



**INFORME DE DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES PÚBLICAS DEL  
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL  
RURAL LA VICTORIA**

**Periodo del**

2021 - 2022

**MAESTRANTES:**

Martha Noemí Decker Gómez

Yilda Ivonne Rivera Cavagnaro

**Tutora**

Carolina Portaluppi Castro

**UNIVERSIDAD CASA GRANDE**

Maestría en Administración Pública

**MAYO - 2023**

## INDICE

.....	1
<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Revisión De Literatura</b> .....	7
<b>Revisión de Estudios Similares</b> .....	12
<b>Diseño del Diagnóstico de capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria (2021-2022)</b> .....	13
<b>Presentación de resultados</b> .....	21
<b>Propuesta De Fortalecimiento De Capacidades Públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria</b> .....	26
<b>Bibliografía</b> .....	30
<b>Anexos</b> .....	32

## Resumen

Han sido varios los estudios realizados y las valoraciones operativas en distintas áreas, sectores y regiones, en los cuales se ha reconocido la necesidad de implementar un Análisis Sistemático de la Capacidad Institucional (ACI). Además, se ha vuelto notoria la eficacia de actividades de Desarrollo Institucional (DI) que aumentan, principalmente, cuando la capacidad es analizada de forma anticipada y cuando las inversiones de desarrollo y las estrategias de fortalecimiento institucional, han sido diseñadas conforme a la naturaleza y envergadura del Déficit de Capacidad Institucional (DCI).

Cabe indicar que al comienzo las diferentes instituciones carecían de un enfoque metodológico sistemático, acompañados pautas que pudiesen ayudar a los no especialistas a llevar a cabo este análisis como parte fundamental de la preparación de proyectos, por ello la metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) surge como respuesta a esta necesidad siendo aprobado en varios países, sectores y proyectos.

Este Informe presenta los principales resultados del diagnóstico de capacidades institucionales, usando la metodología SADCI, del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, respecto a la competencia, de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural, dentro del ámbito de la jurisdicción territorial, con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios para alcanzar el buen vivir de las y los ciudadanos. Identificados los principales déficits. El informe presenta propuestas para el fortalecimiento de la capacidad institucional en ese ámbito.

## Introducción

Las capacidades públicas son esenciales para el buen funcionamiento de los gobiernos y su capacidad para cumplir con sus funciones y responsabilidades de manera efectiva y eficiente. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 200) define a las capacidades públicas como “el conjunto de habilidades, conocimientos, procesos y recursos necesarios para planificar, implementar y evaluar políticas públicas”.

Con este contexto, este trabajo se planteó realizar un diagnóstico de las capacidades públicas del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Junta Parroquial La Victoria, del cantón Salitre, provincia del Guayas, con respecto a la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, dentro del ámbito de la jurisdicción territorial, con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios para alcanzar el buen vivir de las y los ciudadanos.

El diagnóstico se realizó usando la metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), la misma que permitió identificar los principales déficits de capacidad y con base en ellos, proponer estrategias adecuadas para la consecución de los objetivos, que no es más que crear una administración eficiente y eficaz con la utilización de las capacidades instaladas.

El lector encontrará en primera instancia la revisión de literatura sobre capacidades pública y la presentación de la metodología SADCI; luego se presenta el diseño del diagnóstico; en un tercer momento, los resultados del estudio y, finalmente, la propuesta de fortalecimiento de las capacidades públicas para el GAD Parroquial y la competencia analizada.

Este trabajo puede aportar a futuros estudios sobre capacidad pública de los 821 GAD Parroquiales del Ecuador, los que en su gran mayoría tienen importantes déficits de capacidad, sobre todo en el ámbito administrativo y de financiamiento, que afectan el pleno ejercicio de sus competencias para el desarrollo sostenible de las comunidades rurales del país.

## Revisión De Literatura

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para el ejercicio de las competencias que les corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural (COOTAD, Art. 63)

Son competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales rurales, sin perjuicio de otras que se determinen: a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base; g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y, h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. (COOTAD, Art. 65).

Un Estado efectivo requiere capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. Ello, en parte, depende de la presencia de una burocracia de calidad; de un sistema de compras públicas que facilite la obtención de insumos claves para la ejecución efectiva de los programas; de la participación ciudadana que fortalezca el proceso de rendición de cuentas y a través de este canal mejore la

provisión de los servicios públicos; y, por último, de la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación que transformen experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje que logren aumentar la efectividad de todo el proceso. (Pablo Sanguinett, 2015).

En este contexto; planteamos que los problemas que se tienen para una adecuada gestión de las entidades públicas tienen como una de sus principales causas el manejo de las capacidades y recursos; respecto a ello proponemos abordar esto desde tres ámbitos de análisis para ir hacia una mejora de la gestión pública, siendo el primero referido a lo que configuran, en cuyo marco el segundo está en función al aspecto básico para la gestión en donde se considera su labor por excelencia (organizar) y el tercero asociado a su interrelación con los aspectos de gestión restantes en mención, es decir con planificar, dirigir y controlar (Castañeda, 2019)

Sanguinett (2015), citando a la edición 2015 del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se dedica al estudio de las capacidades que deben tener los Estados para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas para promover el desarrollo. El autor plantea que identificar cuáles son estas capacidades y cómo se combinan en la producción eficiente de bienes y servicios públicos es un desafío (2015).

El concepto de capacidad estatal o institucional es una noción compleja y en permanente movimiento de sentido, ya que ha sido interpretada de diversas maneras y se ha instalado en el ámbito político en diferentes contextos históricos. En esta movilidad reside su potencia para identificar los elementos que configuran la llamada estatalidad 1. “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina, 2022)

Las diferentes definiciones de la capacidad estatal dependen de su alcance y de las dimensiones que se consideren para integrarla. En este sentido, el informe retomará algunos puntos en común con los estudios más difundidos sobre el tema y tendrá en cuenta los cambios que se han sucedido en el funcionamiento del Estado en general. (CLAD, 2016)

Entre las definiciones clásicas de la capacidad estatal se encuentra la de (Grindle, 1997), quien la define como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. La autora clasifica dicha capacidad en habilidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas. En términos generales, la literatura sobre el tema identifica la capacidad estatal con la capacidad extractiva/fiscal (Tilly, 1992; Cárdenas, 2010); también la define desde la capacidad administrativa coercitiva. Otros trabajos diferencian la capacidad institucional con la de Gobierno. Cárdenas (2010: 15) define la capacidad estatal como “la capacidad de un Estado para extraer recursos impositivos de su población”. Otra perspectiva relaciona la capacidad estatal con la dimensión administrativa. Esta línea se encuentra estrechamente vinculada a la noción burocrática weberiana de la administración pública, en la que destaca la selección y actuación de funcionarios bajo criterios meritocráticos. Es decir, se relaciona con las habilidades técnico-burocráticas de los aparatos estatales enfocándose en los recursos humanos y en la organización. (Cho & Tobin, 2013)

Enzo (2017) menciona que es la habilidad real y potencial de los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un camino y tomar decisiones de manera autónoma, superando las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos y metas organizacionales y de promover el bienestar general del estado.

