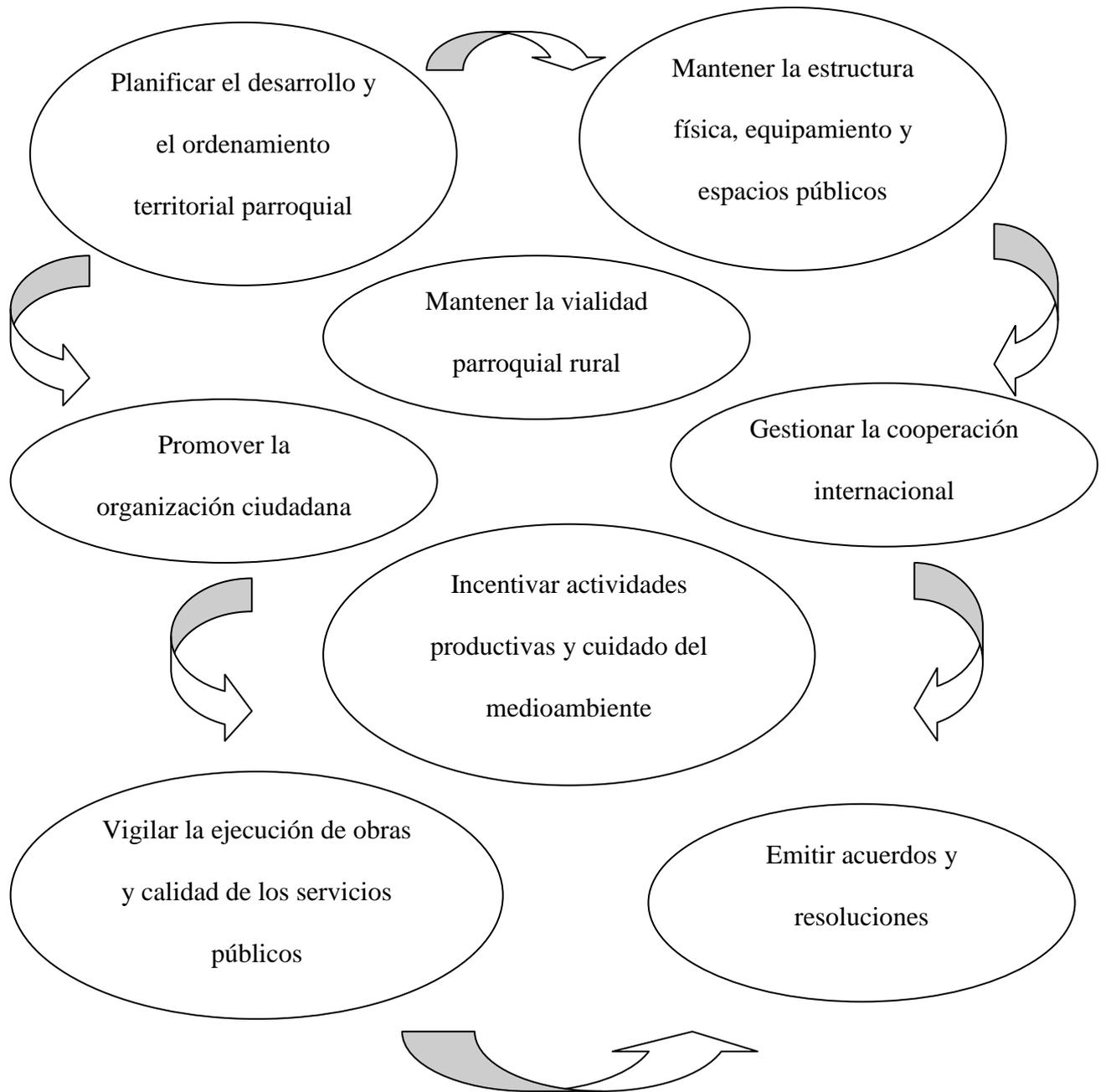


Ilustración 1: Esquema gráfico de competencias parroquiales. Elaboración propia

En lo que respecta a las leyes complementarias, se tiene a la ley de Juntas Parroquiales y al COOTAD. La estructura comparativa quedaría de la siguiente manera:

Ley Orgánica de Juntas Parroquiales 2001⁹⁴	COOTAD 2010⁹⁵
Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de recursos Art. 4	Existe garantía de autonomía. Ningún funcionario podrá retrasar o no asignar los recursos que por ley corresponden al GAD parroquial Art. 6 Modalidades de Gestión para las parroquias: directa, por contrato o gestión compartida. Art. 275
Tareas de coordinación Art. 4	Articulación interinstitucional establecida en el libro sobre descentralización y competencias.
Formulación anual del Plan de Desarrollo Parroquial. Coordinación Arts 4, 21 y 22	Elaboración del plan parroquial rural de desarrollo, ordenamiento territorial y políticas públicas Art. 64 Criterios conceptuales de planificación Art. 295-301 Articular a los actores de la economía popular y solidaria.
Promover organización comunitaria Art 4	Funciones centradas en: lo normativo, administrativo y de participación y control social. Art. 29
Competencias: Verificar la calidad de las obras realizadas por entidades	Competencias exclusivas: claramente establecidas de acuerdo a la constitución.

⁹⁴ (Registro Oficial N193, 27 Octubre 2000)

⁹⁵ (Registro Oficial N303, 19 Octubre 2010)

gubernamentales Art. 5	Art 65. Un título de la ley completo para describir el mecanismo de transferencia de competencias y de fortalecimiento institucional para el ejercicio de las mismas. Título V.
Rendición de cuentas Art. 6	Rendición de cuentas Art. 266 Criterios de Participación ciudadana: ordena un sistema de participación ciudadana establecido mediante acto normativo del GAD. Art. 302-312
Recursos económicos: Impuestos municipales, provinciales o tasas por servicios, asignaciones del Estado, donaciones y autogestión. Además al Fondo de desarrollo parroquial por provincia. Arts. 23, 24 y 25	Ingresos propios y rentas del Estado con principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial Art. 163 Para las parroquias se tendrán ingresos propios (administración de infraestructura comunitaria) e ingresos delegados por otros niveles de gobierno Art. 172,187 Se entregará a las parroquias el 6% del porcentaje correspondiente a ingresos permanentes y no permanentes del Estado y se distribuirá con criterios de densidad poblacional, NBI, cumplimiento de metas del PNBV y del plan de desarrollo parroquial. Las parroquias podrán acceder a endeudamiento a través del Banco del Estado Art. 192

<p>La junta parroquial funcionará en la casa comunal de la parroquia en el lugar que se acondicione con la ayuda del municipio y la prefectura. Disposición transitoria primera.</p>	<p>Los bienes inmuebles pertenecientes a otras instituciones del Estado y donde estén funcionando los gobiernos parroquiales serán parte del patrimonio de éstos. Disposición general quinta.</p>
<p>La Junta Parroquial emite resoluciones y acuerdos. Disposición transitoria cuarta.</p>	<p>Facultad normativa de los gobiernos parroquiales: Normas reglamentarias de carácter administrativo, acuerdos y resoluciones. No se podrá contravenir la normatividad desarrollada por municipios y prefecturas. Art. 8⁹⁶</p>

Tabla 3: Cuadro comparativo de ley de juntas parroquiales y el COOTAD. Elaboración propia

Entre las consideraciones más importantes que tiene el COOTAD se puede establecer su carácter integrador. Antes se tenían leyes para el funcionamiento de las prefecturas, alcaldías o parroquias, mientras que con el actual marco legal se cuenta con un conjunto acoplado de normativas referentes a todos los niveles de gobierno lo que le da al proceso descentralizador un cuerpo estructurado con visión de conjunto y no fraccionado. De igual manera, resalta la conformación del Consejo Nacional de Competencias, desde donde se construye la política de asignación de competencias de manera ordenada, con recursos y el establecimiento de modelos de gestión para la ejecución de las mismas. La asignación de los recursos correspondientes a los GAD'S incorporando para su cálculo criterios como los de necesidades básicas insatisfechas (NBI) o la consecución de metas establecidas en los planes de desarrollo, le dan a este

⁹⁶ Aunque el Artículo 8 del COOTAD establece que la capacidad normativa de los gobiernos parroquiales se dirige a emitir acuerdos y resoluciones, así como reglamentos de carácter administrativo existen posiciones como las de Lenin Almeida que establecen que los reglamentos tienen la misma naturaleza que la ordenanza y que por lo tanto, a través de un reglamento se pudiesen crear tasas por servicio y uso de infraestructura, una de las posibilidades de ingresos con las que cuenta la junta parroquial rural (Almeida, 2011)

cuerpo legal mayor objetividad y menos discrecionalidad para construir la equidad territorial señalada en el mismo como elemento axiológico de su formulación.

A pesar de ello, muchos detalles en el ejercicio de lo público en lo que respecta a los gobiernos sub-nacionales o la transferencia de competencias han encontrado dificultades o han sido pasado por alto en el momento de su ejecución⁹⁷, lo que ha motivado la búsqueda de correcciones al mismo, sin que esto desdiga de los beneficios que ha entregado para la construcción de una gestión pública descentralizada.

2.4 Sistema de Planificación Participativa.

Sus especificaciones están dadas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁹⁸ (COPPYFP), el mismo que desglosa en detalle el mandato constitucional expuesto en los artículos 279 y 280 y que hacen referencia a la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Su objetivo es darle a la planificación del desarrollo un encadenamiento estructural ligando lo nacional a través del Consejo Nacional de Planificación con la visión estratégica sub-nacional expresada a través de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados incorporando a sus respectivos sistemas de participación⁹⁹. Aquí un esquema de lo que establece el Código en mención.

⁹⁷ Virgilio Hernandez, asambleísta quien lideró la formulación del COOTAD, expresó que algunas falencias han estado relacionadas, entre otras, con la identificación en la ley de un órgano rector que a nivel nacional supervise ciertas acciones locales como la certificación de un número mínimo de habitantes (10000) para la conformación de las parroquias. Ver www.ecuadorinmediato.com Entrevista 19-03-2013

⁹⁸ (Registro Oficial N306, 22 de Octubre 2010)

⁹⁹ Artículo 266 del COOTAD que establece que los GAD'S establecerán mediante actos normativos sus respectivos sistemas de participación.

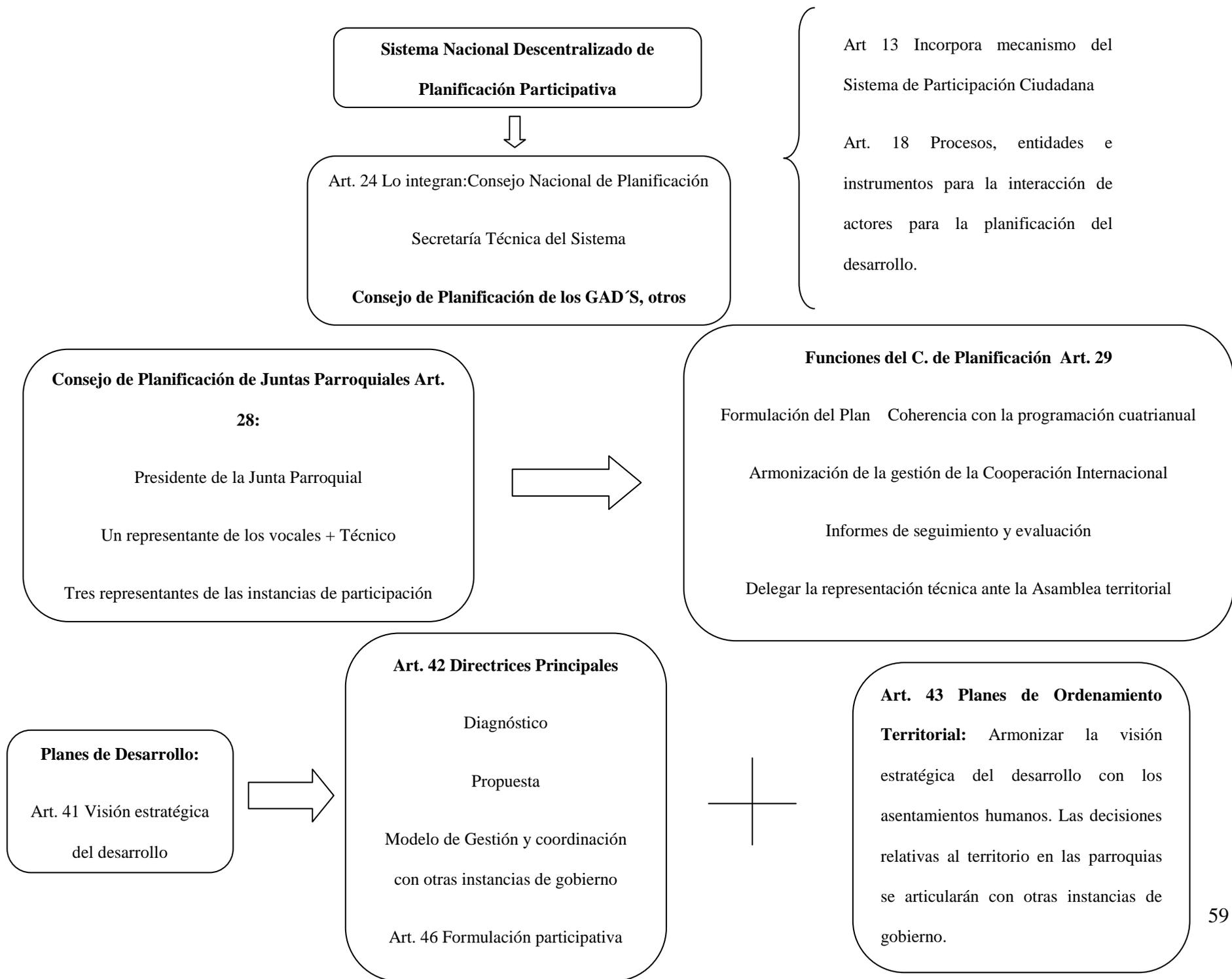


Ilustración 2: Esquema descriptivo del Sistema Nacional de Planificación Participativa. Elaboración propia

Como se puede notar en el esquema, dicho código establece los mecanismos, actores y procesos de la planificación a nivel nacional enlazándola de manera integradora con los procesos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. Llama la atención sin embargo que, tanto el COOTAD como éste código hacen referencia a la necesidad de que la planificación sub-nacional sea coordinada con los diferentes niveles de gobierno y en ambos se haga referencia a la <<ley>> como el cuerpo normativo donde se señalan los mecanismos de coordinación, de vital importancia a la hora de construir la planificación del desarrollo sin que la articulación signifique imposiciones de gobiernos con mayor poder o capacidad de gestión. El Art. 45 del Código Orgánico de Planificación Participativa (COPPPF) señala que:

Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central (Art. 45, COPPPF)

Mientras que el artículo 299 del COOTAD establece que:

El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerán las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo (Art. 299, COOTAD)

Es evidente que ambos cuerpos legales señalan a <<la ley>> como mecanismo de articulación interinstitucional para la planificación del desarrollo, elemento sin duda relevante a la hora de definir este tipo de relaciones que en muchas ocasiones caminan sobre terrenos difusos y con diferentes tipos de intereses o relaciones de poder que socavan el espíritu concurrente de la planificación o del ejercicio de otras competencias. ¿Es <<la ley>> la expresión desde la cual se autorreferencian tanto el Código de Planificación, como el COOTAD, o se trata de delegar como dice el artículo 299 la

articulación a las disposiciones normativas que establezcan los gobiernos autónomos descentralizados?. He aquí un tema de análisis institucional, que como se verá es un eje transversal de todo el proceso descentralizador y de las capacidades institucionales de los gobiernos sub-nacionales. Su importancia es significativa y será parte del análisis que se expone en los dos últimos capítulos.

Capítulo 3. Orientaciones Metodológicas de la Investigación.

En el ejercicio de las competencias asignadas confluyen una serie de elementos que se integran y se relacionan interdependientemente. Esa estructura sistémica es la que permite, en conjunto, la gestión de las competencias y la producción de bienes y servicios parroquiales y que como ya se explicó se la conoce como *capacidad institucional*¹⁰⁰. En ese conjunto coexisten elementos que se interrelacionan y son los que permiten entender el funcionamiento de la misma. Como se ya se vio son: el talento humano, la estructura organizativa, las relaciones intergubernamentales y el nivel de gestión participativa¹⁰¹. Es a través del funcionamiento holístico de estos niveles, que es posible desarrollar, entre otros procesos, la planificación participativa del desarrollo.

En base a lo expuesto, se pudiese decir que, la capacidad institucional como categoría analítica, permitiría analizar no solamente la fortaleza-debilidad del gobierno parroquial para llegar a convenios de cooperación con otros gobiernos, sino también de diseñar una planificación participativa¹⁰² que si bien se articula con otras instancias, es pensada desde la parroquia. Partiendo de este punto de vista y partiendo de la preocupación inicial¹⁰³, sería importante indagar no solo el nivel de participación con el que se legitimó la planificación parroquial en el contexto de una arquitectura del

¹⁰⁰ Siguiendo a Rosas, capacidad institucional compuesta de dos componentes: capacidad organizacional y capacidad de involucramiento externo. En dicho enfoque se puede incluir a la estructura de planificación, así como las diputadas en la arena política que son también de carácter partidista. Ver (Rosas, 2008)

¹⁰¹ Existen muchas visiones de capacidad institucional. Una de ellas fue la que avaló el CONGOPE: Consorcio de Gobiernos Provinciales Autónomos del Ecuador. (Lopez, 2010)

¹⁰² Que es exigida por el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

¹⁰³ En la introducción se explicó una de las preocupaciones que dio origen a la investigación: la formulación de planes de desarrollo parroquiales, en la provincia de Pichincha, con apoyo de la prefectura y cuyos contenidos –en no pocos casos– no reflejaba la realidad parroquial. Un técnico de SENPLADES afirma: <<Se encontraron bastantes inconsistencias. Porque se encontraron un mismo PDOT para varias parroquias. Solo se cambiaba el nombre. Y ésta planificación no se ajustaba a la realidad que está viviendo el territorio.>> Ver Anexo 6-C Entrevista ETETSENPLADES.

desarrollo tradicionalmente operada y gestionada desde <<arriba>>¹⁰⁴, sino también el grado de articulación intergubernamental expresado a través acuerdos y cumplimiento de los mismos, llevados en cabo entre los distintos gobiernos involucrados. En suma, la problemática está relacionada a indagar, en este contexto, hasta que punto y en qué medida los gobiernos parroquiales pudieron incidir en la planificación de su desarrollo.

La pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cómo influye la capacidad institucional del gobierno parroquial en la planificación del desarrollo parroquial?

Para responderla el planteamiento metodológico parte de un requerimiento comparativo cuya fortaleza está asentada en una orientación cualitativa, reconociendo que la riqueza de un estudio de esta naturaleza, entre dos gobiernos parroquiales, puede dar mayores luces sobre esta interesante problemática. En segundo lugar, como se ha mencionado anteriormente, se desglosa la capacidad institucional de dichos gobiernos en diferentes sub-variables para cuyo estudio se ha requerido de técnicas como: análisis documental, así como entrevistas estructuradas. Las entrevistas con los actores involucrados son, sin duda, una técnica de mucha importancia al tratar de reconstruir todo el proceso de planificación que se llevó a cabo y los mecanismos de articulación que se ejecutaron entre los diferentes niveles de gobierno. Actores como los presidentes de los gobiernos parroquiales, vocales de las juntas parroquiales, líderes barriales, miembros de los consejos de planificación de las juntas parroquiales, miembros de los equipos de planificación de la prefectura, representante de fortalecimiento institucional del consejo nacional de competencias, técnicos de planificación de SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), son elementos claves para conocer tanto las

¹⁰⁴ Como se vió en el capítulo anterior los gobiernos parroquiales (antes llamadas juntas) tienen un recorrido que ha tenido una evolución zigzageante, si se quiere, no estable y que se consolidó después de posicionarse como actores con incidencia nacional en diferentes coyunturas políticas. No pasa así con los gobiernos municipales y provinciales quienes cuentan con una capacidad instalada con la que se lleva trabajando en forma permanente durante muchos años.

fortalezas institucionales del GAD parroquial, así como el camino seguido para la construcción de la planificación del desarrollo. La observación no participante dentro de reuniones de trabajo, informes, convocatorias e inclusive marchas organizadas por los gobiernos parroquiales u otros actores para hacer pedidos o exigir el cumplimiento de compromisos adquiridos revelan detalles importantes que a menudo pasan desapercibidos pero que son reveladores en sus intersticios, permitiendo identificar sutiles manejos de poder u otros comportamientos determinantes en el manejo y organización de la cosa pública. Todos estos elementos unidos, probablemente, a la visión que de sí mismos tengan los gobiernos parroquiales involucrados constituirán insumos de campo que fortalecerán el estudio de la presente investigación.

Ya en términos más específicos, la necesidad de medir las capacidades institucionales, así como la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial hizo que se identificaran tanto para el primero como para el segundo una serie de variables e indicadores que permitirían medir su estado con las herramientas cualitativas explicadas. A continuación se exponen las tablas con el resumen de dichos instrumentos.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Talento Humano	Conjunto de habilidades y destrezas para prestar un servicio a la comunidad desde la administración pública con calidad, eficacia y eficiencia
Estructura Organizativa	Comprende el modelo de gestión utilizado para el funcionamiento del Gobierno parroquial en el que coexisten tanto los mecanismos administrativos

	como financieros.
Relaciones Intergubernamentales	Abarca las conexiones creadas entre los distintos niveles de gobierno. En este como en los otros componentes toma especial importancia el nivel institucional que son los acuerdos formales e informales que existen para el relacionamiento intergubernamental tanto vertical como horizontal
Nivel participativo	Describe el nivel de vinculación y de construcción del tejido social para generar acción participativa en los ciudadanos, así como su destreza en el manejo y solución de diferentes arenas de conflicto.

Tabla 4: Descripción de los componentes de capacidades institucionales

En la Tabla 4 se exponen los principales componentes de capacidades institucionales y la descripción de los mismos. Todos los componentes de la tabla anterior, a criterio del investigador, tienen la misma importancia, es por esa razón que a cada uno de ellos se les asignó una ponderación del 25%.

A continuación se presenta la Tabla 5 en la que se asocia los componentes de capacidad institucional referentes al talento humano y gestión organizacional con sus variables e indicadores.

COMPONENTE	VARIABLE	INDICADOR	
Talento Humano	Selección de Personal	Nivel de Instrucción afín al cargo	
		Relación Laboral	
		Experiencia	
		Manual de Puestos	
	Capacitación	Plan anual de formación y capacitación	
		Capacitación en el último año	
		Detección de necesidades de capacitación	
	Evaluación	Resolución administrativa sobre procedimiento de evaluación	
		Periodicidad de la evaluación	
		Formatos de evaluación al personal	
	Compromiso	Motivación	
	Gestión Organizacional	Gestión Administrativa	Manual de Procedimientos
			Modelo de Gestión
Comunicación Interna			
Horarios de trabajo vocales			
Infraestructura física			
Comisiones de Trabajo			
Ejercicio ejecutivo			
Bienes Inventariados			
Gestión Financiera		Elaboración Técnica del Presupuesto	
		Administración del Gasto Corriente	
		Financiamiento del Gasto Corriente	
		Ingresos	
		Ejecución del Gasto de Inversión	
		Procesos con el Portal de Compras Públicas	
Tecnologías de la Información		Aplicaciones informáticas para la gestión	
		Suficiencia de hardware	
		Acceso a Internet	
		Web Institucional	

Tabla 5: Variables e Indicadores para los componentes de Talento Humano y Gestión Organizacional

En la Tabla 6 se exponen los componentes restantes: relaciones intergubernamentales y gestión de la participación con sus respectivas variables e indicadores.

COMPONENTE	VARIABLE	INDICADOR
Relaciones Intergubernamentales	Relacionamiento Multinivel	Intensidad de la relación vertical multinivel
		Formalidad en la relación vertical multinivel
	Relacionamiento Horizontal	Intensidad de la relación horizontal
		Formalidad de la relación horizontal
	Relacionamiento Sectorial	Intensidad de la relación sectorial
		Formalidad de la relación sectorial
	Calidad en el relacionamiento	Obtención de nuevas competencias
		Claridad en el proceso de relacionamiento
		Normativas para las relaciones intergubernamentales
		Informalidad en las relaciones intergubernamentales
		Autonomía en el manejo de las relaciones
	Participación	Gestión de la Participación
Reuniones con las unidades básicas de participación		
Normativa del sistema de gestión participativa		
Aplicación de la silla vacía		
Construcción de presupuesto participativo		
Acuerdos y resoluciones de la ciudadanía		
Otras alternativas de participación		
Información a la ciudadanía		
Control Social		Informe de rendición de cuentas participativo
		Existencia de veedurías ciudadanas

Tabla 6: Componentes de capacidad institucional de relaciones intergubernamentales y participación con sus variables e indicadores

Finalmente en la Tabla 7 se exponen los principales elementos a ser medidos en el contexto del proceso de planificación.

VARIABLE	INDICADOR
PLANIFICACIÓN	Conformación del Consejo de Planificación parroquial
	Intervención del Consejo de Planificación en el desarrollo del PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial) ¹⁰⁵
	Intervención del consejo de planificación en priorización de obras
	Existencia de directrices y normativas para la planificación local
	Coordinación con municipio para el desarrollo del PDOT
	Coordinación con la prefectura para el desarrollo del PDOT
	Coordinación con municipio para la priorización de obras
	Coordinación con la prefectura para la priorización de obras
	Aprobación del PDOT por el legislativo parroquial
	Elaboración participativo del diagnóstico, propuesta y modelo de gestión
	Intervención de otras instancias en el desarrollo del PDOT
	Correspondencia

Tabla 7: Indicadores relacionados con la variable de planificación

Existen algunas metodologías orientadas a la medición de capacidades institucionales. Grandinetti (Grandinetti, 2014), Ghirardi (Ghirardi, 2012), así como el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y el Consejo Nacional de Competencias (CNC) (Pérez & Baéz, 2014) han realizado considerables esfuerzos para tener instrumentos que permitan acercarse con mayor precisión a la realidad de dichos componentes. Sin embargo, las metodologías referidas y últimamente el diseño hecho

¹⁰⁵ Del artículo 41 al artículo 51 del Código Orgánico de Planificación Participativa y Finanzas Públicas se explican los detalles referentes a los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Al respecto al artículo 41 establece que : <<Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización>> (Registro Oficial N306, 2010)

por el Banco del Estado (BEDE) (Banco del Estado, 2009) tienen una orientación que hace énfasis en gobiernos municipales y provinciales. El esfuerzo de la presente propuesta consiste en retomar algunos elementos de los aportes citados que son comunes a la medición de distintos niveles de gobierno, e incorporar otros que, a criterio del autor, permiten realizar un mejor acercamiento a la realidad de los gobiernos parroquiales. La multiplicidad de factores que intervienen en la construcción de capacidades institucionales exige que una metodología de medición no se convierta en una camisa de fuerza, sino que por el contrario se constituya en un instrumento creativo capaz de permitir un análisis que se adapte a las realidades propias del nivel de gobierno a ser estudiado.

En el siguiente capítulo se puede profundizar en mayor detalle la aplicación de la metodología señalada.

Capítulo 4. Estudio comparativo de los GAD'S parroquiales de Cumbayá y Nayón: Capacidades institucionales y Planificación del Desarrollo.

4.1 Cumbayá y Nayón: Descripción general de las parroquias

4.1.1 La Parroquia de Nayón.

El origen de Nayón está relacionado en un primer momento con ayllus o parcialidades pertenecientes a señoríos étnicos vinculados a importantes asentamientos de lo que fue el pueblo Quito-Cara¹⁰⁶. Posteriormente su evolución estuvo influenciada por la conquista Inca que consolidó el Tahuantinsuyo, y en donde se puede encontrar explicaciones al origen de su nombre *nayún* que significa <<airearse>> en araucano, lo que representaría una importante influencia de las migraciones sureñas hacia latitudes equinocciales. Un tercer momento de su historia está marcado por el colonialismo español, en donde su posición geográfica de asentamiento satélite –como otros lugares anexos al naciente centro urbano de Quito- le permitió consolidarse como un lugar de abastecimiento de la ciudad en diferentes tipos de necesidades: agrícola, comercial y proveedora de mano de obra indígena para transportar agua, realizar el aseo o prender los mecheros de cebo para iluminar las manzanas del trazado urbano conquistador.¹⁰⁷

Ya en la república, mientras muchos de sus habitantes fortalecían sus nexos comerciales con poblaciones cercanas, Nayón fue constituida en parroquial rural de Quito a través de la respectiva ordenanza municipal publicada en el registro oficial No 74 del 27 de

¹⁰⁶ Aunque el hallazgo en este sector de <<puntas de proyectil fabricadas con obsidiana y basalto en asociación con cuchillas, navajas y raspadores>> revela la existencia grupos nómicos dedicados a cacería y recolección de plantas por ciertos períodos de tiempo. Algunos autores sitúan a este grupo como parte de la <<fase precerámica El Inga entre los 7 y 12000 AC>> (Rebolledo, 1992:51)

¹⁰⁷ Es posible que el ascenso hacia la meseta de Quito por parte de los Caras se haya dado desde diferentes puntos. Uno de ellos pudo haber sido por la loma de Guanguiltagua, lo que incidió en que algunos grupos se asentaran en lo que actualmente es Nayón y Zámiza. Desde entonces hasta la actualidad Nayón siempre estuvo vinculada a la producción agrícola y relaciones comerciales ligadas al desarrollo de Quito (Memoria Colectiva de Nayón, 2011).

Diciembre de 1935. En la misma se establecen sus límites geográficos que continúan hasta la actualidad: al Norte con la parroquia de Zámbriza, de la que formaba parte originariamente y al sur con las parroquias de Cumbayá y Guápulo. De ambos puntos se encuentra separado por profundas quebradas. Hacia el Oeste se encuentran las colinas que lo separan del Barrio El Batán de Quito y hacia el Este el terreno se inclina hasta terminar en el río San Pedro. Está asentado en un área de 15,66 km² aproximadamente, en las estribaciones occidentales del valle interandino de Tumbaco, por lo que su apelativo de <<jardín de Quito>> -por la abundancia de viveros comerciales con plantas ornamentales- se complementa en forma ideal con la extraordinaria vista que se tiene desde su localización.

Tiene los siguientes barrios: Inchapicho, El Valle, San Vicente, Tanda, Miravalle y el centro poblado propiamente dicho.

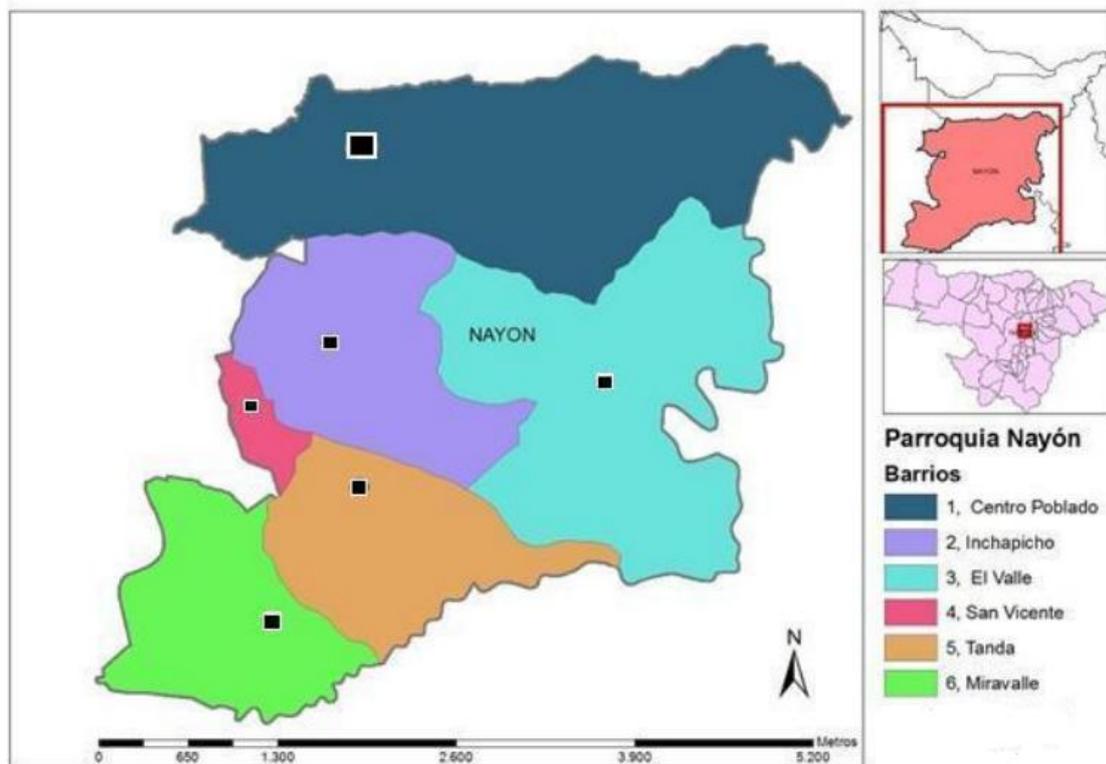


Figura 1: Mapa de Nayón - Barrios. Elaboración Henry Valdiviezo PDOT Nayón 2012

4.1.2 La Parroquia de Cumbayá.

Juan de Velasco (Velasco J. , 1789) menciona a Cumbayá en el año 1789. En su historia sobre el Reino de Quito la señala como una de las cuarenta provincias que formaban parte de la antigua nación de los Quitus¹⁰⁸.

Una vez más, al igual que en Nayón¹⁰⁹, se reconoce la posibilidad de que existiendo una diversidad de subsistemas geográficos bajo la influencia de los Quitus, Cumbayá haya sido parte de este señorío que diversificó su especialización agrícola gracias al aprovechamiento de sus particulares condiciones bio-climáticas. A ello se debe agregar también que en su territorio probablemente se asentaron habitantes venidos desde el Oriente pertenecientes a la cultura Cónsaga¹¹⁰ (Murillo, 2004), presionados a migrar por la acción de otras fuerzas tribales o por la necesidad de comerciar con Quito a través de un complejo entramado de relaciones y alianzas en el que los jumbos –expertos en comercio a larga distancia- y posteriormente los mitimaes incaicos¹¹¹ jugaron un papel importante. Pazmiño realiza una explicación etimológica del nombre basada en la mixtura cultural a la que se ha hecho referencia en las líneas precedentes¹¹²:

CUMBAYÁ; del colorado KUM= ‘tronar’, BAI de PALIO= ‘dos’ en Cayapa y YA= ‘casa’. Dejando un significado de tronar dos casa, que interpretándola sería como el retumbar de dos casas, y como había una relación directa con los habitantes del

¹⁰⁸ Velasco señala que dicha nación cuyo nacimiento remoto se desconoce y cuyo nombre debe su origen al último señor que la gobernó: Quito, fue conquistada por los Caras, los Incas y finalmente los españoles, lo cual es evidencia de la profunda mezcla de conglomerados humanos que por años fue marcando al territorio descrito, incluyendo Cumbayá.

¹⁰⁹ Rebolledo establece que por la cercanía de Nayón con Cumbayá es posible que ésta última también haya sido un sector marcado por grupos humanos semi-nómadas pertenecientes a la Fase pre-cerámica Inga desarrollada entre el 7000 y el 12000 AC. He ahí los orígenes remotos señalados por Juan de Velasco. (Rebolledo, 1992)

¹¹⁰ Esta cultura se desarrolló entre 400 AC y 700 DC y se ubicó en los valles de los ríos Quijos, Cosanga y Misagualli, en los actuales poblados de Papallacta, Cuyuja, Baeza, Cosanga, Bona, El Chaco, Huila, Chalpi, Archidona y Tena. (Orozco, 2007).

¹¹¹ Grupos poblacionales asentados por los incas en los territorios conquistados para control militar o de culturización de los mismos (Rebolledo, 1992)

¹¹² Aunque en relación a su nombre también existe espacio para la leyenda << La primera leyenda según los pobladores dicen que esta zona era visitada con frecuencia por los yumbos o maibundas y que algunos de ellos se quedaron a poblar estas tierras, entre ellos se encontraba un yumbo llamado CUMBA y una mujer llamada YA, cuya unión de sus nombres dio lugar a este término Cumbayá. Los moradores cuentan que en ese tiempo llegaban a este sector muchos Yumbos que venían desde el oriente y debido al clima cálido esta región, éstos llegaban casi sin ropa y los cumbayebos les ayudaban con abrigo>> (Pazmiño, 2013:7).

oriente estas casas podrían representar las dos regiones, sierra-oriente (Pazmiño, 2013:9).

Ya en la época colonial, se puso en marcha el aparataje de posesión y reparto de los conquistadores sobre lo que tenían a su disposición: los indios y la tierra. El sector de Cumbayá aparece mencionado como <<tierra de las guabas>> en 1535, cuando el cabildo <<decide repartir allí tierras para huertos a los vecinos españoles residentes en Quito>>¹¹³ (Rebolledo, 1992:61) . Es interesante ver la similitud del conflicto que se origina desde entonces y sobrevive hasta la actualidad acerca de la tenencia de la tierra en Cumbayá. La tierra para los indígenas era un espacio con vida desde donde se desarrollaba el ser y se multiplicaban las relaciones: un lugar de todos. Para los españoles la tierra era de apropiación individual y valía en función de su capacidad productiva. Esta dinámica conflictiva sobre cómo entender y planificar el uso del suelo sobrevive hasta ahora en la manera de construir la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, a través de mecanismos donde el poder, al igual que en la colonia, tiene la última palabra.¹¹⁴ Lo mismo puede decirse de la forma de organizar el poder. Se dio entonces una especie de traslape de autoridades entre los caciques indígenas y aquellos que empezaron a imponerse por los españoles:

Una vez avanzada la Colonia, se hace visible la intervención directa de los españoles en la organización del poder indígena, no únicamente en la sucesión de cacicazgos –que son resueltos por autoridades españolas- sino en la implantación de un poder paralelo instaurado en función de los intereses coloniales. Se trata de la elección de gobernadores de pueblos, alcaldes y alguaciles de doctrina, los cuales a través del desempeño de las funciones de sus cargos, restaban poder real a los caciques en la organización de fuerza de trabajo y en la organización religiosa (Rebolledo, 1992:86)

¹¹³ Como señala Rebolledo en su investigación, en las actas del cabildo se menciona a un <<pueblo que se dice de las guabas >> ubicada entre una loma (loma San Pedro) y los ríos Machángara y San Pedro, <<por lo tanto es de suponer que el nombre propio del pueblo prehispánico era Cumbayá, pero se lo conocía también por el “pueblo de las guabas”, debido a la abundancia de esta fruta>>

¹¹⁴ No son pocas las quejas de los moradores de Cumbayá en las sesiones de la Junta Parroquial acerca de los permisos que autoriza el municipio para construir en lugares en los que no se debería y que amenazan a barrios establecidos muchos de ellos conformados por habitantes de antiquísima presencia. Ver Anexo 5-A Entrevista ETGADC

Esta construcción del poder tal y como se vió en el primer capítulo –estructurando y penetrando el comportamiento del cuerpo social- no solo que se diseminó hacia distintos lugares espaciales sino que se complejizó con el tiempo adaptándose a las nuevas necesidades de control en una zona que sigue siendo de interés, como lo fue desde la génesis colonial para el cabildo quiteño: Ya no se trata de controlar la tierra de las guabas con alguaciles de doctrina sino de organizar los intereses inmobiliarios a través de administraciones zonales¹¹⁵.

La tenencia inicial de las tierras se modificó a través de la entrega de las mismas a herederos o la venta a otros dueños. Lo cierto es que hasta el siglo XX existían la Hacienda Grande de Cumbayá, Rojas, Santa Lucía, Auqui Chico, Auqui Grande, Pinsha, San Antonio, San Marcos y la Praga. La agricultura a través de la modalidad del huasipungo¹¹⁶ fue la principal forma de producción, generándose a través de la misma un complejo entramado de relaciones cuya influencia superaba sus linderos geográficos¹¹⁷.