La importancia de las capacidades estatales en el servicio público se basa en la organización de los procesos administrativos y en la profesionalización del capital humano para la consecución y prestación de los servicios públicos prioritarios en beneficio colectivo.

## **Sistema De Análisis De Capacidad Institucional (SDACI).**

El SADCI, fue creado por Alain Tobelem en el año 1992, cuando era consultor del Banco Mundial, y ha sido utilizado en la definición de las estrategias y los insumos de DI necesarios en el diseño de operaciones de ajuste estructural, lo cual ha permitido a los ejecutores tomar medidas eficientes como participantes activos de tales operaciones, siendo aplicado en diferentes países y en distintos tipos de proyectos. (Tobelem, 1992).

Dicho método permite identificar el grado de la capacidad institucional para realizar determinadas acciones, evaluando las dificultades y estableciendo medidas para alcanzar objetivos, al igual que ayuda a aclarar lo que fue definido como objetivos de desarrollo; los recursos requeridos para poder lograr los objetivos; quien hace que para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos utilizando los recursos efectivamente; cuales son los DCI potenciales; y como corregir esos DCI a tiempo para asegurar que dichos objetivos sean bien logrados. (Tobelem, 1992)

Es crucial enfatizar que la metodología permite el análisis de la capacidad institucional independientemente de la naturaleza del trabajo (programas o proyectos) y la estructura organizacional (estructura jerárquica tradicional, estructura matricial, etc.).

### **Principios Implícitos en el SADCI**

Para entender el sistema propuesto y utilizarlo eficientemente, han de seguirse siete principios interrelacionados: Todos estos principios están implícitos en el SADCI.

- **Principio Uno - Relevancia del Análisis:** Cuando un gobierno, una administración o una entidad no intenta cambiar nada, o no quiere hacer nada más o nada mejor en relación con lo que venía haciendo hasta la fecha, entonces la Capacidad Institucional (CI) instalada es por definición suficiente y, por lo tanto, no necesita ser evaluada.

- **Principio Dos - Universo Responsable:** Cuando un gobierno, una administración o una entidad quiere hacer más de algo, o hacerlo mejor, o ambas cosas, deberá identificar el universo institucional responsable para lograr los objetivos deseados. La CI de este universo como entidad deberá ser cuidadosamente analizada para verificar la

viabilidad de esos objetivos. Esto es en realidad una evaluación de la factibilidad institucional.

- **Principio Tres - Claridad del Propósito:** La CI siempre debe hacer explícito su propósito.

- **Principio Cuatro - Dimensionamiento y Ajuste:** Cuando un gobierno, una unidad administrativa o una entidad, determina la falta de capacidad suficiente para lograr un objetivo, puede renunciar a el objetivo o modificarlo, o alternativamente, puede aumentar su capacidad al nivel requerido por la naturaleza y envergadura del propósito. Finalmente, también puede hacer ambas cosas, es decir: disminuir la ambición subyacente en este objetivo y en todo caso aumentar su capacidad en concordancia.

- **Principio Cinco – Volatilidad:** Es mucho más fácil debilitar la capacidad institucional que fortalecerla. La CI es altamente volátil y debe ser continuamente evaluada y adaptada.

- **Principio Seis - Asimilación Simultánea:** Cualquier Análisis de Capacidad Institucional (ACI) debe generar viabilidad a medida que progresa el análisis, y no debe ser simplemente una descripción factual, estadística y contemplativa. Al finalizar cualquier proceso de ACI, el universo institucional analizado deberá tener una capacidad sustancialmente más fuerte que la que existía antes de comenzar el análisis.

- **Principio Siete – El Elemento Cultural:** Las decisiones de desarrollo tomadas en cualquier medio ambiente cultural, deberán estar basadas en la CI disponible utilizando los criterios locales de capacidad.

Oszlak y Orellana, (2001), describen la estructura de la metodología SADCI, basados en la jerarquía del siguiente tipo:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente

- e. Identificación del déficit
- f. Estrategia para superar la brecha de capacidad

Cabe indicar que es de suma importancia que las actividades estén bien definidas, de modo que sea fácil comprender cómo los recursos disponibles serán efectivamente transformados en servicios útiles y beneficiosos.

[...] Las actividades deberían ser definidas para asegurarse que los recursos financieros serán eficientemente transformados en bienes y servicios aprovechables." (Tobelem, 1992)

Una vez que se ha identificado con precisión la tarea, se debe revisar con ojo crítico: la idea es descubrir los diversos obstáculos que pueden dificultar la solución de la tarea y lo que los actores responsables (instituciones, individuos, asociaciones) quieren hacer (o que ellos quieren hacer). Tal falta de capacidad por parte de las instituciones o actores involucrados debe ser identificada y abordada, desde el enfoque de su misión, objetivos y actividades de la organización.

### **Revisión de Estudios Similares**

De acuerdo a la Secretaria de Descentralización del Perú correspondiente al año 2016, definió al Diagnóstico de Capacidades Institucionales para Gobiernos Regionales y Locales como una herramienta flexible que permite determinar las capacidades institucionales existentes en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno para que, en el marco del cumplimiento de las funciones que les corresponden en el ámbito de sus competencias, puedan atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía a través de la prestación de servicios públicos de calidad en sus respectivos territorios." (p.19)

En el instructivo Diagnóstico de Capacidades Institucionales para gobiernos regionales y locales, se presentaron tres experiencias en el Gobierno Regional de San Martín con enfoque a la educación, en el Gobierno Provincial de Maynas con enfoque a la salud y Gobierno Local Distrital enfocado en el ambiente. (Ollanta Humala, Cateriano Bellido, Mesones Castelo, & Valdivieso Payva, 2016)

Según el Gobierno Regional de San Martín, el análisis de capacidades institucionales realiza un enfoque en educación considerando el bajo nivel de aprendizaje de niños en comprensión lectora y lógica matemática.

A criterio del Gobierno Local Distrital el análisis en el sector ambiente, con una población urbana menor a 5.000 habitantes que prioriza la población con limitado e inadecuado acceso el sector de servicios de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos.

La metodología utilizada para el diagnóstico de capacidades públicas fue el cuadro de valoraciones a través de entrevistas, grupos focales y medios de verificación, como: fuentes primarias; entrevistas, inspecciones in situ, etc.

A diferencia de la literatura internacional, que utiliza tablas de evaluación, grupos focales, entrevistas e inspecciones *in situ*, tomamos en consideración la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) para determinar el diagnóstico del proceso de agregación de valor. El estudio no se rige por el diagnóstico de capacidades estatales de un gobierno parroquial en la competencia de mantenimiento de caminos o infraestructura vial de un Gobierno Parroquial Rural en el Ecuador. Otro estudio es el de Cujano y compañeros que aborda el diagnóstico de la gestión administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Cantón Guano con respecto a la participación ciudadana. (Guilcapi, Cujano, & Erazo, 2016)

## **Diseño del Diagnóstico de capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria (2021-2022)**

El análisis de capacidad institucional en el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Victoria, se realizó a la competencia de “Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural (COOTAD, art. 65, literal c).