Con la Ley de Reforma Agraria y Colonización¹¹⁸ promulgada por una Junta Militar (Decreto 1480, 1964) y la construcción del reservorio y la planta de energía eléctrica por parte de la Empresa Eléctrica Quito, las haciendas fueron parceladas, vendidas o entregadas a los huasipungueros que trabajaban en ellas, con lo que empieza a desarrollarse el boom inmobiliario de Cumbayá como zona residencial de élite y polo de crecimiento poblacional con sus respectivas tensiones, intereses y conflictos.

Cumbayá limita al norte con el río Machángara, al sur con las poblaciones de Guangopolo y Conocoto, al oriente con Tumbaco separada por el río San Pedro y al oeste con Guápulo, Monjas y otros barrios de Quito.

¹¹⁵ En la entrevista se menciona la forma como una quebrada, la del escalón de Lumbisí, fue convertida en vía de acceso desde la Ruta Viva hasta la vía interoceánica para favorecer intereses comerciales. Ver Anexo 5-A Entrevista TGADC

¹¹⁶ Terreno que un hacendado proporciona a un peón para que siembre sus propios alimentos a cambio de que trabaje para él.

¹¹⁷ Ya se ha visto cómo desde épocas aborígenes el sector de Cumbayá sirvió de tránsito comercial entre la Sierra y el Oriente.

¹¹⁸ Su aplicación en medio de todas las críticas para la socialización efectiva del uso de la tierra significó un punto de inflexión en el objetivo de eliminar formas pre-capitalistas de producción como el huasipungo.

4.2 Cumbayá y Nayón: Datos generales comparados.

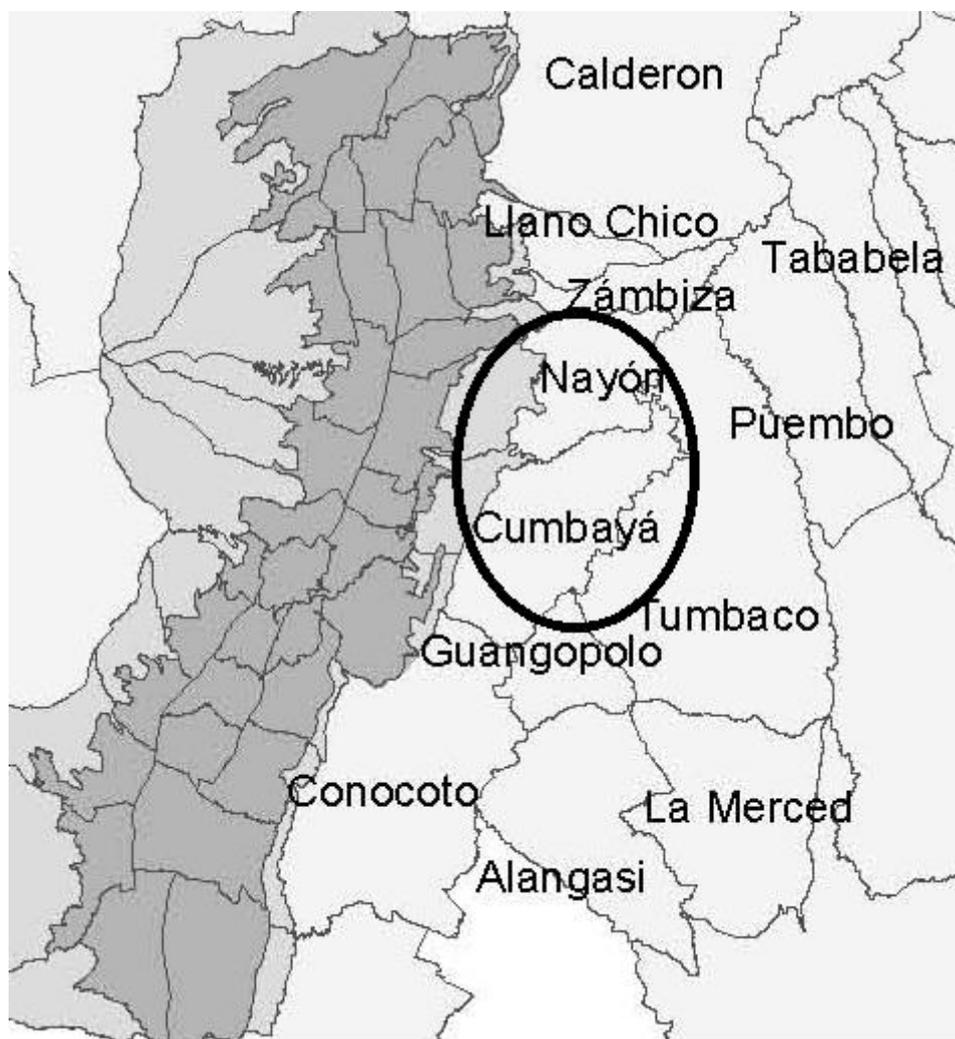


Figura 2: Cumbayá y Nayón parroquias rurales y vecinas desplazadas hacia el oriente de Quito. Fuente: Cartografía digital del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

4.2.1 Población.

Los siguientes datos permiten tener una idea de la población que forma parte de Cumbayá y Nayón con respecto a la de Quito y Pichincha

SECTOR	POBLACION
Pichincha	2576287
Quito	1607734
Cumbayá	31463
Nayón	15635

Tabla 8: Población de Pichincha, Quito, Cumbayá y Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia

De acuerdo a esta tabla se puede establecer que la población de Cumbayá es el 1,96 % de la de Quito y el 1,22 % de la de Pichincha. Es decir, por cada 100 habitantes de Quito casi 2 pertenecen a Cumbayá y por cada 100 habitantes de Pichincha aproximadamente 1 pertenece a Cumbayá. Mientras que la población de Nayón es 0,97 % de la de Quito y 0,61% de la de Pichincha. Es decir que, por cada 100 habitantes de Quito, aproximadamente 1 viven en Nayón, mientras que por cada 100 habitantes de Pichincha casi nadie vive en Nayón.

De acuerdo al último censo de población y vivienda los habitantes de Cumbayá superan en 34 (es casi el doble) puntos a la población de Nayón, lo que queda expresado en el siguiente gráfico:

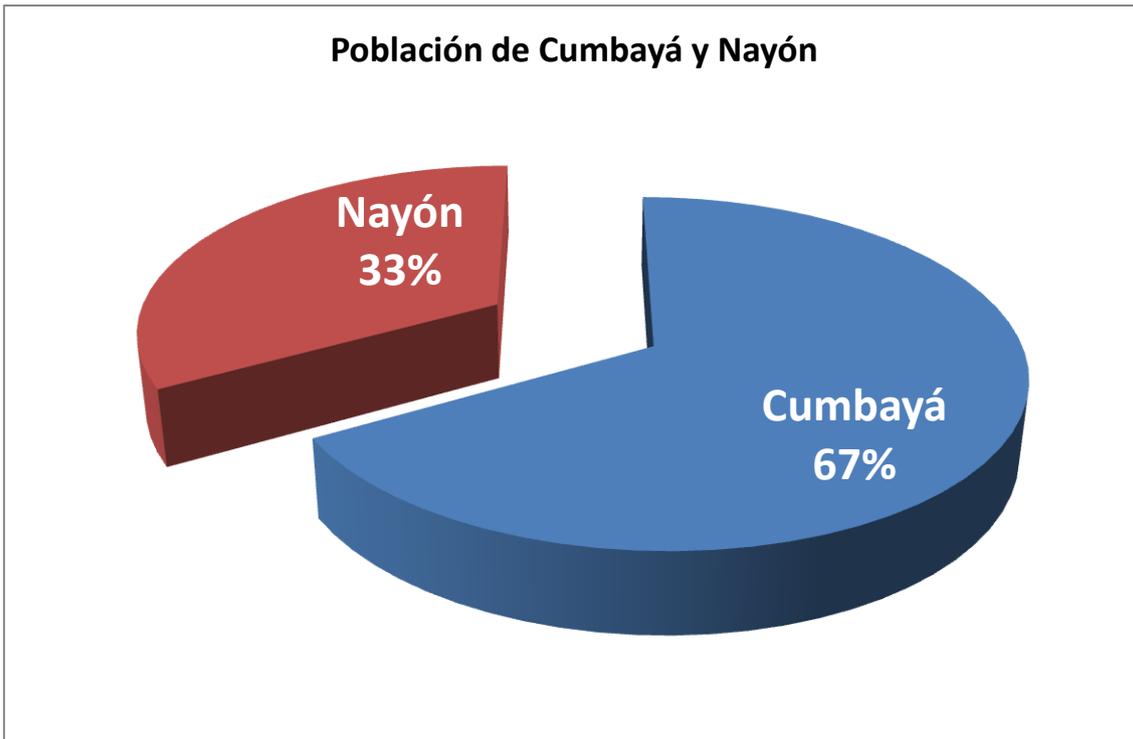


Figura 3: Porcentaje poblacional de Cumbayá y Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia

Con respecto a la pirámide de edades se puede apreciar la siguiente distribución:

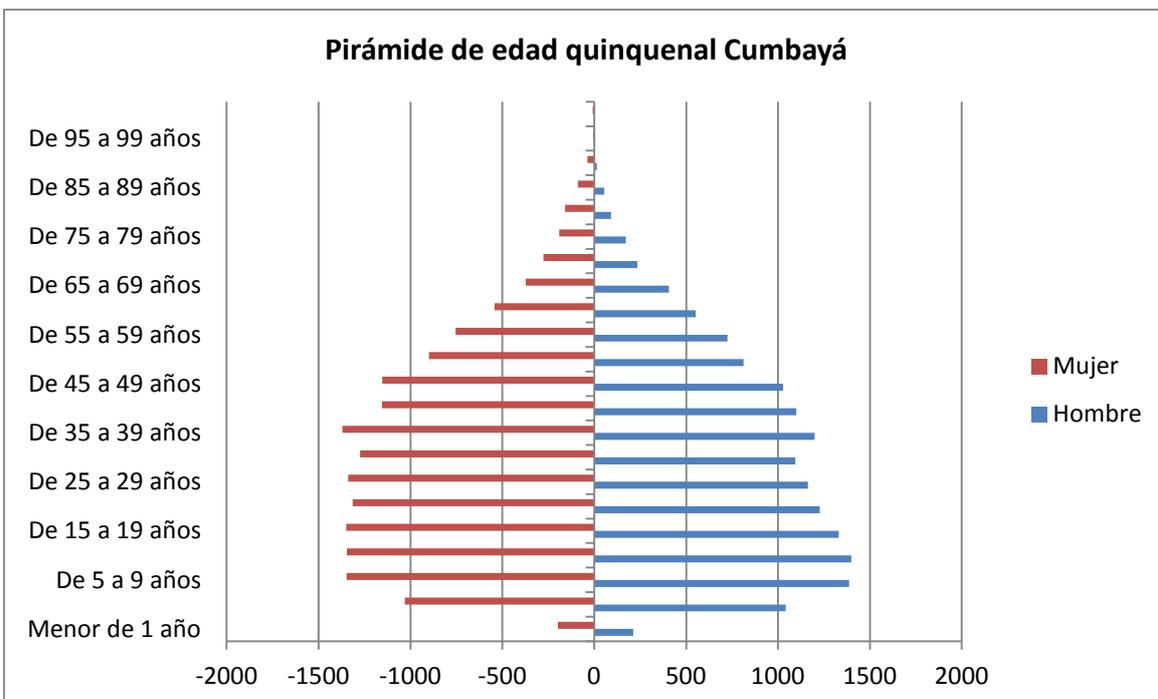


Figura 4: Distribución quinquenal de edades en Cumbayá. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia.

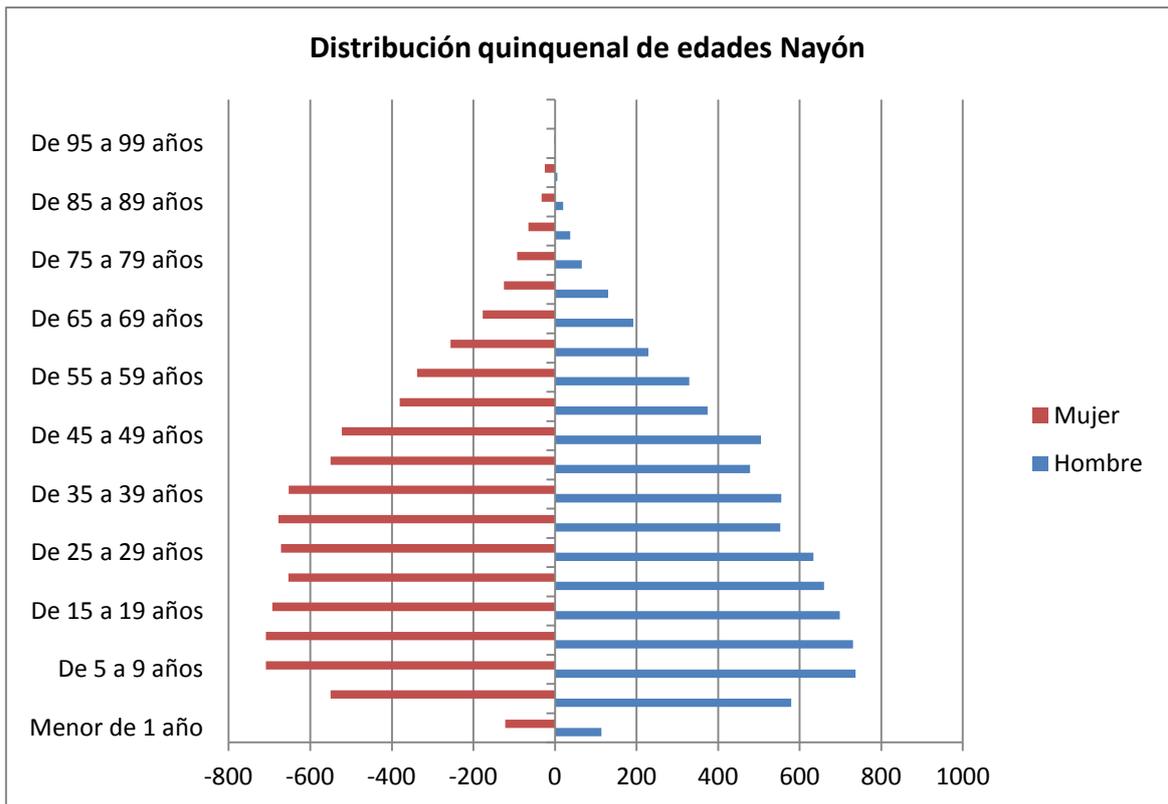


Figura 5: Distribución quinquenal de edades en Nayón. Datos del censo 2010 INEC. Elaboración propia.

En el gráfico se puede observar que tanto en Cumbayá como en Nayón existe una población joven que se hace apreciable desde los 10 años hasta aproximadamente los 50 años. En ambos casos, a partir de los 50 años, empieza un decrecimiento poblacional, así como la realidad de que el número de mujeres supera al de hombres en casi todos los rangos quinquenales. Sin embargo en Cumbayá los picos más significativos llegan cerca de 1500 individuos tanto en hombres como mujeres jóvenes, mientras que en Nayón esos picos no alcanzan las 800 personas.

Sobre el número de personas por sexo se puede decir lo siguiente:

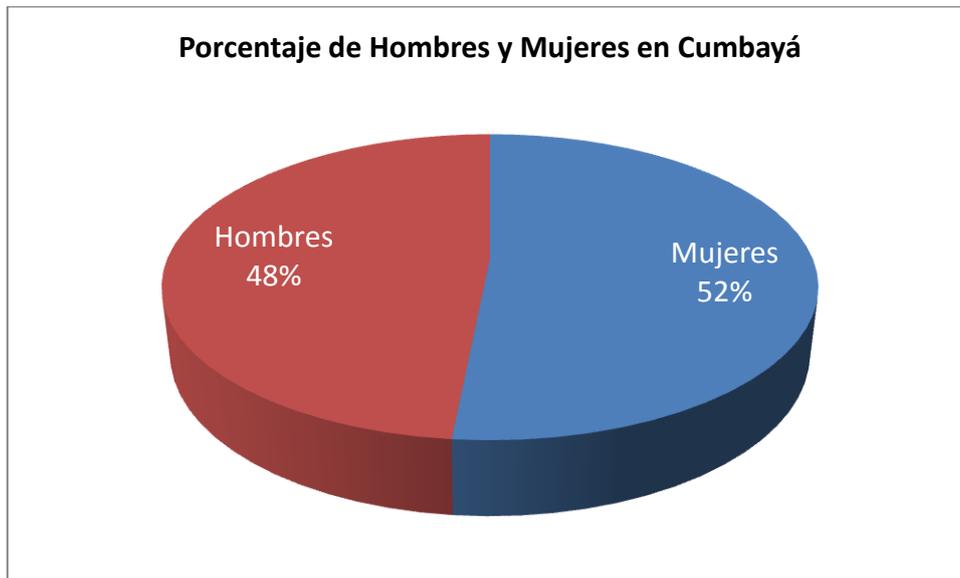


Figura 6: Porcentaje de hombres y mujeres en Cumbayá. Censo 2010 INEC. Elaboración propia

En Cumbayá, de cada 100 personas 52 son mujeres y 48 son hombres. En Nayón, la tendencia es parecida y quedaría establecida de la siguiente manera:

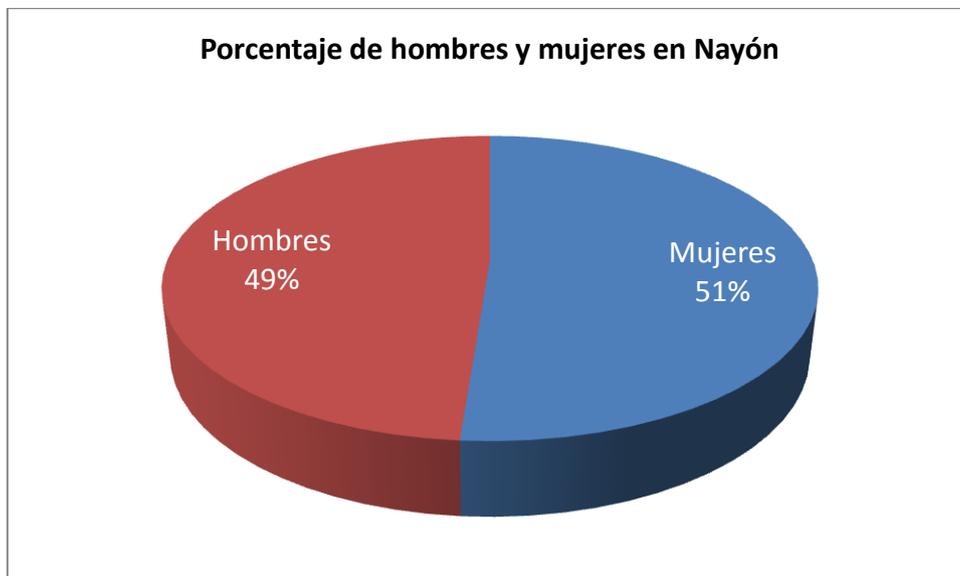


Figura 7: Porcentaje de hombres y mujeres en Nayón. Censo 2010 INEC. Elaboración propia

De cada 100 personas, 51 son mujeres y 49 son hombres. La diferencia seguirá marcada por el número de habitantes de una y otra parroquia. Esto se debe principalmente a que el crecimiento poblacional de Cumbayá fue mucho más temprano que el de Nayón con

la construcción de la vía Interoceánica, la parcelación de las haciendas y la construcción del reservorio. Nayón, por el contrario siempre estuvo inserto en una geografía aunque anexa a Quito más apartada, en una especie de aislamiento natural que solo recientemente se ha visto doblegado con el apareamiento de urbanizaciones que contrastan con su talente natural con aire de ruralidad.

4.2.2 Población según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹¹⁹.

De acuerdo al último censo de población y vivienda (2010) los datos de pobreza en Cumbayá y Nayón utilizando el método NBI son:

PARROQUIA	POBLACION NO POBRES	POBLACION POBRES	TOTAL
Cumbaya	23.885	7.328	31.213
Nayon	10.687	4.804	15.491

Tabla 9: Datos poblacionales de Cumbayá y Nayón según NBI. Fuente INEC Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia

La distribución porcentual de esta tabla, ubica a la pobreza de la siguiente manera:

¹¹⁹ Definir y caracterizar la pobreza es una acción que debe involucrar diferentes perspectivas. Sin embargo, la CEPAL, estableció un método para aprovechar la información recogida por los censos de población y vivienda utilizando indicadores como: acceso a vivienda con un mínimo de habitabilidad, acceso a servicios básicos, acceso a educación básica y capacidad económica para alcanzar niveles de consumo. (Feres & Mancero, 2001)

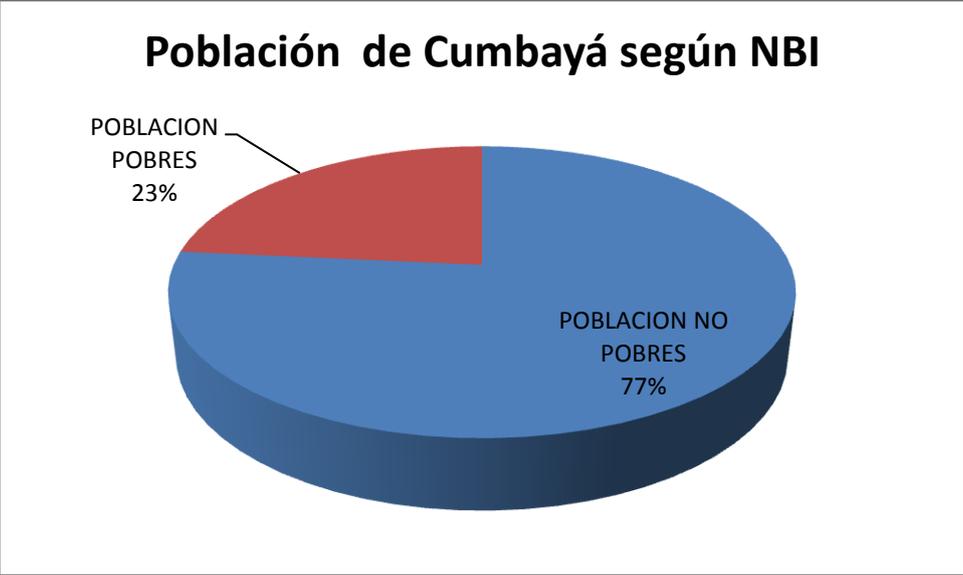


Figura 8: Porcentaje de pobreza en Cumbayá según NBI. Fuente INEC Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia

Para el caso de Cumbayá el 23% de la población es pobre lo que significa que de cada 100 cumbayenses, aproximadamente 23 tienen necesidades básicas insatisfechas.

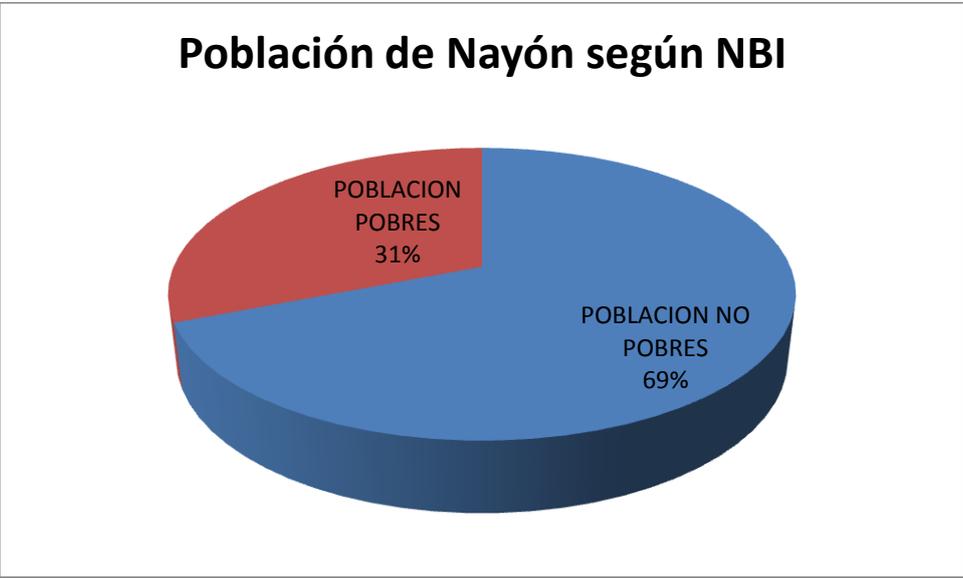


Figura 9: Porcentaje de pobreza en Nayón según NBI: Fuente INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración propia

Para el caso de Nayón en cambio, el 31 % de la población es pobre. Eso significa que de cada 100 nayonenses, aproximadamente 31 tienen necesidades básicas insatisfechas.

4.2.3 Población por actividad.

Los datos sobre población económicamente activa (PEA) e inactiva (PEI)¹²⁰ en Cumbayá para la población a partir de los 10 años se reflejan en la siguiente tabla.

Categoría	PEA	PEI	Total
Hombre	8.916	3.693	12.609
Mujer	7.576	6.063	13.639
Total	16.492	9.756	26.248

Tabla 10: Población de 10 años y más por condición de actividad en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración Propia

La distribución gráfica de ésta información se reflejaría de la siguiente manera:

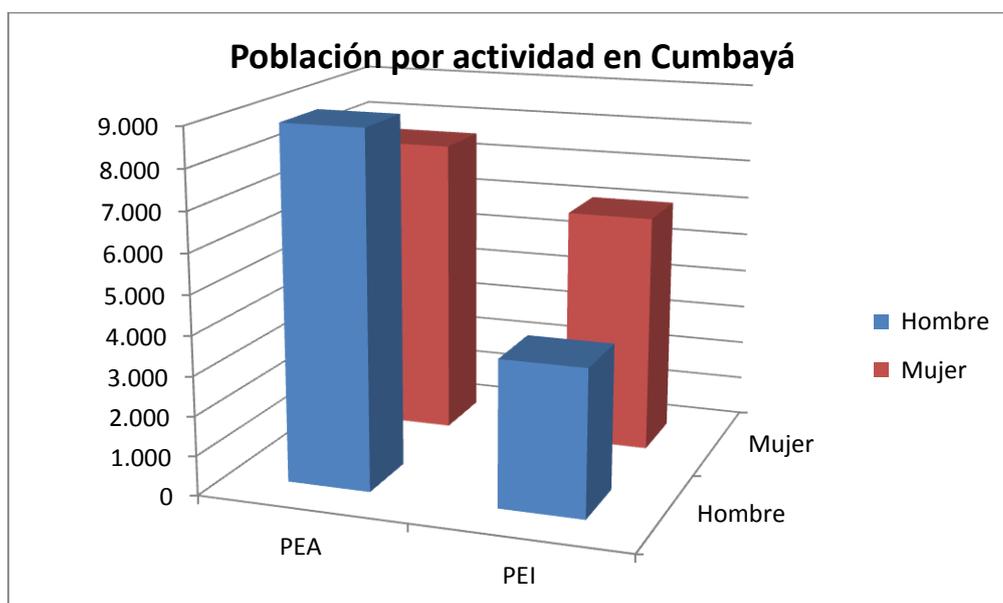


Figura 10: Población a partir de los 10 años por actividad en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración propia

¹²⁰ La diferencia entre PEA y PEI es que la PEA considera a los que trabajan (empleados) o aquellos que desean trabajar y no consiguen empleo (desempleados) y la PEI agrupa a quienes no trabajan pero tampoco quieren hacerlo. La Población Económicamente Activa se constituye en la oferta de mano de obra en el mercado de trabajo, que está laborando o buscando un trabajo. Por ello, la PEA agrupa a los ocupados y a los desocupados. La Población Económicamente Inactiva está integrada por los estudiantes, jubilados o pensionistas, rentistas, personas dedicadas a los quehaceres del hogar, ancianos, etc. que no trabajan ni tienen interés en hacerlo. (Pareja, 2015)

Llama la atención que la población económicamente inactiva de mujeres casi duplica a la de hombres en ésta parroquia.

Por otro lado se establece que el total de la población económicamente activa de Cumbayá es del 63%.

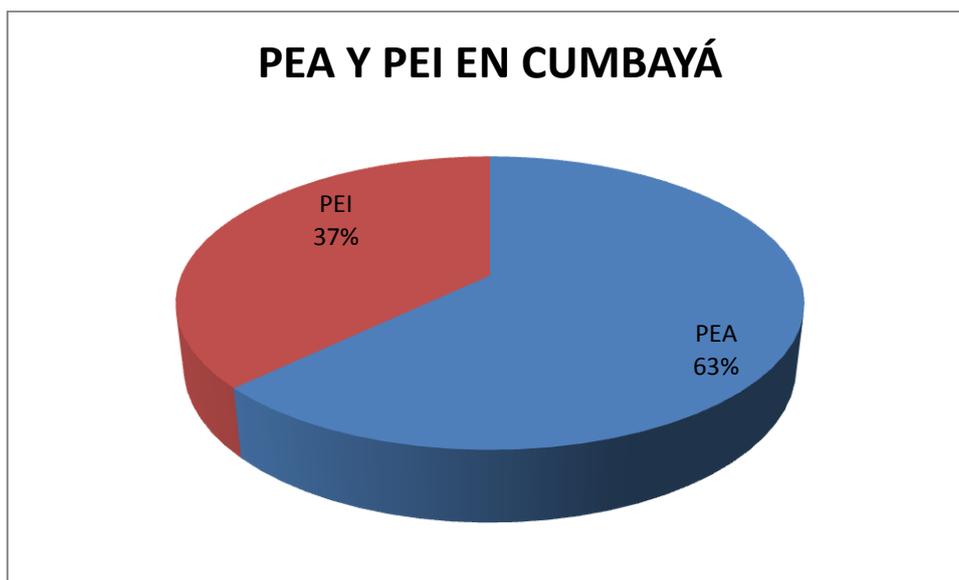


Figura 11: Porcentaje de PEA y PEI en Cumbayá. Fuente: INEC Censo de población 2010. Elaboración propia

Mientras que el total de la población económicamente inactiva de Cumbayá llega al 37%. Es decir que, por cada 100 habitantes de Cumbayá a partir de los 10 años, aproximadamente 37 se encuentran económicamente inactivos, es decir, no tuvieron empleo o no realizaron alguna actividad económica o tampoco les interesó hacerlo.

Los datos sobre población económicamente activa (PEA) e inactiva (PEI) en Nayón para la población a partir de los 10 años se reflejan en la siguiente tabla.

Categoría	PEA	PEI	Total
Hombre	4.391	1.807	6.198
Mujer	3.730	2.896	6.626
Total	8.121	4.703	12.824

Tabla 11 : Población de 10 años y más por condición de actividad en Nayón. Fuente: INEC Censo de población y vivienda 2010. Elaboración Propia

La distribución gráfica de ésta información se reflejaría de la siguiente manera:

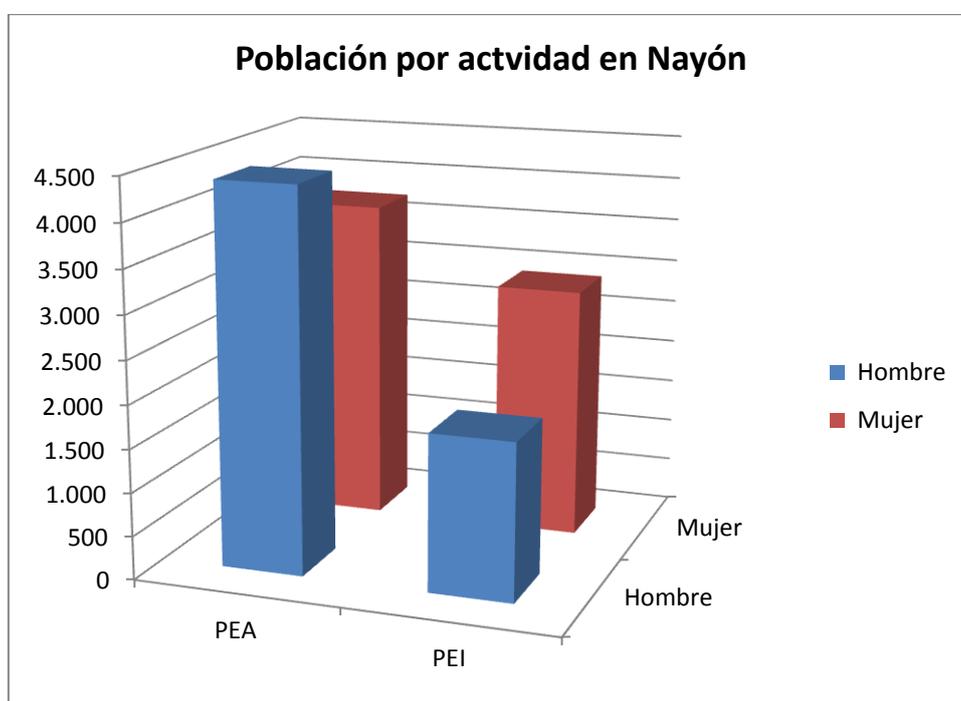


Figura 12: Población a partir de los 10 años por actividad en Nayón. Fuente: INEC Censo de Población y Vivienda 2010. Elaboración propia

Llama la atención que la población económicamente inactiva de mujeres, igual que en Cumbayá, casi duplica a la población económicamente inactiva de hombres.

En términos porcentuales el PEA y el PEI de Nayón es idéntico al de Cumbayá, en un universo poblacional que es casi la mitad del segundo

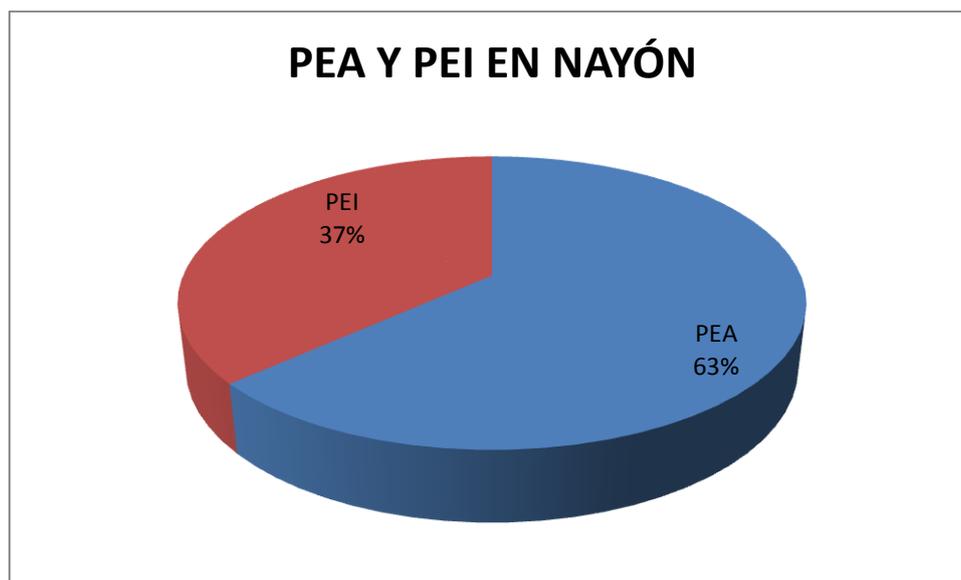


Figura 13: Porcentaje de PEA y PEI en Nayón. Fuente: INEC Censo de población 2010. Elaboración propia

Es decir que el total de la población económicamente inactiva de Nayón llega al 37%. Dicho de otra manera que, por cada 100 habitantes de Nayón a partir de los 10 años, aproximadamente 37 se encuentran económicamente inactivos, es decir, no tuvieron empleo o no realizaron alguna actividad económica o tampoco les interesó hacerlo

4.3 Datos comparativos en capacidades institucionales de los gobiernos de Cumbayá y Nayón.

Tal y como se lo especificó, las capacidades institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados serán analizadas en función de cuatro aristas fundamentales: el talento humano, el nivel organizacional, el nivel institucional para lograr acuerdos intergubernamentales y el desarrollo de la gestión participativa. A cada uno de estos elementos se les asignó una ponderación del 25% para la construcción de la capacidad institucional y los mismos están diseccionados en una serie de variables que los caracterizan y que a través de una serie de indicadores permiten tener una idea de su funcionamiento.

4.3.1 Componente de Talento Humano.

El talento humano tiene un valor del 25% y fue estudiado en función de los siguientes indicadores y sus correspondientes ponderaciones¹²¹:

- Selección de personal: 9%
- Capacitación del personal: 8%
- Evaluación del personal : 5%
- Compromiso del personal: 3%

Los resultados de cada indicador tanto para los GAD'S de Cumbayá y Nayón son los siguientes:

¹²¹ Como ya se revisó a cada componente de capacidad institucional se le asignó un valor del 25% tomando en cuenta que todos los componentes revisten la misma importancia. Para el caso de las variables asociadas a cada componente se les asignó una ponderación relacionada con su aporte en la construcción del componente. La suma de estos valores tenía que llegar a 25 puntos.

4.3.1.1 Selección de Personal.

Analizó el nivel de instrucción afin al cargo, la experiencia, el manual de clasificación de puestos y la relación laboral con ponderaciones específicas. El resultado se muestra a continuación:

INDICADOR	25%	INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Selección de Personal 9%	2	Nivel de Instrucción afin al cargo	OPTIMO	Más del 50 % del personal cuenta con un nivel de instrucción afin al	2	2	2	
			MEDIO	Entre el 25 y el 50 % del personal cuenta con un nivel de instrucción c	1			
			ESCASO	Menos del 25% del personal cuenta con un nivel de instrucción afin	0			
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	2	Experiencia	OPTIMO	Más del 50 % del personal cuenta con experiencia para ejercer el a	2	2	2	
			MEDIO	Entre el 25 y el 50 % del personal cuenta con experiencia para ejercer	1			
			ESCASO	Menos del 25% del personal cuenta con experiencia para ejercer el	0			
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	2	Manual de clasificación de puestos	OPTIMO	Existe documento de clasificación de responsabilidades actualizado	2	2	2	
			MEDIO	Existe documento de clasificación de responsabilidades desactualizado	1			
			ESCASO	No existe documento de asignación de reponsabilidades	0			
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	3	Relación Laboral	OPTIMO	Más del 50% del personal tiene una relación formal de trabajo	3	3	3	
			MEDIO	Entre el 25% y el 50 % del personal cuenta con una relación formal de traba	1,5			
			ESCASO	Menos del 25 % del personal cuenta con una relación formal de trabajo	0			
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	9	Ponderación del Indicador de RRHH	9	Resultados			Sobre 9 %	Sobre 9 %
						9	100%	9

Tabla 12: Indicadores sobre selección del personal. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas, análisis documental.

El resultado de este indicador establece que el GAD de Cumbayá obtuvo 9/9 y el GAD de Nayón 9/9. Esto se debe a que en ambos GAD'S la mayor parte del personal cuenta con el aval académico, la experiencia, la distribución de puestos aprobada, así como una relación laboral formal ¹²².

¹²² Para este indicador no se tomó en cuenta un proceso riguroso de selección de personal que contemple las normas técnicas exigidas por la LOSEP (Ley Orgánica de Servicio Público) puesto que el COOTAD en su artículo 9 literal o establece que el secretario/a y tesorero/a serán nombrados por el ejecutivo parroquial sin necesidad de pasar por procesos de selección. Se realizaron encuestas: Anexo 1-A, 1-B; entrevistas: Anexo 5-A Entrevista: ETGADC, Anexo 2-A Entrevista: ESGADN y análisis documental: Anexo 4-F Documento: ADCPRE10.

4.3.1.2 Capacitación

Se analizó el plan de capacitación, la detección de las necesidades de capacitación y lo que se ha hecho al respecto en el último año.

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
CAPACITACIÓN	Plan de formación y capacitación	2	OPTIMO	Existe un plan de capacitación	4			
			ESCASO	No existe plan de capacitación	0	0	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Capacitación en el último año	4	OPTIMO	Más del 25 % del personal asistió a capacitación el último año	4			
			MEDIO	Entre el 10 % y el 25 % del personal asistió a capacitación el último año	2	2	2	
			ESCASO	Menos del 10 % del personal asistió a capacitación el último año	0			
		INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Detección de necesidades de capacitación	2	OPTIMO	Existe	2			
			MEDIO	Existe de manera informal	1	1	1	
			ESCASO	No existe	0			
		Ponderación del Indicador de RRHH	8	Resultados			Sobre 9 %	Sobre 9 %
					3	38%	3	38%

Tabla 13: Indicadores de capacitación del personal. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

El estudio llevado a cabo sobre la capacitación del talento humano establece que en ambos gobiernos parroquiales dicha variable es limitada. No existen planes de capacitación, ni detección de necesidades de capacitación a través de instrumentos formales. Lo que si existe –como lo revela el indicador de capacitación del último año– es un conjunto de capacitaciones esporádicas y sujetas a la oferta de cursos venidas desde el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE)¹²³ y al impacto que la ausencia del personal por la asistencia al curso cause en instituciones con mucho trabajo y personal limitado. Al respecto se tiene la afirmación de una funcionaria del Gad de Nayón quien afirma que los cursos a los que se asisten son pocos porque <<no hay quien se quede>> (Anexo 2-A, Entrevista:

¹²³ Se puede revisar el Anexo 4-E, donde consta la información de cursos ofertada por el CONAGOPARE y recopilada en documentos del gobierno parroquial de Cumbayá, como los referentes a los códigos ADCCON02 al ADCCON07 de dicho anexo.

ESGADN), lo que confirma la Presidenta quien afirma que como no hay tiempo para la capacitación <<les mando de repente>> (Anexo 2-B, Entrevista: EPGADN).

4.3.1.3 Evaluación del desempeño.

INDICADORES	25%	INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Evaluación	5	Resolución administrativa sobre procedimiento de	2	OPTIMO	Cuenta con resolución administrativa para proceder a la evaluación	2		
			2	ESCASO	No cuenta con resolución administrativa para organizar la evaluación	0	0	0
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	5	Periodicidad de la evaluación	2	OPTIMO	Ha evaluado una vez al año utilizando los procedimientos técnicos	2		
			2	MEDIO	Se han realizado observaciones informales al desempeño	1	1	1
			2	ESCASO	No ha llevado a cabo evaluación formal del desempeño	0		
			INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	5	Existe formatos de evaluación al personal	1	OPTIMO	Existe	1		
			1	ESCASO	No existe	0	0	0
			Ponderación del Indicador de RRHH	5	Resultados			Sobre 9 %
					1	20%	1 20%	

Tabla 14: Indicadores de evaluación del desempeño. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental.

Con respecto a la evaluación del desempeño del talento humano, ambos gobiernos parroquiales adolecen de mecanismos adecuados para dichos fines. Las mediciones de los indicadores como resoluciones administrativas para la evaluación, periodicidad de la evaluación o la existencia de formatos técnicos para dicho propósito establecen que la evaluación en dichos gobiernos se lleva a cabo de manera informal a través de observaciones puntuales llevadas a cabo por el ejecutivo del gobierno parroquial, sin registro de la misma. Ambos gobiernos alcanzan un 20% del puntaje de evaluación. En la entrevista realizada la Presidenta del Gad de Nayón reconoce como una falla la falta de evaluación del personal y sobre su ejercicio informal de llamar la atención dice: <<me da pena ser directa>>(Anexo 2-B, Entrevista: EPGADN)¹²⁴.

¹²⁴ Al respecto se puede revisar también: Anexo 2-A Entrevista: ESGADN, Anexo 5-A Entrevista ETGADC. El análisis documental sistematizado en los Anexos 3 y 4 no registra procesos de evaluaciones del desempeño llevadas a cabo en dichos gobiernos parroquiales.

4.3.1.4 Compromiso

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR MEDICION	PARÁMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
Compromiso	3	3	OPTIMO	El personal se encuentra altamente comprometido con el trabajo que desempeña	3	3	3	
			MEDIO	El personal está medianamente comprometido con el trabajo que desempeña	1,5			
			ESCASO	El personal está escasamente comprometido con el trabajo que desempeña	0			
	Ponderación del Indicador de RRHH	3	Resultados			Sobre 9 %	Sobre 9 %	
					3	100%	3	100%

Tabla 15: Indicador de compromiso. Elaboración propia. Fuente: Entrevista y análisis documental

El compromiso en medio de un conjunto de comportamientos informales con respecto al talento humano pretende medir hasta que punto el personal está ligado al trabajo que desempeña, así como a los objetivos que debe alcanzar. En ambos casos la evaluación arroja un resultado perfecto. No se puede esperar otra cosa de un personal que con limitaciones serias –como el aspecto salarial- realiza jornadas de trabajo extensas sin reconocimiento de horas extras. Sin embargo, vale la pena indicar que en dichos ambientes laborales –reducidos- se entretejen lazos de unidad que vinculan al personal con el ejecutivo parroquial. El anhelo de continuar adelante a pesar de las circunstancias adversas se convierte en un acto de lealtad¹²⁵ o de servicio a la comunidad: <<es bonito estar aquí porque ayudas a las personas>>(Anexo 2-A, Entrevista: ESGADN).

4.3.1.5 Resultado del componente de Talento Humano.

INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS	PARROQUIAS	Cumbayá		Nayón	
		Total sobre 25	Porcentaje	Total sobre 25	Porcentaje
Resultado Final		16	64%	16	64%

Tabla 16: Resultado de indicadores de Talento Humano. Elaboración propia.

¹²⁵ La presidenta del Gad de Nayón manifiesta sobre su personal que es : <<gente leal y comprometida>>. Anexo 2-B Entrevista EPGADN.

Ambas parroquias logran un total de 16 sobre 25 puntos que corresponde a un porcentaje del 64%. En esta medición del talento humano como parte de las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón se encuentran debilidades en la capacitación y evaluación del personal, mientras que el resultado tiende a favorecerles en cuanto a formación académica y grado de compromiso con el trabajo realizado. En ambas instancias no se encuentran diferencias importantes en lo que a éste componente se refiere.

4.3.2 Componente Organizacional.

El componente organizacional tiene un valor del 25% y fue estudiado en función de los siguientes indicadores y sus correspondientes ponderaciones:

- Gestión Administrativa: 9%
- Gestión Financiera: 9%
- Tecnologías de la Información : 7%

Los resultados de cada indicador tanto para los GAD'S de Cumbayá y Nayón son los siguientes:

4.3.2.1 Gestión Administrativa

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
Gestión Administrativa	Orgánico-Funcional	2	OPTIMO	Existe y se aplica	2				
			MEDIO	Existe pero está desactualizado	1	1	1		
			ESCASO	No existe	0				
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Manual de procedimientos	2	OPTIMO	Existe y se aplica	2				
			MEDIO	Existe pero está desactualizado	1				
			ESCASO	No existe	0	0	0		
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Modelo de Gestión	2	OPTIMO	Existe y se aplica	2				
			MEDIO	Existe pero está desactualizado	1				
			ESCASO	No existe	0	0	0		
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Comunicación interna	1	OPTIMO	Reuniones de trabajo semanales	1				
			MEDIO	Reuniones al menos una vez al mes	1,5	1,5	1,5		
			ESCASO	No hay reuniones con el equipo de trabajo	0				
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Horarios de trabajo de vocales	1	OPTIMO	Existe	1		1		
			ESCASO	No existe	0	0			
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Infraestructura física	2	OPTIMO	La infraestructura es adecuada	2				
			MEDIO	La infraestructura es medianamente adecuada	1	1	1		
			ESCASO	La infraestructura no es adecuada	0				
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
	Comisiones de trabajo vocales	2	OPTIMO	Se reglamentó comisiones de trabajo	2	2	2		
			MEDIO	No funcionan	1				
			ESCASO	No está reglamentado	0				
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
Ejercicio ejecutivo	2	OPTIMO	Existe capacidad de conducción ejecutiva	2	2	2			
		MEDIO	Existe mediana capacidad de conducción ejecutiva	1					
		ESCASO	No existe capacidad ejecutiva	0					
INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón			
Bienes inventariados	1	OPTIMO	Los bienes están inventariados	1	1	1			
		ESCASO	No existe inventario de bienes	0					
	Ponderación del Indicador	14	Resultados			Sobre 1	8,5	9,5	
		9			Sobre 9	5,5	61%	6,1	68%

Tabla 17: Indicador de Gestión Administrativa en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

La gestión administrativa como parte del componente organizacional fue medida a través de los siguientes indicadores: orgánico-funcional, manual de procedimientos, modelo de gestión, comunicación interna, horarios de trabajo, infraestructura física, comisiones de trabajo de vocales, ejercicio ejecutivo y bienes inventariados. Los resultados revelan para Cumbayá un valor de 5,5 /9 correspondiente al 61% de la ponderación y para Nayón un valor de 6.1/9 correspondiente al 68% de la ponderación. En ambos casos se trata de un desenvolvimiento que supera la media y que encuentra sus diferencias en el impacto que tiene la resolución sobre el horario de trabajo de los

vocales. No se trata de un indicador determinante, pero su promulgación influye en el ambiente administrativo dándole certidumbre a las actividades que se desarrollan en los gobiernos parroquiales¹²⁶. En común, presentan algunos vacíos como la falta de manuales de procedimientos o la ausencia de un modelo de gestión, así como la incertidumbre de poder trabajar en una infraestructura física de su propiedad y que en ambos casos se lleva a cabo a través de gestiones legales de diversa índole¹²⁷.

4.3.2.2 Gestión Financiera.

INDICADOR	23%	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón			
Gestión Financiera	9	Elaboración técnica del presupuesto	2	OPTIMO	La elaboración del presupuesto está ajustado a la normativa vigente	2	2	2			
				MEDIO	Se cumplieron algunos pasos de la normativa vigente en la elaboración del presupuesto	1					
				ESCASO	No se cumplió la normativa vigente en la elaboración del presupuesto	0					
			INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
		Administración del gasto corriente	2	OPTIMO	El gasto corriente no supera el 30 % de los ingresos permanentes	2	2				
				MEDIO	El gasto corriente se encuentra entre el 31% y el 60 % de los ingresos permanentes	1		1			
				ESCASO	El gasto corriente supera el 60% de los ingresos permanentes	0					
			INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
		Financiamiento del Gasto Corriente	2	OPTIMO	Solo ingresos permanentes financian gastos corrientes	2	2				
			MEDIO	Una parte de los gastos corrientes es financiada con ingresos no permanentes	1		1				
			ESCASO	Todo el gasto corriente es financiado con ingresos no permanentes	0						
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón			
	Ingresos	2	OPTIMO	Al menos el 10 % de los ingresos totales son parte de la autogestión	2						
			MEDIO	Al menos el 5% de los ingresos totales son parte de la autogestión	1						
			ESCASO	No hay ingresos por autogestión	0	0	0				
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón			
	Ejecución del gasto de inversión	2	OPTIMO	Se ejecuta al menos el 70% del presupuesto de inversión	2	2	2				
			MEDIO	Se ejecuta entre el 50% y el 70% del presupuesto de inversión	1						
		ESCASO	Se ejecuta menos del 50 % del presupuesto de inversión	0							
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón				
Procesos con el portal de compras públicas	2	OPTIMO	Al menos el 70% de las obras priorizadas se suben al portal de compras públicas	2	2	2					
		MEDIO	entre el 50% y el 69% de las obras priorizadas se suben al portal de compras públicas	1							
		ESCASO	menos del 50 % de las obras priorizadas se suben al portal de compras públicas	0							
		Ponderación del indicador	12	Resultados			/12	10	8		
			9				/9	7,5	83%	6	67%

Tabla 18: Indicador de Gestión Financiera en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

¹²⁶ Se puede revisar el documento del Acta de Cumbayá donde se reconocen todas las dificultades que han tenido para llegar a acuerdos para armar los horarios de los vocales. Anexo 4-F Documento ADCPRE4.

¹²⁷ Tanto en las entrevistas realizadas así como en el análisis documental, se esclarece que el gobierno parroquial de Cumbayá quiere tener la propiedad del bien donde labora a través de la figura de la permuta con el Consejo Provincial, mientras que en el caso del gobierno parroquial de Nayón se desea llegar al mismo objetivo por la vía del bien mostrenco –declarar un bien de utilidad pública- , cuya propiedad es reclamada por la curia de Quito. Ver Anexo 5-B Entrevista: EPGADC, Anexo 2-D Entrevista EVMCPN2

La gestión financiera fue medida a través de indicadores como: elaboración técnica del presupuesto, la administración del gasto corriente, el financiamiento del gasto corriente, los ingresos, la ejecución del gasto de inversión y los procesos en el portal de compras públicas¹²⁸. En ambos casos la gestión financiera también supera la media. La diferencia entre ambos gobiernos parroquiales se da porque el financiamiento del gasto corriente en Nayón se hace utilizando fondos que pertenecen a un rubro no permanente¹²⁹. Se destaca como elementos comunes en ambos casos el esfuerzo por el cumplimiento con los gastos de inversión planificados a través de la priorización de obras, así como la limitación de generar otros ingresos aparte de los asignados en el presupuesto general del Estado¹³⁰.

4.3.2.3 Tecnologías de la Información.

En lo que tiene que ver con las tecnologías de la información se analizaron los siguientes indicadores: Aplicaciones informáticas para la gestión, suficiencia de hardware, conexión a internet, así como la web institucional. En ambos gobiernos parroquiales los recursos de tecnologías de la información funcionan de manera similar. Cuentan con el software y el hardware básico, así como una respetable conexión a internet. Sin embargo, su página web, a pesar de tener incorporadas algunas funcionalidades, todavía carece de elementos que la categoricen, en la línea de gobierno

¹²⁸ En ambos gobiernos parroquiales quien coloca los procesos en el portal de compras públicas es la tesorera y es por esa razón que se ha decidido incluir esta actividad como parte de la gestión financiera de dichas instituciones.

¹²⁹ Los vocales decidieron incrementar sus sueldos, lo que hizo que subiera el valor del gasto corriente, cuando el COOTAD establece que el mismo no debe superar el 30% de los ingresos. Para financiar el incremento salarial, se buscó un artificio contable que permita trasladar fondos de un ingreso no permanente al ejercicio del gasto corriente. Ver Anexo 2-A Entrevista: ESGADN, Anexo 2-B Entrevista: EPGADN.

¹³⁰ Esta limitación tiene que ver con un elemento exógeno propio del diseño institucional que les impide cobrar tasas, impuestos u otros valores. La iniciativa vinculada a la gestión de la cooperación internacional no ha tenido esfuerzos significativos por parte de dichos gobiernos. Ver Anexo 2-B Entrevista EPGADN, Anexo 5-B EPGADC. Aunque la ausencia de iniciativa en este aspecto es innegable, también se debe destacar que para ello existen nuevas regulaciones que desde la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) se establecen y que en principio pueden resultar desalentadores. La entrevista con la Directora de Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Competencias (CNC), así lo confirma. Ver Anexo 6-A Entrevista: EDFICNC

electrónico como portales para la interacción ciudadana de sus parroquias. La información que se transparenta a través de éstas también es limitada¹³¹ conteniendo actualizaciones esporádicas.

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
Tecnologías de la Información	Aplicaciones informáticas para la gestión	2	OPTIMO	Dispone de aplicaciones informáticas para todos los procesos	2	2	2
		MEDIO	Dispone de una parte de las aplicaciones informáticas necesarias	1			
		ESCASO	No dispone de aplicaciones informáticas	0			
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Suficiencia de hardware	2	OPTIMO	Al menos el 70% del talento humano dispone de un equipo de cómputo	2	2	2
		MEDIO	Entre el 50% y el 69 % de los empleados disponen de un equipo de cómputo	1			
		ESCASO	Menos del 50% de los empleados disponen de equipos de cómputo	0			
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Acceso a Internet	2	OPTIMO	Cuentan con acceso a internet banda ancha y estable	2	2	2
		MEDIO	El acceso a internet presenta problemas de lentitud en la carga	1			
		ESCASO	No tiene acceso a internet	0			
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Web Institucional	1	OPTIMO	Página web cumple con estándares de gobierno electrónico	1		
		MEDIO	Página web cumple parcialmente requerimientos técnicos de gobierno electrónico	0,5	0,5	0,5	
		ESCASO	No tiene página web	0			
Ponderación del indicador	7	RESULTADOS			Sobre 7	%	Sobre %
					6,5	93%	6,5 93%

Tabla 19: Indicador de Tecnologías de la Información para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

¹³¹ Se pudiese acotar dentro de este criterio, la imposibilidad de poder contar con un web master para la administración de contenidos digitales en su página. Sin embargo, las limitaciones económicas impiden contrataciones de ésta índole.

4.3.2.4 Resultado del Componente Organizacional.

Medidos los indicadores del componente organizacional, ambos gobiernos parroquiales alcanzan valores de 19,5/25 y 18,6/25 respectivamente para Cumbayá y Nayón. Dichos valores revelan un funcionamiento organizacional aceptable que tiene su fortaleza en un ejercicio financiero vinculado a las obras de los gastos de inversión¹³², así como a un despliegue básico de tecnologías de la información, y su debilidad en algunos aspectos de la gestión administrativa tales como las que tienen que ver con el orgánico funcional, el manual de procedimientos y la comunicación interna.

Componente Organizacional	Cumbayá		Nayón	
	Sobre 25	%	Sobre 25	%
	19,5	78%	18,6	74%

Tabla 20: Resultado del componente organizacional. Elaboración propia.

4.3.3 Componente de Relaciones Intergubernamentales.

El componente de relaciones intergubernamentales tiene un valor del 25% y fue estudiado en función de los siguientes indicadores y sus correspondientes ponderaciones:

- Relacionamiento multinivel: 10%
- Relacionamiento horizontal: 4%
- Relacionamiento sectorial: 4%
- Calidad en el relacionamiento: 7%

Los resultados de cada indicador tanto para los GAD'S de Cumbayá y Nayón son los siguientes:

¹³² Tal y como se vio anteriormente, a pesar del esfuerzo por el manejo escrupuloso de los recursos en el caso de Nayón, una decisión desde la esfera política influyó en la toma de decisiones en el ámbito contable.

4.3.3.1 Relacionamiento multinivel.

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Relacionamiento Multinivel	10	5 OPTIMO	Los contactos y acuerdos son permanentes	2	2	2	
			MEDIO	Los contactos y acuerdos se dan pocas veces	1		
			ESCASO	No existe relación	0		
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
		Formalidad en la relación vertical multinivel	5 OPTIMO	La mayoría de los acuerdos son convenios formales	2	2	2
			MEDIO	Existen pocos acuerdos formales	1		
	ESCASO		No existen acuerdos formales	0			
	Ponderación del indicador		Resultados	Sobre 4	4	4	
		10		Sobre 10	10	100%	
					100%	10	100%

Tabla 21: Indicador de relacionamiento multinivel en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

El relacionamiento multinivel fue estudiado en función de la intensidad y la formalidad que se da en las mismas. Los gobiernos seccionales con los que las parroquias han profundizado sus relaciones son los de la prefectura y el municipio. La intensidad del relacionamiento con ambas instancias es significativa. La evidencia del análisis documental respalda la medición realizada. Los gobiernos parroquiales constituyen: gobiernos para la gestión intergubernamental¹³³. Sus acciones van orientadas a entablar permanentes contactos con la municipalidad o la prefectura sirviendo de puente entre las necesidades ciudadanas y quienes tienen la competencia para poder llevar a efecto las acciones que se despliegan en sus territorios¹³⁴. El intercambio frecuente de oficios, las reuniones, así como los acuerdos de cooperación ratifican lo dicho y clarifican la intensidad y formalidad con la que se conducen las relaciones intergubernamentales

¹³³ Su naturaleza, ligada en parte al diseño institucional construido para ellos hace que tengan competencias básicas y que para conseguir atender las demandas de sus ciudadanos deben acudir tanto al municipio como a la prefectura. Así lo establece un técnico de SENPLADES: <<El presupuesto es uno de los grandes limitantes que tienen las parroquias>>. <<Las parroquias son las que viven la realidad de los territorios. Las competencias un poco les limitan. Por eso es que debe haber una comunicación entre todos los niveles de gobierno>>. Ver Anexo 6-C Entrevista: ETETSEPLADES. O como dice la Tesorera del Gobierno Parroquial de Cumbayá: <<Estamos aquí para coordinar, con los siguientes niveles de gobierno, el ver las necesidades de la gente. Lamentablemente estamos en un efecto sánduche. Eso es lo triste. Recibimos para pasar y de allá recibimos para pasar.>> Ver Anexo 5-A Entrevista: ETGADC.

¹³⁴ Esta argumentación es la que justifica, hoy más que nunca, la existencia de un gobierno parroquial, inclusive por encima de su limitada capacidad para poder realizar gastos de inversión, en los que además sigue dependiendo de la relación que pueda construir con la prefectura y el municipio.

aliadas innegables de un permanente ejercicio ejecutivo por parte de quienes lideran el gobierno parroquial.¹³⁵

4.3.3.2 Relacionamiento Horizontal.

INDICADOR	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Relacionamiento Horizontal	Intensidad de la relación horizontal	2 OPTIMO	Los contactos y acuerdos son permanentes	2			
		MEDIO	Los contactos y acuerdos se dan pocas veces	1	1	1	
		ESCASO	No existe relación	0			
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Formalidad de la relación horizontal	2 OPTIMO	La mayoría de los acuerdos son convenios formales	2			
		MEDIO	Existen pocos acuerdos formales	1	1	1	
		ESCASO	No existen acuerdos formales	0			
		Ponderación del Indicador	4	Resultados		Cumbayá %	Nayón %
					2	50%	2

Tabla 22: Indicador de relacionamiento horizontal para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón.
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

El relacionamiento horizontal mide la intensidad y la formalidad de las relaciones establecidas con otros gobiernos parroquiales. La evidencia indica que las acciones en este frente son escasas y limitadas. No existen acuerdos de mancomunidades o esfuerzos comunes para posicionar o gestionar temas de mutuo interés ante otras entidades. Las relaciones de éste tipo se dan sobre todo a nivel de la Asociación de Gobiernos Parroquiales desde donde se facilitan capacitaciones para solventar las necesidades institucionales de los gobiernos parroquiales. Entre los mismos gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón no existen registrados acuerdos de ninguna índole a pesar de las necesidades comunes¹³⁶.

¹³⁵ Esto, como se verá, va a cambiar en el caso de la planificación del desarrollo. Las relaciones intergubernamentales para esta acción específica no tuvieron la misma intensidad dependiendo de la instancia de gobierno. Sin descartar que la afinidad política influye en la intensidad de las relaciones intergubernamentales, para este caso, se pudiese encontrar la razón del quiebre en el tipo de acciones para las que las relaciones intergubernamentales son más útiles: no despierta el mismo interés la realización articulada del Plan de Desarrollo que una reunión de priorización de obras en las que los gobiernos seccionales aportan con una parte del presupuesto.

¹³⁶ Ver Anexos 3 y 4 de Análisis Documental

4.3.3.3 Relacionamiento Sectorial.

INDICADOR	4	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Relacionamiento Sectorial	4	Intensidad de la relación sectorial	2 OPTIMO	Los contactos y acuerdos son permanentes	2			
			MEDIO	Los contactos y acuerdos se dan pocas veces	1	1	1	
			ESCASO	No existe relación con la prefectura	0			
			INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	4	Formalidad de la relación sectorial	2 OPTIMO	La mayoría de los acuerdos son convenios formales	2			
			MEDIO	Existen pocos acuerdos formales	1	1	1	
ESCASO			No existen acuerdos formales	0				
		Ponderación del indicador	4	Resultados		Cumbayá %	Nayón %	
					2	50%	2	50%

Tabla 23: Indicador de relacionamiento sectorial en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón.
Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

El relacionamiento sectorial mide el involucramiento de los gobiernos parroquiales con ministerios o entidades gubernamentales que tienen la rectoría de la política pública en diferentes ámbitos. Se destacan las acciones que lleva a cabo el gobierno parroquial de Nayón con el Ministerio de Inclusión Económica y Social para la gestión compartida de un Centro Infantil del Buen Vivir, así como los contactos del gobierno de Cumbayá con el Ministerio de Educación para establecer convenios de mantenimiento de obras realizadas en colegios fiscales. Sin embargo, las acciones en éste ámbito, siguen siendo limitadas¹³⁷.

¹³⁷ Es comprensible si existe un aparato gubernamental que lleva a cabo todo el ejercicio de la política pública, con miras a un manejo ordenado de la misma, ahí donde antes habían intervenciones de los gobiernos locales sin ninguna planificación. Estas acciones, sin embargo, a pesar del orden que logran pueden limitar valiosos acuerdos de cooperación ahí donde la subsidiariedad está plenamente justificada. Es necesario reconocer también que por ésta razón, la prioridad de las relaciones intergubernamentales no están dirigidas hacia este sector. En ese aspecto el Presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá manifiesta: Las parroquias anteriormente también podían intervenir en las escuelas con ciertas obras básicas. Eso se terminó por <<un celo político>> o <<tal vez por mantener un criterio planificador>> Ver Anexo 5-B Entrevista EPGADC.

4.3.3.4 Calidad en el relacionamiento.

INDICADOR	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Calidad en el relacionamiento	Obtención de nuevas competencias	2 OPTIMO	Se han obtenido nuevas competencias	2			
		MEDIO	Se ha obtenido al menos una nueva competencia	1	1	1	
		ESCASO	No se han obtenido nuevas competencias	0			
	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Claridad en el proceso de relacionamiento	2 OPTIMO	Sobre el 70 % de las comunicaciones de relacionamiento no son redirigidas	2	2	2	
		MEDIO	Entre el 50% y el 70 % de las comunicaciones de relacionamiento no son redirigidas	1			
		ESCASO	Menos del 50% de las comunicaciones de relacionamiento no son redirigidas	0			
	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Normativa para las relaciones intergubernamentales	1 OPTIMO	Los acuerdos son validados por resoluciones del legislativo del gobierno parroquial	1		1	
		MEDIO	Una parte de los acuerdos son validados por resoluciones del legislativo de la junta	0,5			
		ESCASO	Ningún acuerdo es validado por resoluciones del legislativo de la junta	0	0		
	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Informalidad en las relaciones intergubernamentales	1 OPTIMO	No existen acuerdos informales en las relaciones intergubernamentales.	1			
		MEDIO	Son pocos los acuerdos informales existentes en las relaciones intergubernamentales	0,5	0,5	0,5	
		ESCASO	Los acuerdos informales predominan en las relaciones intergubernamentales	0			
	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
	Autonomía en el manejo de las relaciones	1 OPTIMO	La relación con gobiernos no determina las decisiones internas del gobierno parroquial	1	1	1	
		MEDIO	Existe cierto grado de influencia de otros gobiernos en las decisiones	0,5			
ESCASO		Otros gobiernos inciden significativamente en las decisiones	0				
INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
Ponderación del indicador	7	Resultados		4,5	64%	5,5	79%

Tabla 24: Indicador de relacionamiento para los gobiernos parroquiales Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental.

Para ambos gobiernos parroquiales la calidad en el manejo intergubernamental varía ligeramente: 64% para Cumbayá y 79% para Nayón. En este caso el gobierno parroquial de Nayón tiene el aditivo de lograr una validación de los acuerdos vía resolución de la junta parroquial. Esta capacidad normativa es una de las fortalezas de dicho gobierno, la cual es ejercida para diferentes componentes de las capacidades institucionales¹³⁸. Sin embargo, la obtención de nuevas competencias como parte de la gestión de las relaciones intergubernamentales es una limitante importante¹³⁹.

¹³⁸ Así lo demuestra el análisis documental del Anexo 3-E, 3-F, 3-G

¹³⁹ Se pudiese decir al respecto como lo menciona la Presidenta del Gobierno Parroquial de Nayón y la secretaria de dicho organismo al opinar sobre la terminación del convenio para la recolección de basura firmado con la EMAPS: <<era más trabajo para nosotros>>. Esto quizás explique el desinterés para poder buscar nuevas responsabilidades con las limitantes correspondientes a su presupuesto y a su escaso personal para atender dichas acciones. En el mismo sentido se pronuncia el Presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá al hablar de la posibilidad de que el gobierno parroquial administre infraestructura deportiva local. Ver Anexo 2-A Entrevista: ESGADN, Anexo 5-B Entrevista: EPGADC

4.3.3.5 Resultado del componente de Relaciones Intergubernamentales.

Resultado Final RIG	Cumbayá		Nayón	
	Total /25	Porcentaje	Total / 25	Porcentaje
	18,5	74%	19,5	78%

Tabla 25: Resultado del componente de Relaciones Intergubernamentales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.

Ambos gobiernos obtienen una evaluación final aceptable que supera los 18 puntos sobre 25. Es comprensible cuando toda la evidencia analizada apunta a que se trata de gobiernos parroquiales que por sus limitadas competencias para actuar en el territorio, deben entrar permanentemente en un proceso de gestión intergubernamental. Esa sea quizás su principal fortaleza y a la vez su mayor limitación (fuente permanente de contradicciones)¹⁴⁰, constituirse en intermediarios entre las demandas ciudadanas y los gobiernos que si tienen las competencias para ejecutar acciones de desarrollo en el territorio.

¹⁴⁰ La entrevista con el vocal del gobierno parroquial de Nayón revela el anhelo profundo de querer tener un mayor campo de acción: <<no tenemos autonomía>>. Ver Anexo 2-D Entrevista: EVMCPN2

4.3.4 Componente de Participación.

El componente de participación tiene un valor del 25% y fue estudiado en función de los siguientes indicadores y sus correspondientes ponderaciones:

- Participación: 18%
- Control social: 7%

Los resultados de cada indicador tanto para los GAD'S de Cumbayá y Nayón son los siguientes:

4.3.4.1 Participación.

INDICADOR	25% INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Participación	Mapeo de Actores Sociales	1	OPTIMO	Existe base de datos completa de los actores sociales de la parroquia	1	1	1	
			MEDIO	En la base de datos no están incluidos todos los actores de la parroquia	0,5			
			ESCASO	No existe base de datos con información de los actores de la parroquia	0			
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Reuniones con las unidades básicas de participación	3	OPTIMO	Reuniones permanentes con las unidades básicas de participación	3	3		
			MEDIO	Reuniones no permanentes con las unidades básicas de participación	1			1
			ESCASO	No se dan reuniones con las unidades básicas de participación	0			
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Normativa del sistema de gestión participativa	3	OPTIMO	Existencia de la normativa del sistema de gestión participativa	3			
			ESCASO	No existe normativa para el sistema de gestión participativa	0	0	0	0
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Aplicación de la silla vacía	3	OPTIMO	Entre el 25% y el 50% de las sesiones del legislativo se hace uso de la silla vacía	3			
			MEDIO	En menos del 25% de las sesiones se hace uso de la silla vacía	1			1
			ESCASO	No se hace uso de la silla vacía en las sesiones del legislativo parroquial	0	0		
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Construcción de Presupuesto Participativo	3	OPTIMO	El presupuesto del POA se construye con las unidades básicas de participación	3	3		3
			MEDIO	El presupuesto del POA se construye con una parte de las unidades de participación	1			
			ESCASO	No existe participación en la construcción del presupuesto	0			
		INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
	Acuerdos y resoluciones desde la ciudadanía	2	OPTIMO	Al menos un 10% de las resoluciones son emanadas desde la ciudadanía	2			
		MEDIO	Menos del 10% de las resoluciones son emanadas desde la ciudadanía	1				
		ESCASO	No existen resoluciones emanadas desde la ciudadanía	0	0	0	0	
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Otras alternativas de participación	2	OPTIMO	Se promueven y facilitan varias instancias de participación	2				
		MEDIO	Se promueve y facilita al menos una instancia de participación diferente	1				
		ESCASO	No existen otras alternativas diferentes de participación	0	0	0	0	
	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón	
Información a la ciudadanía	1	OPTIMO	La ciudadanía está permanentemente informada sobre las acciones del gobierno parroquial	1				
		MEDIO	La ciudadanía está medianamente informada sobre las acciones del gobierno parroquial	0,5	0,5		0,5	
		ESCASO	No se informa a la ciudadanía sobre las actividades del gobierno parroquial	0				
	Ponderación del indicador	18	Resultados			Cumbayá	Nayón	
					7,5	42%	6,5	36%

Tabla 26: Indicador de participación para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

La participación fue analizada en función de varios elementos: mapeo de actores sociales, reuniones con las unidades básicas de participación, normativa del sistema de gestión participativa y otros incluidos en la Tabla 26. El estudio realizado demuestra que este es uno de los componentes más débiles en ambos gobiernos parroquiales:

7,5/25 (42%) para Cumbayá y 6,5/25 (36%) para Nayón respectivamente. En Cumbayá se puede resaltar que las sesiones del pleno legislativo son abiertas cada 15 días y aunque forman parte de un ejercicio parecido a un informe de actividades quincenal¹⁴¹, se destaca dicha apertura hacia todos los habitantes, lo que permite que la ciudadanía esté informada y a la vez pueda participar con cuestionamientos o exposición de necesidades. Nayón no cuenta en este momento con este tipo de acciones. Se destaca al respecto los cuestionamientos frecuentes acerca de la falta de apertura¹⁴², aunque por otro lado han puesto en práctica el ejercicio de la silla vacía con muy poco impacto debido a la falta de comunicación y promoción de la misma entre la ciudadanía. En medio de ésta realidad, no cabe duda de que existe una relativa apatía ciudadana por lo que sucede con las acciones de los gobiernos parroquiales¹⁴³. Finalmente se destaca la disposición de ambos gobiernos parroquiales de querer construir participativamente el presupuesto para sustentar el plan operativo anual, así como la limitación de no contar con la normatividad para la puesta en marcha del sistema de gestión participativa exigido por la ley.

¹⁴¹ Así lo reconoce el Presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá Ver Anexo 5-B Entrevista: EPGADC y la observación realizada en la asistencia a las sesiones abiertas del Gobierno Parroquial.

¹⁴² Las entrevistas realizadas mencionan la preocupación por la falta de convocatoria ciudadana. Es posible que en este punto haya existido una influencia de carácter personal. La presidenta del gobierno parroquial de Nayón alude a un desgaste de tipo familiar causado por las permanentes reuniones hasta altas horas de la noche con miras a promover el participacionismo. Ver Anexo 2-B Entrevista: EPGADN

¹⁴³ Ambos ejecutivos parroquiales coinciden en esta realidad de impotencia: existe desinterés y la ciudadanía solo se activa cuando hay algo que les afecte. En el caso de Nayón se activan por ejemplo un colectivo llamado EcoNayón, quienes han hecho uso de la silla vacía y son parte de los pobladores que unido constituyendo el nuevo núcleo urbanizador de Nayón y cuentan con una agenda de trabajo y objetivos que pretenden posicionar a nivel de gestión pública parroquial y que ha ocasionado algunos conflictos con vocales y ciudadanos contrarios a su postura. En Cumbayá, se siente la permanente acción de los presidentes de los barrios tradicionales, por necesidades específicas, así como la actuación esporádica de los líderes de determinadas urbanizaciones por las mismas razones.

4.3.4.2 Control social.

INDICADOR	7	INDICADOR	VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón		
Control Social	7	Informe de rendición de cuentas participativo	4	OPTIMO	Se lleva a cabo rendición de cuentas participativo	4	4			
				MEDIO	Se lleva a cabo rendición de cuentas	2		2		
				ESCASO	No se lleva a cabo rendición de cuentas	0				
			INDICADOR		VALOR	MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbayá	Nayón
		7	Existencia de Veedurías ciudadanas	3	OPTIMO	Existen al menos dos veedurías ciudadanas	3			
					Existe al menos una veeduría ciudadana	1				
					No existen veedurías ciudadanas.	0	0	0		
		Ponderación del indicador	7	Resultados			Cumbayá	Nayón		
						4	57%	2	29%	

Tabla 27: Indicador de control social para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y análisis documental

Con respecto a la rendición de cuentas ambas parroquias no poseen mecanismos para generar o facilitar la construcción de veedurías ciudadanas que permitan indagar sobre diferentes aspectos de la gestión llevada a cabo en dichas instancias de gobierno. En los dos casos (57% para Cumbayá y 29% para Nayón) se llevó a cabo un informe de rendición de cuentas anual. En el gobierno de Nayón llama la atención que no se haya dado paso a la intervención ciudadana para que opine sobre lo expuesto, a diferencia de lo realizado en Cumbayá en el que hubo un foro abierto de preguntas y recomendaciones para la gestión realizada.

4.3.4.3 Resultado del componente de Participación.

Resultado componente Participación	Cumbayá		Nayón	
	Total /25	%	Total /25	%
	11,5	46%	8,5	34%

Tabla 28: Resultado del componente de participación para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.

La medición del componente de participación deja un resultado de 11,5/25 (46%) para el gobierno parroquial de Cumbayá y de 8,5/25 (34%) para el gobierno parroquial de Nayón. La diferencia fundamental la marca la calidad del informe de rendición de cuentas, así como la voluntad política de llevar a cabo sesiones del legislativo del gobierno parroquial abiertas a la ciudadanía.

4.4 Planificación del Desarrollo en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón.

La planificación del desarrollo fue medida sobre 100 puntos. Lo que interesó aquí fue el cumplimiento de procedimientos para llevar a cabo este proceso tales como la conformación del consejo de planificación parroquial, el nivel de intervención de dicho consejo en la planificación, así como el grado de articulación con otras entidades seccionales para enlazar los ejercicios de planificación. Se analizó no solamente la planificación vinculada al producto Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT), sino también a la que está relacionada con los Planes Operativos Anuales a través de la elaboración participativa de la priorización de obras, cuya propuesta debe estar vinculada a las propuestas presentadas en el PDOT.

Los resultados (40/100 para el gobierno parroquial de Cumbayá y 50/100 para el gobierno parroquial de Nayón) demuestran que el proceso de planificación en ambas parroquias tiene limitaciones importantes. Para empezar, a pesar de la conformación de los consejos de planificación parroquiales, los mismos no han podido llevar a cabo un trabajo importante de involucramiento con la planificación.