El período de análisis fue el 2021 – 2022 y tuvo como responsable del proceso agregador de valor a la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial, con base al plan de trabajo que es parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT), amparado en el artículo 70 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que

garantiza la correcta funcionalidad administrativa, financiera y de velar que los recursos sean invertidos de manera transparente, esto con el objetivo de satisfacer las necesidades que constan en la planificación institucional de una manera sostenible, eficiente y eficaz.

**Misión institucional del GAD Parroquial Rural La Victoria. -**

Implementar acciones para el desarrollo del Gobierno Parroquial, así como, dinamizar los proyectos de obras y servicios con calidad e igualdad de oportunidades, que aseguren el desarrollo social y la reactivación económica de la población en especial de quien más lo necesita, con la participación directa y efectiva de los diferentes actores sociales y dentro de un marco de transparencia, ética institucional y el uso óptimo del talento humano altamente comprometidos, capacitados y motivados (2021-2022)

**Visión institucional del GAD Parroquial Rural La Victoria. -**

Convertir a nuestra querida parroquia en un referente dinámico de cambio, cuyas características de crecimiento, estén marcadas por la activa participación de los distintos actores sociales con una planificación previa que implique la responsabilidad social de sus entes y organizaciones, y cuyas actividades productivas optimicen el talento humano, tecnológico y natural, permitiendo el desarrollo integral de la parroquia la victoria, en una armónica relación hombre-naturaleza, que vaya consolidando su identidad de pueblo trabajador, pujante y soñador (2021-2022).

**Atribuciones y Responsabilidades del GAD Parroquial Rural La Victoria**

Las atribuciones y responsabilidades están dadas en el artículo 67 del COOTAD en los siguientes literales:

**b)** Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;

**c)** Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural en el

marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;

**d)** Aprobar a pedido del presidente de la junta parroquial rural, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;

**e)** Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;

**g)** Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural;

### **Atribuciones y Responsabilidades de la máxima autoridad del GAD Parroquial**

Como lo establece el artículo 70 del COOTAD (2010) las atribuciones y responsabilidades de la máxima autoridad son las siguientes:

**a)** El ejercicio de la representación legal, y judicial del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:

**b)** Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;

**c)** Convocar y presidir con voz y voto las sesiones de la junta parroquial rural, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización;

**d)** Presentar a la junta parroquial proyectos de acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria, de acuerdo con las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;

**e)** Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan cantonal y provincial de desarrollo, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la

participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;

**f)** Elaborar participativamente el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración de la junta parroquial para su aprobación;

**g)** Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial;

**h)** Expedir el orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;

**i)** Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo parroquial y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;

**j)** Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural;

**k)** Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno parroquial rural; así como delegar atribuciones y deberes al vicepresidente o vicepresidenta, vocales de la junta y funcionarios dentro del ámbito de sus competencias;

**l)** Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización de la junta parroquial rural;

**m)** En caso de emergencia declarada requerir la cooperación de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y servicios de auxilio y emergencias, siguiendo los canales legales establecidos;

- n)** Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional;
- o)** Designar a los funcionarios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, mediante procesos de selección por méritos y oposición considerando criterios de interculturalidad y paridad de género; y removerlos siguiendo el debido proceso. Para el cargo de secretario y tesorero, la designación la realizará sin necesidad de dichos procesos de selección;
- p)** En caso de fuerza mayor, dictar y ejecutar medidas transitorias, sobre las que generalmente se requiere autorización de la junta parroquial, que tendrán un carácter emergente, sobre las que deberá informar a la asamblea y junta parroquial;
- q)** Delegar funciones y representaciones a los vocales de la junta parroquial rural;
- r)** La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El presidente o la presidenta deberá informar a la junta parroquial sobre dichos traspasos y las razones de estos;
- s)** Conceder permisos y autorizaciones para el uso eventual de espacios públicos, de acuerdo con las ordenanzas metropolitanas o municipales, y a las resoluciones que la junta parroquial rural dicte para el efecto;
- t)** Suscribir las actas de las sesiones de la junta parroquial rural;
- u)** Dirigir y supervisar las actividades del gobierno parroquial rural, coordinando y controlando el trabajo de los funcionarios del gobierno parroquial rural;

v) Presentar a la junta parroquial rural y a la ciudadanía en general un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el cumplimiento e impacto de sus competencias exclusivas y concurrentes, así como de los planes y programas aprobadas por la junta parroquial, y los costos unitarios y totales que ello hubiera representado; y,

w) Las demás que prevea la ley.

### **Diseño Del Diagnóstico De Capacidades Públicas A La Competencia De Planificar Y Mantener, En Coordinación Con Los Gobiernos Provinciales La Vialidad Parroquial Rural, Con Respecto A Relaciones Interinstitucionales Del Gad Parroquial Rural La Victoria (2021- 2022).**

Para el estudio se utilizó como referencia la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), creada por el Dr. Alain Tobelem en 1992, para determinar el nivel de capacidad institucional para llevar a cabo acciones específicas, evaluar las barreras y debilidades a superar y establecer los planes y acciones necesarios.

Como se mencionó anteriormente su aplicación se hace específicamente para proyectos y programas en este sentido, donde el futuro es su dimensión temporal de referencia. El análisis del elemento de fortalecimiento institucional necesario para asegurar el éxito de un proyecto es un escenario típico.

Es crucial enfatizar que la metodología permite el análisis de la capacidad institucional independientemente de la naturaleza del trabajo (programas o proyectos) y la estructura organizacional (estructura jerárquica tradicional, estructura matricial, etc.)

#### **Objetivo General**

Analizar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, dentro del ámbito de la jurisdicción territorial, con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios para alcanzar el buen vivir de las y los ciudadanos.

### **Objetivos específicos**

1. Analizar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, con respecto a leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.
2. Identificar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, con respecto a relaciones interinstitucionales.
3. Observar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, con respecto a la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
4. Examinar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
5. Considerar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, con respecto a las políticas de personal y sistema de recompensas.
6. Apreciar las capacidades públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria en el período 2021-2022, en el marco del cumplimiento de la competencia de planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural, con respecto a la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

## **Unidades de análisis**

GOBIERNO PARROQUIAL RURAL LA VICTORIA y en especial la Comisión de Obras Públicas y la Comisión de Presupuesto son el foco de la unidad de estudio para el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Victoria en 2021-2022.

## **Técnicas**

Las técnicas empleadas para el diagnóstico de capacidades públicas en el Gobierno Autónomo Descentralizado Rural La Victoria, en el presente trabajo investigativo, fueron:

### **Revisión documental**

De forma puntual, a los GAD los rige el COOTAD, La Constitución de la República del Ecuador, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT) del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Victoria y documentos internos del GAD Parroquial La Victoria, como, por ejemplo: Plan Operativo Anual, Plan Anual de Contratación, Presupuesto del GAD Parroquial establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Entrevistas**

Se desarrollaron entrevistas; aplicadas a las presidentas de la Comisión de Obras Públicas y de la Comisión de Planificación y Presupuesto del GAD Parroquial Rural La Victoria, así como también, a la encargada de planificación de obras de la prefectura del Guayas.