INDICADOR	100%	INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Conformación del Consejo de Planificación parroquial	3 OPTIMO	Se conformó el consejo de planificación parroquial de acuerdo a la ley	1	3 3
			ESCASO	No se conformó el consejo de planificación parroquial	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Intervención del Consejo de Planificación en desarrollo de PDOT	3 OPTIMO	El consejo de planificación interviene activamente en la elaboración del PDOT	3	
			MEDIO	El consejo de planificación intervino esporádicamente en la elaboración del PDOT	1	
			ESCASO	El consejo de planificación no intervino en la elaboración del PDOT	0	0 0
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Intervención del Consejo de Planificación en priorización de obras	3 OPTIMO	El consejo de planificación interviene activamente en la priorización de obras	3	3
			MEDIO	El consejo de planificación interviene esporádicamente en la priorización de obras	1	
			ESCASO	No existe normativa para el sistema de gestión participativa	0	0
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Existencia de directrices y normativas para la planificación local	3 OPTIMO	Existen directrices y normativas aprobadas para la realización del proceso de planificación	3	
			ESCASO	No existe normativa para el desarrollo de la planificación	0	0 0
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Coordinación con municipio para el desarrollo del PDOT	2 OPTIMO	Se lleva a cabo una intensa actividad de coordinación con el municipio	2	
			MEDIO	Existen esporádicas reuniones con el municipio para el proceso de planificación	1	
			ESCASO	No existe actividad de coordinación con el municipio	0	0 0
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Coordinación con prefectura para el desarrollo del PDOT	2 OPTIMO	Se lleva a cabo una intensa actividad de coordinación con la prefectura	2	
			MEDIO	Existen esporádicas reuniones con la prefectura para el proceso de planificación	1	1 1
			ESCASO	No existe actividad de coordinación con la prefectura	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Coordinación con municipio para priorización de obras	2 OPTIMO	Se lleva a cabo una intensa actividad de coordinación con el municipio	2	2 2
			MEDIO	Existen esporádicas reuniones con el municipio para el proceso de planificación	1	
			ESCASO	No existe actividad de coordinación con el municipio	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Coordinación con prefectura para priorización de obras	2 OPTIMO	Se lleva a cabo una intensa actividad de coordinación con la prefectura	2	2 2
			MEDIO	Existen esporádicas reuniones con la prefectura para el proceso de planificación	1	
			ESCASO	No existe actividad de coordinación con la prefectura	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Aprobación del PDOT por el legislativo parroquial	2 OPTIMO	El PDOT fue aprobado por el legislativo parroquial	2	2 2
			ESCASO	El PDOT no fue aprobado por el legislativo parroquial	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Elaboración del diagnóstico, propuesta y modelo de gestión	3 OPTIMO	Hubo activa participación en mesas temáticas para el diagnóstico, propuesta y modelo de	3	
			MEDIO	Hubo una mediana participación en mesas temáticas para la elaboración del PDOT	1	1 1
			ESCASO	No hubo participación en la formulación de componentes del PDOT	0	
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Intervención de otras instancias en el desarrollo del PDOT	3 OPTIMO	El PDOT fue elaborado íntegramente por el gobierno parroquial y su consejo de planifica	3	
			MEDIO	El PDOT fue elaborado parcialmente por el gobierno parroquial y su consejo de planifica	1	
			ESCASO	El PDOT fue elaborado por un organismo externo al gobierno parroquial	0	0 0
		INDICADOR	VALOR MEDICIÓN	PARAMETROS	Valor	Cumbay: Nayón
		Correspondencia	2 OPTIMO	Sobre el 80% de los proyectos de inversión están alineados a la propuesta del PDOT	2	
			MEDIO	Menos del 80% de los proyectos de inversión están alineados a la propuesta del PDOT	1	1 1
			ESCASO	Ningún proyecto de inversión está relacionado con el contenido del PDOT	0	
					Valor	Cumbay: Nayón
		Ponderación del Indicador	30	Resultado Final Planificación	/30	12 15
			100		/100	40 50

Tabla 29: Planificación del desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia. Fuente: Entrevistas y Análisis documental

En una primera instancia fue la prefectura quien intervino en la elaboración de los planes de desarrollo y existe el convencimiento de que para la actualización de los mismos vuelva a ser otra entidad externa, la prefectura o una empresa consultora, la que los desarrolle¹⁴⁴. Aunque la validación de los mismos pasa por el legislativo de los gobiernos parroquiales tampoco ha existido un seguimiento de lo construido por los apoyos (o responsables) externos. La evidencia también demuestra el poco o inexistente grado de coordinación multinivel para éste propósito¹⁴⁵. Esto es aún más claro para el caso de la relación con el municipio, lo que llama la atención tratándose de parroquias rurales con-urbanadas al distrito metropolitano. En este aspecto la relación con la prefectura ha sido más intensa aunque con resultados poco halagadores¹⁴⁶.

En donde si ha existido una articulación más generosa es en aquella que tiene que ver con los procesos de planificación para la priorización de obras anuales. Aunque dicho proceso debería estar vinculado a lo expuesto en el PDOT –acción que en algunas ocasiones se termina alineando¹⁴⁷ por cumplimiento-, lo cierto es que existe una

¹⁴⁴ El análisis documental y las entrevistas realizadas demuestra los ofrecimientos que ha existido por parte del Banco del Desarrollo y de la Prefectura de Pichincha para llevar a cabo la actualización de los PDOT. En el caso del gobierno parroquial de Nayón, una debatida sesión del pleno fue la que condujo a la decisión unánime de optar por el ofrecimiento del Banco de Desarrollo. Mientras que en el caso del gobierno de Cumbayá se decidieron por aceptar la propuesta de la prefectura de Pichincha. Ver Anexo 3-G Documento: ADNA35, Anexo 4-E Documento: ADCCON12, Anexo 5-B Entrevista: EPGADC

¹⁴⁵ La presidenta del gobierno parroquial de Nayón lo afirma categóricamente: <<no nos hemos sentado en la mesa a hablar sobre la visión de planificación que tenemos>> Ver Anexo 2-B Entrevista: EPGADN A su vez, no existe evidencia en el análisis documental de las reuniones de coordinación multinivel para el desarrollo de una planificación conjunta o que alimente otros procesos.

¹⁴⁶ El producto Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fue realizado con el mismo formato para muchas parroquias de Pichincha. Se reconoce por parte de los técnicos de la Prefectura que hubieron errores importante y así lo corroboran funcionarios de SENPLADES vinculados a la planificación del desarrollo al revelar que se registraron planes en que <<yo era una parroquia que tenía un límite costero y que la vocación del suelo era pesquera, cuando soy una parroquia que no tengo mar.>> Ver Anexo 6-C ETETSENPLADES. O como dice el presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá: <<se habla mucho (en el PDOT) de la agroindustria, del riego, de la defensa de las ancestralidades y de la gente migrante que viene. Aquí no tenemos nada de esas cosas>> Ver Anexo 5-B Entrevista EPGADC.

¹⁴⁷ Así lo demuestran los resultados del ingreso de información de verificación al Sistema de Información de Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) a cargo de SENPLADES. Aunque la planificación sobre el territorio es un proceso dinámico y cambiante es innegable que debería existir una vinculación entre lo expuesto en el PDOT y los proyectos de inversión ejecutados anualmente. Al respecto el presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá manifiesta:<<Lo sustantivo del plan de desarrollo es el buen vivir>>. <<En el fondo hemos cumplido con esa premisa básica que es el buen vivir. La gente está mejor>>. Ver Anexo 5-B Entrevista EPGADC.

permanente acción conjunta por parte del municipio y la prefectura para planificar la priorización de obras y construir los presupuestos participativos¹⁴⁸. La diferencia entre ambos gobiernos parroquiales radica sobre todo en el trabajo que se da en el consejo de planificación. Ambos lo han elegido y ambos consejos de planificación han tenido una escasa participación en la construcción del PDOT. Sin embargo, los datos analizados revelan que en el gobierno parroquial de Nayón existe una mayor acción –aunque limitada todavía - del consejo de planificación que la realizada por su par de Cumbayá¹⁴⁹. Este trabajo realizado por el consejo de planificación del gobierno parroquial de Nayón consiste en un involucramiento sobre todo con las acciones de priorización de obras con los líderes barriales y el otorgamiento de su visto bueno para la aprobación del legislativo parroquial. El consejo de planificación si se reúne en Nayón para estos fines aunque su acción sigue siendo todavía muy limitada¹⁵⁰. Esto no quiere decir que la planificación de priorización de obras no se lleva a cabo en Cumbayá sino que se lo hace con las unidades básicas de participación sin la activa participación del Consejo de Planificación.

¹⁴⁸ Es posible que detrás de éstas acciones se encuentre la necesidad mutua de organizar adecuadamente la asignación de fondos que están previamente destinados por parte del municipio y la prefectura a los territorios parroquiales.

¹⁴⁹ El presidente del gobierno parroquial de Cumbayá expresaba su preocupación ante la posibilidad de que el consejo de planificación conformado por ciudadanos que no son técnicos en la materia (<<la señora del mercado>>) terminen realizando un trabajo tan relevante como un PDOT. Inclusive, personas que fueron elegidas para conformarlo ya no viven en el sector o tienen que viajar permanentemente por razones laborales. Este análisis, compartido también en Nayón, conduce a realizar una reflexión acerca de la conveniencia de contar con un consejo de planificación conformado como lo ordena el Código Orgánico de Planificación Participativa y encargado a su vez de una responsabilidad altamente cualificada como la elaboración del PDOT. Se puede entender en este caso paradigmático que lo institucional-formal determina el funcionamiento de una organización y lo condiciona en el desarrollo de su capacidad de gobierno, obligando con ello al gobierno parroquial a pagar costos de transacción (buscando acuerdos de una u otra naturaleza) por su incapacidad para cumplir con las instituciones acordadas. Ver Anexo 5-B Entrevista:EPGADC, Anexo 5-A Entrevista: ETGADC

¹⁵⁰ Aunque la razón de ser del consejo de planificación está más vinculada a la elaboración del PDOT que a la formulación de la priorización de obras, no es menos cierto que éstas acciones forman parte de un proceso de planificación, que aunque vinculado a visiones corto placistas, no dejan de ser relevantes en un análisis del proceso de planificación.

4.5 Análisis de Resultados.

Después de haber realizado el estudio comparativo se tiene un conjunto de resultados que permiten hacer un acercamiento a lo que sucede con las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales estudiados y el proceso de planificación de su desarrollo.

El resumen de resultados con respecto a la variable de capacidades institucionales es el siguiente:

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	Cumbayá	Nayón
Talento Humano	16	16
Componente Organizacional	19,5	18,6
Relaciones Intergubernamentales	18,5	19,5
Promoción de la participación	11,5	8,5
Total	65,5	62,6

Tabla 30: Resumen de Resultados de la variable de Capacidades Institucionales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.

La tabla 30 permite evidenciar que las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón están en un rango que supera la media (sobre 60 puntos) y en la que el primero supera al segundo por cerca de 3 puntos, diferencia que es marcada, entre uno y otro, sobre todo en el trabajo de la acción participativa. Ambos puntajes no reflejan un funcionamiento institucional insuficiente aunque tampoco representan un engranaje de desempeño ideal. En el siguiente gráfico se puede tener una mejor idea de la variación de los componentes de capacidad institucional para los dos gobiernos parroquiales.

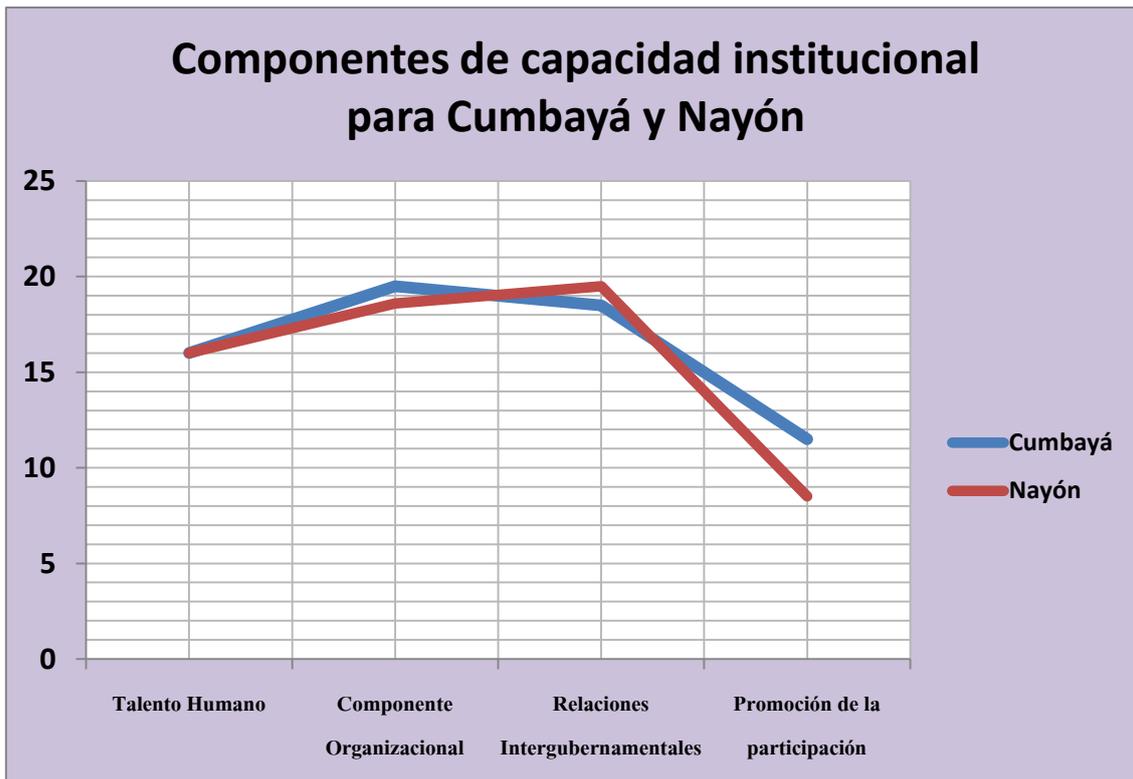


Figura 14 : Variación de los componentes de capacidades institucionales para las parroquias de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.

El estudio comparativo demuestra que los dos gobiernos parroquiales siguen un patrón similar sin diferencias significativas en sus comportamientos. Lo que se puede resaltar son los picos y las caídas de los dos casos de estudio. Sus fuertes están centrados en el desempeño organizacional así como en las relaciones intergubernamentales, mientras que sus debilidades están marcadas en el componente de talento humano y de gestión de la participación. Como ya se pudo analizar en la sección anterior, esto no quiere decir que el personal que forma parte de dichos gobiernos presenta limitaciones importantes sino que existen debilidades en el aspecto de capacitación y evaluación del mismo. Siguiendo a Peter Evans, es importante que el talento humano del Estado tenga una fortaleza de carácter weberiana caracterizada por su mejoramiento continuo, y su compromiso con la organización a través de una formalización de sus servicios en una carrera burocrática. Sin embargo, el estudio demuestra que capacitar y evaluar a los funcionarios de los gobiernos parroquiales para mejorar su desempeño no forman parte

de sus prioridades institucionales. Sin éste elemento es difícil poder construir una burocracia de carácter profesional para un exitoso engranaje interno sino que también resulta complicado poder vincular al gobierno parroquial con el ambiente externo, es decir, constituirlo en un gobierno que pueda manejarse en redes de relaciones complejas a través de soluciones creativas. Para Evans este tipo de burocracia es la que permitiría establecer nexos con diferentes actores del territorio permitiendo con ello un allanamiento del camino hacia el desarrollo a través de una autonomía enraizada¹⁵¹. Por otro lado, se debe agregar que si bien los funcionarios de los gobiernos parroquiales estudiados demuestran un compromiso de trabajo, el mismo se da mayormente a nivel de fidelidad al ejecutivo parroquial. Son los presidentes de las parroquias quienes los designan—porque así lo permite el COOTAD— y su vinculación al cargo dura lo que las funciones de presidencia tienen en el tiempo¹⁵². No se crea entonces un ambiente de estabilidad vinculado a una carrera dentro de la parroquia sino un conjunto de lealtades con el líder que los convocó. Ahora, lo dicho, más que una responsabilidad endosable a los gobiernos parroquiales forma parte de las disposiciones emanadas desde las instituciones formales donde se encuentra refrendado el diseño de la arquitectura de funcionamiento del Estado en los territorios parroquiales¹⁵³. Se puede entonces empezar a configurar la otra cara de la paradoja descentralizadora explicada anteriormente. Al respecto, ya se había expuesto en el marco teórico que a mayor descentralización para

¹⁵¹ Este tipo de limitante relacionada con el componente de talento humano puede tener efectos de diversa índole sobre las conexiones de red que debe construir el gobierno parroquial. Por un lado puede afectar su grado de inserción en el tejido social para promover la participación y por otro, puede establecer limitantes en la construcción de las relaciones intergubernamentales. Como se verá posteriormente, si bien los gobiernos parroquiales estudiados tienen un buen desempeño en este último componente, ello se debe sobre todo a la especialización de dichas relaciones multinivel en el aspecto de gestión de obras para sus barrios, teniendo limitantes en la articulación para la planificación.

¹⁵² A no ser que extraordinariamente sean ratificados por la nueva administración.

¹⁵³ Se quiere buscar el origen de la falta de capacitación y de evaluación institucional. Sin duda que existen omisiones al respecto dentro de las decisiones ejecutivas del gobierno parroquial, pero también están presentes causas relacionadas con el modelo mismo que hace que estos dos gobiernos (y pueden ser otros también) tengan recursos limitados en todos los órdenes, lo que les hace desarrollar una gestión pública de lo justo para cumplir con lo que se les exige y aún así terminan teniendo falencias en varios órdenes. ¿Cómo hacer una capacitación de alto impacto si la sola ausencia de uno de los miembros por razones de capacitación implica un desacoplamiento de este engranaje mínimo?.

fortalecer la democracia, mayor centralidad para fortalecer la unidad del Estado. La realidad parroquial revela sin embargo una cara distinta del diseño implementado. Es decir, a pesar de que los gobiernos parroquiales son los más cercanos a la ciudadanía (como en ningún otro caso, los ciudadanos son vecinos de las autoridades parroquiales) y constituyen por lo tanto una piedra angular del proceso descentralizador en términos de soberanía popular, el diseño administrativo-organizacional pensado para ellos es justamente el mínimo¹⁵⁴. Este arreglo institucional, que resulta una aparente contradicción, conduce a repensar las relaciones de poder desde donde se gestó la ingeniería de la descentralización. Efectivamente, cuando se habló de poder –desde Foucault- se explicó que su campo de acción se distribuye por todos lados, generando una especie de encaminamiento conductual del cuerpo social. Es ahí donde los diferentes vectores de intereses se entrecruzan y terminan por orientar la resultante aritmética que direccionó la reforma del Estado, con las debilidades ya expuestas para los gobiernos parroquiales. Es posible por tanto que sea en la agenda política, donde la unidad de los gobiernos parroquiales ponga sobre el tapete las limitaciones con las que cuentan y que interpelan la autenticidad de los cambios propuestos en el corazón mismo de su construcción: la autonomía de la organización estatal parroquial¹⁵⁵.

En esa misma línea, la drástica caída del componente de gestión de la participación induce a pensar que no se han realizado los esfuerzos necesarios para penetrar con más ahinco el entretejido social ciudadano. Sin quitarle peso a dicha afirmación, no es menos cierto que debe realizarse también un análisis desde el otro sentido, es decir,

¹⁵⁴ Las entrevistas realizadas reflejan siempre la misma preocupación. Los recursos son limitados y no alcanza para cumplir con todo lo que se aspira. El mismo COOTAD ordena que la estructura administrativa de los gobiernos parroquiales debe ser <<mínima>>. Todos quisieran contratar más personal pero llevar a cabo su trabajo, un técnico civil de planta por lo menos, pero el dinero no alcanza. Ver Anexo 5-A Entrevista: ETGADC, Anexo 2-A Entrevista: ESGADN.

¹⁵⁵ Las quejas al respecto son permanentes y se pueden resumir en la siguiente pregunta: ¿cómo se los puede llamar autónomos sino tienen capacidad para generar sus propios recursos?. ¿Cómo se les puede llamar autónomos si tiene que gestionar en otras instancias seccionales acciones a favor de su circunscripción territorial? Ver Anexo 2-D Entrevista: EVMCPN2

estudiar los factores que hacen que una ciudadanía se active desde sí misma y se comprometa, más allá de sus propios intereses¹⁵⁶. Este es un elemento que llama la atención ya que está directamente relacionado con la descentralización promovida desde la nueva reforma del Estado¹⁵⁷. Efectivamente, tal y como se discutió en el marco teórico, la descentralización actual responde a un modelo que también tiene raíces en el neo-estructuralismo centrado en la transformación productiva con equidad. Aquel, incorpora elementos que no fueron explotados en la primera generación de reformas para el desarrollo que se implementaron en el fracasado modelo de sustitución de importaciones. Uno de esos elementos tiene que ver con la incorporación de la ciudadanía en la construcción de ese desarrollo. Por lo tanto, cuando la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación Participativa –todas ellas instituciones formales¹⁵⁸- hablan de participación, no lo hacen desde un anhelo simplemente candoroso, sino que lo refrendaron desde un convencimiento conceptual en el que la nueva visión latinoamericana para el desarrollo se debe hacer desde una estrategia combinada de planificación y participación. A la luz del presente estudio la gestión de la participación sigue siendo una tarea pendiente, un proyecto que ha dado pasos pequeños y que es necesario ir fortaleciendo para que la descentralización construya, como lo afirman las teorías participacionistas un verdadero empoderamiento ciudadano para una soberanía popular. Si se quiere que lo público se politice con el objetivo de que las competencias asignadas no se conviertan en el pedestal para erigir caciques locales, se requiere entonces un mayor esfuerzo para hilvanar la tensión entre la gestión pública

¹⁵⁶ Las afirmaciones de los ejecutivos de los gobiernos parroquiales son evidentes: <<solo participan cuando algo les afecta>>. Ver Anexo 5-A Entrevista: EPGADC

¹⁵⁷ El COOTAD establece en sus artículos 105 y 106 que la descentralización consiste <<en la transferencia, obligatoria, progresiva y definitiva de competencias (...) desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados>> y entre las finalidades de la misma está: <<el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía>> (COOTAD, 2014)

¹⁵⁸ Tal y como fue analizado, las instituciones son los acuerdos, reglas de juego –formales o informales- que definen el actuar de una organización y tienen un peso significativo al crear las condiciones para las interrelaciones entre los diferentes actores vinculados, en este caso, dentro de un contexto territorial.

ejercida desde lo organizacional y la participación ciudadana. Para alcanzar este objetivo, hace falta, sin duda, un mayor aporte teórico que permita ir clarificando el mayúsculo universo de la participación¹⁵⁹ y a través de ello ir orientando los alcances y límites de una participación posible. Posible, en la medida de lo que la ciudadanía permita hacer y de lo que los gobiernos seccionales puedan aportar. Es justamente en este punto, donde se juega buena parte de la descentralización –al menos como ha sido institucionalizada-, sobre todo para los gobiernos parroquiales: los más cercanos a la ciudadanía¹⁶⁰. Ahora bien, esta participación posible, configurada entre el campo de las voluntades ciudadanas¹⁶¹ y el de las voluntades e instituciones estatales sigue siendo también un proceso en construcción. Los resultados expuestos en términos de participación reflejan más que un fracaso del proceso de reforma¹⁶² una pista sobre los esfuerzos que se hacen en esa línea y el reto que supone construirla a pesar de las limitaciones existentes. Además, refleja lo complejo del camino emprendido por la propuesta cepalina y que pueda ser vista como una ilusión de legitimidad¹⁶³. A pesar de ello, vale la pena resaltar que el mismo hecho de que los gobiernos parroquiales lleven a cabo rendiciones de cuentas o asambleas para priorización de obras, refleja, más allá de los mecanismos inclusivos o elusivos usados para fortalecer la democracia, acciones

¹⁵⁹ No son pocas las voces en los pasillos de la academia que critican el tema de la participación como una moda. Es posible que tengan razón. Se pueden legitimar muchas acciones de gestión pública y validarlas como participativas cuando solo se trata de una firma de asistencia.

¹⁶⁰ Esto es comprensible si se tiene en cuenta el acotado espectro competencial que se les ha asignado. El COOTAD basa a la descentralización en la asignación de competencias desde el Estado central hacia los gobiernos seccionales. Si bien la participación actúa como un eje transversal en toda la institucionalidad creada cabe destacar que es su acción la que le permite dar a la descentralización un matiz con mayores perspectivas de éxito en la actual reforma del Estado.

¹⁶¹ Apatía también sería un término pertinente.

¹⁶² Este es apenas un estudio comparativo entre dos gobiernos parroquiales conurbanados al distrito metropolitano de Quito. Se necesitaría un estudio más integrador para hablar de un éxito o fracaso al cabo de estos años de aplicación del COOTAD.

¹⁶³ Recordando a Abrams en su definición sobre el Estado como máscara, es justificable que la explosión del participacionismo no sea acogida con optimismo por algunos teóricos quienes ven en la misma un mecanismo de crear una ilusión de legitimidad de la gestión pública a través de un aval ciudadano que en realidad no existe (es una ficción también, por su misma naturaleza de complejidad al intentar categorizarla), permitiendo amortiguar el peso de las contradicciones –crisis del Estado- a través de la máscara participacionista, avalando el apareamiento y sostenimiento de nuevos caciques o grupos de poder que se hacen con el control de la gestión del Estado en circunscripciones territoriales más pequeñas, boicoteando con ello el afán democratizador de la actual perspectiva descentralizadora.

latentes –impuestas por instituciones formales- para acrecentar la transparencia y validar su aporte en la construcción difusa de esa participación posible. Esto también corrobora lo dicho en secciones anteriores acerca de que no existen recetas fijas para la descentralización sino expresiones multidimensionales de la misma reconfiguradas permanentemente por los conflictos e intereses que se ven afectados en su campo de acción.

Ahora, siguiendo a la figura 14 con miras al estudio comparativo, se puede observar que los dos gobiernos parroquiales tienen una caída drástica en el componente de participación, presentando el de Nayón (por debajo de los 10 puntos) algunas limitaciones específicas como una rendición de cuentas sin oportunidad de participación para los diferentes actores invitados¹⁶⁴. En general, se observa en el gobierno parroquial de Cumbayá mayor actividad con los líderes barriales a quienes la junta convoca en sesión abierta cada quince días y que sin querer decir que se trata de un proceso significativo de construcción participativa¹⁶⁵, permite informar las permanentes acciones que se están llevando a cabo y el estado de las gestiones realizadas a favor de los barrios ante los diferentes estamentos municipales o provinciales. Lo que sí ha permitido revelar los limitados espacios de participación son los conflictos inherentes a los actores que con sus intereses intervienen en la construcción de lo público y que de alguna u otra manera terminan exigiendo del gobierno parroquial tal y como se dijo en el marco teórico una capacidad de manejo relacional para la conducción de la

¹⁶⁴ Es interesante anotar en este punto de que manera el factor humano termina afectando el trabajo de los entes organizacionales. La presidenta del Gobierno Parroquial de Nayón, revela en la entrevista realizada, cómo la decisión de priorizar a una familia que fue descuidada en la gestión anterior, influyó para que el tiempo destinado a encuentros permanentes con la población –en horarios nocturnos- ahora sea dedicado al cuidado del hogar. Ver Anexo 2-B Entrevista: EPGADN

¹⁶⁵ Se asemeja mucho a un informe de labores quincenal del presidente parroquial.

conflictividad emanada de los intereses siempre presentes en el ejercicio de un gobierno local¹⁶⁶.

En un estadio diferente a los dos casos anteriores (talento humano y participación) se encuentra la gestión organizacional y las relaciones intergubernamentales. Tal y como se expresó¹⁶⁷, se necesitan modelos de gestión que permitan enfrentar las demandas urgentes y cambiantes de la población que va a ser atendida por el gobierno parroquial. Se pudiese decir que deben ser modelos de gestión creativos, innovadores y a la vez de doble desempeño. Es decir, modelos de gestión que permitan alcanzar un óptimo funcionamiento interno para atender a la ciudadanía y a la vez enlazar esas demandas al contexto de las relaciones intergubernamentales¹⁶⁸. Ese tipo de funcionamiento administrativo –como parte de la gestión organizacional- tuvo deficiencias tanto para Cumbayá como para Nayón¹⁶⁹. En ambos casos se carecen de manuales de procedimientos y de modelos de gestión, así como de esquemas orgánico-funcionales actualizados. En el caso de Cumbayá dicho desempeño adquiere características más inestables al encontrarse en un proceso de reestructuración interna que exigía mucho compromiso y decisión por parte de los actores involucrados en el gobierno parroquial¹⁷⁰. Para el caso de Nayón, aunque sin contar con diferencias abismales, se

¹⁶⁶ En el caso de Nayón está presente el colectivo de EcoNayón: <<una fundación que quiere hacer a Nayón ecológico>>. Conformado en su mayoría por personas que han llegado a Nayón a través del reciente boom inmobiliario, tienen una visión de Nayón que entra en conflicto con la que tienen los pobladores del centro parroquial. Las discusiones entre uno y otro bando tienen un matiz de disputa significativa que evidencia una apertura desde el gobierno parroquial para escuchar posiciones y críticas contrarias, a pesar del error evidenciado en el informe de rendición de cuentas, de no permitir la participación de los asistentes con preguntas y respuestas.

¹⁶⁷ En el marco teórico se expuso la visión de Cabrero acerca de las capacidades institucionales y se habló de los modelos de gestión emergentes.

¹⁶⁸ Como ya se mencionó la mayoría de las demandas ciudadanas están vinculadas a competencias que son ejercidas por instancias de gobierno diferentes a la parroquial, lo que convierte a dichos gobiernos –y esa es una de las razones por las que se cuestiona la autonomía para ellos- en canalizadores de demandas hacia otros estamentos.

¹⁶⁹ Se debe recordar que el componente de gestión organizacional fue medido en base a la gestión administrativa, la gestión financiera y las tecnologías de la información.

¹⁷⁰ En el acta de la sesión del gobierno parroquial se informa acerca de la evaluación realizada por un auditor externo y en la que consta el estado del funcionamiento interno de la misma, ante lo que se pide soluciones urgentes. Otro ejemplo de ello –y de cómo lo político afecta a lo organizacional- ha sido la

puede decir que existe un ejercicio de facultades normativas –instituciones formales- que les ha permitido expedir y aprobar resoluciones sobre los horarios de trabajo de los vocales, atención a la ciudadanía, relación con actores gubernamentales, así como mecanismos para administrar la información interna. La limitación del gobierno parroquial de Nayón se dio en el contexto de la gestión financiera como parte del manejo organizacional¹⁷¹, algo que el gobierno parroquial de Cumbayá tiene a su favor como una fortaleza. En el aspecto de tecnologías de la información, ambos gobiernos parroquiales funcionan con sus capacidades básicas de hardware y de software para poder llevar a cabo su trabajo¹⁷².

Finalmente se tiene el componente de las relaciones intergubernamentales. Este es uno de los elementos que complementa junto a la participación, ese espacio en el que el gobierno local se introduce externamente equilibrando su desempeño intra-organizacional, del cual es directamente dependiente. Esta capacidad de poder manejarse permanentemente en un ámbito de contactos con otros actores del quehacer público es lo que caracteriza - entre otros elementos- a la gobernanza como una expresión del manejo de redes de acción complejas¹⁷³. Es en este aspecto – así lo indica la figura 14- donde ambos gobiernos parroquiales también sobresalen permitiendo comprender una de las características que determinan su razón de ser¹⁷⁴. Todo gobierno

imposibilidad de llegar a un acuerdo para que los vocales fijen sus horarios de trabajo. Desde su posesión en Mayo hasta el estudio de campo realizado en Febrero no se contaba con un acta de resolución para fijar dichos horarios. Ver Anexo 4-F Documento: ADCPRE4, Anexo 5-B Entrevista: EPGADC

¹⁷¹ Cuando se analizó la medición del manejo financiero se explicó que la decisión de los vocales de subirse el sueldo –una decisión política- hizo que dicho gobierno supere la barrera del 30% destinada desde el presupuesto para el gasto corriente. Para cubrir ese déficit se están utilizando recursos sobrantes de un rubro de ingreso no permanente.

¹⁷² Obviamente, no se trata de gobiernos parroquiales con soluciones en línea, pero sí con recursos computacionales básicos y páginas web todavía mejorables.

¹⁷³ Como ya se vió, Grandinetti vincula a las relaciones intergubernamentales para la gobernanza a la relación con actores de diferente índole, con miras a establecer coaliciones de acción estratégica para la consecución de determinados fines. Es hacia este tipo de destrezas donde los diferentes componentes de las capacidades institucionales de los gobiernos locales deben apuntar.

¹⁷⁴ No se pretende con ello decir que las relaciones intergubernamentales, sobre todo de carácter multinivel o vertical, representan un paradigma de funcionamiento en los gobiernos parroquiales

local tiene necesidades específicas que atender, demandas ciudadanas o de otros actores que exigen decisiones. Sin embargo, el mismo campo de acción de los gobiernos parroquiales es limitado (paradoja descentralizadora), por lo que los mismos se ven en la necesidad de convertirse en gestores intermedios entre la población local y las organizaciones gubernamentales que cuentan con las competencias para actuar en el territorio. Aunque no cuentan con destrezas administrativas (modelos de gestión) suficientes, tal y como se demostró, los gobiernos parroquiales estudiados se caracterizan por tener un empuje de vinculación intergubernamental que se constituye en su aval más poderoso. Es en el peso representativo de los gobiernos parroquiales donde las sencillas demandas ciudadanas adquieren un matiz institucional que de otra manera serían más difíciles de atender en los inaccesibles pasadizos donde se asignan las prioridades de la acción pública, lo que conlleva a pensar nuevamente en la importancia estratégica que tiene el accionar político y los acuerdos institucionales. Dichos gobiernos se convierten entonces en órganos para la gestión de demandas intergubernamentales, donde sus personeros principales están permanentemente posicionando –con éxitos y no pocos fracasos- las necesidades de sus territorios ahí donde los centros de poder – municipio y prefectura sobre todo- deciden las acciones a realizarse. Es en este funcionamiento neurálgico donde a la vez que se justifica la razón de ser de su existencia¹⁷⁵, también se cuestiona su capacidad de funcionamiento autónomo. Toda la evidencia demuestra¹⁷⁶ que a pesar de las limitaciones intra-

estudiados tal y como fue visto desde Jordana en el marco teórico, sino que dentro de las limitaciones existentes es en este componente donde se evidencia una actividad permanente y en el que se ha desarrollado una experticia (un olfato) para manejar la complejidad de las redes de actores involucrados, que sobresale por encima de otros componentes. Experticia que es usada sobre todo para la gestión de intermediación entre los barrios de las parroquias y los gobiernos de otro nivel como los cantones y las parroquias.

¹⁷⁵ Existen opiniones que establecen que algunas parroquias rurales deben dejar de serlo y transformarse en barrios o parroquias urbanas del distrito metropolitano de Quito. Lo explicado posicionaría un argumento adicional para mantener el estatus de ruralidad.

¹⁷⁶ El registro de análisis documental es la muestra palpable del esfuerzo permanente para la gestión intergubernamental. Ver Anexos 3-A,3-B, 4-A, 4-B, 4-C

organizacionales, los gobiernos parroquiales, por decisión directa de sus presidentes, se esfuerzan por articular arreglos que permitan sobre todo la construcción de infraestructura básica (vialidad y alcantarillado) a través de los acuerdos para priorización de obras o el cumplimiento de las mismas por parte de las empresas metropolitanas¹⁷⁷. Ello permite poner sobre el debate, una vez más, la importancia que tienen las decisiones políticas –inclusive el liderazgo carismático- para nivelar deficiencias en otros componentes con miras a un adecuado desempeño externo, a la vez que exige una interpretación del modelo descentralizador para entender las limitaciones que convierten a los gobiernos parroquiales en intermediarios para la gestión.

A nivel horizontal, sin embargo, las relaciones intergubernamentales han sido escasas. Son pocos los contactos que se han establecido a nivel de parroquias vecinas, por ejemplo, para construir acuerdos de mancomunidades. A este nivel lo que ha existido es una relación con las asociaciones nacionales o provinciales de los gobiernos parroquiales, con miras, sobre todo, a una promoción de la capacitación en determinadas áreas. Como se vio, ésta sería una debilidad ya que es en la relación inter pares donde es posible aglutinar objetivos y estrategias comunes para posicionar de una manera más contundente las demandas parroquiales en los nodos multinivel¹⁷⁸.

Respecto al contexto institucional –entendido como el conjunto de acuerdos formales e informales- fue estudiado no como un componente más, sino como un eje transversal de las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales. Se necesitan instituciones

¹⁷⁷ Tanto con el municipio como con la provincia dichos acuerdos son buscados permanentemente y la respuesta del primero ha mejorado últimamente –al menos en el caso de Cumbayá- mientras que con la Prefectura se ha mantenido una construcción bidireccional importante. Los testimonios evidencian que la relación con la administración metropolitana anterior fue difícil y se aduce al respecto las diferencias partidistas entre uno y otro representante del respectivo gad. Ver Anexo 5-A Entrevista EPGADC

¹⁷⁸ El reciente caso en el que muchos pobladores de parroquias vieron incrementados los valores del impuesto predial, pudo haberse asumido desde una postura conjunta ante el municipio. Bajo el mismo argumento se puede explicar a la necesidad de construir una agenda política común para posicionarla en el menú de enmiendas constitucionales que se discuten actualmente.

para definir el funcionamiento interno y las relaciones externas, en otras palabras, los arreglos institucionales definen – en buena medida- el comportamiento de las organizaciones. Las reglas de interacción para el talento humano, la gestión organizacional, las relaciones intergubernamentales y la articulación de la participación son parte constitutiva de sus respectivos funcionamientos. Para el caso de las instituciones formales, es importante que dichas organizaciones puedan ejercer las facultades normativas que se les ha conferido. En este aspecto es el gobierno parroquial de Nayón el que de alguna manera ha desarrollado con mayor ímpetu la generación de resoluciones relacionadas con el ejercicio de su gobierno. No se trata, por supuesto, de prácticas normativas de gran alcance, sin embargo, el solo hecho de terminar la sesión del pleno parroquial con resoluciones que configuren la toma de decisiones en diferentes ámbitos de la gestión parroquial revela un ejercicio de micro-poder que se convierte en la génesis de un soporte institucional formal¹⁷⁹. Este tipo de prácticas no constituyen una representación categórica de construcción de institucionalidad, pero suponen un espacio de su afianzamiento sobre todo cuando se trata de llegar a acuerdos intergubernamentales donde la necesidad de disminuir la incertidumbre a través de las construcciones formales es un punto de inflexión para su éxito o fracaso. En otro andarivel se encuentran los arreglos informales: las costumbres, las conductas, las prácticas y la forma como se hacen cotidianamente las actividades de la gestión tienen mucha influencia en la relación entre los actores. Tratándose de las relaciones intergubernamentales las conductas también influyen en su construcción y para el presente estudio se puede decir que los ejecutivos parroquiales y sus equipos cuentan ya

¹⁷⁹ Ver Anexo 3-F,3-G

con el conocimiento de los códigos informales que se deben manejar a la hora de entretejer los contactos con las redes de actores¹⁸⁰.

Finalmente es necesario hacer referencia al proceso de planificación que se llevó a cabo en las dos parroquias rurales estudiadas. Para ello, se presenta a continuación dichos resultados junto a las mediciones totales correspondientes a las capacidades institucionales estudiadas con miras a tener una idea de la relación existente entre éstas últimas y la primera.

Variables	Cumbayá	Nayón
Capacidad Institucional/100	65,5	62,6
Planificación del desarrollo/100	40	50

Tabla 31: Resultados de Capacidades institucionales y Planificación del Desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia.

Los resultados expuestos reflejan la existencia de una relación inversa entre capacidades institucionales y la planificación del desarrollo para los dos gobiernos parroquiales estudiados. Es decir que mientras para Cumbayá su capacidad institucional refleja un funcionamiento superior al de Nayón, sin embargo, en el caso de la planificación del desarrollo sufre un descenso en el que se ve superado por su contraparte vecina. Lo dicho se puede visualizar mejor en el siguiente gráfico:

¹⁸⁰ Para el presente estudio, todas las prácticas que los presidentes parroquiales han ido acumulando en su ejercicio de relaciones intergubernamentales, formarían parte del acumulado informal que se utiliza para relacionarse con los actores multinivel.

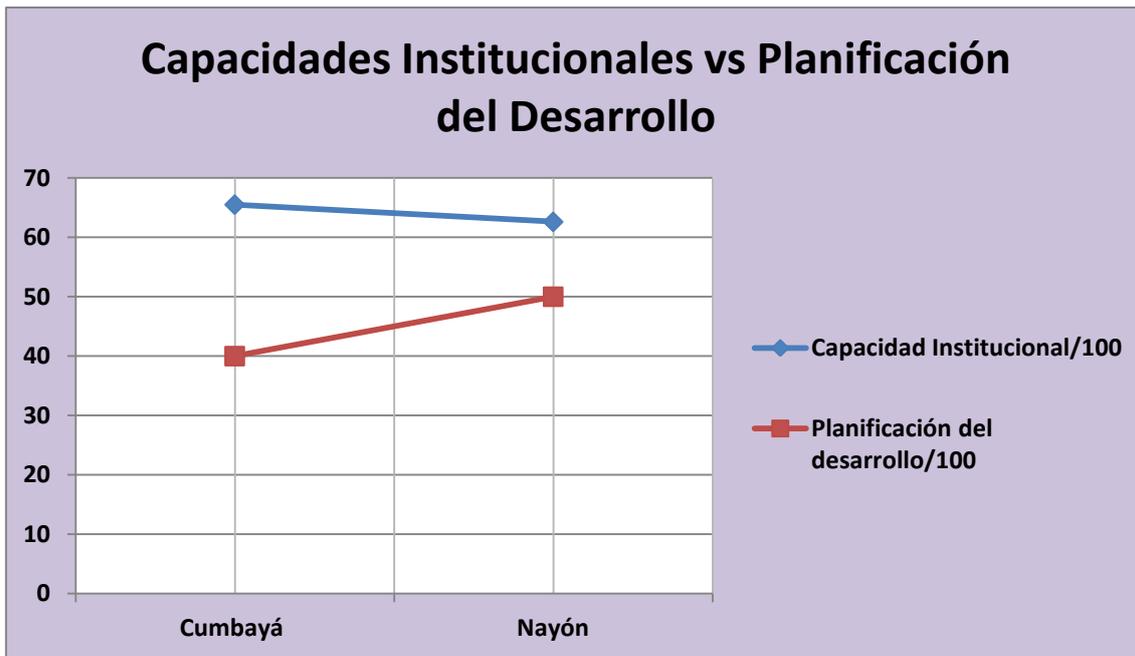


Figura 15: Capacidades Institucionales vs. Planificación del Desarrollo para los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón. Elaboración propia

La línea azul del gráfico representa la medición de las capacidades institucionales, mientras que la línea roja hace referencia a la medición de la planificación del desarrollo. El resultado no puede interpretarse como una descripción de relación inversa permanente entre las variables estudiadas, es decir: a mayor capacidad institucional menor capacidad para planificar el desarrollo. Sería un error de simplicidad analizarlo desde ese punto de vista. Más que eso, lo que el resultado final del estudio demuestra es que la hipótesis que dio origen a la investigación es decir, el supuesto de que las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales son determinantes en la planificación del desarrollo, no se cumple. Efectivamente, como se puede constatar a través del gráfico, altos desempeños de capacidades institucionales no necesariamente implican elevados índices de planificación del desarrollo: mientras las capacidades institucionales de los dos gobiernos parroquiales están sobre los 60 puntos (que no es un desempeño insuficiente), sus resultados referidos al proceso de planificación entregan valores por debajo de la media. Es más, inclusive, el gobierno parroquial que presenta

una menor calificación de su capacidad institucional (Nayón) despunta significativamente en el resultado final de proceso de planificación del desarrollo a diferencia del otro caso de estudio, aunque su ejercicio de planificación continuó siendo débil. Este análisis conduce irremediamente a poner sobre el tapete algunas preguntas generadoras: ¿por qué las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales no son determinantes en los procesos de planificación del desarrollo?, ¿qué otros factores pueden influir sobre el proceso de planificación?

Un primer acercamiento para entender lo expuesto pudiese ser las explicaciones dadas con respecto al desarrollo. Ya se mencionó anteriormente las evoluciones de los paradigmas que hablan al respecto, desde Truman hasta el Buen Vivir¹⁸¹ se constató que alrededor de su entendimiento existen construcciones y deconstrucciones en disputa, una lucha de intereses que se enfrentan desde distintas corrientes y cuya arena de conflicto es la política. En otras palabras, el desarrollo tiene un carácter político y en lo político las relaciones de poder adquieren un papel decisivo¹⁸².

Además, pensar el desarrollo, no se lo hace en abstracto sino siempre en referencia a un territorio, entendido no como un lugar estático sino como una entidad viva, donde se despliegan históricamente, las relaciones económicas, culturales, sociales, etc. . Pues bien, es en referencia a esos territorios donde la nueva reforma del Estado surgió como

¹⁸¹ La subsecretaría de planificación nacional del SENPLADES lo ve como una combinación de crecimiento económico –puesto que se necesitan recursos para la construcción de derechos- y redistribución de la riqueza en el territorio: <<El desarrollo implica (desde Senplades) aterrizar lo que está enmarcado en nuestra constitución. Es decir, que garanticemos los derechos de las personas en una universalidad de derechos que llaman del Buen Vivir, en el marco de un régimen de desarrollo que fundamentalmente lo que considera es un modelo de redistribución de la riqueza, es decir, no solo lo concebimos como un crecimiento económico que es necesario porque se necesitan recursos para garantizar los derechos de la población sino que haya un modelo de redistribución más equitativo, es decir, menos concentración en pocos y más acceso de toda la población hacia este crecimiento económico>> Revisar Anexo 6-B Entrevista: ESNPSENPLADES.

¹⁸² Así lo afirma la Subsecretaría Nacional de Planificación de SENPLADES: <<La planificación también es un ejercicio político, no solo técnico, puesto que el modelo de desarrollo también debe responder a la propuesta o a la apuesta política que está haciendo el que conduce el proceso que es el gobierno autónomo descentralizado.>> Anexo 6-B Entrevista: ESNPSENPLADES

alternativa a la crisis de legitimidad –crisis política a la que fue llevado por el centralismo¹⁸³-, planteando como salida una especie de neo-desarrollismo¹⁸⁴ a través de la organización territorial del Estado basada en la descentralización. Entonces, ahí donde el centralismo sepultó las dinámicas internas, la descentralización busca (o buscaba) un equilibrio entre la distribución de poder en el territorio y la relación con el centro, entre otras cosas, para pensar y construir el desarrollo a través de una relación participativa. Es posible entender entonces bajo esta lógica que por más que se cuente con capacidades institucionales suficientes o idóneas, ello no garantiza necesariamente la planificación adecuada de un proceso que está afectado por los intereses que entran en disputa en el territorio y que se resuelven –muchos de ellos- a través de la política y por tanto de las relaciones de poder¹⁸⁵. Este argumento explicaría, en parte, el efecto influyente pero no determinante de las capacidades institucionales de un gobierno parroquial en la planificación del desarrollo. En el caso de Nayón, es la voluntad política de su gobierno de convocar y hacer funcionar a su consejo de planificación – aunque en forma limitada- la que termina activando un proceso de planificación de priorización de obras, todavía insuficiente, y en el que sus capacidades institucionales tuvieron un involucramiento tangencial¹⁸⁶.

¹⁸³ Ya fue revisado en el marco teórico la crisis de la matriz Estado-céntrica.

¹⁸⁴ Un nuevo desarrollo, de impronta cepalina, con una fuerte intervención del Estado a través de la recuperación de su capacidad planificadora y una intervención de carácter keynesiano en la economía junto a la promoción de prácticas participacionistas.

¹⁸⁵ Relaciones de poder que se manifiestan no solo entre los actores que viven en el territorio sino también en las relaciones con otros gobiernos autónomos descentralizados con los que se debe construir la articulación y que también tienen intereses que disputar –y administrar sobre todo si tiene la competencia para ello- en las circunscripciones territoriales parroquiales.

¹⁸⁶ La Directora de Fortalecimiento Institucional del CNC dice respecto a la planificación del desarrollo que la misma : <<no solo implica la capacidad técnica de un equipo que pueda soportar el proceso de formulación y luego la implementación, sino que también implica la voluntad política de sus gobernantes>> Ver Anexo 6-A Entrevista: EDFICNC. El análisis documental del gobierno parroquial de Nayón demuestra un esfuerzo de vincular al consejo de planificación con la priorización de obras anuales. Ver Anexo 3-C. Como ya se dijo, en el Gobierno de Cumbayá se lleva a cabo una priorización de obras que involucra una participación de los representantes barriales, pero con una limitada intervención del consejo de planificación.

Aún así, lo dicho sería insuficiente para entender por qué los gobiernos parroquiales terminaron *encomendando* el proceso de planificación (elaboración de PDOT) a otras instancias multinivel desligándose de la responsabilidad que les compete¹⁸⁷.

Es decir, al mismo tiempo que se reconoce que las capacidades institucionales no son determinantes en la planificación del desarrollo y que en la misma interviene decididamente la decisión política de los actores gobernantes (y otros actores también) a tal punto de que termina modificando el comportamiento que se hubiese esperado a partir de la hipótesis planteada¹⁸⁸, parece ser que la influencia de éstas en los casos estudiados sobre la planificación del desarrollo termina siendo débil –tangencial se dijo anteriormente-, a tal punto que la decisión política de uno y otro gobierno (en el año 2010) fue la de formular la planificación con el apoyo de las capacidades institucionales de la prefectura¹⁸⁹. Lo que se quiere decir es que los datos que entrega el estudio permiten visualizar que existe una especie de aislamiento de las capacidades institucionales con respecto a su influencia en la planificación del desarrollo¹⁹⁰. De otra manera no se explicaría por qué un comportamiento de capacidades institucionales evaluado sobre la media, genera una planificación del desarrollo que se encuentra mucho más abajo del rango que se hubiese esperado.

¹⁸⁷ Una de las razones que impulsaron la presente investigación fue justamente esa: entender lo que había detrás de los planes desarrollo parroquiales (2010) elaborados en la Provincia de Pichincha con apoyo de la prefectura. Al respecto, un vocal del Gobierno Parroquial de Nayón afirmó que el PDOT del año 2010: <<no fue acorde a las necesidades de la parroquia>><<Ese plan se impuso>> Revisar Anexo 2-D Entrevista: EVMCPN2. Este y otro tipo de estudios como el análisis documental realizado permitió comprender que la elaboración de los PDOT'S parroquiales no fueron articulados sino que todo el proceso fue conducido y liderado desde los equipos técnicos de planificación de la prefectura.

¹⁸⁸ Aquí se hace referencia a la figura 15, en el que el cumplimiento de la hipótesis hubiese graficado dos líneas paralelas midiendo a la capacidad institucional y la planificación del desarrollo en las dos parroquias.

¹⁸⁹ El apoyo intergubernamental, las articulaciones y complementariedades es visto por el CNC como una alternativa idónea para suplir deficiencias de capacidades técnicas en el proceso de descentralización. Ver Anexo 6-A Entrevista: EDFICNC. Sin embargo, funcionarios del SENPLADES revelaron que en algunos casos, en Pichincha, no se dio una articulación, sino una elaboración vertical en la que tampoco se validó el producto final. Ver Anexo 6-C Entrevista: ETETSENPLADES.

¹⁹⁰ Respondiendo a la pregunta de investigación: ¿Cómo influyen las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales en la planificación del desarrollo?

Desde esta propuesta investigativa, la razón de este comportamiento tiene que ver con el diseño institucional con el que fueron pensados los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales. En primer lugar se les entrega una competencia de planificación del desarrollo en el que se debe incluir también al ordenamiento territorial sin que las parroquias tengan la competencia regulatoria del uso y ocupación del suelo.

En segundo lugar, se les asigna dicha competencia, es decir, la elaboración del producto plan de desarrollo y ordenamiento territorial sin la capacidad institucional para pensarlo¹⁹¹. En realidad, las capacidades institucionales de los gobiernos parroquiales (mínimas como dice la institución formal creada) están dadas para pensar y construir otros procesos: la gestión intergubernamental¹⁹² por ejemplo o a lo mucho la priorización de obras, pero no la planificación técnica del desarrollo y el ordenamiento territorial cuando no cuentan con la competencia de uso de suelo (territorio) que es una condición intrínseca para realizar una adecuada planificación del desarrollo. Como dice la Subsecretaria de Planificación Nacional de SENPLADES a título personal:

Habría que analizar el modelo institucional para el nivel parroquial en el ámbito de sus competencias. Porque este momento, más allá de los recursos que si son una limitación importante y real que tienen los gobiernos parroquiales con las asignaciones que reciben al momento hay que pensar cuál es el modelo de gestión que se les quiere dar. (En este momento aclara que va a emitir una opinión personal, no como

¹⁹¹ El artículo 338 del COOTAD dice: <<El gobierno autónomo descentralizado parroquial rural tendrá una estructura administrativa mínima requerida para el cumplimiento de fines y el ejercicio de sus competencias>>. La directora de fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Competencias ve en la falta de recursos y en la falta de técnicos profesionales en planificación una debilidad para poder elaborar PDOTS que debe ser apoyada con adecuadas articulaciones intergubernamentales. Ver Anexo 6-A Entrevista EDFICNC

¹⁹² En la que funcionan muy bien para gestionar obras para los barrios de sus parroquias. Sin embargo la misma capacidad de articulación intergubernamental es limitada para los propósitos de planificación adecuadamente coordinada.

funcionaria). Muchas de las competencias como es la de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, en el momento en que se pusieron en la Constitución no se dimensionó el alcance que deben tener y le ponen al gobierno parroquial que no tiene la capacidad de uso y regulación del suelo y donde su ámbito de acción y realidad presupuestaria y demás factores, los ponen frente a este desafío que usted está planteando en este momento. Afortunadamente hay un ligero ajuste en el Código de Planificación y Finanzas cuando se señala que el ejercicio de las juntas parroquiales no es exactamente hacer un PDOT como lo hicieron los cantones, ellos dice que tienen que hacer una propuesta de desarrollo obviamente que contemple las determinantes de ordenamiento territorial que están establecidas (...), pero (...) el nivel de planificación al que deben llegar los gobiernos parroquiales no es el de un PDOT tal y como se está interpretando en este momento. **La competencia del ordenamiento territorial a nivel parroquial luego de que el cantón ya ha definido su planificación y ordenamiento territorial y además ha establecido las determinantes de uso y ocupación del suelo no se puede concretar. En la práctica es eso.** Entonces ahí me parece que –no quiero usar la palabra– el establecimiento de la competencia de planificación en todos los niveles de gobierno está bien. Lo que no se logró establecer es qué instrumentos y qué alcance tiene esa competencia de planificación. Porque mi opinión personal es que planes de ordenamiento territorial a nivel parroquial ya serían planes parciales o planes especiales para

actuaciones muy puntuales dentro del territorio de la parroquia¹⁹³ porque el uso y ocupación del suelo ya está determinado en el nivel cantonal, ese es mi criterio personal (Anexo 6-B Entrevista: ESNPSENPADES)

Entonces, no solo se trata de cómo lo político puede terminar afectando o conduciendo los productos elaborados sino también, de qué manera los arreglos institucionales terminan afectando su funcionamiento. Como se evidencia en el testimonio precedente se introduce a la parroquia en una incertidumbre instrumental al tener que construir un PDOT, cuando no cuenta con la competencia de regulación de uso y ocupación de suelo y se les exige pensar en el desarrollo a través de una visión territorial que se decide en otra instancia de gobierno. No solo ello sino que además, el diseño institucional piensa las parroquias con una estructura mínima, una especie de capacidad institucional artesanal con la que se pueden alcanzar ciertos objetivos pero no necesariamente los que implican importantes insumos técnicos, como el ordenamiento territorial y su desarrollo. He aquí el por qué la curva de capacidad institucional que se muestra en la figura 15 luce como independiente de la curva de planificación del desarrollo: mientras la primera es más alta y expresa que funciona mejor para otras cosas¹⁹⁴, la segunda es más baja y expresa que la planificación del desarrollo fue hecha desde otra instancia y con una articulación limitada que dio paso a la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial que cumplían un requisito, más que un proceso comprometido

¹⁹³ Los artículos 43 y 44 del COPPYFP establecen las disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial. Ambos artículos enfatizan que los planes de ordenamiento territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados deben tener una articulación entre sí y que la facultad de uso y ocupación de suelo le pertenece a los cantones y a los distritos metropolitanos. Sin embargo, no se aclara el alcance del instrumento plan de ordenamiento territorial para las parroquias. En el artículo 44 literales a) y b) se establece el alcance del mismo para las regiones, las provincias, los cantones y distritos metropolitanos, mientras que en el literal c) se dice que «las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos cantonales, distritales y/o cantonales», lo que deja abierta una inmensa gama de coordinaciones intergubernamentales para una instancia con capacidades mínimas de articulación en ese aspecto.

¹⁹⁴ Una planificación orientada a la priorización de obras anuales y en la que muchas veces no se termina teniendo una conexión con la visión de planificación del PDOT

de elaboración¹⁹⁵. Desde SENPLADES se reconoce que existe esa debilidad de capacidad institucional:

La parte técnica si es una dificultad para los gobiernos autónomos descentralizados (parroquiales). Cuentan con una estructura política que es el presidente y los vocales y una estructura administrativa-financiera. Es todavía un proceso en construcción la definición de cuál es la instancia técnica del gobierno autónomo descentralizado parroquial. Como país debemos pensar ¿queremos que las juntas parroquiales tengan una estructura –no quiero decir burocrática- administrativa de los procesos que está a cargo el gobierno parroquial?, eso es algo que todavía no ha sido definido(...) No existe este rato en la estructura de los gobiernos parroquiales la posibilidad de contar con un técnico que conduzca los procesos de planificación y participativos de planta que forme parte del staff del gobierno parroquial. (Anexo 6-B Entrevista ESNPSENPADES)

Es por eso que ante ésta realidad de limitación técnica, se plantean soluciones como la necesidad mejorar los esfuerzos de complementariedad y de articulación entre niveles de gobierno con mejores capacidades técnicas y los que no lo tienen, así como la apertura de una línea de financiamiento por parte del Banco del Estado (BEDE) para

¹⁹⁵ La directora de fortalecimiento institucional del CNC, queriendo explicar que las capacidades no es lo único que influye en la planificación del desarrollo sino también lo político afirma que en ciertos casos: << solamente se quiere cumplir con la formalidad de tener a tiempo los insumos que se les requiere o el documento que tienen que presentar en un tiempo establecido que deja de lado la parte rica del proceso de formulación>> Ver Anexo 6-A Entrevista: EDFICNC

que las parroquias puedan contratar consultorías para la elaboración de sus planes de desarrollo¹⁹⁶.

Finalmente, se encuentran los consejos locales de planificación, otra expresión de la institucionalidad creada dentro del proceso de planificación participativa. Conformados por el presidente del gobierno parroquial, un representante de los vocales, un técnico ad-honorem y tres miembros elegidos a través de las instancias de participación del sistema de gestión participativa local¹⁹⁷, su funcionamiento ha demostrado algunas debilidades que inciden directamente en el proceso de planificación. A pesar de que el sistema de gestión participativa no ha sido normado por los dos gobiernos parroquiales, los tres representantes de la ciudadanía fueron elegidos a través de asambleas en las que participaron sus unidades básicas de conformación y que para el presente estudio fueron representadas por los barrios de la localidad. Como dice la Subsecretaria Nacional de Planificación de SENPLADES:

¹⁹⁶Desde el SENPLADES y el CNC se reconoce que existen limitaciones y debilidades, que el proceso es complejo y que se encuentra en construcción. Por eso es muy importante la apuesta que hacen por los procesos de articulación para complementar capacidades así como la promoción de otras alternativas como las descritas, desde donde se intenta repotenciar lo que institucionalmente ha sido normado. Sin embargo, a pesar de las iniciativas de articulación expuestas como posibles ejemplos exitosos en Cañar y en Chimborazo, existe todavía un escepticismo con respecto a una práctica en la que muchas veces los gobiernos parroquiales siguen siendo invisibilizados por el municipio en su intento de querer poner sobre la mesa de debate sus puntos de vista sobre el uso y ocupación de suelo. Eso a pesar de que desde el municipio se organizó un taller de trabajo para incorporar insumos desde las parroquias para el diseño del plan de desarrollo metropolitano. En este sentido el artículo 45 del COPPYFP dice: <<La Ley definirá los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central>>, un articulado que no parece tener mucho eco en el COOTAD cuando dice en el artículo 299 que: <<La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerá las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo>>. Una vez más la responsabilidad recae en la capacidad institucional del gobierno parroquial y su voluntad política, sino que en este caso, requiere también de la voluntad política del gobierno con el que se desea llegar a un convenio de articulación. Por otro lado, existe la posibilidad del financiamiento del BEDE y el mismo ofrecimiento de la prefectura para llevar a cabo el proceso de planificación. Todos esfuerzos loables propuestos desde diversas instancias estatales para complementar las falencias en capacidades pero que requieren también de capacidades y de voluntad política de los gobiernos parroquiales para que el proceso no se convierta en un requerimiento más a ser en las fechas previstas.

¹⁹⁷ Artículo 28 del Código Orgánico de Planificación Participativa y Finanzas Públicas.

Ente el 75% y el 80% han logrado conformar los concejos ciudadanos de planificación en gobiernos cantonales. La realidad es diferente en todo el país(...). El requisito de aprobar el PDOT de los gobiernos municipales con el visto bueno de los concejos de planificación locales se ha cumplido. Lo que no se sabe es de qué manera el concejo de planificación local construyó el proceso como participativo. Es algo que todavía se está construyendo. No es algo que está consolidado al momento. (Anexo 6-B Entrevista ESNPSENPLADES).

La preocupación que la funcionaria de SENPLADES manifiesta para los gobiernos municipales puede hacerse extensiva a los gobiernos parroquiales. Su actuación puede ser analizada en dos momentos. El primero en el año 2010 cuando tuvieron que presentar el primer PDOT y el segundo a partir del segundo semestre del 2014 cuando el consejo de planificación local fue conformado, después de la elección de las nuevas autoridades parroquiales. En ambos casos las intervenciones del consejo de planificación local en el proceso de planificación ha sido escasa¹⁹⁸. Parece ser que las condiciones mismas de la normativa expuesta (técnico ad-honorem, tres miembros del sistema de participación) invitan a que dicho consejo se constituya más en un voluntariado que un ente con obligaciones y compromisos exigibles. Es posible que por lo dicho, la motivación de la designación inicial se diluya en el camino y el tiempo que se debería destinar por parte de sus integrantes para participar en las reuniones de

¹⁹⁸ En el caso de Nayón el consejo de planificación local ha tenido un funcionamiento más activo aunque orientado débilmente a lo que demanda la norma que es la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, sino más bien a la participación en las asambleas de priorización de obras Ver Anexo 3-C, 3-G, 4-F. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para poder trabajar sobre el PDOT, el consejo de planificación parroquial requería como insumo el PDOT metropolitano que fue presentado en el primer trimestre del año 2015. Este punto es importante porque revela la dependencia institucional (normativa) que ata la planificación parroquial a insumos entregados a través de articulaciones intergubernamentales que son deficientes o que no existen. Aunque se debe tener en cuenta este aspecto para tener una idea mucho más integral del proceso, este tipo de carencias no eximen al consejo de planificación parroquial de sus obligaciones, en otras palabras, existe una dificultad real de activación de dichos consejos para su funcionamiento que está afectando su participación en la planificación del desarrollo.

planificación resulte limitado cuando se trata de una acción que no es remunerada. Sin embargo, esa no es la única dificultad, también va de la mano con la decisión política de quien lo preside que es la presidenta o presidente del gobierno parroquial. Si no existen acciones encaminadas a activar el consejo de planificación, su misma naturaleza de compromiso voluntario no será suficiente para lograr una presencia significativa y genuina dentro del proceso, que terminará siendo conducido por fuerzas externas al gobierno con miras a cumplir los limitados plazos de entrega¹⁹⁹, desvirtuando la idea original con la que fue concebido. La respuesta de la Subsecretaria Nacional de Planificación al explicar su posición sobre los consejos locales de planificación es reveladora:

Ahí hay una dificultad muy real que se tiene. La participación ciudadana si bien es un derecho, implica una obligación y una responsabilidad y eso es algo que todavía no está tan fortalecido. Hay en este momento los técnicos ad honorem y además le orienta al ciudadano común y corriente que no conoce de planificación o que no sabe si está validando un diagnóstico territorial del medio biofísico, que como digo es un ciudadano común, **depende de la voluntad del técnico por ser ad honorem y eso sí genera un conflicto y es la propia estructura del proceso que además tiene que ser construido de esa manera. Este momento eso está a prueba porque lo estamos en construcción.** Antes no había tampoco. (...) Por lo menos ahora tenemos una estructura que dice así se constituye y sabemos que estas personas tienen un derecho a expresarse pero también tienen una responsabilidad de lo que se está

¹⁹⁹ Al respecto la misma subsecretaria manifiesta: << Los consejos de planificación deben trabajar con los equipos técnicos. Lamentablemente los tiempos han sido muy cortos para trabajar de esta manera. Por lo tanto no se ha podido tener la convocatoria suficiente y necesaria en los anejos y barrios (en el caso de las parroquias).>> Ver Anexo 6-B Entrevista ESNPSENPLADES

planteando allí y eso si tiene que estar fortalecido. (Anexo 6-B Entrevista ESNPSENPLADES)

Por ello es necesario volver a lo ya expresado acerca de la participación y la necesidad de redimensionar su alcance para volverla una participación posible. Si es así, puede ser necesario cuestionarse si el diseño institucional pensado para los consejos de planificación parroquiales es el más adecuado, funcional, apto para la realidad²⁰⁰, o en su defecto requiere todavía de un largo período de adaptación y consolidación en el que la intervención de otras instancias del Estado, puedan acompañar, guiar y estimular el proceso en el territorio. En la actualidad, lo que se reconoce es que la deficiencia que circula alrededor de la intervención de los consejos de planificación parroquial en los planes de desarrollo es real y por ello se hace necesaria la intervención de complementariedades intergubernamentales, así como la contratación de consultorías externas y el despliegue territorial de funcionarios de SENPLADES a nivel parroquial:

Esta dificultad de contar con un técnico a nivel de las parroquias se pretende subsanar por un lado con los propios procesos de consultoría (BEDE). Es decir contratar alguien que no sea ah-honoren sino que tenga obligaciones, responsabilidades específicas y productos que entregar con el apoyo de los otros niveles de gobiernos y continuaremos porque hay la voluntad política (...) de tratar de fortalecer a los gad's.

Anexo 6-B Entrevista ESNPSENPLADES

²⁰⁰ En general los representantes del CNC y SENPLADES entrevistados, realizan una defensa del proceso que está en marcha: La planificación debe ser participativa porque de lo contrario se diseña desde una oficina aislada del territorio. Se reconoce que existen limitaciones al respecto y que en general la apuesta por la participación todavía es un sendero por abrirse, pero es indudable para ellos que hacia allá se tiene que encauzar todo el esfuerzo de la actual reforma del Estado. Ello, a pesar de que en la práctica se evidencian las dificultades. El Presidente del Gobierno Parroquial de Cumbayá manifiesta:<< Póngase a pensar usted quien puede hacer un trabajo de esa magnitud, quien puede hacerlo ad-honorem (...) De una asamblea que sale, tres nombres de cualquier persona, que no tienen ni idea de lo que se trata>> Ver Anexo 5-B Entrevista EPGADC.

Fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados, sobre todo parroquiales, es un requerimiento imperioso dentro del proceso de descentralización. Diseñados por los arreglos formales para funcionar entre la incertidumbre de ciertas exigencias y las limitaciones de otras, y en base a capacidades institucionales básicas, su accionar ha estado vinculado a un trabajo de intermediación a través de la cual tratan de posicionar las demandas de sus barrios (obras de infraestructura sobre todo) en las agendas metropolitanas o provinciales. Ese es quizás uno de sus más grandes aportes. Los limitados alcances en participación marcan la pauta para seguir buscando nuevas formas de democratización del poder en el territorio, que pueda incidir también como un contrapeso del poder vinculado a las relaciones intergubernamentales. Como ya se mencionó, aunque sigue siendo un proceso en construcción, la institucionalidad creada ya marca un camino cuya aspiración sigue siendo la de convertir la reforma del Estado, entre otras cosas, en un medio para una planificación participativa del desarrollo y aunque el estudio presentado demuestra que en el caso de las dos parroquias estudiadas sus capacidades institucionales presentan un desenvolvimiento que apunta más hacia la gestión de intermediación que hacia la construcción de dicha planificación, sigue pendiente el debate acerca de cuál es el diseño de institucionalidad que se quiere para el adecuado funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales. Este análisis se hace aún más necesario ahora cuando dichas parroquias (y otras por supuesto) se enfrentan a la dualidad de ser consideradas rurales y a la vez parte del conurbano metropolitano.

Aunque la Constitución del 2008 les dio a las parroquias la categoría de gobierno autónomo descentralizado, el ancla que las liga a un papel secundario dentro del proceso de reforma persiste. Su nivel de influencia dentro del espacio de fuerzas donde el poder se disputa es escaso y exige de todo el Estado un esfuerzo de redimensionamiento

institucional para que la paradoja descentralizadora deje de serlo, de tal forma que ahí donde ahora existe incertidumbre se empiece a sentir un acompañamiento comprometido y a vislumbrar un marco de referencia más acorde a sus realidades y a la búsqueda del Buen Vivir²⁰¹.

²⁰¹ Los cuadros de pobreza por NBI mostrados reflejan la necesidad de buscar caminos que sigan disminuyendo las brechas existentes.

Conclusiones.

- El estudio comparativo desarrollado demuestra que en los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón sus capacidades institucionales no son determinantes en el proceso de planificación del desarrollo. Esto se debe en parte a que la planificación del desarrollo no es solo un proceso técnico sino también político y como tal existen fuerzas que promueven o limitan la planificación del desarrollo independientemente de las capacidades construidas para el efecto.
- La institucionalidad formal creada para la descentralización promueve en el caso de los dos gobiernos parroquiales estudiados una paradoja descentralizadora: asigna capacidades institucionales mínimas y exige una planificación y ordenamiento territorial con un alcance difuso y que está fuera de su rango de influencia. Esto hace que las capacidades institucionales se aislen de la planificación del desarrollo con la consecuente intervención de agentes externos para cumplir con los requerimientos establecidos desde el ente rector de la planificación.
- Con capacidades institucionales mínimas y aisladas de la planificación, los gobiernos parroquiales estudiados han utilizado sus recursos técnicos para satisfacer las demandas latentes de sus pobladores convirtiéndose en nodos de gestión o intermediación entre sus barrios y los gobiernos que cuentan con las competencias para la realización de obras de infraestructura básica en el territorio. Este es el tipo de acción en el que se han especializado y en el que invierten en buena parte todos sus esfuerzos y capacidades.

Recomendaciones

- Las capacidades institucionales que cuentan con un mejor desempeño en el funcionamiento de los gobiernos parroquiales de Cumbayá y Nayón son las de relaciones intergubernamentales y las de gestión organizacional. Los componentes de talento humano y gestión de la participación presentan debilidades que deben ser superadas. Sería conveniente fortalecer los procesos de evaluación y capacitación del personal, así como la aprobación normativa de un sistema de gestión participativa creativo y ejecutable.
- En el caso de una posible reforma a la institucionalidad formal, se pudiese pensar en redefinir y precisar el alcance de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial para el contexto parroquial, de tal manera de que se pueda contar con una herramienta que pueda ser trabajada a la medida de las capacidades institucionales asignadas.
- El proceso de articulación intergubernamental para la planificación del desarrollo es una tarea pendiente. Aunque las relaciones de poder tienen mucha influencia, es importante que los gobiernos parroquiales vayan generando una especialización de relaciones intergubernamentales en este aspecto, a la vez que se generan alianzas inter-pares para equilibrar las negociaciones de articulación con otras instancias de gobierno.
- Aunque no forma parte de sus funciones específicas pudiese ser conveniente que el consejo de planificación local participe en las asambleas de priorización de obras y emita una resolución que pueda ser analizada por el pleno del gobierno parroquial. Dichas obras al ser ejecutadas como parte de los proyectos de inversión, deben estar alineadas a la planificación del desarrollo y por lo tanto, la

intervención del consejo de planificación local en su validación aportaría una mayor rigurosidad al proceso.

Bibliografía

- Abrams, P. (1988). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. *Journal of historical sociology* , 58-89.
- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En *Más allá del desarrollo* (págs. 83-118). Quito: Abya-yala.
- Aguilar, S. (2001). *El papel de la política industrial en México en un contexto de apertura comercial 1986-1997*. Mexico: UNAM.
- Aguinaga, M., Lang, M., Mokrani, D., & Santillana, A. (2011). Pensar desde el feminismo: Críticas y alternativas al desarrollo. En *Más allá del desarrollo* (págs. 54-82). Quito: Abya-yala.
- Almeida, L. (2011). *¿Gobierno Autónomo Descentralizado?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Andina, U. (1992). Índice de Desarrollo Humano: ¿un nuevo indicador de desarrollo? *Nuevas fronteras académicas* , 67-76.
- Ayala, E. (2008). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Banco del Estado, B. (2009). *Evaluación básica Municipal*. Quito: BEDE.
- Barrera, A. (2007). Punto de partida para la descentralización y las autonomías en el Ecuador: El balance. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: Opciones Comparadas* (pág. 387). Quito: Flacso - Crearimagen.
- Bedón, G. (2011). La descentralización en el Ecuador. *Agora Política* , 9-14.

Bielschowsky, R. (1997). 60 años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *REVISTA CEPAL* , 173-194.

Bifarello, M., Diaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2010). *Innovación y capacidad en el Estado local: Un abordaje teórico-metodológico*. Rosario: Grupo Política y Gestión: Universidad del Rosario.

Borja, J. (2000). Descentralización del Estado y democracia local. En I. Finot, *Lecturas seleccionadas sobre descentralización y democracia* (págs. 57-73). Santiago.

Brand, U. (2011). El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación. En *Más allá del desarrollo* (págs. 145-156). Quito: Abya-yala.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de Mexico: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública* , 753-784.

Carpio, P. (2011). Los temas recurrentes del desarrollo local:Descentralización, gestión territorial y construcción de ciudadanía . En P. (. Carpio, *Desarrollo local: Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía* (pág. 395). Quito: Abya-Yala.

Carrión, F. (2007). Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 207-224). Quito: Flacso.

Carrión, F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: Opciones Comparadas* (págs. 31-58). Quito: Flacso.

Carrión, F. (2008). La descentralización como geometría variable. En F. Carrión, & B. Villaronga, *La Descentralización: un derrotero a seguir* (págs. 33-50). Quito: Flacso.

Carrión, F., Dammert, M., & Villalonga, B. (2008). La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado. En F. Carrión, & B. Villalonga, *Descentralizar: un derrotero a seguir* (págs. 11-19). Quito: Flacso.

Cavarozzi, M. (1996). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. En M. Cavarozzi, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina* (pág. 129). Rosario: Homo Sapiens.

CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL.

Colombia, S. d. (1824). *Ley de División Territorial de la Gran Colombia*. Bogotá.

Constitución de 1830. (1830). Riobamba.

Constitución de la República de Colombia. (1821). Cúcuta.

COOTAD, R. (2014). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: CNC-EditoGran.

Coraggio, J. L. (1994). La propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades. En J. L. Coraggio, *Descentralizar: barajar y dar de nuevo* (págs. 93-104). Quito: Flacso.

Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Universidad de Granada - Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

Cunill, N. (1991). El discurso teórico relativo a la participación ciudadana. En N. Cunill, *Participación Ciudadana* (págs. 9-67). Caracas: CLAD.

Cunill, N. (2007). La democratización de la administración pública: los mitos a vencer. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 425-462.

Cunill, N. (2004). La democratización de la institución pública: los mitos a vencer. En J. Ministros, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el de hoy* (págs. 425-461). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: CLAD.

Dávalos, P. (30 de 11 de 2010). *Agencia Latinoamericana de información*. Recuperado el 7 de 10 de 2014, de <http://alainet.org/active/42669&lang=es>

de Sousa Santos, B. (2004). *Reinventar el Estado, reinventar la democracia*. Quito: Abya-Yala.

Decreto 1480. (1964).

Deler, J. P. (1994). Transformaciones regionales y organización del espacio regional ecuatoriano entre 1830 y 1930. En J. Manguashca, *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (págs. 295-354). Quito: Corporación Editora Nacional.

Delgado, X. (1999). La nueva ruralidad en México. *Investigaciones Geográficas* , 82-93.

Ecuador, C. d. (1998). Quito.

Eslava, A., Orozco, H., & Valencia, G. (2011). Los nuevos institucionalismo como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Seminario de Metodología*. Bogotá: Universidad de Externado.

Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el de hoy* (págs. 17-54). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Fajnzylber, F. (1992). La estrategia de la educación y el conocimiento en la transformación productiva con equidad. En N. Unidas, *Industrialización y desarrollo tecnológico* (págs. 41-61). Santiago de Chile: ONU.

Falconí, F. (3 de 09 de 2014). Desarrollo Insustentable. *El Telégrafo* .

Falconí, F., & Muñoz, P. (2007). En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 10-30). Quito: Flacso.

Feres, J., & Mancero, C. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas y su aplicación en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Fernandez, E. (2010). *La sociedad rural y la nueva ruralidad*. Obtenido de <http://www.fagro.edu.uy/>

Foucault, M. (1999). *Estrategias de poder*. Barcelona: Paidós .

Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Ediciones Rialp.

Furtado, C. (1975). *El desarrollo económico: un mito*. México: Siglo XXI editores.

Ghirardi, A. (2012). *Capacidades institucionales y desarrollo rural: Una propuesta metodológica a partir de un análisis de caso*. Resistencia: Universidad Nacional de General San Martín.

Gobernailidad, I. d. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona.

Grandinetti, M. (2014). *Diseño de Organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: hacia una propuesta metodológica*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Group, I. C. (2007). *Ecuador ¿superando la inestabilidad?* Bogotá.
- Guardia, A. (2009). Relación entre economía y política: La experiencia chilena. En Q. Yesko, & E. Jaime, *Chile en la concertación 1990-2010* (págs. 79-123). Santiago: Friederich-Ebert-Stiftung.
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En *Más allá del Desarrollo* (págs. 21-54). Quito: Abyayala.
- Haldenwang, C. V. (1990). Hacia un concepto politológico de descentralización en América Latina. *Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 61.
- Hobsbawm, E. (1985). *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México: Siglo XXI editores.
- Ianni, V. (2006). La revolución francesa desde el siglo XXI.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordana, J., & Gomá, R. (2004). Introducción: democracia, descentralización y política social. En J. Jordana, & R. Gomá, *Descentralización y políticas sociales en América Latina* (págs. 11-28). Barcelona: Bellaterra.
- Latouche, S. (2011). *La hora del decrecimiento*. Barcelona: Octaedro.
- Latouche, S. (2014). *Sobrevivir al desarrollo: de la descolonización de un imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona: Icaria.
- Leon XIII, P. (1985). *Carta Encíclica Rerum Novarum*. Bogotá: Ediciones Paulinas.

- Lopez, P. (2010). *Elementos para un concepto de fortalecimiento integral de capacidades institucionales de los GAD provinciales en el Ecuador*. Quito: CONGOPE.
- Maiguashca, J. (1994). El Proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895. En J. Maiguashca, *Historia y región en el Ecuador* (págs. 355-415). Quito: Corporación editora nacional.
- Maradona, G., Facet, T., Lara, M., & Serio, M. (2013). *Propuesta metodológica de impacto sobre la capacidad institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martinez, E., & Ramirez, J. (2011). Descentralización política y democracia. *Reflexión política*.
- Masullo, J. (2010). *El desarrollo como discurso y el crecimiento como mito*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Medina, M. (2006). *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Madrid: Proyectos y Producciones Editoriales.
- Memoria Colectiva de Nayón*. (2011).
- Ministerio de Coordinación de la Política, M. (2012). *Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política.
- Moncayo, P. (2011). Autonomía para la gente. *Agora Política*, 16-23.
- Mouffe, C. (1995). Feminismo, ciudadanía y democracia radical. En R. Grompone, *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias* (págs. 420-436). Lima: IEP.

Mouffe, C. (1998). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Revista Foro Nacional por Colombia* , 13.

Murillo, M. (2004). *Cumbayá: Pasado y presente*. Quito: Abya-yala.

Naranjo, S. (2010). *Análisis del rol de las Juntas Parroquiales del cantón Pelileo en los procesos de desarrollo local*. Quito: Flacso.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico: Fondo de Cultura Económico.

Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía*. México DF: Fonde de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2012). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. *Revista mexicana de sociología* .

Ornelas, J. (2008). *Teorías del Desarrollo en América Latina*. Murcia: Universidad de Murcia.

Orozco, I. (2007). *Blog de Italo Orozco*. Obtenido de <http://italoorozco.blogspot.com/2007/07/historia-aborigen-del-ecuador.html>

Ortega, D. (27 de 10 de 2014). La economía no está diseñada para reconocer al medio ambiente. *El Telégrafo* .

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Lisboa: CLAD.

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad N160* .

Oszlak, O. (2002). Reforma del Estado: la etapa instrumental. *Reforma del Estado: la etapa instrumental* (pág. 6). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el de hoy*, 555-584.

Pareja, J. (2015). *Enlace latinoamericano para economistas*. Obtenido de <http://www.elpe.hostoi.com/index.htm>

Pazmiño, S. (2013). *MEMORIA COLECTIVA Y ORALIDAD: historia y relaciones sociales de la parroquia de Cumbayá desde los años 60 hasta la actualidad contada por los habitantes*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Pereira, J. C. (1989). *Historia y presente de la guerra fría*. Madrid: Itsmo.