### **Grupos Focales**

Se aplicaron tres grupos focales, donde participaron; el GAD Parroquial La Victoria, Departamento de Obras Públicas de La Prefectura, Departamento de Planificación de la Prefectura, Líderes Barriales y Líderes de Recinto de la Parroquia La Victoria.

### **Procesamiento de la información**

La información se procesó con base en cada una de las dimensiones de los déficits de capacidad institucional y al Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) desarrollada por el Dr. Alain Tobelem en el año 1992, teniendo como

referencia los resultados de la investigación de literatura, las entrevistas y directamente de los grupos focales.

## **Presentación de resultados**

Los resultados del diagnóstico de capacidades públicas se presentan con base en cada una de las dimensiones de los déficits de capacidades identificados.

En las percepciones que de manera particular cada uno de los actores exponen inciden muchos factores, así como, iguales clasificaciones pueden ser interpretadas en forma diferente por distintas personas. Por tanto, al formular la presentación de resultados, muy aparte del tipo de datos e información obtenidos, es importante obtener diversas perspectivas y tomar en cuenta diferentes puntos de vista.

### **1. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.**

Aunque el artículo 65 del COOTAD es el que establece como competencia exclusiva del GAD Parroquial, en su literal c) “planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural”, no existen lineamientos específicos sobre esta competencia en el COOTAD ni en la Guía para formulación, actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del PDYOT parroquial.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural La Victoria realiza el diagnóstico inicial, careciendo de lineamientos y procedimientos técnicos y de ningún marco jurídico adecuado que permita que la institución desarrolle proyectos de manera eficiente y eficaz para la ejecución de los diversos procesos administrativos que requiere la institución para tener un correcto desenvolvimiento jurídico y por ende respaldo administrativo, además no se cuenta con un reglamento de resoluciones que facilite el proceso de construcción de consensos de la ciudadanía para ejecutar el mantenimiento vial, elementos importantes para consensuar y satisfacer las necesidades de los sectores que requieren o solicitan la obra pública.

Esta institución al carecer de recursos principalmente de talento humano especializado, incurre en diferentes errores en los procedimientos, ya que, por ejemplo, no se cuentan con talento humano legal para que revise todo el ámbito jurídico de los procesos realizados de este GAD Parroquial, contando únicamente con acuerdos y resoluciones, pero jamás ha creado normas o reglas lo que ha incurrido en desfases administrativos, los mismos que no se han realizado por falta de

desconocimiento y por falta de recursos para contratar un profesional especializado en las diferentes áreas requeridas.

Además, se debe considerar que la mayoría de los trabajadores que conforman los GAD Parroquiales no son profesionales, y los recursos son escasos, por lo que no se puede contratar profesionales en el área.

EL GAD Parroquial Rural La Victoria conforme lo estipula el art. 70 del COOTAD indica sobre las atribuciones de lo presidente o presidenta de la junta parroquial rural en su literal g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan parroquial rural de desarrollo y de ordenamiento territorial; y su literal l) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización de la junta parroquial rural;

EL GAD Parroquial Rural La Victoria conforme lo estipula el art. 68 del COOTAD indica sobre las atribuciones de los vocales de la junta parroquial rural en su literal a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones de la junta parroquial rural. La ausencia de los integrantes del seno de consejo limita la aprobación de la partida presupuestaria que será utilizada para el mantenimiento vial.

## **2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.**

La poca importancia que le dan a los GAD Parroquiales Rurales de los diversos petitorios para las diferentes firmas de convenios de cooperación entre instituciones o ejecución de vías de contratación directa por la entidad competente, como lo es; prefectura del Guayas y Municipalidad de Salitre, argumentando la escasa disponibilidad presupuestaria y económica para cubrir la planificación de la infraestructura vial parroquial.

Además, los gobiernos provinciales no tienen interés ni capacidad de escucha a los diferentes planteamientos de los gobiernos parroquiales, debido a que la necesidad en el Ecuador entero en relación a la área vial es extensa y siempre se le da prioridad a las diferentes peticiones de los entes superiores como los municipios, dejando a los gobiernos parroquiales a la espera, en otros casos también se debe al

factor político, ya que si la autoridad de turno parroquial no es de la misma línea política de la prefectura, entidad competente, pasa a ser relegada.

Los presidentes de los GAD Parroquiales Rurales, líderes de las comunidades de la Parroquia La Victoria manifiestan que la falta de colaboración de las familias y miembros de la comunidad imposibilita llevar las necesidades a la autoridad competente, puesto que no manifiestan las necesidades reales de cada sector donde ellos viven, además manifiestan que los limitados recursos presupuestarios limitan la gestión para la ejecución de la obra pública.

En cuanto a la priorización de las obras se determina una escasa solidaridad y conciliación entre los miembros que conforman las juntas parroquiales al momento de priorizar la ejecución de la obra prioritaria pues todos buscan ser atendidos al mismo tiempo, imposibilitando obtener del gobierno parroquial la satisfacción de las obras.

Por tanto, y, en base a los principales problemas del diagnóstico comunitario, el presidente del GAD Parroquial de Vernaza del Cantón Salitre el Lic. Bolívar Muñoz menciona lo siguiente; “Los principales problemas es que las necesidades que ellos plasman no encajan con las competencias de los GAD’s Parroquiales, ya que siempre son las mismas quejas que conllevan al servicio de agua potable, recolección de basura, el pésimo estado de las vías, deficiencia de líquido vital depara los cultivos, inexistencia de los servicios públicos que brindes un servicio de calidad como lo es educación y salud” (Muñoz, 2023)

### **3. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.**

El GAD Parroquial La Victoria cuenta con un orgánico funcional muy limitado, por lo que podemos decir que no es el adecuado para una institución que carece de departamentos técnicos para la elaboración de los diferentes procesos, y en referencia a la organización interna el personal está comprometido en dar lo mejor de cada uno existiendo el trabajo colaborativo, puesto que las funciones de cada uno varía en base a la necesidad que se presente dentro de la institución.

Con esto se puede mencionar que en el GAD Parroquial La Victoria se evidencia la carencia de un departamento de obras públicas dirigido por un profesional, que nos oriente a llevar proyectos solidos para poder presentarlo ante la

Prefectura del Guayas, como respaldo al petitorio de una vía en referencia. Al no contar con recursos tampoco no se podría estar contratando consultorías la para elaboración de dichos proyectos de mantenimiento de infraestructura vial en la parroquia, para que se realice el proceso respectivo a seguir para la planificación vial.

#### **4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.**

Con apenas el 6% destinado por el Gobierno Central a los GAD Parroquiales, siendo un total de 821 parroquias y luego hacer la respectiva distribución basada en la cantidad de sufragantes en cada territorio nos da como resultados valores insignificantes poniéndonos a los gobiernos parroquiales, más como una institución que realiza obra a una institución que gestiona obras ya que el recurso es escaso, sin dejar de lado que al no contar con los recursos necesarios no se pueden contratar profesionales que se encarguen de elaborar proyecto o que se encarguen de las normativas legales, socioculturales, administrativos, entre otros. Por ende, los escasos recursos económicos con los que cuenta el GAD Parroquial Rural La Victoria dificultan la contratación de funcionarios que formen parte de un equipo técnico, en fiscalización, así como, en el área de ejecución de obras, priorizadas en las sesiones ordinarias y extraordinarias, limitándose al cumplimiento de lo establecido en la planificación de presupuesto participativo cayendo en un déficit presupuestario.

En tal sentido, el vicepresidente del GAD Parroquial La Victoria, el Sr. Elvis Franco en base a la pregunta de cuáles son las limitaciones que se encuentran para realizar o priorizar las obras, expresa lo siguiente: “Las necesidades de una comunidad son muy diversas, por ende, se convierte en un verdadero problema ya que los recursos son escasos y toca ajustarse a nuestro presupuesto escogiendo un trabajo que beneficie a la mayor cantidad de habitantes dentro de la parroquia.” (Bravo, 2023)

Luego del grupo focal, se pudo determinar que los presidentes coinciden en que uno de los déficits institucionales es la partida presupuestaria restringida para la ejecución de obras públicas, dado que falta participación ciudadana en la toma de decisiones.

Así mismo, las competencias del GAD La Victoria limitan la priorización de obras necesarias en el territorio, puesto que hay escasa solidaridad al momento de consensuar la priorización de obra pública en otras comunidades, al igual que celo

político que dificulta que las necesidades prioritarias sean atendidas desde el GAD de La Victoria, y al hablar de la ejecución de las obras públicas se determina que los GAD Parroquial carecen de maquinaria pesada, además de la poca disposición de los diferentes niveles de gobierno para cooperar y brindar apoyo tanto con materiales pétreos como equipos camineros, imposibilitando la culminación de las obras públicas para todas las comunidades de la parroquia la victoria.

Es importante acotar que la comunidad Victoreña ha manifestado su descontento y preocupación por la falta de equipo caminero para el mantenimiento de las diferentes vías de la zona rural.

#### **5. Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.**

Los Gobiernos Parroquiales carecen de conocimientos técnicos debido a que no se cuenta con departamentos especializados competentes, por lo que no se logra planificar y alcanzar el objetivo propuesto, acompañada de la escasa partida presupuestaria que le dan a los GAD Parroquiales atrasando el cumplimiento de una planificación y ejecución de la obra y el avance del cumplimiento de la obra pública siendo de este modo limitada y este déficit conduce a una escases de estudios y proyectos que vayan en beneficio de la ciudadanía rural en general.

Sumado a todo esto, el escaso personal técnico capacitado para utilizar herramientas de contratación digital y cumplir con los plazos en los procesos de ejecución del mantenimiento vial, imposibilita atender de manera eficiente las necesidades de la comunidad.

#### **6. Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.**

El GAD Parroquial La Victoria carece de profesionales asociados al ramo o del personal técnico capacitado, lo que impide una fiscalización certera de la ejecución de las obras públicas, como consecuencia de que las fiscalizaciones realizadas por la entidad ejecutora no son verificadas profesionalmente.

Por lo tanto, está claro que la falta de capacitación técnica de los funcionarios en la creación de nuevos sistemas de innovación para el uso adecuado de las herramientas tecnológicas contemporáneas a los involucrados en el proyecto, así como, la falta de interés en la participación ciudadana y la ausencia de líderes comunitarios, han marginado el cumplimiento de los requisitos y la planificación estructurada dentro de la Junta Parroquial, órgano de gobierno del GAD Parroquial Rural.

Es así que, en base a los problemas y limitaciones que se encuentra en la hora de fiscalizar una obra el Ab. Alexius Galarza, Asesor Legal de CONAGOPARE GUAYAS indica lo siguiente: “Los principales inconvenientes que nos encontramos en las comunidades, es el poco aporte de los habitantes para dar a conocer todas sus necesidades.” (Galarza, 2023).

### **Propuesta De Fortalecimiento De Capacidades Públicas del GAD Parroquial Rural La Victoria**

Con base en las deficiencias y el diagnóstico identificado, se plantean sugerencias para mejorar las situaciones adversas funcionales administrativas del GAD Parroquial Rural de La Victoria, así como, la búsqueda de alternativas para satisfacer las principales necesidades de la población parroquial.

Establece las recomendaciones para el efectivo funcionamiento de la entidad pública que beneficia a la población.

#### **1. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.**

Después de llegar a la conclusión que de que las Juntas Parroquiales Rurales a pesar de por normativa inclusive constitucional como Gobierno Autónomo Descentralizado, depende de otros niveles de Gobierno perdiendo así su autonomía financiera y administrativa, para el cumplimiento de las necesidades de sus territorios, es así, que se propone a mediano plazo, solicitar a la Asamblea Nacional la generación de normativa legal que permita a las Juntas Parroquiales Rurales desempeñar de manera efectiva sus competencias.

De igual manera, a corto plazo se propone crear un marco normativo a través de Resoluciones emitidas por las Juntas Parroquiales, que permitan exhortan a los diferentes niveles de Gobierno, la atención proactiva y la consecución de convenios

que permitan atender las necesidades insatisfechas de la comunidad de los territorios a los que representan.

El diagnóstico de las capacidades públicas y la limitada actuación en la prestación de los servicios públicos institucionales del Gobierno Parroquial Rural La Victoria ha puesto en manifiesto la escasa dotación de talento humano profesional, seguimiento y ejecución de obras públicas, por lo que es crucial establecer reglas que garanticen el fiel cumplimiento de los compromisos que se necesitan en el sector público.

La educación de quienes tienen la responsabilidad de administrar estas instituciones públicas debe ser estándar y el conocimiento debe aplicarse en todos los aspectos de la planificación pública, particularmente en relación con los gobiernos parroquiales rurales del Ecuador.

## **2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.**

Se deberá garantizar el compromiso de los representantes de los distintos niveles de gobierno, como Prefectura del Guayas, Municipalidad de Salitre, Gobierno Parroquial La Victoria, con una intervención equitativa en el territorio rural de la jurisdicción parroquial, asegurando la participación ciudadana en la toma de decisiones y vinculando los niveles de gobierno a la ejecución de los recursos públicos en beneficio de la población, dejando de lado cualquier mezquindad política.

Se propone la implementación de mesas de trabajo interinstitucionales, entre los diferentes actores y niveles de Gobierno, con el acompañamiento y seguimiento de CONAGOPARE, para exhortar a tales instituciones den una atención justa y equitativa a todos y cada uno de los GADs Parroquiales dentro de su respectiva jurisdicción.

## **3. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.**

Se debe gestionar la creación de un departamento técnico y un departamento de recursos humanos como requisito fundamental para dar solución a todas y cada una de las necesidades de los sectores prioritarios.

Así mismo, al momento de la planificación y ejecución de las partidas presupuestarias deber ser transparente, comprometiendo la eficiencia al momento de elaborar los presupuestos en beneficio a la comunidad.

#### **4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.**

Basado en todas estas deficiencias financieras lo recomendable es gestionar alianzas entre las diferentes empresas locales si existieran, repotenciar las obras mediante convenios y crear mesas de trabajo para socializar constantemente las respuestas que de la entidad competente en este caso de estudio sería la prefectura del Guayas.