Pérez, C., & Baéz, J. (2014). *Una mirada a la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito: Consejo Nacional de Competencias.

Pio XI, P. (1968). *Carta Encíclica Quadregesimo Anno*. Bogotá: Ediciones Paulinas.

Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la burocracia*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Ramírez, R. (2010). *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Quito: SENPLADES.

Rebolledo, L. (1992). *Comunidad y resistencia: el caso de Lumbisí durante la colonia*. Quito: FLACSO; Abya-yala.

Registro Oficial N133. (1967).

Registro Oficial N193. (2000).

Registro Oficial N193. (2000). Quito.

Registro Oficial N228. (1945).

Registro Oficial N278. (1998).

Registro Oficial N303. (2010). Quito.

Registro Oficial N306. (2010). Quito.

Registro Oficial N306. (2010). Quito.

Registro Oficial N371. (1971).

Registro Oficial N449. (2008). Quito.

Reinoso, M. (2011). *Gestión Pública Institucional y Gobierno por resultados*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

Restrepo, D. (2008). El eslabón perdido de la descentralización en América Latina. En F. Carrión, & B. Villaronga, *Descentralizar: un derrotero a seguir* (págs. 289-300). Quito: Flacso.

RO-01. (11 de Agosto de 1998). Constitución de la República del Ecuador 1998. *Registro Oficial No 01* . Quito: Registro Oficial.

Rodriguez, R., & Seco, J. (2008). *Hegemonía y Democracia en el siglo XXI ¿Por que Gramsci?* Valencia.

- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura* .
- Rostow, W. (1965). *Las etapas del crecimiento económico*. Cambridge: Universidad de Cambridge.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2006). *Economía*. Mexico DF: McGrawHill.
- Sasso, J. (2013). Descentralización del sector salud en el Ecuador (1998-2008). En A. Krainer, & M. F. Mora, *Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador: Una mirada retrospectiva a la década de 1998-2008* (págs. 59-94). Quito: Flacso.
- Sen, A. (1999). *El desarrollo como libertad*. Bogotá: Planeta.
- Simbaña, F. (2011). El Sumak Kawsay como proyecto político. En *Más allá del desarrollo* (págs. 219-256). Quito: Abya-yala.
- Smith, P. (1997). Ascenso y caída del Estado desarrollista. En M. Vellinga, *El cambio del papel del Estado en América Latina* (pág. 364). Mexico: Siglo XXI editores.
- Stiglitz, J. (2013). *Medir nuestras vidas: Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*. Barcelona: RBA.
- Suárez, N. (2005). La Parroquia eclesiástica colonial. Bases constitutivas. El caso de San Buenaventura de Ejido. *Presente y Pasado. Revista de historia* , 44-64.
- Tapia, J. (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. *Revista de Estudios Constitucionales* , 99-111.
- Tezanos, S. (2013). *Desarrollo Humano, pobreza y desigualdades*. España: Santander.

- Tocqueville, A. (1985). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza.
- Tortosa, J. M. (2010). *Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI*. Universidad de Alicante.
- Velasco, J. (1789). *Historia del Reino de Quito*.
- Velasco, S. (2013). La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en el Ecuador. En A. Kreiner, & M. F. Mora, *Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador* (págs. 15-58). Quito: Flacso.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Vellinga, E. (1997). El Cambio del Papel del Estado en América Latina. En E. Vellinga, *El Cambio del Papel del Estado en América Latina* (pág. 364). Mexico: Siglo XXI editores.
- Ventura, S., & Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. *Veredas* 18 , 145-167.
- Vidal, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Sociológica* , 221-236.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1982). *Ensaio de Sociología*. Rio de Janeiro: Ediciones Brasileiras.
- Wiarda, H. J. (1997). Determinantes históricas del Estado Latinoamericano: La tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo. En M. Vellinga, *El cambio del papel del Estado en América Latina* (pág. 364). Mexico: Siglo XXI editores.

Williamson, J. (2005). El Consenso de Washington como prescripción de política para el desarrollo. En T. Besley, *Desafíos del desarrollo en la década de 1990: los políticos que conducen hablan por experiencia* (págs. 31-60). Washington: Banco Mundial.

Zambrano, F. (2009). *Las juntas parroquiales rurales como gobierno local en el Ecuador: estudio de caso de la junta parroquial de Ricaurte en el marco de la gestión 2000-2007*. Quito: Univesidad Politécnica Salesiana.

Anexos

ANEXO 1

A) Encuesta a funcionarios del Gobierno Parroquial

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES

ENCUESTA 001

Encuestados: Funcionarios del gobierno parroquial.

Responsable: José Luis Villagomez Menendez

Objetivo: La presente encuesta tiene por objetivo conocer la situación referente a la capacidad institucional del gobierno parroquial en algunos aspectos, en el marco del acuerdo de estudio académico celebrado entre el gobierno parroquial y el responsable de la encuesta. Esta es anónima y la información brindada será tratada de manera confidencial y servirá solo para fines académicos.

En las preguntas de selección maque con una X en el casillero que corresponda.

1. ¿Qué cargo ocupa en el Gobierno Parroquial?:

2. ¿Cuáles son sus funciones?

3. De las siguientes opciones especifique qué tipo de relación laboral tiene con el gobierno parroquial.

- Nombramiento**
- Servicios ocasionales**
- Servicios profesionales**
- Otro: Especifique cual:**

4. De las siguientes opciones escoja cuál es su nivel de instrucción académica.

- Primaria
- Secundaria
- Universitaria
- Maestría
- Doctorado

5. Si su nivel académico es universitario, maestría o doctorado: ¿Cuál fue el título que obtuvo?

6. Cómo se llevó a cabo su proceso de selección para el puesto que ejerce. Describa el procedimiento.

7. ¿Ha tenido capacitación para llevar a cabo las tareas que desempeña?

- SI
- NO

8. Si la respuesta anterior fue SI, especifique cual fue la capacitación que le brindaron.

9. Durante su tiempo de servicio en ésta institución ha tenido usted algún tipo de evaluación de su desempeño.

- SI
- NO

10. Si la respuesta a la pregunta anterior fue SI, quien realizó la evaluación del desempeño:

- El presidente o presidenta del gobierno parroquial

Los vocales del gobierno parroquial

Equipo evaluador externo

La ciudadanía

Otro: Especifique : _____

11. Si escogió alguna respuesta en la pregunta anterior, explique cómo se llevó a cabo el proceso de evaluación.

12. Cuenta usted con una computadora para llevar a cabo su trabajo.

SI

NO

13. Tiene usted instalado en su computadora el software o aplicación informática necesario para llevar a cabo su trabajo.

SI

NO

14. Si la respuesta a la pregunta anterior fue NO, la razón por la que no está instalado es:

No hay recursos para la adquisición

Hay recursos pero no se ha llevado a cabo el procedimiento de adquisición

Otro: Especifique la razón:.....

15. Cuenta usted con servicio de Internet para llevar a cabo su trabajo.

SI

NO

16. A su trabajo asiste usted:

Siempre

Regularmente

Pocas veces

17. Como se siente usted con la labor que desempeña en el gobierno parroquial:

Excelente

Bien

Regular

Le es indiferente

Mal

18. Explique la razón por la que escogió alguna de las opciones de la pregunta anterior:

19. Desde su punto de vista, ¿cuáles son las características positivas más importantes del gobierno parroquial para el que trabaja?.

La unidad del equipo de trabajo

El profesionalismo del equipo de trabajo

La relación con el ciudadano

La realización de obras

La planificación del desarrollo

La relación con otros niveles de gobierno: prefectura, municipio

La relación con otras instancias gubernamentales: policía, salud, educación

Otro: Especifique la característica

20. Desde su punto de vista, ¿cuáles son los elementos mejorables más relevantes del gobierno parroquial para el que trabaja?

21. ¿Cuánto tiempo trabaja en el gobierno parroquial?

Muchas gracias por su ayuda.

B) Resultados de encuestas en Cumbayá.

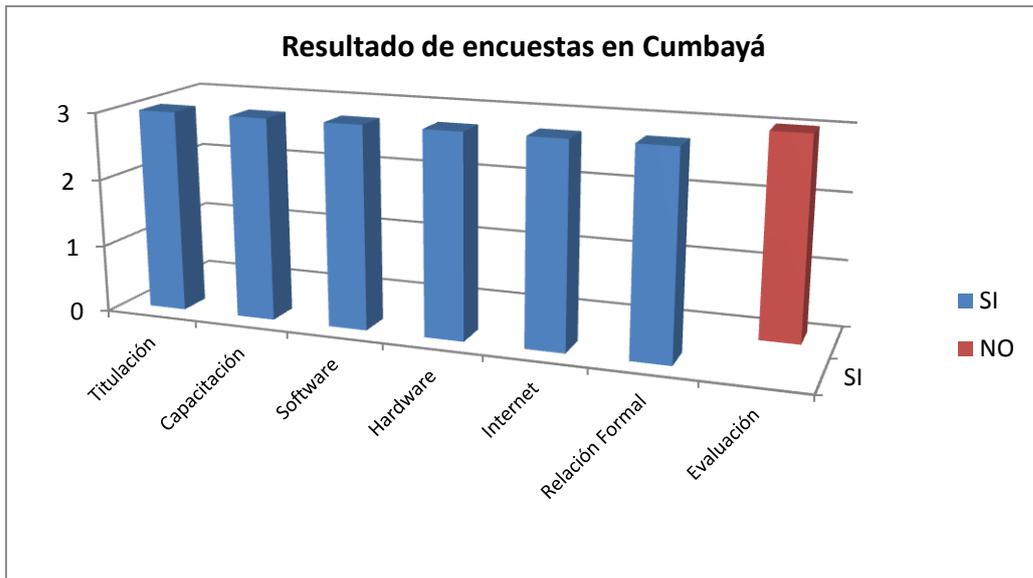


Figura 16: Resumen de resultados de encuestas a personal del Gobierno Parroquial de Cumbayá

El total de encuestados fueron tres. Todas las respuestas fueron contrastadas con entrevistas realizadas. La respuesta afirmativa en términos de capacitación es una parte de la medición. Las capacitaciones que han recibido se han llevado a cabo en varios años.

B) Resultados de encuestas en Nayón.

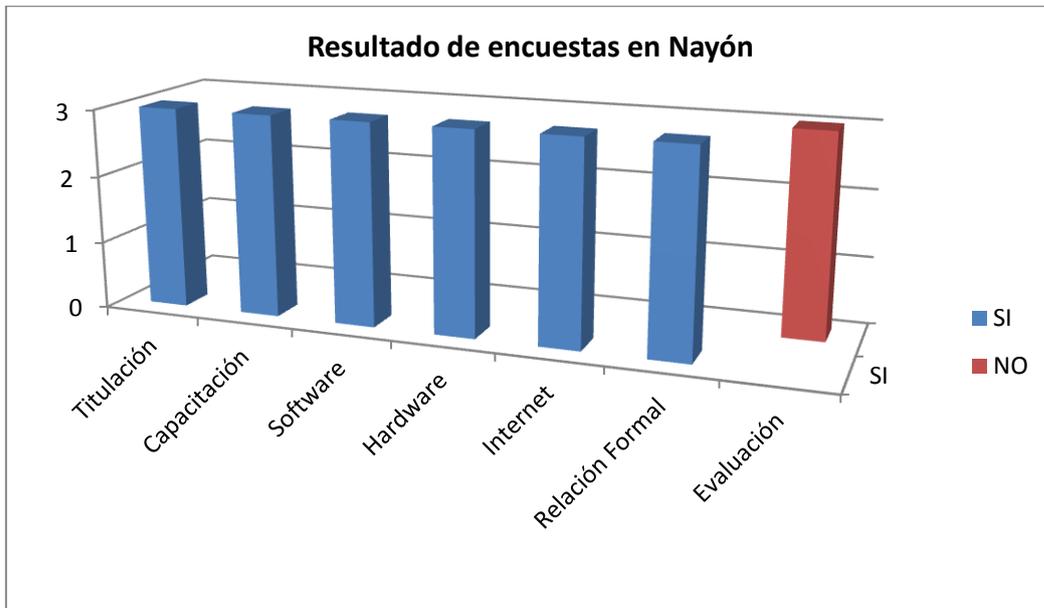


Figura 17: Resumen de resultados de encuestas a personal del Gobierno Parroquial de Nayón

El total de encuestados fueron tres. Todas las respuestas fueron contrastadas con entrevistas realizadas. La respuesta afirmativa en términos de capacitación es una parte

de la medición. Las capacitaciones que han recibido se han llevado a cabo en varios años.

ANEXO 2

Resumen de entrevistas realizadas en Nayón y su codificación.

A) Entrevista a secretaria del Gad de Nayón.

Código:	ESGADN
Nombre:	Entrevista a Secretaria del Gad de Nayón
Fecha:	20-02-2015
Temática	Normativa interna, relaciones intergubernamentales, planificación.
Sobre sus funciones. Funciones laborales, contratación de personal (curriculum-entrevista). Personal insuficiente para la realización del trabajo. Presupuesto insuficiente para el gasto corriente. Incremento salarial de los vocales cubierto con rubro sobrante dado por la EPMAPS por la toma de lecturas de consumo de agua: <<No es permitido eso>>...<<la mayoría de juntas hace>>. Sobre la priorización de obras y la planificación. Apoyo técnico del concejo provincial a través de convenios (se debe insistir). Priorización de obras con los dirigentes y validación por el consejo de planificación: necesidad y requisitos. Sectores necesitados a veces no cumplen con los requerimientos. La prefectura y la alcaldía coordinan con el Gad parroquial. Se eligen nuevos concejos de planificación para priorización de obras con las diferentes entidades. Obras de priorización alineadas al PDOT parcialmente. Para el PDOT hicieron varias mesas de trabajo: <<en mi criterio ese PDOT fue más	

realizado por el concejo provincial>>, <<se me hace que no vieron tanto las necesidades porque fue algo así flash>><<era por dar cumplimiento>>

<<Con la actualización el gobierno parroquial quiere ponerse al frente>>.

La actualización del PDOT del 2012 no fue socializada. Con el municipio no hubo convenios para planificar.

Sobre la capacitación y evaluación del desempeño:

Capacitación muy poco <<porque no hay quien se quede>>. Informalidad sobre las capacitaciones.

No hay evaluaciones de desempeño. Reuniones de trabajo al inicio de cada mes.

Sobre la infraestructura.

Sobre el local (infraestructura), es de la curia, descripción del bien mostrenco (bienes que están abandonados y pueden ser objeto de transferencia a un nuevo dueño por ocupación).

Sobre lo que se hace en el Gobierno parroquial

La gente viene por averiguaciones. Convenio con EMASEO para tratamiento de desechos sólidos: <<Dabas trabajo a la gente de aquí, pero para nosotros era más trabajo>>.

Gad de Nayón está para dar información de otras entidades, gestionar ante otras entidades. Le ayuda al ciudadano en la gestión de intermediación ante otras entidades y obras. Organiza capacitaciones.

Siempre se le da una solución al ciudadano: Viveros trámites para agrocalidad.

Restaurants, permisos.

El público accede a las reuniones solo por silla vacía. Se desconoce el mecanismo de la silla vacía. Ante la misma existe desinterés o interés de polarizar.

No hay buena relación entre los vocales.

Sobre la participación

Comunicación para la rendición de cuentas. Na hay veedurías ni observatorios. No hay propuestas de resoluciones desde la ciudadanía.

Existen dos convenios vigentes: para lectura de agua y limpieza de alcantarillado.

Respecto a la tecnología: funciona bien el internet, pero no tienen correos personales con dominio propio. Una computadora para cada funcionario con el software necesario.

La comunidad está en desacuerdo con la zona azul.

Comentarios Generales.

Respecto a problema con la Universidad de las Américas (UDLA) tenía toda la documentación en regla. Le dieron permisos para rellenar una quebrada y al Gad de Nayón le cuesta conseguir los permisos.

No ha creado dificultades el aislamiento de las urbanizaciones.

Es bonito estar aquí porque ayudas a las personas.

<<Con el sueldo que uno gana aquí nadie se enseñaría>>

Respecto a contraloría: <<en el 2012 nos auditaron>><<por a o b el desconocimiento te hace fallar>>

Problemas con una vocal: insultos, gritos.

Relación de confianza entre los funcionarios y la presidenta del Gad de Nayón.

Tabla 32: Resumen de entrevista a secretaria del Gobierno de Nayón

B) Entrevista a Presidenta del Gad de Nayón.

Código:	EPGADN
Nombre:	Entrevista a Presidenta del Gobierno Parroquial de Nayón
Fecha:	06-04-2015
Temática	Normativa interna, relaciones intergubernamentales, planificación, recursos humanos, participación.
<p>Descentralización.</p> <p>Cambios. De Juntas a Gad's se da un cambio. Empieza por lo presupuestario: ha existido un incremento <<para una o dos obras de acuerdo a las necesidades o competencias>>. Expresa su experiencia de aprendizaje en este proceso. Tuvo dificultades iniciales por falta de preparación en determinados ámbitos. Importancia de la planificación (POA y PAC) para hacer obras. Sin embargo había que seguir adelante para lograr cambios en Nayón con los pocos recursos y los convenios de cogestión.</p> <p>Sobre los recursos.</p> <p>De los recursos el 30% para gasto administrativo y el 70% para inversión. Queda poco para hacer obras. Continúa siendo un Gad gestor con el municipio y la provincia. Los recursos de dichas entidades también son limitados. Le prefectura asigna 83000 USD a Nayón a través de la contratación que ellos establezcan y las obras que se hayan priorizado. El municipio también asigna 83000 USD en forma de obras. Se gestiona con la EPMOP y la EPMAPS para servicios básicos.</p> <p>Sobre la priorización de obras</p>	

En asamblea parroquial en Julio a los presidentes de los barrios se les solicita las necesidades. Con el Consejo de Planificación se ven las necesidades y los requerimientos: trazados viales(un verdadero obstáculo). La prefectura hace más obras viales y capacitaciones. Está en perspectiva un canal de riego. Insiste en el problema de los trazados viales. No ha existido conflicto de obras entre el municipio y la prefectura. El gobierno de Nayón ha realizado <<algunas obras pero lo pasamos como mantenimiento vial>> por necesidades de sacar la producción: vías, adoquinados. Para ello se firma un convenio de concurrencia con el Concejo Provincial. Ese convenio es solo con la prefectura: En Paltapamba actuaron moradores, gobierno de Nayón y prefectura con los fiscalizadores y estudios técnicos.

Con las empresas públicas metropolitanas <<se mandan oficios>>. Se hace con los moradores. Con el anterior alcalde la gestión era directa, con la nueva administración todo va primero a la administración zonal, lo que demora el proceso.

Sobre el PDOT

Sobre el PDOT del 2010, de acuerdo a las leyes, era necesario presentarlo. La prefectura ayudó pero <<no fue un PDOT de maravilla>>, <<hubo un poco de falencias>>, <<tenía un desconocimiento de eso>>. Luego lo actualizaron. La prefectura ha apoyado para crecer en diferentes aspectos de gestión: contrataciones. Lo que se hace através de la SERCOP (Servicio de Contratación Pública) <<es bueno>> <<se transparenta>>. El acercamiento ha sido más con la prefectura que con el municipio. El municipio se conforma con lo que le toca dar <<no ha habido ese acercamiento que debe haber con los gobiernos parroquiales>>. Puede ser que exista interés político en la ayuda dada por la prefectura, pero sigue siendo una ayuda. Puede existir la posibilidad de que la prefectura imponga sus lineamientos: depende del presidente o presidenta del Gad parroquial.

Sobre la competencia de uso de suelo

Reunión con el municipio sobre el uso de suelo. Expresa queja de que sobre el uso de suelo el municipio planifica sobre el uso de suelo en Nayón sin tomarlos en cuenta. Nunca han existido reuniones de planificación al respecto (coordinación). No se trata de oponerse a obras pensadas desde el municipio, pero debe haber diálogo. Ej: quebrada de Jatunhuayco en Nayón donde van a dar las aguas servidas de Quito. No es suficiente con talleres generales para pedir insumos, sino también que se debe ir a las parroquias a conocer sus necesidades: <<no pueden imponernos un uso de suelo o alzar las construcciones de hasta siete u ocho pisos>> <<queremos mantener la ruralidad>>. Siete u ocho pisos acabaría con la producción agrícola. Las vías de Nayón no están preparadas para eso <<sería invivable>>.

El desarrollo debe llegar al campo vial. Para ello insiste en la necesidad del diálogo. <<yo puedo soñar con un Nayón ordenado (...) pero falta también el apoyo del municipio, porque tu puedes soñar pero si ellos que son los que tienen las competencias para planificar un territorio no te ayudan como tú puedes hacer>> <<nosotros también saltaremos como nayonenses si no nos conviene>><<no conocen la realidad de aquí de la parroquia>>. Existe unidad entre los gobiernos parroquiales.

A Nayón lo identifica sus plantas y sus jardines. La idea de pasar a ser barrio supondría acabar con su identidad. <<No se puede acabar con una parroquia de tantos años>>.

Sobre el problema con la UDLA <<no pasó nada>><<esa parte no era de Nayón>> con la nueva delimitación y ellos contaban con todos los permisos. Hay nuevos límites: <<no dieron otra opción>>.

El consejo de planificación trabaja para las priorizaciones de obras. Quiere activarlo para analizar la propuesta de planificación del municipio. <<En un consejo de planificación no debe haber intereses>>. Existe interés de una o dos personas. <<los

intereses son de mantenerle a la parroquia con menos construcciones>>: porque son personas que tienen grandes extensiones. El consejo de planificación se conformó con tres personas de la parroquia y el técnico nominados por la población. Se conformó en medio de una priorización de obras con el concejo provincial. La planificación necesita gente que sepa de eso. Debería haber una persona con conocimientos de planificación para que vaya guiando al Gad. El Consejo de planificación no dio dictamen favorable para el PDOT. Hay cosas que si empatan entre el PDOT y las obras de priorización y otras que no <<no se da el fiel cumplimiento>> (no hay los recursos). No han hecho gestión de la cooperación internacional <<las ong's se están adentrando en parroquias que están alejadas de la ciudad>>.

Sobre la planificación.

Para el PDOT la prefectura organizó mesas de trabajo. La primera vez fueron concurridas pero viene gente que no tiene conocimiento. Un plan participativo debería ser construido con los presidentes de los barrios, de las plantas, de la gastronomía, de las camionetas, del turismo y de los que sepan planificar. Hay gente que tiene el poder de las urbanizaciones y no les interesa el desarrollo de Nayón. Hay conflicto entre los nuevos habitantes y los pobladores tradicionales. Opina sobre ECONAYON <<ha habido roces con ellos>>. Reconoce que falta comunicación por parte del Gad parroquial.

Para la nueva actualización se decidió ir con el Banco del Estado (BEDE) y no con la prefectura. Para la planificación <<si se convoca a mucha gente siempre hay problemas>>. Reconoce que les falta normar el Sistema de Gestión Participativa.

De tres opciones de propuesta se les pidió que hagan una presentación y con los vocales tomaron la decisión. El proceso con el BEDE se ha demorado. Hay que presentar la actualización en Agosto y hay poco tiempo para pensar el desarrollo.

Reconoce que en la rendición de cuentas no dio paso a la participación de la población:

<<si fue una falla>> <<tengo que responder a las dudas>>.

En general siempre hay quejas por la poca comunicación. <<no sé cómo hacer para que haya una comunicación con la comunidad, si es una falencia>>.

Sobre el manejo interno.

Las sesiones no son públicas. Le gustaría que lo fueran. Explica que antes la gente participaba más cuando las reuniones eran de noche. Tuvieron que cambiar por priorizar la familia: <<mi familia me necesita>>. Si las personas quieren involucrarse también deben buscarse otros espacios y horarios.

Sigue siendo presidenta porque el proyecto político se lo pidió.

Vocal se abstuvo de hacer la rendición de cuentas. Se trata de una vocal que es vista como oposición y que ve mal todo.

Resuelven en función del bien público: <<no mas carpas en el espacio público>>.

Comunicaron a través de los cultos católicos y la página web. Se ha pedido ayuda a la policía. Tienen el horario de trabajo aprobado para los vocales. Los vocales quieren timbrar solo la entrada y controlaría recomendó que se deba hacer un horario de trabajo. Pidió a la contraloría que venga ante dudas por la gestión realizada. Tuvieron observaciones de forma: aportes al IESS de empleados contratados para la recolección de basura. Fallas de actas, de un inventario completo, cosas que hay que dar de baja.

Pero no se encontró indicios de desfalco o corrupción. Por tratar de no tener problemas con los vocales se les asignaba las dietas que pedían. Tuvieron que devolver la plata.

Ahora, con mayor conocimiento, se ha vuelto más estricto el control. Cualquier asignación de dinero debe estar contemplada en el Plan Operativo Anual (POA).

Hubo incremento salarial a pesar de que superan el 30% del gasto administrativo. La diferencia salió de otro rubro (del convenio con la EPMAPS). Está con dudas sobre la

legalidad de ese procedimiento.

Tenían la competencia de la recolección de la basura. Sin embargo reconoce que a pesar del servicio dado les costaba llevarlo a cabo porque no contaban con el personal suficiente. Tienen el Orgánico-funcional y el manual de funciones del recurso humano.

El talento humano del Gad tiene la formación académica necesaria. Le gustaría que hubiese más tiempo para capacitación: <<les mando de repente>>. Han tenido problemas con el portal de compras públicas. Es posible que venga contraloría: Adoquinado en Paltapamba. No tomaron en cuenta a ciertas carpetas que superaban el monto de menor cuantía. Hay ciertas debilidades en el manejo del portal de compras públicas. <<siempre hay fallas en algunas cosas>><<hemos ido corrigiendo de a poco>>. El personal está comprometido con la Presidenta. A pesar del sueldo que es bajo, se quedan fuera de su horario. Es gente leal y comprometida. Reconoce como una falla la falta de evaluación del personal: <<a veces me da pena ser directa>> (hacer correcciones). En hardware necesitan un scanner sobre todo para el trabajo de subir actas a portales web.

Observación de la contraloría: han invertido para mejoras en un edificio que no es del Gobierno Parroquial. Se está usando la figura legal de bien mostrenco.

Necesita de un planificador y de un comunicador.

Tabla 33: Resumen de entrevista a Presidenta del Gobierno de Nayón

C) Entrevista a miembro del Consejo de Planificación de Nayón.

Código:	EMCPN1
Nombre:	Entrevista a miembro del consejo de planificación de Nayón
Fecha:	12-03-2015
Temática	Planificación, perspectiva del Gad parroquial.
Cómo nació su vinculación. Es habitante del barrio Tanda. Llegó como un morador de afuera y poco a poco se fue involucrando con el barrio de Tanda y con Nayón al ver la necesidad de infraestructura. Conformaron el comité pro-mejoras del Barrio de Tanda. Hubo convocatorias del gobierno parroquial y se involucraron con esta instancia. Cualquier acción barrial necesita el aval del gobierno parroquial.	
Problemas del Gobierno parroquial. En la junta <<hay una pugna permanente>><<no tienen un rango de acción amplio es completamente cerrado...hay bandos>> <<no sé específicamente cómo funciona internamente la junta parroquial como tal, pero si se vive los problemas que tiene la junta, esa desunión que hay internamente, lo cual redundará en desorganización>>. La presidenta hacer verdaderos esfuerzos para atender las necesidades de la población pero los presupuestos son ridículos: 80000 USD fue la asignación de la prefectura. Eso no alcanza ante las necesidades. Se decidió que ese valor fuera destinado para un estudio vial que es un caos a pesar de estar cerca de Quito. Nayón tiene quebradas a dando van a dar los desagües de los barrios circundantes de Quito. No tienen transporte, sino a través de camionetas o cooperativas de taxis. El trazado vial es vital para todo.	

El municipio dice no puede hacer la prefectura y a la vez no puede dar respuesta a la urgencia sobre el tratado vial. Ante esta realidad: <<estamos atados de pies y manos>>. <<Todo el trabajo que se hace en la junta más allá de las complicaciones políticas queda en planificación, conversación, intenciones y no se avanza, esa es la realidad>>. Con respecto al consejo de planificación: <<se necesita meter tanto tiempo...hay tantas falencias que se necesita verdaderamente un ente que trabaje permanentemente. El consejo de planificación debería ser un ente que trabaje con el incentivo de tener una remuneración y que trabaje a tiempo completo...para lograr cualquier captación de fondos>>.

Descripción sobre límites y como divide a Nayón. Grupos poderosos no quieren pertenecer a Nayón. Entonces con problemas internos, presupuestos reducidos e influencias externas, al gobierno parroquial de Nayón no lo queda mucho margen de trabajo. Se hacen cosas muy pequeñas, pero los verdaderos problemas (los principales) no se solucionan: por ejemplo, el tema ambiental- ecológico y la contaminación de las quebradas. <<Para lo único que sirve la junta parroquial es para los agasajos y los paseos de los ancianos>>.

Sobre el Consejo de Planificación

<<Las reuniones del consejo de planificación han sido cortas, breves>>. El consejo de planificación fue elegido en una asamblea y por votación (A propósito de una reunión con el concejo provincial).

Comentario sobre EcoNayón: La comunidad está en contra de este proyecto porque sus propuestas son para lo que ellos llaman los <<pelucones>>. La comunidad tiene razón en su desconfianza.

Necesidades: Vialidad, alcantarillado, electrificación, transporte (camionetas y camioncitos). Influencia para gestionar en el municipio de los dueños de terreno

<<Rancho San Francisco>> en el trazado vial de Tanda.

Hace referencia a la invitación que recibieron de la alcaldía para el taller de planificación. Gad parroquial termina siendo una institución de gestión ante unos entes burocráticos difíciles. Por eso a pesar de las limitaciones existentes, la existencia del Gad parroquial se justifica porque ayuda a la gestión con su limitado peso institucional. Sobre participación, hay conformismo de la gente.

El consejo de planificación no debería ser elegido por votación sino técnico, con personas preparadas y con el salario correspondientes. Las obras se hacen como para justificar y que no le vengan a decir <<no está haciendo nada>>. <<el sistema debe ser totalmente cambiado internamente y externamente>>.

El Consejo de planificación lo único que ha hecho es priorización de obras. En seis meses han tenido 4 o 5 reuniones y todo a partir de los presupuestos participativos.

Tabla 34: Resumen de entrevista a miembro del consejo de planificación de Nayón

D) Entrevista a vocal del Gobierno Parroquial de Nayón y miembro del Consejo de Planificación

Código:	EVMCPN2
Nombre:	Entrevista a vocal del Gobierno Parroquial de Nayón y miembro del Consejo de Planificación
Fecha:	26-02-2015
Temática	Planificación, institucionalidad, gestión, participación
<p>Sobre su vinculación</p> <p>Se considera de izquierda pero participa por un partido de centro-derecha. Su principal propuesta: trabajo en conjunto con la comunidad (participación). La participación ciudadana debe ser <<directa>>. Se pone como ejemplo de un contacto directo con la gente. Sale a realizar recorridos para sentir las necesidades (va solo): ejecutar la verdadera obra social.</p> <p>Sobre el crecimiento de Nayón</p> <p>En Nayón: crecimiento acelerado y no planificado: no se trabaja en espacios verdes. Declarar a <<Chupa>> como parque ecológico. Es muy crítico con el gobierno actual, sobre todo con respecto a autonomías: <<presupuestos que no alcanzan para ejecutar ni una cuadra de obra>>, <<de que autonomía se habla si tenemos que mendigar al municipio, al consejo provincial y al gobierno mismo>>, <<presupuestos para reírse, muchos para llorar, son migajas>>. <<Así no vamos a hacer ni una obra buena, vamos a estar remendando, remandando y remendando (...): un adoquinado de una cuadra (...) llenar de cemento>>. La obra social es un parque ecológico (el de Chupa). Sería fuentes de ingresos. <<no somos (autónomos)>>. El dinero que genera la parroquia</p>	

debería quedarse en la parroquia. <<ha habido ignorancia por parte de los gobiernos de turno parroquiales>>. Por eso no ha existido gestión de la cooperación internacional.

Se necesita acuerdos y hay que saber llegar a consensos (en este caso con el municipio). <<El Gad parroquial no tiene nada>>. Explica el conflicto que hay con la curia por la propiedad del local donde funciona el Gad parroquial. El complejo de Montearomo no es de Nayón sino del Municipio. <<Montearomo es un servicio social a la comunidad, ahí usted tiene pérdidas en lugar de ganancias>>.

Nayón como rural no va a desaparecer, por nuestra identidad cultural. Eso es lo que identifica a los nayonenses.

<<La gente quiere ver obras de cemento>>.

Sobre problemas internos.

Existen otros problemas sociales en Nayón. Han existido mejoras en las obras de infraestructura de la casa comunal. Habla de vocal de oposición y los problemas internos. Califica a dicho vocal de <<persona disociadora>>.

Sobre el Consejo de Planificación.

Elegido por los vocales para conformar el Consejo de Planificación. Se conformó en asamblea del pueblo. Su trabajo ha sido priorizar obras. Hay una persona que no le agrada dentro del Consejo de Planificación. <<Dentro del gobierno nos falta trabajar bastante>> (a propósito de la pregunta sobre la regulación del sistema de gestión participativa). Tampoco tienen el plan vial.

Sobre el PDOT

Sobre el PDOT del 2010, no participó. Pero dice que era un plan <<político>>, <<no acorde a las necesidades de la parroquia>>. <<Ese plan se impuso>>. No sabe como se hizo el PDOT del 2012. Sobre el nuevo plan, afirma que existen varias <<empresas>> que han ido a ofertar sus servicios de actualización del PDOT. La tarea del Consejo de

Planificación debería estar dedicada al PDOT pero existe una realidad que es la falta de tiempo y de remuneración: no se pueden dedicar a extensas jornadas de estudios para la planificación: <<Eso implica tiempo y dinero y lamentablemente ellos son voluntarios>>

Sobre la articulación.

Con respecto a la articulación: <<ese plan del buen vivir no sabemos ni en que consiste>>. La articulación intergubernamental está viciada por lo político. Comenta problemas de subida de predios.

La modalidad de la articulación ha sido imponer las visiones de planificación. Por lo tanto la planificación no sirve. Propone la unidad parroquial para contrarrestar ese estilo de planificar sin dialogar. Con respecto a la administración zonal norte, se debe ir a dialogar: necesitan obras. Lo mismo tienen que ir a gestionar en el concejo provincial. La gestión con las empresas públicas es un <<vía crucis>>: técnica, jurídica, etc²⁰². Con la prefectura le ve más <<viable>> la gestión de obras²⁰³. Los técnicos de la prefectura están más presentes que los del municipio. Afirma que la priorización de obras se hace en función de necesidades: <<se llega a un consenso>>.

Sobre la participación.

Los nativos de Nayón son comerciantes. Hay organizaciones gremiales que piden mucho dinero. El Gad parroquial asesora y orienta para que no se cometan abusos.

Lamentablemente <<la silla está vacía>>. No vienen. Solo ha participado una persona: de Econayón. Manifiesta su desacuerdo con este grupo. Sobre la participación la gente tiene <<apatía>>. Reconoce que <<la falta de comunicación es una falencia del gobierno parroquial>>. Se siente satisfecho con el desempeño del talento humano <<con sus fallas normales>>. Se debió dar la palabra a la ciudadanía para que opine

²⁰² Muy parecido a lo que presencié en Cumbayá.

²⁰³ Igual lo dice la presidenta del Gad de Nayón.

sobre la rendición de cuentas.

Tabla 35: Resumen de entrevista a vocal del Gobierno Parroquial de Nayón

ANEXO 3

Resumen de análisis documental de Nayón.