De igual forma se puede motivar a la Asamblea Nacional para que haya una equitativa redistribución de los recursos asignados a los gobiernos parroquiales del Ecuador entero, de este modo garantizaríamos el incremento del presupuesto, el mismo que permitirá la creación departamento profesionalizados que ayuden a un buen desarrollo administrativo.

#### **5. Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.**

Al realizar obras públicas en cada una de las comunidades de la Parroquia, se debe fortalecer la gobernanza institucional y articular el compromiso ciudadano.

La articulación debe enmarcarse en términos de vincular compromisos institucionales locales, así como comprometer recursos públicos para que los servicios básicos lleguen a los sectores prioritarios, a la hora de llevar a cabo y satisfacer las necesidades de la comunidad, considerando que una adecuada planificación debe inspirar tanto al sector público como a los beneficiarios.

Por ello la entidad pública debe establecer un departamento técnico sólido que se centre en la sostenibilidad del proyecto y la sostenibilidad para su territorio.

#### **6. Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.**

Es recomendable que todo el personal sea capacitado mediante; seminarios, talleres y cursos para fortalecer las relaciones humanas entre los funcionarios de manera periódica guardando relación entre el funcionario público y el ciudadano, así

mismo el personal debe capacitarse en el área técnica, el cual lo puede hacer acogiéndose a las instituciones públicas que tienen relación con las parroquias rurales, como lo son; CONAGOPARE, Contraloría, Municipalidades, Concejo de Participación Ciudadana, entre otros, siendo de carácter obligatorio para quienes integren esta institución, de este modo se garantizaría un conocimiento más fluido y eficaz.

## Bibliografía

Abal Medina, J. M. (2022). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Bravo, E. F. (14 de 02 de 2023). (M. D. Gomez, Entrevistador)

Castañeda, V. (18 de 11 de 2019). *Propuesta Pais*. Obtenido de La importancia de las capacidades y los recursos en la Gestión Pública: <https://propuestapais.pe/noticia/la-importancia-capacidades-y-recursos-en-la-gestion-publica/#:~:text=%E2%80%A2%20En%20el%20primer%20%C3%A1mbito%3A%20Tener%20bien%20definidos,requeridos%20para%20una%20eficaz%20y%20eficiente%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica.>

Cho, W., & Tobin, I. (1 de 12 de 2013). *SEMANTIC SCHOLAR* . Obtenido de Un estudio transnacional de la relación entre la burocracia weberiana y el desempeño del gobierno: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Cross-Country-Study-of-the-Relationship-between-Cho-Im/1c62bfd207e38541c24ae4766f723f5f1e19a609>

CLAD, R. d. (2016). *Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico*. Caracas: Gilio Andres. Obtenido de <https://www.redalyc.org/revista.oa?id=3575>

Ecuador, A. N. (20 de Octubre de 2008). *Defensa del Gobierno del Ecuador* . Obtenido de Defensa del Gobierno del Ecuador : [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)

Galarza, A. (30 de 01 de 2023). (M. D. Gomez, Entrevistador)

Grindle. (1997). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. En Marilee, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (pág. 34). Boston: Harvard University Press.

Guilcapi, L., Cujano, J., & Erazo, L. (2016). Diagnóstico de la gestión administrativa en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del cantón Guano: un enfoque de la participación ciudadana. *Ciencia Administrativa*, págs. 147-167.

Muñoz, B. (14 de 01 de 2023). Capacidad de Diagnóstico en Gestion Publica. (M. D. Gomez, Entrevistador)

NACIONAL, R. D. (10 de Febrero de 2014). *Defensa del Gobierno Ecuatoriano*. Obtenido de Defensa del Gobierno Ecuatoriano: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP\\_act\\_feb-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf)

Ollanta Humala , T., Cateriano Bellido, P., Mesones Castelo, M., & Valdivieso Payva, G. (2016). *DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES*. Lima.

Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.

Pablo Sanguinett, P. B. (13 de 07 de 2015). *SCIOTECA* . Obtenido de Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>

Tobelem, A. (1992). *(ICADS), Institutional Capacity Analysis and Development System*. World Bank.

Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo*. Buenos Aires: Mimeo.

## Anexos

TEMS	DÉFICIT	CONCEPTO
1	Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.	Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas. En ocasiones estas trabas pueden comprometer la realización de tareas cruciales en la medida en que se ven afectadas por el marco en que se desenvolverán las acciones o las reglas que regirán las actividades de los actores, como en el caso de normas de congelamiento de vacantes que impiden la contratación de personal o subculturas renuentes a la incorporación de innovaciones tecnológicas.
2	Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.	El objeto de análisis se visualiza, en términos de este tipo de análisis, como un conjunto de agencias, organizaciones o actores, mancomunados a fin de ejecutar el proyecto. En este sentido, pueden existir tanto casos de competencias superpuestas como de colaboración interinstitucional. Este análisis permite determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas. Por ejemplo, compromisos de suministro regular de información o servicios, acuerdos para la ejecución de acciones por parte de los municipios o convenios de cooperación específicos en el marco del proyecto.
3	Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.	La estructura organizacional interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas. A veces, una misma tarea requiere el concurso de varias unidades en forma simultánea. Aquí se presenta la contracara de los problemas de nivel interinstitucional, pero en el plano interorganizacional: es probable que la distribución de funciones no sea la óptima. O bien que la unidad responsable no exista formalmente (v.g. que no tenga reflejo estructural y carezca de recursos). El relevamiento de estos hechos suministra indicadores sobre la situación organizativa interna.
4	Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias	Su propósito es establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros. La inexistencia, y consiguiente necesidad, de construcción de obras de infraestructura o el soporte financiero en los casos en que la tarea sea ofrecer a los beneficiarios líneas de crédito preferenciales, son ejemplos de situaciones en que se presentan estos déficits.

<u>TEMS</u>	<u>DÉFICIT</u>	<u>CONCEPTO</u>
5	Déficit relacionado con políticas de personal y	Las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son sumamente relevantes. Cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la organización. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, etc.
6	Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.	Por último, en ninguno de los déficits mencionados con anterioridad se presenta una evaluación de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Esto se efectúa a través de la evaluación individual, utilizando el Formulario D6. Se trata de establecer, tarea por tarea, no ya qué unidad sino quién dentro de cada una de ellas es (será o fue) responsable por los productos o resultados de esta. Se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades. Esta diferenciación es importante para evaluar las posibles soluciones a las debilidades detectadas: si el déficit de conocimiento es grave, justifica la contratación de consultores o la realización de pasantías o cursos de perfeccionamiento en entidades específicas, universidades o centros del país o del exterior. Si se trata de problemas relacionados con información, es probable que uno o más cursos o una asistencia técnica de breve duración bastarán para resolverlos.

*Tabla 1 Formulario Metodología SADCI*

Código de Tarea	Descripción de DCI y explicación de sus impactos negativos.	Gravedad DCI				
		1	2	3	4	5
0101001	Una función relativa a escribir términos de referencia para adquisición de servicios no existe en esta entidad. La única función relacionada con esto es experiencia con empresas de construcción. La habilidad en esta materia está ausente.			X		
0101002	Relaciones entre la unidad técnica (cómo usar servicios de consultoría eficientemente) y la unidad administrativa (adquisición) no está bien definida. Conflictos entre ambas han sido constantes. Esto puede demorar la preparación de los correspondientes TR					X
0101003	Ausencia de un manual estableciendo reglas claras de juego, hace difícil elaborar TR de acuerdo con los distintos puntos de vista funcionales. Esto puede resultar en desacuerdos y, en más demoras			X		
0101004	Reglas laxas para ejecutar decisiones gerenciales: mala praxis puede resultar en la definición de especificaciones por la firma a ser contratada.					X
0101005	Reglas administrativas hacen difícil obtener autorización para gastos en avisos publicitarios					X
0101006	No hay una unidad especial para estos procedimientos o procedimientos relevantes. Esto usualmente resulta en mala praxia en adquisiciones y en demoras considerables si el Banco Mundial no aprueba los procedimientos					X
	Procedimientos generales hacen difícil implementar un proceso justo. Existe riesgo de manipulación. Amenaza la implementación de tareas.					
	La no existencia de una FDI en esta entidad hace imposible formular a tiempo advertencias para los gerentes. Como resultado, esta tarea en particular puede ser imposible de ser ejecutada en la fecha prevista.					
	La misma dificultad que en el caso anterior para alcanzar consenso en un proceso justo y tomar una decisión. Ciertamente, demoras resultarán de estos.		X			

Tabla 2: Sistema de análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) Formulario Diii: DCI desde el punto de vista ROG.

Tabla 1

*Resultado de planificar y construir la infraestructura física mediante el método SADCI del GADPR La Victoria*

<b>PLANIFICAR Y CONSTRUIR LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA</b>						
<b>Con recursos económicos propios del GAD Parroquial Rural La Victoria</b>						
	<b>VIALIDAD</b>					
<b>Subproceso del proceso de planificar y construir la infraestructura física.</b>	<b>1. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”.</b>	<b>2. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.</b>	<b>3. Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.</b>	<b>4. Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.</b>	<b>5. Déficit relacionado con políticas de personal y sistemas de recompensas.</b>	<b>6. Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.</b>
<b>Diagnóstico inicial</b>	Existe la disposición en el Art 65 del COOTAD, sin embargo, GADPR La Victoria realiza el diagnóstico, pero tampoco tiene un procedimiento con lineamiento técnico que esta explícito sino está en el saber	Inexistencia o escasa cooperación mediante la firma de convenios, para el mantenimiento vial parroquial.	Carencia de un departamento o técnicamente estructurado y capacitado lo que dificulta un apropiado levantamiento del diagnóstico inicial y su planificación para la ejecución del mantenimiento vial parroquial.	Escasos recursos económicos con los que cuenta la institución limitan la contratación de funcionarios que formen parte de un equipo técnico tanto en el área de fiscalización como en el área de ejecución del	La comisión de OOPP del Gobierno Parroquial carece de conocimientos técnicos, por lo que no se logra planificar y alcanzar el objetivo trasado.	Escasa capacitación técnica de los funcionarios y falta de capacitación en los nuevos sistemas de innovación para el uso de herramientas tecnológicas modernas a los involucrados en el proyecto.

	hacer o escrito.			mantenimiento vial.		
<b>Priorización de obras con la asamblea ciudadana.</b>	Carencia de un reglamento o de resoluciones que faciliten el consenso de la ciudadanía para mantenimiento vial Intervención de los sectores que requieren o solicitan el mantenimiento vial.	El 50% de la priorización de obras son planificadas con la asamblea ciudadana.	No contar con un departamento técnico, para identificar el problema vial y a la vez priorizar su mantenimiento.	Déficits financiero y físico para la ejecución de las obras priorizadas en la asamblea ciudadana, dificulta satisfacer el mantenimiento vial.	Al no existir el departamento correspondiente de OOPP, la planificación y ejecución de la obra tiene un avance de cumplimiento limitado.	Falta interés de participación ciudadana y la ausencia de los líderes de las comunidades, para planificar la ejecución de mantenimiento vial.
<b>Sesión ordinaria del GAD Parroquial se aprueba el plan y la partida presupuestaria</b>	Art 68.- Atribuciones de los vocales de la junta parroquial rural. A) Intervenir con voz y voto en las sesiones Ausencia del seno de consejo Reducida partida	No existe la suficiente disponibilidad presupuestaria y económica para cubrir la planificación de la infraestructura vial parroquial.	Con el limitado personal y partida presupuestaria que cuenta la institución, el GADPR La Victoria resuelve encomendar funciones a un personal con escasos conocimientos en el área	Se limita únicamente al cumplimiento de lo establecido en la planificación territorial acorde a una partida presupuestaria.	La limitada partida presupuestaria que se deja entrever al momento de cumplir con los estudios y proyectos estipulados dentro de la planificación para mantenimiento vial y además el déficit en la	La limitada planificación y escasa partida presupuestaria imposibilita lograr el objetivo de satisfacer las necesidades de la vitalidad territorial.

	presupuestaria Resoluciones de aprobación del mantenimiento		técnica de mantenimiento en infraestructura vial.		organización de fiscalización imposibilita la entrega de incentivos a quienes cumplen esta actividad.	
<b>Contratación a través del SOCE.</b>	Realizar los TDR'S para la contratación de la maquinaria para mantenimiento vial y se publica en el SOCE, pero no existe los oferentes que participen en el proceso.	La no transferencia de recursos económicos, de los POAS que le corresponden a la Parroquia Victoria	Múltiples actividades asignadas a un solo funcionario, dificulta la contratación oportuna de la planificación vial parroquial.	Contratación pública se limita a lo estrictamente planificado y presupuestado, restringiendo o satisfacer necesidades prioritarias de vialidad en las comunidades de la Parroquia.	Escases de personal técnico capacitado para utilizar las herramientas digitales de contratación y cumplir con los tiempos previstos en los procesos de ejecución del mantenimiento vial.	Escases de personal técnico capacitado para agilizar los procesos de contratación de la maquinaria responsable para ejecutar el mantenimiento vial rural.
<b>Ejecución</b>	La existencia de ordenanzas caducas que normalizan el uso de suelo déficit que conlleva a que la ciudadanía no cumpla con los retiros de línea de fábrica, impidiendo el correcto mantenimiento vial en	Inexistencia de convenios interinstitucionales, para apoyar la ejecución eficiente del mantenimiento vial a nivel de lastrado, por lo que el déficit se siente en la carencia de maquinaria pesada para lograr estabilizar	El GADPR La Victoria no cuenta con el personal capacitado para realizar las recomendaciones y directrices para la ejecución del mantenimiento vial se apegan a la sana crítica y a la experiencia de los operadores	Los recursos presupuestarios destinados para mantenimiento vial son limitados, en tal virtud, no cubren con los rubros para contratar maquinaria y realizar el mantenimiento del 100% de las vías de las comunidades	Carencia de políticas personales y de un sistema de recompensa e incentivos salariales a los operadores del equipo caminero institución.	Escasa o nula capacitación de talleres a los operadores, tanto en conocimientos mecánicos como relaciones humanas lo que dificultan una correcta ejecución y comunicación al momento de brindar el servicio a la comunidad.