A) Relación con la Prefectura. Folder de Documentación de convenios y actas firmadas con la prefectura.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNP01	Acuerdo interinstitucional para el ejercicio concurrente	27-06-2014
ADNP02	Acuerdo de cogestión con moradores y aporte de motoniveladoras y minicargadora.	16-05-2014
ADNP03	Recepción de implementos deportivos	17-11-2013
ADNP04	Recepción de implementos deportivos	03-07-2013
ADNP05	Recepción de implementos deportivos	08-10-2013
ADNP06	Priorización de obras (bordillos, adoquinados, empedrados)	3-08-2011
ADNP07	Construcción de cunetas, rasanteo de vías y desalojo de chamba	2-12-2011
ADNP08	Perfilado de Calle	03-06-2011
ADNP09	Acta de priorización de obras	03-10-2011
ADNP10	Aporte económico para gastos administrativos de la junta	01-07-2009

Tabla 36: Resumen de convenios firmados entre la Prefectura y el Gobierno de Nayón

B) Relación con la Alcaldía y la Administración Zonal Eugenio Espejo: Folder de oficios, documentos y convenios relacionados con la alcaldía y la Administración Zonal Eugenio Espejo

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNAZEE01	Convenio de corresponsabilidad y compromiso adquirido para el presupuesto participativo: Movilidad inteligente y adoquinado	27-10-2014
ADNAZEE02	Acta de Reunión. Socialización UDLA – EKO PARK	2-10-2014
ADNAZEE03	Convenio de implantación Centro de Desarrollo. Dotación de muebles	30-04-2014
ADNEMAP04	Limpieza y mantenimiento del sistema de alcantarillado de Nayón	09-10-2014
ADNEMAP05	Toma de lecturas de medidores	22-01-2014
ADNAZEE06	Ejercicio concurrente de colaboración y coordinación de acciones para competencias	04-06-2013
ADNAZEE07	Convenio de corresponsabilidad y compromiso adquirido: Movilidad inteligente y adoquinado decorativo	26-12-2012
ADNAZEE08	Convenio de corresponsabilidad y compromiso adquirido: Movilidad inteligente y aceras	17-02-2012
ADNAZEE09	Construcción de corredor peatonal y trazado vial de Inchapicho	31-03-2011
ADNAZEE10	Convenio mejoramiento de canchas	11-03-2010

ADNAZEE11	Capacitación en reciclaje	23-06-2010
ADNAZEE12	Aporte para la investigación de la memoria oral	13-10-2010
ADNEMAP13	Convenio de Cooperación interinstitucional entre Emap (Empresa Metropolitana de Agua Potable) y Gad Nayón	11-09-2009

Tabla 37: Documentación que relaciona al gobierno de Nayón con la Administración Zonal Eugenio Espejo

C) Planificación. Folder de documentos sobre planificación en el GAD de Nayón.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNPLA1	Priorización de obras para el 2015: Calle Paltapamba. Casa comunal de Tanda y elección del Consejo de Planificación Parroquial	16-10-2014
ADNPLA2	Priorización de obras para el 2015. Necesidades presentadas: aseguramiento de taludes, adoquinados, juegos infantiles. Actores: barrios, liga deportiva, escuela Alfonso mora, urbanización Juan Montalvo.	16-05-2014
ADNPLA3	Reunión sobre límites de Nayón: El ciclista	22-09-2014
ADNPLA4	Ingresos 2015: Total 461951 Corriente: 93387,39 Inversión: 368564	22-09-2014
ADNPLA5	Obras 2013: Construcción de túnel, adoquinado, aceras decorativas, asfalto, captación de vertiente quebrada jatunhuayco EPMMAAP, casa comunal San Pedro, alcantarillado, baterías sanitarias, visera estadio, cerramiento complejo recreacional Montearomo, arreglo subcentro de salud, atención a grupos vulnerables: Centre Infantil del Buen Vivir, escuelas deportivas, cursos.	2013

Tabla 38: Documentos de planificación en el Gobierno de Nayón

D) NORMATIVO. Folder con documentos sobre regulaciones internas.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNN1	Reglamento de conformación de comisiones permanentes: mesa, planificación y presupuesto, equidad y género. Comisiones de trabajo: infraestructura, vialidad y transporte, educación, cultura y deportes. Seguridad y asesoramiento jurídico, desarrollo, económico y social, salud, medio ambiente y turismo	15-10-2014
ADNN2	Se resuelve la ejecución de obras para su ejecución con presupuesto participativo con el Gobierno de la Provincia de Pichincha: 2 adoquinados	22-05-2014
ADNN3	Conformación de los miembros del consejo de planificación parroquial	30-06-2014
ADNN4	Reglamento de horarios de trabajo del Gad de Nayón	29-02-2012

Tabla 39: Documento sobre regulaciones internas de Nayón

E) ORGANIZACIONAL. Folder con documentos sobre la organización interna.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNO1	Misión, fines, orgánico funcional, funciones de las comisiones de trabajo, regulación de la silla vacía. Estructura administrativa: unidad financiera, asesor, asesor jurídico, talento humano, consejo de planificación, procedimientos administrativos.	23-08-2013
ADNO02	Reglamento interno de trabajo aprobado por el	25-06-2012

	Ministerio de Relaciones Laborales: horario, responsabilidades, prohibiciones, obligaciones, sanciones	
ADNO03	Funcionamiento de la silla vacia. Acreditarse al menos con dos días laborables. Temas a proponer sean autorizados por la comunidad a la que representan, tiene 30 minutos, debe existir en el sitio web un link para la silla vacia.	26-06-2012

Tabla 40: Documento sobre funcionamiento interno del Gobierno de Nayón

F) ACTAS 2013. Folder con actas de las sesiones de la Junta Parroquial.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNA01	Revisión de estatutos, convenio con EMAP sobre la entrega de cartillas de agua potable, convenio con MIES para funcionamiento de CIBV con madres comunitarias	14-01-2013
ADNA02	Revisión y análisis de estatutos. Informe de laborees de presidencia y vocales: reuniones, informes de recorridos, autorización de pagos a empresa eléctrica por reubicación de postes en la parroquia. Resolución: Se autoriza el pago a la empresa eléctrica.	29-01-2013
ADNA03	Revisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de Nayón. Se hace análisis de la Planificación vial de la parroquia con el consejo de planificación. Se establece que el PDOT enviado por la prefectura no está acorde con la realidad de Nayón y se	21-02-2013

	<p>contrata a consultor experto en estadística y planificación para implementar cambios en el PDOT, los cuales son aprobados.</p> <p>Se requiere una resolución sobre el caos vehicular de la parroquia.</p> <p>Resolución: Consultar a procuraduría si el Gad de Nayón tiene potestad o no de implementar trazado vial, uso de suelo y borde de quebrada</p>	
ADNA03	<p>Se resuelve solicitar toda la documentación sobre problemas de trazados viales y solicitar audiencia en la comisión de suelo, territorio y vivienda del Municipio. Informe de presidencia y vocales. Análisis convenio con MIES sobre CIBV.</p>	26-02-2013
ADNA04	<p>Aprobación del balance 2012. Se debe recuperar IVA en compras y ventas. Autorización de pago de incremento en cantidades de obra. Se solicita contratar ingeniero para evitar este tipo de problemas.</p>	12-03-2012
ADNA05	<p>Programación de Fiestas.</p> <p>Boleta de la dirección de trabajo por despido intempestivo en el CIBV</p>	21-03-2013
ADNA06	<p>Informe de presidencia. En el CIBV se pasa a la modalidad de proveedoras de alimentos-Convenio Mies. Análisis de problemas en la quebrada Chaquiscahuaico y Chacapata. Análisis de observaciones realizadas por auditoría en el cronograma de mantenimiento de vehículos.</p> <p>Sobre la demanda contra el GAD de Nayón por el despido de</p>	12-04-2013

	la madre comunitaria se resuelve pedir al MIES que afronte la demanda. Conocimiento sobre pedido de adoquinado en Tanda.	
ADNA07	Análisis sobre problemas por servidumbres de paso. Presentación de Informes.	30-04-2013
ADNA08	Reunión con concejala. Pedido de predio para cementerio, Análisis sobre vía perimetral de la parroquia. Pago por reubicación de alumbrado público.	16-05-2013
ADNA09	Análisis del proyecto de arborización propuesto por la Universidad Tecnológica Equinoccial. Análisis sobre mantenimiento vial de la parroquia. A propósito del proyecto de aceras decorativas a realizarse con el Municipio, se analizan partidas presupuestarias para que Nayón financie una parte de la obra.	31-05-2013
ADNA10	Reajuste presupuestario por elecciones. Se aprueba reducir en 35000 USD el presupuesto para diferentes proyectos. Compra de activos fijos y otros. Conocimiento de la terminación del convenio de recolección de residuos sólidos. Se pide a EMASEO que asuma la liquidación.	18-06-2013
ADNA11	El complejo Montearomo arroja pérdidas. Se resuelve incrementar el valor de las entradas. Planificación de fiestas.	28-06-2013
ADNA12	Planificación de fiestas	9-07-2013
ADNA13	Reunión con representantes de la prefectura: Presupuesto de la prefectura para proyectos con presupuesto participativo. Se ofrecen servicios por parte de la prefectura: agro-industria,	

	proyectos sostenibles de turismo, gestión de economía solidaria, servicios de la dirección de planificación.	
ADNA14	Se realiza priorización de obras con representantes de la prefectura. Se exponen dificultades en la realización de obras por falta de trazados viales. Se pone en conocimiento del pleno legislativo la renuncia de un vocal.	6-08-2013
ADNA15	Lectura y aprobación del estatuto del Gad parroquial de Nayón	23-08-2013
ADNA16	Reunión con EMASEO sobre el convenio de gestión de la basura a través de mancomunidades. Análisis sobre situación de Infocentros. Lectura de informe económico de fiestas parroquiales.	24-09-2013
ADNA17	Conocimiento y resolución acerca de la recolección de residuos sólidos en Nayón: Emaseo asume directamente la recolección Se realizan reformas presupuestarias	30-09-2013
ADNA18	Análisis de informe económico semestral. Se autoriza entrega de 400 USD para viaje de la reina de la parroquia	25-10-2013
ADNA19	Análisis de problemática con respecto a quebradas	31-10-2013
ADNA20	Análisis de informe económico. Compra de activos fijos	15-11-2013
ADNA21	Revisión y aprobación del presupuesto. Autorización de incremento de presupuesto para la construcción de aceras decorativas	18-11-2013
ADNA22	Se decide no considerar para el presupuesto del año 2014 el convenio de cogestión con el MIES	10-12-2013
ADNA23	Se considera que no es factible considerar algunos pedidos barriales que no son competencia del GAD parroquial. Se	11-12-2013

	cancela el proyecto de alumbrado público en el barrio Las Palmas.	
--	---	--

Tabla 41: Actas del año 2013 de las sesiones del Gobierno de Nayón

G) ACTAS 2014. Folder con actas de las sesiones de la Junta Parroquial.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADNA24	Se solicita a la Empresa Eléctrica realizar reajuste de precio para la instalación de luminarias en la infraestructura parroquial.	5-12-2014
ADNA25	Análisis de presupuesto 2015: complejo Montearomo, capacitación de personal, mantenimiento de alcantarillado, proyecto de certificación de calidad de viveros, potencialidad emprendedora, asesoría para legalización de tierras, mejoramiento de parques públicos, viscera de la cancha del barrio San Pedro, mantenimiento vial, adoquinamiento calle colegio Guadalupano, proyecto Vivir la fiesta en paz, plan de seguimiento del PDOT, promoción de la comunicación, capacitación microempresaria, gestión e implementación de escuelas deportivas, atención al adulto mayor, fiestas culturales y parroquiales, capacitación en tecnologías de la información y comunicación, capacitación en participación, adquisición de activos fijos.	11-12-2014
ADNA26	Firman los vocales pero no se lleva a cabo la sesión y se	26-11-2014

	suspende	
ADNA27	Conformación del comité técnico para la calificación de obras. Prefectura sugiere hacer obras por cogestión.	21-11-2014
ADNA28	Existen dudas sobre incremento de sueldos y su impacto en el gasto corriente. No hay respuesta del Ministerio de Relaciones Laborales. Se exponen opiniones sobre incremento de sueldo de los vocales. Se analiza la posibilidad de que con autogestión u otras alternativas contables se pueda llevar a cabo el incremento: excedentes obtenidos del convenio con EMAP para la entrega de cartillas de agua potable. Se resuelve pedir la donación del complejo Montearomo al municipio y se realizan correcciones al Plan Operativo Anual 2015.	6-11-2014
ADNA29	Se solicita análisis del Plan Operativo Anual. Se enfatiza que el mismo está hecho en función de ingresos estimados en base a proyectos y programas del PDOT y la planificación del presupuesto de inversión 2014. Se establecieron obras que se priorizaron con el consejo de planificación. Se analizan las dificultades existentes con dos grupos del adulto mayor entre los que se generan dificultades de coordinación.	17-10-2014
ADNA30	Se formulan críticas por el problema suscitado con la Universidad de las Américas (UDLA): construcción de parterre en la vía que baja a Nayón. Análisis y aprobación de la reforma al reglamento de trabajo del GAD de Nayón: horario de los vocales.	18-09-2014
ADNA31	Se toma resolución acerca de los problemas suscitados en la	15-09-2014

	coordinación de los grupos del adulto mayor	
ADNA32	Acta de asamblea general extraordinaria para la priorización de obras y posesión del consejo de planificación local.	11-09-2014
ADNA33	Análisis de comunicación de la Prefectura manifestando que su entidad no entrega trazados viales. Al respecto y por la necesidad de ciertas obras municipio responde que se puede realizar aunque no exista el trazado vial.	8-09-2014
ADNA34	Reunión con transportistas para análisis de las rutas de unidades.	29-08-2014
ADNA35	Se aprueba realizar la actualización del PDOT con el BEDE, quienes invertirán 15000 USD y el gobierno de Nayón entregará una contraparte de 6000 USD.	26-08-2014
ADNA36	Análisis del reglamento de comisiones sugerido por el CONAGOPARE. Se realizan cambios a esa propuesta. Se analiza la situación referente a las instalaciones del GAD parroquial bajo la figura legal de bien montresco. Vocal realiza sugerencias organizativas para el GAD Nayón y sugerencias sobre políticas de control de documentos.	17-08-2014
ADNA37	Se emite resolución sobre contratación de asesores jurídicos para guiar la demanda de bien montresco.	8-8-2014
ADNA38	Reunión con el consejo de Planificación para acordar la modalidad de reuniones con la prefectura.	6-08-2014
ADNA39	Aprobación del reglamento de conformación de comisiones del GAD de Nayón y definición de horarios de trabajo de los vocales. Se establecen comisiones permanentes y comisiones de trabajo. Se establece fecha para llevar a cabo la priorización de obras. Se analiza la propuesta de ECONAYÓN y se	17-7-2014

	establecen fechas para la actualización del PDOT.	
ADNA40	<p>Se acuerda llevar a cabo un recorrido por los barrios para verificar necesidades de obras que vayan a ser gestionadas por el Municipio quien destina un presupuesto de 83000 USD. Revisión de informes de las comisiones de trabajo y permanentes.</p> <p>Se recibe pedido de la liga parroquial para hacer uso de la silla vacia. Se debate sobre cambio presupuestario: en lugar de invertir en el complejo Montearomo se realice la inversión en las luminarias del estadio. Se realizan críticas a la falta de información por parte de presidencia a los vocales. Se decide retirar 33000 de Montearomo y repartirlo en 15000 USD para el Coliseo y 10000 USD para el subcentro de salud. Quedan 8000 USD pendientes de asignación. Análisis detallado del presupuesto.</p>	23-06-2014
ADNA41	Se suspende la reunión por falta de quórum.	18-06-2014
ADNA42	<p>Se solicita a presidencia que haya gestión en Empresa Eléctrica Quito para la red de electrificación de Nayón. Se analiza la propuesta de Econayón. Se asignan 12000 USD para las fiestas parroquiales. Se decide hacer las consultas sobre la facultad de dar permisos para bailes. Se decide dar permiso para comidas solidarias. Se resuelve adecuar la oficina de los señores vocales. El presupuesto provendrá del fondo de inversiones menores de mantenimiento.</p>	11-06-2014
ADNA43	Se da lectura a la recomendación de contraloría sobre jornada de trabajo: “que la señora presidenta del gobierno parroquial de Nayón no estableció un horario de trabajo para los miembros	22-05-2014

	<p>del órgano legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 literal b de la losep, tampoco estableció procedimientos y mecanismos apropiados para la concurrencia y permanencia de los vocales para el cumplimiento de sus funciones permitiendo la asistencia a criterio discrecional de los mismos y no de las necesidades de la entidad”.</p> <p>Se resuelve aprobar el horario de trabajo y el sueldo de los vocales en base al 40% del sueldo de la presidenta. La secretaria aclara que con este incremento el gasto corriente del Gobierno de Nayón sobrepasa el 30% estipulado por la Ley para gasto corriente.</p> <p>La priorización de obras con la Prefectura acepta el adoquinado de la prolongación de la calle Quito hasta la Luis Cordero, así como el adoquinado de la calle García Moreno.</p>	
ADNA44	<p>Se propone la necesidad de tener un horario de trabajo y se aprueba el horario de sesiones. Se realiza presentación del personal.</p> <p>Vocal solicita que se de lectura al informe de auditoría, así como el cumplimiento de las recomendaciones de contraloría.</p> <p>Vocal manifiesta que ha leído el PDOT y que no se ha cumplido con lo programado.</p> <p>Continúan opiniones y comentarios sobre Econayón.</p>	19-05-2014
ADNA45	<p>Se lleva a cabo la sesión inaugural. Se posesiona a la secretaria-tesorera.</p>	15-05-2014
ADNA46	<p>Informe de vocales salientes. Se verifica existencia de reglamento para solicitar anticipos en el Gad Nayón.</p>	13-05-2014
ADNA47	<p>Lectura de informe de presidencia. Se destacan labores con el</p>	16-04-2014

	Centro Infantil del Buen Vivir, con la EPMAAP, sobre el bien montresco, sobre el centro de desarrollo comunitario, el complejo Montearomo, la señalética con la EPMMOP, la feria de artesanías con la Administración Zonal Norte, reunión de moradores para alcantarillado, alumbrado, etc.	
ADNA 48	Elaboración de reglamento de anticipos	28-03-2014
ADNA 49	Lectura de informe de vocales (hasta el mes de Enero la presentación de informes son reiterativos). Se analiza situación del adulto mayor, capacitaciones y actividades deportivas.	17-03-2014

Tabla 42: Actas del año 2014 de las sesiones del Gobierno de Nayón

ANEXO 4

Resumen de análisis documental de Cumbayá.

A) Relación con la Alcaldía. Empresa pública metropolitana de obras públicas (EPMMOP). Folder de documentos EPMMOP

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCOP01	Gerente de planificación ante solicitud de cambio de adoquin reenvia trámite a la Administración Zonal Tumbaco.	19-11-2014
ADCOP02	Respuesta sobre la solicitud de señalización.	18-11-2014
ADCOP03	Se solicita al gerente de terminales administrar zonal azul los sábados y domingos. Pedido es negado porque los sábados y domingos no funciona zona azul.	27-10-2014
ADCOP04	Pedido de reempedrado en San Francisco de Pinsha es transferido a Tumbaco y se prioriza la ejecución.	23-10-2014
ADCOP05	Pedido atendido sobre solicitud de limpieza en la Avendida Interoceánica	24-09-2014
ADCOP06	Pedido para la construcción de paso peatonal es negado	17-09-2014
ADCOP07	Firma de convenio para la construcción de obras de recuperación por la construcción del intercambiador Auqui: EPMMOP y Comité promejoras de La Primavera	23-09-2014
ADCOP08	EPMMOP explica que escombrera de La Primavera, creada por la construcción de la Ruta Viva fue aprobada legalmente y es manejada técnicamente	2-09-2014
ADCOP09	Se explican razones de suspensión del proyecto de ampliación de la avda. Alfonso Lamiña	26-08-2014
ADCOP10	Se solicita denominación de calles y un plano actualizado de	1-09-2014

	la parroquia.	
ADCOP11	Se entrega copia del acto normativo de creación de la parada de buses	11-07-2014
ADCOP12	Participación social sobre el tema de ampliación de la calle Alfonso Lamiña.	24-06-2014
ADCOP13	Se informa que el trabajo en los redondeles ha sido concluido	18-06-2014
ADCOP14	Se niega pedido de construcción del paso peatonal	20-03-2014
ADCOP15	Se solicita por parte del Gad de Cumbayá cumplimiento al plan vial de Santa Rosa y se entrega informe técnico con los avances realizados	17-01-2013
ADCOP16	Sobre el parque de Cumbayá se pronuncia el Gerente de la Unidad de Espacio Público estableciendo que es el Gad parroquial el que debe tomar decisiones.	20-12-2013
ADCOP16	Se entrega presupuesto para el reempedrado de la Calle Las Orquideas	12-12-2013
ADCOP17	Ante la queja de la implementación de la Zona Azul en el barrio San Marcos se exhorta a continuar con dicho proceso	26-11-2013
ADCOP18	Sobre la prolongación vial de la via a Lumbisí se establece que la obra no ha sido contratada	30-01-2012
ADCOP19	Se establece un recorrido técnico para la implementación de señalización	25-10-2013
ADCOP20	Se informa sobre la implementación en Cumbayá de Zona Azul	27-09-2013
ADCOP21	Se niega la intervención en calle Santa Rosa por la priorización de otras obras	30-08-2013
ADCOP22	Sobre la contribución especial de mejoras por la construcción de colector la EPMOP responde que no se puede dejar de	5-07-2013

	cobrar.	
ADCOP23	Se pide intervención urgente al alcalde en el plan vial para Santa Rosa. Se anexan fotografías del impacto de la construcción de Ruta Viva en el sector.	18-02-2013
ADCOP24	Sobre la construcción de un paso peatonal no socializado con el barrio en el paseo San Francisco, la EPMMOP aclara que dicha construcción fue autorizada por la Administración Zonal Tumbaco. Se niega la construcción de una playa de estacionamiento en la vía interoceánica y se acepta la construcción de señalética.	16-10-2012
ADCOP25	Sobre la erradicación de ventas ambulantes y recuperación de la vía pública, EPMMOP solicita dirigirse a la Administración Zonal Tumbaco	16-07-2012
ADCOP26	Se solicita pavimentación. Se envía a la EPMMOP y se reenvía a la Administración Zonal Tumbaco	11-06-2012
ADCOP27	Se solicita asfaltado en caliente. Se envía a la EPMMOP y se reenvía a la Administración Zonal Tumbaco	21-06-2012
ADCOP28	Sobre quejas de transporte, se envía una copia al Gad de Cumbayá sobre el informe hecho a compañía de transporte.	11-04-2012
ADCOP29	Gad de Cumbayá realiza requerimiento sobre ubicación de taxis, parada de buses, transporte público informal y rehabilitación urbana del área histórica de Cumbayá	23-02-2012
ADCOP30	Se acepta solicitud sobre señalética.	24-02-2012
ADCOP31	Pedido sobre adoquinado en Rojas. EPMMOP envía pedido a la Administración Zonal Tumbaco	23-02-2012
ADCOP32	EPMMOP responde a Gad de Cumbayá sobre transporte público escolar, transporte informal de taxi ruta y supuestos	10-02-2012

	funcionarios de dicha empresa	
ADCOP33	Información sobre nueva nomenclatura	01-02-2012
ADCOP34	Pedido de remediación en Santa Rosa para impacto de la Ruta Viva	18-11-2011
ADCOP35	EPMMOP responde a Gad de Cumbayá que el mantenimiento correctivo y preventivo de vías le corresponde a administraciones zonales y la respectiva administración zonal solicita a la empresa de obras públicas	10-01-2012
ADCOP36	Se analiza sobre rutas de transportistas	15-12-2011
ADCOP37	La EPMMOP responde que los trabajos de mejoramiento están siendo atendidos de acuerdo con la planificación establecida	13-12-2011
ADCOP38	Junta de fideicomiso de túnel Guayasamín destina fondos para obra pública	29-07-2011
ADCOP39	Se expresa la preocupación del Gad de Cumbayá acerca de decisiones que tienen que ver con el mercado promovidas desde los feriantes.	16-09-2011
ADCOP40	Se acepta el pedido de señalización para la movilidad.	07-09-2011
ADCOP41	Del fideicomiso túnel Guayasamín se destinan 100 sacos de cemento para la construcción de calles en la comuna Lumbisí.	20-06-2011
ADCOP42	La EPMMOP niega el pedido de legalización de la compañía de transporte Tambo-Cumbayá.	10-06-2011
ADCOP43	El presidente del Gad de Cumbayá recibe agradecimiento por el apoyo a la construcción de la Ruta Viva.	20-04-2011
ADCOP44	A través del fideicomiso Guayasamín se realiza adquisición de material para obras	23-02-2011

ADCOP45	Se necesita trazado vial para realizar asfalto	18-11-2010
ADCOP46	Parque ecoturístico Lumbisí	28-09-2010
ADCOP47	Atención a centro histórico y regulación del sistema de transporte público	16-03-2010

Tabla 43: Documentación referente a solicitudes y respuestas entre el Gobierno de Cumbayá y la EPMMOP

B) Relación con la Alcaldía y la Administración Zonal Tumbaco: Folder de oficios, documentos y convenios relacionados con la alcaldía y la Administración Zonal Tumbaco.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCAZT01	Acta de corresponsabilidad y compromisos. Asambleas de presupuestos participativos. Se adjunta tabla de calificación de proyecto	12-12-2014
ADCAZT02	Se extiende invitación: homenaje a la sabiduría.	27-11-2014
ADCAZT03	Administración Zonal Tumbaco (AZT) gestiona ante EMAP estudios del sistema de alcantarillado	24-11-2014
ADCAZT04	AZT responde a Gad de Cumbayá que no cuenta con carpas para la realización de la feria <<Cumbayá produce>>	24-11-2014
ADCAZT05	AZT realiza invitación a celebrar fiestas de Quito.	21-11-2014
ADCAZT06	AZT informa que proyecto de alcantarillado se ha puesto en marcha.	04-11-2014
ADCAZT07	AZT solicita oficios para permuta	29-09-2014
ADCAZT08	Se solicita uso de lavanderías públicas	29-09-2014

ADCAZT09	AZT invita a realizar un recorrido para priorización de obras y la construcción del presupuesto participativo 2015.	29-08-2014
ADCAZT10	Se aprueba plan vial para Santa Rosa con la venia del Concejo Metropolitano	06-08-2014
ADCAZT11	Se envía informe sobre el estado de la permuta para la legalización de bien inmueble donde funciona el Gad de Cumbayá	24-07-2014
ADCAZT12	Se solicita la realización de relleno en el barrioSan Francisco de Pinsha	1-07-2014
ADCAZT13	Se solicita relleno en el barrio San Juan	26-06-2014
ADCAZT14	Se solicita replanteo vial para realizar trabajos.	7-04-2014
ADCAZT15	Preocupación de Gad de Cumbayá por instalación de antena celular en el barrio San Juan Alto.	13-03-2013

Tabla 44: Documentación entre el Gobierno de Cumbayá y la Administración Zonal Tumbaco

C) Relación con la Prefectura. Folder de Documentación de convenios y actas firmadas con la prefectura.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCP01	Prefectura admite que se lleve a cabo permuta para la adjudicación de instalaciones del Gad parroquial.	18-11-2014
ADCP02	Asamblea parroquial para priorización de obras en diferentes barrios. Se construye bordillos y adoquinados. No firman algunos involucrados entre ellos el técnico ad-honorem.	31-07-2014
ADCP03	Acta de reunión para socialización de la obra de adoquinado en San Francisco de Pinsha. Modalidad: cogestión. Gad de Cumbayá firma en términos de constancia. Prefectura entrega material, dirección técnica y fiscalización. La comunidad facilita mano de obra, maquinaria y obras complementarias.	2-2-2012
ADCP04	Notificación por contribución especial de mejoras. Readoquinado de la calle Eloy Alfaro.	19-11-2014
ADCP05	Información sobre límites por parte del director de gestión de planificación.	14-10-2014
ADCP06	Preocupación de la prefectura porque Gad Cumbayá no envía los trazados viales para construcción de bordillos en la calle Guaranda de San Patricio y adoquinado en san Francisco de Pinsha. Se advierte sobre la posibilidad	17-09-2014

	de que los proyectos sean dados de baja.	
ADCP07	Prefectura niega el pedido de construir rompe velocidades y se pide que se dirija el proyecto a la Agencia Metropolitana de Transporte.	16-09-2014
ADCP08	Se solicita documentos como certificado de registro de propiedad y permiso de construcción.	23-06-2014
ADCP09	La prefectura informa que el material de adoquin para la obra está en la via y se solicita que se proceda de manera urgente con la construcción de la misma	23-06-2014
ADCP10	Se solicita trazado vial para la ejecución de obra	21-04-2014
ADCP11	Se solicita trazado vial para la ejecución de obra	6-3-2014
ADCP12	Ante la queja del Gad de Cumbayá por la construcción de la troncal metropolitana la prefectura manifiesta que no es tema de su competencia.	13-09-2013
ADCP13	Prefectura responde a pedido del Gad de Cumbayá diciendo que no puede dar pupitres a las escuelas y que el Ministerio de Educación es el único autorizado para ese efecto.	26-08-2013
ADCP14	Acta de entrega recepción de maquinaria utilizada para trabajos: volqueta, motoniveladora, pala cargadora.	1-2-2013
ADCP15	Recepción única y definitiva de construcción de bordillos	28-05-2013
ADCP16	Se informa sobre plazo para ejecución de obras.	13-05-2013
ADCP17	Recepción única y definitiva de obras en la comuna Lumbisí.	26-02-2013
ADCP18	Entrega de materiales	1-02-2013
ADCP19	Entrega de materiales	29-01-2013
ADCP20	Auditoría para verificar entrega de materiales, veracidad de	22-01-2013

	los documentos, cumplimiento de convenios y si el control interno del Gad provincial contribuye a alcanzar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios prestados	
ADCP21	Acta de entrega-recepción de trabajos realizados	31-01-2012
ADCP22	Acta de entrega recepción única y definitiva de trabajos realizados	28-05-2012
ADCP23	Convenio tripartito de cooperación interinstitucional. Parroquia, prefectura, y comuna.	2-10-2012
ADCP24	Se envía a las juntas parroquiales el texto del PDOT para su revisión a la espera de la aceptación del mismo o recomendaciones para su corrección. Sugieren que la revisión debe <<ajustarse exclusivamente al aspecto formal más no a los contenidos>> del mismo	15-05-2012
ADCP25	Se cita a reunión de trabajo al Gad de Cumbayá para tratar temas concernientes a Planes de ordenamiento territorial, presentación de esquema para edición ejecutiva de los PDOT'S parroquiales, acuerdos y fechas para la entrega de la edición ejecutiva.	26-03-2012
ADCP26	Convenio para el adoquinado calle Juan León Mera por cogestión y convenio para adoquinado en Lumbisí por cogestión	3-02-2011
ADCP27	Reunión de trabajo para evaluar y planificar el cronograma de mantenimiento vial 2014.	27-05-2014
ADCP28	Acta de entrega-recepción de trabajos en la comuna Lumbisí	31-01-2014
ADCP29	Reconformación de calles y cunetas en barrios de Cumbayá.	1-07-2013
ADCP30	Convenio de cogestión para la construcción de bordillo y adoquinado en el barrio San Juan. Se tiene en cuenta el	15-10-2009

	<p>procedimiento de: presupuestos participativos, puestos a consideración de la prefectura. La prefectura realiza un procedimiento interno hasta la firma del convenio de cogestión en el que se requiere de técnicos, firmas de responsabilidad y documentación municipal.</p>	
--	---	--

Tabla 45: Documentación que relaciona a la Prefectura con el Gobierno de Cumbayá

D)Relación con la Alcaldía. Empresa Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS). Folder de documentos EPMAPS

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCAP01	Comunicado de EPMAPS mencionando que no tienen firmado un convenio con el Gad de Cumbayá para la recaudación de facturas por consumo de agua potable. El Gad debe abstenerse de cobrar.	27-02-2014
ADCAP02	Firma de convenio de limpieza de alcantarillado	16-04-2010
ADCAP03	Se realiza un llamado de atención sobre los que leen los medidores del agua potable: existen 2 en la misma ruta.	6-04-2009
ADCAP04	La empresa de agua potable dirige comunicados a Gad de Cumbayá expresando diferentes quejas.	7-04-2009

Tabla 46: Relación del Gobierno de Cumbayá con EMAPS

**E) Relación con Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador
(CONAGOPARE). Folder de documentos CONAGOPARE.**

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCCON01	Invitación al Gad de Cumbayá para un taller con Senplades para tratar el tema de contenidos del PDOT: diagnóstico, problemas, modelo de gestión, términos de referencia, normativa, metodología de contratación, fiscalización de consultores y contratación con el Banco del Estado.	13-02-2015
ADCCON02	Invitación a capacitación sobre gobernabilidad, gestión pública y trabajo social comunitario.	20-01-2015
ADCCON03	Invitación a seminario sobre tesorería	12-11-2014
ADCCON04	Invitación a capacitación para rendición de cuentas.	7-11-2014
ADCCON05	Taller de control interno en el área de tesorería.	30-11-2014
ADCCON06	Invitación a reunión con concejal de Quito.	8-10-2014
ADCCON07	Invitación a capacitación <<de varios talleres de interés técnico que permitirán solventar problemas existentes en el manejo administrativo en cada uno de los Gad's parroquiales>>. Talleres referentes a tributación, compras públicas, contabilidad gubernamental, gestión pública, manejo de control de bienes públicos, normas de control interno.	18-11-2014

ADCCON08	Invitación a taller de gestión pública y encuentro interprovincial	8-09-2014
ADCCON09	AZT invita a realizar un recorrido para priorización de obras y la construcción del presupuesto participativo 2015.	29-08-2014
ADCCON10	Invitación a taller de gestión cultural desde lo local	8-10-2014
ADCCON11	Invitación a taller contable-financiero y jurídico para <<resolver problemas existentes en cada uno de los Gad's parroquiales>>	13-08-2014
ADCCON12	Invitación a socialización de fondos no reembolsables por parte del Banco del Estado por un valor de 15000 USD para ser utilizados en la ejecución de los PDOT de los gobiernos parroquiales. Se aclara: <<Presidente que no asista esta socialización se entenderá que no desea contar con este recurso>>	11-08-2014
ADCCON13	Informe sobre rendición de cuentas de Asociación de Gobiernos Parroquiales de Pichincha (ASOGOPAR). Destaca el fortalecimiento institucional, la ampliación de la estructura administrativa, fortalecimiento de las alianzas estratégicas y gestiones institucionales.	30-07-2014
ADCCON14	Aclaratoria jurídica: De ahora en adelante se llamarán CONAGOPARE Pichincha y no ASOJOPAR	21-04-2014
ADCCON15	Se comunica que el Gad de Cumbayá recibirá visita de personal técnico de ASOGOPAR con el fin de colaborar revisando el manejo administrativo del gobierno parroquial.	14-03-2014

ADCCON16	Se envía al Gad de Cumbayá las reformas al COOTAD con los siguientes elementos: Creación, modificación y supresión de parroquias rurales, reformas administrativas a los gad's parroquiales y reformas presupuestarias.	21-01-2014
----------	--	------------

Tabla 47: Relación del Gobierno de Cumbayá con el CONAGOPARE

F) Documentos de la comisión de Planificación y presupuesto. Folder de documentos de comisión de Planificación y presupuesto.

CODIGO	TEMATICA	FECHA
ADCPRE01	Se informa por parte de la contadora que se deja sin validez el presupuesto aprobado el 20 de Octubre 2014.	19-02-2015
ADCPRE02	Existe un saldo de gastos de inversión que asciende a 97444,65 USD	20-10-2014
ADCPRE03	Sobre la entrega de 2131,55 USD por parte del Gad de Cumbayá para el pago de servicios básicos de la Unidad de Policía Comunitaria (UPC) Cumbayá, se realiza una consulta para verificar si es legal el pago de teléfonos de la UPC. Se dice lo siguiente: “El pago de los teléfonos de la UPC no es legal, tampoco es competencia del Gad, esto es opcional, por lo que se puede dar por terminado el convenio al finalizar el año, en el caso de los aparatos electrónicos de debería realizar una solicitud de retiro”.	
ADCPRE04	Se emite un proyecto de resolución sobre el talento humano. Se argumenta también la necesidad de contar con una estructura eficiente a través de una normativa de trabajo para gestión de efectiva de lo que tiene que llevar a cabo el Gad parroquial.	
ADCPRE05	Resolución administrativa 003-GPC-GAVC. Se	

	resuelve aprobar el presupuesto del Gad de Cumbayá para el ejercicio fiscal del año 2015.	
ADCPRE06	La contadora hace entrega de documentos de funciones del personal administrativo: secretaria, compras públicas, tesorera, asistente administrativa, servicios generales, guarda parque.	5-06-2014
ADCPRE07	Memorandum 001: Para presidencia, de secretaria: sobre la consulta al ministerio de trabajo respecto a dudas sobre la relación laboral de funcionarios del Gad, el inspector responde que de acuerdo al Código de trabajo es procedente mantenerlos bajo relación de dependencia. Se anexa documento sobre funciones del personal administrativo.	5-06-2014
ADCPRE08	No se ejecutó el rubro de maquinaria para la calle El Rosario de la comuna Lumbisí. No se ejecutó por falta de cumplimiento de la EPMAPS en colocar el alcantarillado.	28-05-2014
ADCPRE09	Acta sobre presupuesto. Se incrementa el mismo a 290512,31 USD. Se enfatiza en que el municipio hace la entrega de 36435, 05 USD, correspondiente a gastos de inversión.	28-08-2013
ADCPRE10	Documentos con hojas de vida de los funcionarios del Gad parroquial.	
ADCPRE11	Contrato de mantenimiento y limpieza de	14-10-2013

	alcantarillado correspondiente a 65881,39 USD.	
ADCPRE12	Informe sobre inversión en grupos prioritarios desde enero a diciembre del 2013 por un valor de 11919,3USD. Atención al grupo Corazones solidarios, asociación de mujeres y al Barrio Rojas.	28-05-2014
ADCPRE13	Director de auditoría de desarrollo seccional pide detalles de gastos permanentes y no permanentes.	4-08-2014
ADCPRE4	Acta de sesión extraordinaria 012 de la Junta de Cumbayá. Se indica que <<al compatibilizar el talento humano ya estamos hablando de organización, manual de puestos, manual de cargos que por el momento las juntas parroquiales no tienen, porque han venido haciendo de todo, y por lo menos debemos cumplir con esta resolución del Ministerio de Relaciones Laborales (...) si la junta aprueba el orgánico funcional debe estar concatenado con las demás leyes.(...) No ha existido una integración de los presidentes de las Juntas Parroquiales para que conversen, y se vean las fallas de un gobierno parroquial que puede ser la misma de otro, y si miramos más detenidamente son los mismos errores, pagos indebidos de sueldos, falta de orgánicos funcionales, falta de control sobre bienes, falta de denuncias sobre bienes perdidos, es lo que estamos regulando>>	7-0-2015

Tabla 48: Documentos y actas de la comisión de planificación del Gobierno de Cumbayá

ANEXO 5

Resumen de entrevistas realizadas en Cumbayá y su codificación.

A) Entrevista a tesorera del Gad de Cumbayá.

Código:	ETGADC
Nombre:	Entrevista a tesorera del Gad de Cumbayá
Fecha:	12-02-2015
Temática	Normativa interna, relaciones intergubernamentales, planificación.
Sobre sus funciones: Era secretaria-tesorera. Actualmente es tesorera y realiza la actividad de contratación pública. Empezó en el 2009 como secretaria-tesorera. Correspondencia, actas, agenda del presidente, informes del dinero que entrega el municipio: 10000 USD para fiestas y otro rubro para gastos de inversión. Atender al público. Custodia de los bienes. Recientemente hubo la división de funciones. Hubo dificultades para implementar una reforma que ya se debió haber hecho.	
Dificultades internas: Para ser tesorera se requería ser CPA. Resolución 505 del Ministerio de Relaciones Laborales con sueldos de funcionarios de las juntas parroquiales. Tesorero: 590 USD. Es difícil que una persona con CPA trabaje con ese salario. Un auxiliar de escritorio de una entidad pública gana más que un tesorero de un gobierno parroquial. Objeciones por parte de un vocal para el nombramiento. <<El tesorero y el presidente forman un matrimonio>>. Manejan la cuenta del gobierno parroquial.	
Sobre la capacitación: Para ser el CPA debe seguir un doctorado. <<Las juntas no tienen un recurso tan	

grande para tener un personal de ese nivel>>. Las juntas parroquiales no tienen departamento financiero. <<Debería haber un ajuste a esa ley>>. <<Que se pueda contratar a una persona que tenga conocimientos pero que no necesariamente tenga CPA>>. Si eso para en Cumbayá en otras parroquias debe ser más difícil.

Sobre el manual de clasificación de puestos:

No se tenía, recientemente en Enero se ha contratado a una persona para que lleve a cabo ese proceso. Se está haciendo un nuevo orgánico-funcional: <<sería bueno crear un cargo para un profesional>>. Reglamento interno del año 2012 contenía el orgánico funcional. Son tres funcionarios actualmente.

Sobre el número de funcionarios:

<<Yo particularmente veo la necesidad de contar con un técnico>>. No de planta sino como <<servicios ocasionales más o menos>>. Con un técnico se puede tener una manera más profesional de hacer los proyectos. <<También haría falta un abogado>>. Sin este profesional, los funcionarios tienen que hacerse cargo del análisis jurídico o consultan al asesor jurídico del CONAGOPARE.

Para contratar personal:

No han tenido necesidad de tener un procedimiento formal. Para contratar un asistente contable pidieron carpetas a CONQUITO y armaron un proceso para el momento. Por temas presupuestarios no se puede contratar nuevo personal técnico.

Sobre la planificación:

Antes de Julio se les pide a los presidentes barriales que traigan sus propuestas. El presidente se reúne con el pleno y se estiman las prioridades. Llegan a acuerdos también con otros niveles de gobierno: municipio y consejo provincial. A esas reuniones vienen representantes de los barrios y de los gobiernos seccionales. En la reunión con el Consejo Provincial se eligió al Consejo de Planificación. <<El consejo

provincial en estos asuntos siempre ha sido más organizado y ordenado que el municipio. Siempre ha sido así>>. <<El municipio no cumple los plazos>>. <<La EMOP nos ha dejado plantados>>. <<No sé si es por cuestión política>>.

La parroquia maneja un presupuesto para proyectos de inversión. El municipio y la prefectura cobran contribución por mejoras. Eso incide en el momento de la priorización de obras. El gobierno parroquial ya no interviene en las escuelas. Había convenio de concurrencia con el municipio para intervenir en una escuela. Entregan materiales y adoquinados. Han hecho concurrencia para intervenir en el sub-centro de salud

Sobre competencias específicas:

La competencia es del municipio y de la EMAP. El gobierno parroquial encamina el requerimiento al municipio, pero el municipio a veces no hace nada. Hay inconvenientes a nivel de la burocracia (Las RIG no funcionan excelentemente).

Sobre el PDOT:

El gobierno de la provincia <<nos apoyó>>. <<Los gobiernos parroquiales no tenemos los recursos para contratar un planificador>>.<<Obviamente que hay un consejo de planificación (...) ¿del consejo de planificación usted cree que cuenta con los profesionales adecuados para hacer un trabajo de esa medida?>><<El técnico que dice la ley que debe formar parte de este consejo, es una persona de la parroquia pero es una persona que está trabajando ad-honorem(...). Acepta, pero usted no le puede imponer un tiempo que tiene que venir y obviamente eso genera mucho tiempo, porque se tienen que reunir, tienen que estudiar, tienen que ver la planificación del gobierno nacional, del gobierno provincial, con el del municipio y obviamente el nuestro y encajar todo eso, engranar es un trabajo bastante fuerte y yo no le puedo obligar a esa persona a estar aquí sentada en una reunión(...) es medio complejo porque es ad-

honorem>><<Nosotros lo hicimos con el gobierno de la provincia>><<Vinieron los técnicos para recabar información>><<Las primeras reuniones había la gente, pero ya conforme fue pasando el tiempo ya no había gente, entonces aquí nos tocaba a nosotros como funcionarios ir atrás de la información, la información que los técnicos necesitaban>><<Los técnicos me llamaban y me decían: Por favor necesito que me llene este cuestionario o que me llene esta matriz y mándeme. Entonces me mandaban una matriz que preguntaba cuantos cultivos tiene la parroquia, que animales son los que tienen (...) cosas así como estadísticas. Entonces yo asumo que ese plan debe tener así como muchos vacíos, muchos errores, o cosas que no tienen nada que ver con la realidad por esto mismo>>. <<Eso no fue solo con nosotros sino con varias parroquias. Por eso es que la mayoría debe tener estandarizado ese plan de desarrollo>><<A nosotros no nos costó>><<Tener eso a no tener, es preferible tener>>. <<Yo he sabido que muchas juntas no tienen el plan de desarrollo, no sé como trabajarían>><<El SENPLADES obliga a que usted tenga su plan de desarrollo>>

<<Para esta ocasión (hacer una modificación al plan) dentro del presupuesto tenemos un rubro (de 15000 USD) para contratar (...). El BEDE va a dar un crédito no reembolsable para hacer el PDOT>>.Con esos valores <<Podríamos contratar un personal para que haga este trabajo>>. Suena paradójico que teniendo un consejo de planificación se tenga que recurrir a contratar a terceros. <<Ya le dije, las personas que están en el consejo de planificación no son versadas en eso, entonces es bien complejo y si aquí en Cumbayá se ve eso, imagínese como será en otras parroquias.>><<Es complicado que la gente se involucre, a veces es muy apática>><<El consejo de planificación de la administración anterior se reunió una, máxima dos veces, entonces a quien le tocó, al Sr. Presidente ...de aquí para acá, sacando información>>. <<Tenemos que cumplir con un requisito legal porque si nos quedamos sin nada.

Porque usted sabe que todo ellos revisan. Inclusive el Ministerio de Finanzas revisa que usted esté al día para enviar las transferencias y desgraciadamente nosotros no contamos con un presupuesto adecuado para tener un técnico en ese sentido o tener el departamento de planificación que sería lo adecuado.>>

Sobre la articulación de la planificación:

<<Teníamos un convenio con la EMAP para limpieza de alcantarillado>><<Este año todavía no se ha firmado>>.<<Antes también teníamos el convenio de la lectura de agua potable en la parroquia, pero se terminó ese convenio>>. No pudieron comprar el software para la lectura de los medidores.

<<Solo articulamos con el consejo provincial (para el PDOT). Con el municipio no se hizo nada. Solicitamos una reunión que vengan acá y nunca vinieron. Nos dejaron colgados>>. <<De repente apareció pum, el plan de desarrollo municipal y a nosotros no nos llamaron. No sé como lo hicieron>><<Hubieron muchas distancias con el municipio. No sé si de pronto es que le quiten recursos o celos políticos>>. <<Con la actual administración algunas cosas han cambiado (la atención).>>

Sobre la participación:

<<El sistema de gestión participativo no está normado ni reglamentado. Pero existe. >> Se reúnen permanentemente con los presidentes de los barrios. <<Viene la gente. Están los presidentes y opinan>>. <<En eso administrativamente es una falencia que tenemos>>. Aquí no ha existido, veedurías, observatorios. Lo que ha existido es asambleas para rendición de cuentas. Se relacionan con empresas privadas para que apoyen en las fiestas u otros eventos. Con otras instituciones igual. No tiene buena relación con las inmobiliarias.

Sobre resoluciones:

Dos. Sobre el reglamento interno y otra expresando preocupación sobre la construcción

de una vía.

Sobre los vocales:

<<Los señores vocales no hacen su trabajo>><<Ellos son los generadores de ideas>>. <<Lamentablemente eso no se da>><<Existe mucho desinterés. Los vocales piensan en ganar su dinero fácilmente. Y eso es en general. En todas las juntas pasa lo mismo>>. <<Le queda al señor presidente decidir todo, hacer todo, para el presidente representa una carga bastante grande>>

Sobre relación con el municipio:

<<Siempre se ha pedido el plan de ordenamiento territorial. Se cambian zonificaciones por conveniencia. Hay muchos intereses y por eso no les interesa articular con las parroquias.>><<Hay muchos conflictos con el municipio>>. <<No debería existir una administración zonal donde existen parroquias rurales, porque crea muchos conflictos. Si nos dan más competencias nos deberían dar más recursos (a lo mejor no le conviene al municipio)>>.

Ingresos:

Los del Estado. Recuperación del IVA. Los vocales deberían dar ideas para proyectos para generar recursos propios. Finalización de fideicomiso del túnel Guayasamín.

Competencias:

<<A pesar de que hay un gobierno parroquial, no somos nosotros los que solucionamos todo. Porque hay casos que no son de nuestra competencia>>. Se convierten en intermediarios entre la gente y los otros gobiernos seccionales (tránsito, veredas). <<Estamos aquí para coordinar, con los siguientes niveles de gobierno, el ver las necesidades de la gente. Lamentablemente estamos en un efecto sánduche. Eso es lo triste. Recibimos para pasar y de allá recibimos para pasar. Nexo>><<Pienso que el municipio debería entregar varias competencias a los gobiernos parroquiales>>

Sobre la infraestructura:

Acuerdo con la prefectura y la curia: Permuta.

Informática:

Tienen lo que necesitan

Sobre los procedimientos:

Se quieren hacer las cosas por parte de los vocales sin seguir los procedimientos.

Tabla 49: Entrevista a Tesorera del Gobierno de Cumbayá

B) Entrevista a Presidente del Gad de Cumbayá.

Código:	EPGADC
Nombre:	Entrevista a Presidente del Gad de Cumbayá
Fecha:	30-03-2015
Temática	Normativa interna, relaciones intergubernamentales, planificación.

Sobre la descentralización:

Ha habido una mejora (en comparación con la propuesta de 1998). Gozamos de autonomía, política, administrativa y financiera. Tenemos ocho competencias que nos permiten gobernar nuestro territorio. Algo se ha logrado, sobre todo al contar con su propio presupuesto. Sigue siendo un presupuesto pequeño, pero tienen la autonomía financiera, es decir la posibilidad de decidir qué hacer con su dinero. Las parroquias rurales han estado siempre postradas en materia de infraestructura básica. Las parroquias anteriormente también podían intervenir en las escuelas con ciertas obras básicas. Eso se terminó por <<un celo político>> o <<tal vez por mantener un criterio

planificador>>. Reitera que ha habido una mejora.

Aportes económicos de otros gobiernos:

Con el municipio existe un convenio de cooperación. Aporta con 36000 USD. Antes apoyaba para gastos administrativos, porque las juntas tienen déficit presupuestario para gastos administrativos.

Sobre presupuestos participativos:

Presentan al consejo provincial y al concejo cantonal una lista de obras que se han aprobado previamente con la comunidad. Se construye el plan de inversión con presupuestos estimativos. No entregan dinero sino que tanto el municipio y la provincia ejecutan las obras de las que se hacen cargo. El valor invertido se recupera con la tasa de contribución de mejoras. No se paga cuando se hace por cogestión. Los gobiernos entregan los materiales y la comunidad pone la mano de obra.

Hubo ocasiones en que el municipio en vez de trabajar con la junta trabajó directamente con los barrios.

La prefectura creó una metodología para las obras de cogestión que significó algunos tropiezos. Para evitar problemas la junta parroquial asume el compromiso de hacer cumplir a los barrios con sus responsabilidades (Significa un esfuerzo adicional con la comunidad: motivación, asambleas).

Sobre la articulación:

<<En principio yo diría que las reglas están claras y establecidas en el COOTAD. No debería haber dificultad. Las dificultades se han creado en el camino al tenor de la parte política. (...) . Los reparos están en las gestiones que tenemos que hacer con otras instancias administrativas, llámese EMAP, EMOP, EMASEO y otras empresas municipales>><<dilatan las cosas, oficio que se manda, que se yo en Enero (...) lleva para cuatro meses y no hay respuesta>><<Es el sistema imperante el que no permite

que sea más dinámica la gestión, la fluidez de los documentos>>

Obras del Gobierno Parroquial:

No tienen capacidad legal para recuperar los valores que invierten en obras. Como ese valor no se recupera, lo utilizan en los sitios más necesitados. Hacen obras viales, parques, canchas. Lo llevan a cabo analizando todos los pedidos de los presidentes de los barrios. Hacen un balance de costos en función de la experiencia recabada. <<Se prioriza aquí con la gente>>. <<La gente entiende que los presupuestos no son suficientes>>. <<El 65% del territorio de Cumbayá está densificado por las urbanizaciones de élite>>. <<En mayo yo ya tengo una gran matriz donde se encuentran las obras, el barrio, la cuantía>>. <<El 90% acepta>> lo que se discute y prioriza. <<Nosotros no hemos hecho por criterio político sino por justicia>>

Sobre el PDOT

<<El desarrollo conceptualmente debe ser progreso, crecimiento, estar a la altura de los tiempos (...) usted no puede desarrollar algo sin planificar>>. La planificación del desarrollo para los gobiernos locales parroquiales <<se ha convertido en una ficción porque quien tiene la competencia real de definir el uso del suelo y las zonificaciones es el municipio, tiene la facultad exclusiva>>. <<uno está en la facultad, ejemplo, si aquí hay una zona donde el municipio dice que es de reserva, yo puedo patelear diciendo no es zona de reserva, póngase como zona de desarrollo, hasta ahí nosotros podemos llegar (...). Entonces ellos, cuando articulan con nosotros: nunca. Por ejemplo horita el municipio ya aprobó su plan de desarrollo.>> En el 2010 el municipio <<A nosotros no nos tomó en cuenta para nada>>. La actual alcaldía ha dado mayor apertura. <<Lo que se está haciendo es mejorar la articulación ante ciertas decisiones que son posibles modificarles. Por ejemplo la zonificación, lote mínimo (la actual administración ha dado luz verde para pedir definir y ajustar el plan de desarrollo de la

parroquia)>>. <<En eso si se puede intervenir articuladamente. Eso si creo que va a ser posible>> Sobre el PDOT DEL 2010. <<El Consejo Provincial nos presentó una matriz del plan de desarrollo que habían desarrollado ellos y con esa matriz se puede decir que se aplicó a todas las parroquias rurales. No fue lo adecuado porque cada parroquia tiene su perfil. No podemos comparar la parroquia de Cumbayá, inclusive con la propia parroquia de Tumbaco. Son diametralmente opuestas. La parroquia de Cumbayá está densamente poblada por urbanizaciones de élite (...) ya no tenemos en Cumbayá espacio físico, tierra para nuevos proyectos inmobiliarios, en cambio en Tumbaco usted todavía tiene para desarrollarse>>. Por la tanto <<al tener cada parroquia rural su propio perfil, ese plan de desarrollo local rural, tiene que ajustarse a su propio perfil, desde la óptica del territorio y desde la óptica de la integración>>. A propósito de la planificación califica como ficción el hecho de que se haya ofrecido cuidar la vocación agrícola de Cumbayá. <<Ahora no hay un solo espacio para cultivos en Cumbayá, Cumbayá es eminentemente residencial>>. Tienen que acudir a la prefectura <<por la falta de recursos>><<Es decir, si este gobierno local no tiene la capacidad operativa para poder manejar un tema tan complejo como es hacer un plan de desarrollo. No tiene los técnicos. Nosotros no somos técnicos en planificación. Somos servidores públicos políticos. (...) Y al ser una cosa nueva (...) en el caso nuestro (...) no tenemos la capacidad operativa para hacer este trabajo, no nos quedó otro remedio más que aliarnos alguien que si tenía la capacidad y la experiencia. Obviamente trabajamos también nosotros. En el tema de los insumos, el diagnóstico de la parroquia, (...) ese es un trabajazo que hicimos nosotros. Esos insumos fueron al consejo provincial y ellos sistematizaron y apareció el plan de desarrollo parroquial. No sé si yo diría, bien, pero tenemos un documento (...) y sobre esa base se va a hacer una actualización. Tenemos un poco más clara la película para que no nos aparezca que el plan de desarrollo de

Cumbayá es igualito al de Tumbaco y el de Tumbaco al de Puembo porque son realidades diferentes>>. En el plan de Cumbayá <<se habla mucho de la agroindustria, del riego, de la defensa de las ancestralidades y de la gente migrante que viene. Aquí no tenemos nada de esas cosas>>. <<El consejo provincial se nutre de los planes de desarrollo parroquial>>. Con el municipio las cosas han cambiado. Para impedir que la Prefectura imponga su visión, el pleno de la junta parroquial tiene que aprobar ese plan. <<Depende del interés que también pongan los vocales, porque aquí el que se saca la cresta es el presidente>> (He aquí una influencia política). <<Quien conforma el consejo de planificación, un delegado de los vocales, un técnico ad-honorem, que es realmente una estupidez (...) quien le hace el trabajo ad honorem, los legisladores piensan con los talones. Póngase a pensar usted quien puede hacer un trabajo de esa magnitud, quien puede hacerlo ad-honorem>><<Tres miembros de la comunidad>>. <<De una asamblea que sale, tres nombres de cualquier persona, que no tienen ni idea de lo que se trata>><<No tiene ni la más remota idea de lo que es el concepto de planificación, pero la asamblea le nombró a ella>>. <<Ese requerimiento lo hizo el consejo provincial para aprobar el plan de inversión>><<Con ese cuerpo colegiado, que tiene una responsabilidad tremenda, necesita una asesoría técnica, tengo que contratar una consultoría para que tamice, para que digiera que es lo que queremos hacer nosotros en la planificación>> Explica el ejemplo de la Troncal Metropolitana y la forma como está pensada, sin los siete puentes que dejarían incomunicados a los barrios. Eso sería objeto de la planificación en Cumbayá. (Problema de articulación). Explica que van a hacer una alianza con cinco parroquias quienes van a poner un dinero y contratar una consultoría con el apoyo de la prefectura para trabajar con sentido de zona (Ejemplo de conectividades interparroquiales).<<El municipio no le paró bola al plan de desarrollo parroquial –de Tababela>>. Prevaleció el más fuerte.

Sobre la alineación de la priorización de obras con el plan parroquial.

<<Lo sustantivo del plan de desarrollo es el buen vivir>>. <<En el fondo hemos cumplido con esa premisa básica que es el buen vivir. La gente está mejor>>. No importa si en el fondo no hay una correspondencia exacto sino que la gente esté mejor.

Sobre visitas de contraloría.

De momento no han tenido problemas. <<Es probable que cuando venga contraloría tendrán algún reparo. Pero lo que nunca encontrarán aquí es sobrepuestos o canonjías para alguien (...). Nosotros jamás hemos dado un contrato a dedo a nadie>>.

Sobre el futuro de la planificación.

Es interesante como la elección para la elaboración del plan parroquial en Nayón fue discutida con el pleno, mientras que en Cumbayá el presidente dice que es potestad de él. Este es un período de transición. Para la próxima administración se pensará mejor esta planificación. Es una pelea que se debe hacer con el Municipio.<<¿crecer desmesuradamente es desarrollo?. Para hacer eso (que se hagan edificios) se necesita perder el criterio de ruralidad y que Cumbayá se convierta en un barrio más de Quito y ahí sí que hagan lo que les dé la gana. Propone una: <<Moratoria en los permisos para las urbanizaciones>>. Aquí en Cumbayá lo que se proyecta es hacer que las residencias crezcan para arriba. La idea será <<defender los barrios tradicionales con los dientes, con las uñas>>. <<Que este encanto con sabor a campo durante cuatro siglos no se pierda>>

Ingresos:

Con respecto a la gestión de la cooperación internacional. No han hecho mucho porque <<en la administración anterior no había quien ayude. ¿Cómo hago yo solo sacándome la cresta?. Yo aquí trabajo de siete de la mañana a mínimo seis, siete de la noche. Doce

horas diarias. De lunes a sábado. Trabajo los sábados también y en ocasiones hasta los domingos. (...) Cualquier aporte internacional debe pasar por un filtro, ya no puede llegar autónomamente a la parroquia>>. Eso <<lo ve mal>>. <<La cooperación internacional debe ser directa>>.

Participación.

<<Partamos de una premisa: la necesidad. ¿Porque están los dirigentes aquí?, porque sus barrios necesitan algo. Aquí hay barrios que ya no necesitan nada por eso sus dirigentes ya no vienen. (...) Este concepto del poder ciudadano,(...) me parece simpático, interesante, pero la ciudadanía participa en lo que necesita. ¿Por qué no vienen acá los otros actores?. Nosotros invitamos a todas las organizaciones sociales.(...) A todos invitamos pero no vienen>><<O están contentos o simplemente no les interesa >><<Nosotros hemos abierto las puertas a todas estas potenciales instancias de participación. Pero yo no las puedo crear>>(..) <<Como usted ve las reuniones son totalmente abiertas>> <<No se ha normado el sistema de gestión participativa>><<Yo creo que más gestión participativa que la hacemos nosotros acá los jueves, no hay. Ahí está la gente que necesita. Ahí está la gente que quiere a su barrio.>>

Sobre el personal.

<<Hemos hecho carrera al andar>>.<<Es el personal adecuado, pero mal pagado>>.<<Una tesorera que tiene que ser CPA con 590,00 USD, es imposible>>.<<Son personas con una altísima reserva moral>>. <<Soy consciente de que aquí hemos cometido muchísimos errores, administrativos, formal, inclusive yo podría ir preso porque no se han observado ciertos procedimientos. Soy consciente de eso. Pero lo que nunca ha habido ni habrá mientras yo sea presidente es una actitud inmoral y yo les he dado ejemplo y tienen que aprender a vivir con lo que tienen>>. Sobre la

evaluación piensa implementar <<una administración por objetivos>>

Sobre la gestión organizacional.

<<Nos hemos demorado en promulgar el nuevo orgánico funcional. Pero está en vigencia el anterior.>><<Nos hemos estancado en definir la jornada laboral de los vocales>>.

Sobre la capacidad normativa.

<<Anteriormente no se usó esta figura de los acuerdos y resoluciones>>. Se lo piensa implementar.

<<En política se tiene que ceder, para llevar la fiesta en paz>>.

Tabla 50: Entrevista a Presidente del Gobierno de Cumbayá

ANEXO 6

Resumen de entrevistas a funcionarios del Consejo Nacional de Competencias (CNC) y SENPLADES.

A) Entrevista a directora de fortalecimiento institucional del CNC.

Código:	EDFICNC
Nombre:	Entrevista a Directora de Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Competencias
Fecha:	13-03-2015
Temática	Capacidades institucionales de los GAD'S
<p>Sobre las capacidades institucionales.</p> <p>Las capacidades institucionales son las condiciones con las cuales los gobiernos autónomos descentralizados pueden llevar a cabo el ejercicio de sus competencias y la entrega de productos y servicios en el territorio.</p> <p>En su trabajo identifican capacidades de carácter general (gestión administrativa-financiera) y otras de carácter específico (prácticas, regulaciones) para poder llevar a cabo su trabajo.</p> <p>Están construyendo la metodología e indicadores para medir capacidades institucionales.</p> <p>Sobre las dificultades que existen.</p> <p>Existen dificultades para tener suficientes capacidades institucionales para ejercer las competencias –entre ellas, las de planificación desarrollo- en los tres niveles de gobierno, relacionada con la falta de presupuesto y la no existencia de profesionales expertos en materia de planificación.</p> <p>No necesariamente la existencia de personal técnico garantiza buenos planes de</p>	

desarrollo, ya que en ese aspecto tiene mucha influencia la voluntad política de los gobernantes.

Sobre la planificación del desarrollo

El proceso de planificación del desarrollo <<no solo implica la capacidad técnica de un equipo que pueda soportar el proceso de formulación y luego la implementación, sino que también implica la voluntad política de sus gobernantes>>

Explica que: <<En otros casos solamente se quiere cumplir con la formalidad de tener a tiempo los insumos que se les requiere o el documento que tienen que presentar en un tiempo establecido que deja de lado la parte rica del proceso de formulación>> <<Eso no tiene mucho que ver con la capacidad>> Y continúa afianzando su explicación <<puede ser un gobierno autónomo descentralizado que tenga una muy buena capacidad, buenos técnicos, tenga recursos, pero la decisión política y el proceso no es el más adecuado, no se le ha dado la importancia que el proceso de formulación tiene>>

Sobre los consejos de planificación.

Los consejos de planificación no funcionan también en los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Se necesita normativa, decisión política para activarlos.

Las deficiencias en capacidades institucionales se pueden complementar con la experiencia de otros equipos de planificación de otros gobiernos (Eso como salida ante la falta de presupuesto). Eso es coordinación: igualdad en el relacionamiento. Quien lidera la planificación en su territorio –en esa coordinación- es el gobierno que está al frente de ese territorio.

Se necesita empoderar a las autoridades parroquiales de lo que son: gobiernos autónomos descentralizados.

Otro problema que tienen es la falta de información desagregada a nivel parroquial.

Alternativas de solución a los problemas encontrados.

En Chimborazo expone un ejemplo de proceso consensuado como contraparte de posibles procesos impuestos.

Existen ejemplos exitosos de priorización de obras en función del desarrollo. Se necesitan procesos de coordinación.

Experiencia piloto exitosa en Cuenca para delegar competencias a través de convenios de delegación en el que intervienen autorizaciones del concejo cantonal. Sin embargo, el aval de los convenios tiene que pasar por un acuerdo político.

Ejemplo de mancomunidad para hacer obras que deberían hacer el municipio o la prefectura.

Existen diferentes opiniones acerca de las competencias que se han dado. La idea es construir un marco para que se ejecuten las competencias. Ya está establecido y lo que se debe hacer es crear las condiciones para que lo que ya está establecido se construya de la mejor manera.

<<Es cierto que a nivel de los gobiernos parroquiales son escasas y la mayoría tienen que ver con competencias de otros niveles de gobierno>>.

La descentralización es progresiva y eso tiene que ver con las capacidades institucionales. La función del CNC es conocer a profundidad el estado de los gobiernos autónomos descentralizados para ayudarlos en su fortalecimiento. La idea es llegar a un nivel adecuado de funcionamiento para que puedan asumir nuevas responsabilidades.

Sobre la gestión de la cooperación internacional

Relación con el SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional): los gobiernos parroquiales se deben ajustar al orden que el Estado está estableciendo para conseguir recursos externos. Eso implica también la relación con ministerios sectoriales. Hay parroquias que quieren intervenir en sectores por las demandas de la ciudadanía. Hay desconocimiento sobre cómo se está organizando al Estado. En el territorio, por la dinámica del desarrollo, las demandas ciudadanas exigen respuestas, se requiere para ello consensos, acuerdos. La atención de las necesidades y la construcción del desarrollo no es una cuestión que se puede encasillar en estructuras fijas de gestión técnica, por ello es necesario que exista coordinación, articulación.

En muchos gobiernos parroquiales la gestión ante otros niveles de gobierno es una gran debilidad.

Sobre la participación.

En los gad's parroquiales los sistemas de gestión participativa quizás no están formalizados pero son en las parroquias donde históricamente se han construido esos procesos.

Sobre la participación: analizar y discutir acuerdos y prioridades que también se implementan con participación.

Las veedurías necesitan un proceso: confianza, información, espacios y apertura. No es fácil.

Hay avances importantes. No se puede tener un proceso perfecto. Existen errores que corregir.

Sobre la planificación técnica del desarrollo.

En planificación se necesita la participación de entes rectores que permitan ayudar en dicho proceso.

Las consultorías fueron mal gestionadas. Responsabilidad y compromiso de la autoridad que recibió este insumo. No es problema de la capacidad de ese gobierno sino del actor externo.

Las condiciones no son las mejores, los recursos son insuficientes, pero todos debemos aportar a la mejora del proceso.

Sobre el consejo de planificación parroquial <<existen algunas limitaciones>>. Con el presupuesto que tienen alcanza con las justas. Las entidades asociativas deben ayudar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Se necesita el apoyo decidido de otras instancias para que consultores externos no presenten cualquier cosa. Acompañamiento en territorio desde instancias gubernamentales a personal de los gobiernos.

<<El tema no es sencillo>>. El fortalecimiento de las capacidades institucionales tiene mucho que ver con el fortalecimiento del gobierno en el territorio. Solos no lo van a conseguir. Se requiere coordinación. Es un esfuerzo a mediano y a largo plazo que no solo depende de los gobiernos parroquiales sino del Estado en su conjunto.

Tabla 51: Entrevista a Directora de Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Competencias

B) Entrevista a Subsecretaria Nacional de Planificación del SENPLADES.

Código:	ESNPSENPLADES
Nombre:	Entrevista a Subsecretaria Nacional de Planificación
Fecha:	27-03-2015
Temática	Capacidades institucionales de los GAD'S y planificación del desarrollo.
<p>Sobre la descentralización.</p> <p>La descentralización es transferir competencias que en un momento estaban siendo ejercidas por el gobierno nacional o central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Diferencia entre descentralización y desconcentración.</p> <p>El desarrollo implica (desde Senplades) aterrizar lo que está enmarcado en nuestra constitución. Es decir, que garanticemos los derechos de las personas en una universalidad de derechos que llaman del Buen Vivir, en el marco de un régimen de desarrollo que fundamentalmente lo que considera es un modelo de redistribución de la riqueza, es decir, no solo lo concebimos como un crecimiento económico que es necesario porque se necesitan recursos para garantizar los derechos de la población sino que haya un modelo de redistribución más equitativo, es decir, menos concentración en pocos y más acceso de toda la población hacia este crecimiento económico.</p> <p>Sobre la planificación.</p> <p>Sistema Nacional descentralizado de planificación participativa, implica la integración de todo el sistema desde el Plan Nacional del Buen vivir hasta los planes en el territorio. Implica también los actores que están involucrados, así también que la población se involucre desde la formulación, en la validación y sobre todo se involucre</p>	

en el seguimiento y evaluación de los planes. Tradicionalmente lo elaboraba un equipo y había momento en que se consultaba a la ciudadanía. Los antiguos planes involucraban hasta la formulación a través de planificación estratégica, eran momentos de socialización y momentos consultivos. Lo que se plantea es que se conforme los consejos locales de planificación y que estos organismos actúen desde el inicio, desde la fase preparatoria del plan y convocando para las etapas de avance en la propuesta.

Existe entonces un deber ser –normativo- y como se implementa.

Los concejos de planificación deben trabajar con los equipos técnicos. Lamentablemente los tiempos han sido muy cortos (los tiempos puestos desde SENPLADES) para trabajar de esta manera. Por lo tanto no se ha podido tener la convocatoria suficiente y necesaria en los anejos y barrios (en el caso de las parroquias). Se debería validar la problemática y la visión de desarrollo futuro desde el territorio. Si se lo hace solo desde un equipo técnico se reduce la visión del desarrollo.

La implementación requiere de un modelo de gestión, el plan mismo debe ser un modelo de gestión para el gobierno autónomo descentralizado y en el mismo se deben contar con indicadores y metas. La participación debe velar porque ese modelo de gestión se cumpla como hoja de ruta de lo debatido.

Insiste en que los tiempos han sido insuficientes. Ente el 75% y el 80% han logrado conformar los concejos ciudadanos de planificación en gobiernos cantonales. La realidad es diferente en todo el país. En algunos ha existido involucramiento ciudadano y en la mayoría no. El requisito de aprobar el PDOT de los gobiernos municipales con el visto bueno de los concejos de planificación locales se ha cumplido. Lo que no se sabe es de qué manera el concejo de planificación local construyó el proceso como participativo. <<Es algo que todavía se está construyendo. No es algo que está consolidado al momento>>

Sobre la planificación participativa.

A nivel de los gobiernos parroquiales. La participación no es solo un proceso técnico. Requiere de una conducción rigurosa y metodológica. Aun teniendo una metodología perfecta no se puede garantizar un proceso participativo exitoso. Es necesaria la parte técnica pero no es un condicionante para alcanzarlo.

Los municipios cuentan con un soporte de capacidades importantes pero son los gobiernos parroquiales lo que tienen la ventaja de tener una mayor cercanía con sus mandantes: el presidente de la junta parroquial es su vecino.

Sobre las capacidades institucionales.

En términos de capacidades técnicas, los gobiernos parroquiales tienen debilidades. <<La parte técnica si es una dificultad para los gobiernos autónomos descentralizados (parroquiales)>>Cuentan con una estructura política que es el presidente y los vocales y una estructura administrativa-financiera. <<Es todavía un proceso en construcción la definición de cuál es la instancia técnica del gobierno autónomo descentralizado parroquial. Como país debemos pensar ¿queremos que las juntas parroquiales tengan una estructura –no quiero decir burocrática- administrativa de los procesos que está a cargo el gobierno parroquial?, eso es algo que todavía no ha sido definido. >>(…)<<No existe este rol en la estructura de los gobiernos parroquiales la posibilidad de contar con un técnico que conduzca los procesos de planificación y participativos de planta que forme parte del staff del gobierno parroquial>>. Explica las soluciones al respecto. La primera, el financiamiento del BEDE para el diseño técnico de la planificación. Desde SENPLADES se apoyó con términos de referencia.

Otras soluciones en escenarios. Primer escenario, el apoyo de los gobiernos cantonales para entregar información a las parroquias. El segundo escenario, existen provincias como las de Cañar en donde la prefectura ha convocado al municipio y a las parroquias

para hacer una planificación articulada <<ejercicio conjunto>> (vialidad, producción ambiente). Existen diversas alternativas para <<enfrentar el desafío que tienen que cumplirlo hasta agosto del 2015>>. Escenario mixto: varias parroquias contratan a un equipo.

Sobre el instrumento PDOT establecido para las parroquias.

Una de las dificultades para que los gobiernos parroquiales no cuentan con un equipo de planta para realizar este proceso técnico es el tema presupuestario <<esa sería una de las preocupaciones>>. Sin embargo, <<habría que analizar el modelo institucional para el nivel parroquial en el ámbito de sus competencias. Porque este momento, más allá de los recursos que si son una limitación importante y real que tienen los gobiernos parroquiales con las asignaciones que reciben al momento hay que pensar cuál es el modelo de gestión que se les quiere dar. (En este momento aclara que va a emitir una opinión personal, no como funcionaria). Muchas de las competencias como es la de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, en el momento en que se pusieron en la Constitución no se dimensionó el alcance que deben tener y le ponen al gobierno parroquial que no tiene la capacidad de uso y regulación del suelo y donde su ámbito de acción y realidad presupuestaria y demás factores, los ponen frente a este desafío que usted está planteando en este momento. Afortunadamente hay un ligero ajuste en el Código de Planificación y Finanzas cuando se señala que el ejercicio de las juntas parroquiales no es exactamente hacer un PDOT como lo hicieron los cantones, ellos dice que tienen que hacer una propuesta de desarrollo obviamente que contemple las determinantes de ordenamiento territorial que están establecidas (...), pero (...) el nivel de planificación al que deben llegar los gobiernos parroquiales no es el de un PDOT tal y como se está interpretando en este momento. La competencia del ordenamiento territorial a nivel parroquial luego de que el cantón ya ha definido su

planificación y ordenamiento territorial y además ha establecido las determinantes de uso y ocupación del suelo no se puede concretar. En la práctica es eso. Entonces ahí me parece que –no quiero usar la palabra– el establecimiento de la competencia de planificación en todos los niveles de gobierno está bien. Lo que no se logró establecer es que instrumentos y que alcance tiene esa competencia de planificación. Porque mi opinión personal es que planes de ordenamiento territorial a nivel parroquial ya serían planes parciales o planes especiales para actuaciones muy puntuales dentro del territorio de la parroquia porque el uso y ocupación del suelo ya está determinado en el nivel cantonal, ese es mi criterio personal>>.

Sobre la articulación.

Existen <<distorsiones>> en el momento en que existen desencuentros entre la actuación de diferentes niveles de gobierno en un territorio. Para ello afirma<<el proceso de articulación de la planificación y de la gestión pública está en construcción>>. <<Se han dado grandes avances, hay mayor diálogo>>. <<Se ha mejorado>>. <<Antes tampoco había un sistema de competencias que ahora existe y en el que están definidas>>. <<Hay algunas como éstas competencias que están en todos los niveles de gobierno donde lo que necesitamos definir es el alcance de cada instrumento en el marco de las competencias que están definidas en la constitución>>.

<<Es imposible evitar, por más normativa que ella este tipo de prácticas de copiar y pegar documentos. Ojalá ahí haya un mayor involucramiento de las personas que no solo son responsables de presentar el plan sino también de la población. No solo porque alguien nos esté regalando o apoyando en algo podemos recibir cualquier producto. Allí es fundamental que haya el involucramiento y es cuando la participación toma un rol fundamental en la construcción. Si se entrega (cita ejemplo) a nivel parroquial y con apoyo de otro gobierno la parroquia está obligada a reportar eso y al

otro nivel de gobierno que lo apoyó, y no se debería aceptar ese tipo de productos ni de su equipo técnico o de consultores.>>

Sobre la validación de los PDOT.

Se está tratando de evitar ese tipo de prácticas a través del SIGAD. Responder a batería de preguntas y ubicar los avances en cartografías. No garantiza pero la de mayor seriedad al proceso. No es suficiente. Debe haber un ejercicio de evaluación conjunta de los gobiernos parroquiales con respecto a la consecución de sus metas. Todo esto ayuda. Pero debe haber un seguimiento diario. Con respecto a la articulación los gad's parroquiales, ninguna parroquia debería esperar el resultado final del producto sino que debería participar activamente de su construcción.

Ha existido una buena respuesta con respecto al inicio de los diálogos para la articulación a pesar de la diversidad política. <<La planificación también es un ejercicio político, no solo técnico, puesto que el modelo de desarrollo también debe responder a la propuesta o a la apuesta política que está haciendo el que conduce el proceso que es el gad.>> No se puede evitar esas diferencias políticas. <<En la parte técnica muchos de los problemas que tienen que después decidir los políticos se solucionan y sirven para después facilitar el diálogo>>.

Sobre el consejo local de planificación.

Con respecto a los miembros del concejo de planificación local. <<Ahí hay una dificultad muy real que se tiene. La participación ciudadana si bien es un derecho, implica una obligación y una responsabilidad y eso es algo que todavía no está tan fortalecido. Hay en este momento los técnicos ad honorem y además le orienta al ciudadano común y corriente que no conoce de planificación o que no sabe si está validando un diagnóstico territorial del medio biofísico, que como digo es un ciudadano común, depende de la voluntad del técnico por ser ad honorem y eso sí

genera un conflicto y es la propia estructura del proceso que además tiene que ser construido de esa manera. Este momento eso está a prueba porque lo estamos en construcción. Antes no había tampoco. (...) Por lo menos ahora tenemos una estructura que dice así se constituye y sabemos que estas personas tienen un derecho a expresarse pero también tienen una responsabilidad de lo que se está planteando allí y eso sí tiene que estar fortalecido. Esta dificultad de contar con un técnico a nivel de las parroquias se pretende subsanar por un lado con los propios procesos de consultoría (BEDE). Es decir contratar alguien que no sea ah-honoren sino que tenga obligaciones, responsabilidades específicas y productos que entregar con el apoyo de los otros niveles de gobiernos y continuaremos porque hay la voluntad política (...) de tratar de fortalecer a los gad's. >>. Para ello hacen despliegue territorial.

Dos niveles de asesoramiento. En las provincias: con instrumentos de software. El otro el que se va a dar con las parroquias. Van a definir el alcance de su instrumento, estableciendo ya las diferencias con los otros instrumentos de los otros gobiernos seccionales.

La constitución les pone juntos a la provincia y a la parroquia en varios ámbitos: producción, riego y medio ambiente. Es mejor en estos casos que haya una articulación previa sobre el <<deber ser>> de la búsqueda del desarrollo para que la formulación de la planificación sea más sencilla.

Sobre las parroquias con-urbanadas.

Sobre las parroquias que ya son parte de la mancha urbana: <<se busca propiciar el vínculo con el cantón sobre todo para generar mecanismos de regulación del uso y ocupación de suelo. Normalmente estos procesos de expansión se deben a diversos factores urbanos. Normalmente estos procesos no tienen planificación. No planificamos la articulación o la conurbación del territorio parroquial al de la ciudad y

ahí es fundamental el trabajo con el municipio más allá de las banderas políticas(...).
A la población que va a estar allí no le interesa si es del cantón o si es de la parroquia sino que le interesa recibir servicios que los da el otro nivel de gobierno y a su vez a la parroquia no quiere que ese proceso sea desordenado o caótico o que genere ese nivel de problemas.

Tabla 52: Entrevista a Subsecretaria Nacional de Planificación de SENPLADES

C) Entrevista a técnico de la dirección de evaluación de desarrollo territorial de SENPLADES.

Código:	ETETSENPLADES
Nombre:	Entrevista a técnico de la dirección de evaluación de desarrollo territorial de SENPLADES
Fecha:	17-03-2015
Temática	Capacidades institucionales de los GAD'S y planificación del desarrollo.
<p>Sus funciones:</p> <p><<Seguimiento y evaluación de todos los instrumentos de la planificación territorial. Agendas zonales, la estrategia territorial nacional y todo lo que tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos autónomos y uno de nuestros principales productos es el sistema de información para los gobiernos autónomos descentralizados (SIGAD) que es una herramienta informática de planificación donde yo como gobierno planifico lo que voy a ejecutar en un año (...) y como estoy contribuyendo como alinee eso a la planificación nacional>>.</p> <p>Sobre el SIGAD:</p> <p>El SIGAD sirve para obtener el índice de cumplimiento de metas. No hay forma de verificar que la información ingresada por el GAD sea la correcta. Es responsabilidad ética de los gobiernos sub-nacionales ingresar la información correcta. El resultado del índice de cumplimiento de metas sirve para generar un aporte extra al presupuesto. Es un incentivo para tener un mayor aporte. <<Existe una resolución que establece que trimestralmente los GAD deben reportar el cumplimiento de sus metas >>. No hay</p>	

forma de validar que los proyectos estén alineados a la planificación local. Pero se lo puede hacer a través de los objetivos y metas locales y la planificación nacional. <<La mayoría de veces que tienen un ICM bajo es porque no ingresaron su planificación>>

Sobre el fortalecimiento institucional.

Hacen acompañamiento. Primero con el municipio. <<Nosotros como SENPLADES nos estamos movilizándolo al territorio. Estamos haciendo una gran campaña de acompañamiento que consiste en ayudarlos desde la etapa de diagnóstico hasta el modelo de gestión (...) con el fin de que se establezca una planificación estructural en todos los niveles>>

Sobre la articulación.

Hay dificultades. La parroquia es la que conoce lo que pasa en su territorio. Existen diferencias. Para evitar los conflictos los gobiernos deben planificar con el aporte de sus ciudadanos: La planificación debe ser participativa.

Sobre la participación.

<<Hay muchas limitaciones en lo que es la participación ciudadana. Porque incluso la gente no quiere participar.>>

Sobre las parroquias.

<<Dentro de las parroquias uno de los mayores limitantes que tienen es la limitación de personal y las pocas capacidades que tiene el personal. Porque yo soy secretaria-tesorera y hago de todo. Básicamente es por el presupuesto que ellos no pueden contratar a una persona especializada en planificación (...) el presupuesto es limitante. (...) les queda contratar consultorías.(...) . La mayoría de consultores no conocen bien el territorio. Y yo para planificar necesito conocer bien que estoy planificando y en donde estoy planificando>>. Por eso la capacitación, <<para que no exista la necesidad de contratar gente externa para llevar a cabo la planificación>>.

Sobre el PDOT.

<<Se encontraron bastantes inconsistencias. Porque se encontraron un mismo PDOT para varias parroquias. Solo se cambiaba el nombre. Y ésta planificación no se ajustaba a la realidad que está viviendo el territorio.>>(…) <<Lo hicieron con la ayuda del concejo provincial>>. Inconsistencia en los límites, <<yo era una parroquia que tenía un límite costero y que la vocación del suelo era pesquera, cuando soy una parroquia que no tengo mar.>>

Sobre el Consejo de Planificación.

<<La realidad es sumamente distinta>><<Aprueba solamente el presidente, los vocales y no hay esta parte de la participación de la ciudadanía>>. Es responsabilidad del gobierno y de la ciudadanía. <<El presupuesto es uno de los grandes limitantes que tienen las parroquias>>. <<Las parroquias son las que viven la realidad de los territorios. Las competencias un poco les limitan. Por eso es que debe haber una comunicación entre todos los niveles de gobierno>>. La actuación de las parroquias en casos que no son de su competencia puede ser por la necesidad de tener réditos políticos.

Tabla 53: Entrevista a técnico de la Subsecretaría de Evaluación de Desarrollo Territorial de SENPLADES