	la limpieza de cunetas y atarjeas.	el suelo y garantizar el tránsito vehicular.	del equipo contratado y equipo caminero institucional.	s de la Parroquia.		
--	------------------------------------	--	--	--------------------	--	--

Tabla 2

**Levantamiento del Trabajo en Campo**

Preguntas de investigación	Presidentes/as de comunidades Técnica 1 grupo focal	Líderes y lideresas de los barrios Técnica 1 grupo focal
¿Cuáles son los principales problemas que usted encuentra en el momento de realizar los diagnósticos comunitarios?	Falta de colaboración de los miembros de la comunidad imposibilita llevar las necesidades a la autoridad competente, además manifiestan que los escasos recursos presupuestarios limitan la gestión para la ejecución de la obra pública.	Falta de socialización por parte del GAD La Victoria para la organización de los líderes comunitarios en cada uno de los territorios. Escasa participación e interés por parte de los líderes comunitarios para solicitar la ejecución y solución a obra prioritarias de las comunidades.
¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra al momento de priorizar las obras?	Escasa solidaridad y conciliación entre los miembros que conforman las directivas comunitarias al momento de priorizar la ejecución de la obra prioritaria pues todos buscan ser atendidos al mismo tiempo, imposibilitando obtener del gobierno parroquial la satisfacción de las obras. Limitada partida presupuestaria para ejecutar la obra pública.	No existe la partida presupuestaria para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Las competencias del GADPR La Victoria limitan la priorización de obras necesarias en el territorio. Escasa solidaridad al momento de consensuar la priorización de obra pública en otras comunidades. Celo político que dificulta que las necesidades prioritarias sean atendidas desde el GADPR La Victoria
¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de ejecutar las obras?	Escasa maquinaria pesada por parte del GAD Parroquial imposibilita la atención a todas las comunidades de la Parroquia, falta de voluntad política a no existir la articulación con los niveles de gobierno al momento de cooperar y brindar apoyo tanto con materiales pétreos como con	Limitaciones en recursos presupuestarios que imposibilita la consecución de la obra pública para todas las comunidades de la parroquia La Victoria. Escasa maquinaria pesada e imposibilita la atención a todos los sectores que comprende la geografía parroquial. Limitada participación

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Presidentes/as de comunidades Técnica 1 grupo focal</b>	<b>Líderes y lideresas de los barrios Técnica 1 grupo focal</b>
	maquinaria pesada, escasos recursos presupuestarios para contratación de maquinaria y atender los requerimientos de la ciudadanía.	ciudadana y oposición al momento de ejecutar la obra pública. Necesidad de socializar por parte del GADPR La Victoria las obras prioritarias que se planificaron ejecutar en territorio.
<b>¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de fiscalizar la obras?</b>	Limitada fiscalización por parte de la entidad al no disponer de profesionales afines a la rama de la obra pública que se ejecuta, fiscalización inadecuada e inoportuna al momento de la construcción de la obra pública (carpeta asfáltica, mantenimiento vial, lastrado), Falta de ética profesional al momento de la fiscalización.	Limitado personal técnico capacitado, impide una correcta fiscalización de la ejecución de la obra pública.
<b>¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones a la hora de evaluar las obras?</b>	Falta de personal capacitado y profesionales afines a la rama encargados de verificar las metas y beneficios alcanzados en la construcción y ejecución de la obra pública.	Desconocimiento ciudadano relacionado a la etapa de evaluación de la obra pública.

**PREGUNTAS PARA LA ENTREVISTA DE INFORME DE DIAGNÓSTICO DE  
CAPACIDADES PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES**

**ENTREVISTA 1**

**¿Cuáles son los principales problemas que usted encuentra en el momento de realizar los diagnósticos comunitarios?**

Los principales problemas tienen relación con posturas contrapuestas dentro de las comunidades, unos prefieren unas cosas y otros otras cosas, otro tiene que ver con la falta de espacios públicos formalizados.

Los municipios no tienen el catastro actualizado de espacios públicos.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra al momento de priorizar las obras?**

La priorización depende mucho del presupuesto, muy a menudo la obra es limitada por la capacidad económica de la institución que ejecuta. Otro elemento es el espacio disponible, no siempre tiene las áreas ideales.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de ejecutar las obras?**

En virtud que las obras se ejecutarán en zonas rurales, no existe frecuentemente un número conveniente de oferentes para la ejecución. Las vías en mal estado son otro inconveniente, que al final afecta en la calidad de los trabajos.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de fiscalizar la obras?**

Es un inconveniente que, a pesar de haberse socializado la obra, durante la ejecución, miembros de la comunidad se manifiestan por reformas al diseño de la obra.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones a la hora de evaluar las obras?**

De lo más común es que no se considera presupuesto para un correcto mantenimiento de la obra, y la evaluación muy poco se la hace. Razones presupuestarias dificultan los procesos de evaluación.

**Nombre del Entrevistado:**

Ab. Alexius Galarza

**Cargo que Desempeña:**

ASESOR JURIDICO

CONAGOPARE GUAYAS

## ENTREVISTA 2

### **¿Cuáles son los principales problemas que usted encuentra en el momento de realizar los diagnósticos comunitarios?**

Los principales problemas es que las necesidades que ellos plasman no encajan con las competencias de los GAD's Parroquiales, ya que siempre son las mismas quejas que conllevan al servicio de agua potable, recolección de basura, el pésimo estado de las vías, deficiencia de líquido vital depara los cultivos, inexistencia de los servicios públicos que brindes un servicio de calidad como lo es educación y salud.

### **¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra al momento de priorizar las obras?**

Lo principal es que al ser un gobierno parroquial toda la comunidad plasma sus diversas necesidades que conllevan desde obras mínimas hasta obras máximas que como GAD muchas veces se nos imposibilita tratar de cumplirlas y por eso, nos vemos obligados a realizarlo por medio de gestiones ante prefectura, municipio, u otras instituciones.

### **¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de ejecutar las obras?**

Los principales problemas son las competencias limitadas, ya que si la entidad dueña de dicha competencia por a, b motivo no desea delegar no hacer convenios no se puede ejecutar. Otro problema es la falta de recurso, puesto que sabemos que el pequeño presupuesto destinado a los gobiernos parroquiales equivale al 6% de presupuesto de ingreso de petróleo y otros impuestos que destina el gobierno central a los 821 gobiernos del ecuador entero, y luego en base a la cantidad de sufragante cada GAD recibí un recurso que por lo general nunca va hacer suficiente para todas las necesidades plasmadas que demanda la ciudadanía parroquial.

### **¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de fiscalizar las obras?**

El principal problema es que el GAD no cuenta con profesionales que realicen el respectivo control, por ende, toca gestionar ante otras instituciones o municipios o a su vez de nuestro escaso recurso, incurriendo en el gasto del 5% de lo que cuesta la obra al ejecutar.

### **¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones a la hora de evaluar las obras?**

Uno d ellos principales problemas es que siempre la comunidad quiere más, generalmente los Gobiernos parroquiales carecen de recursos, por ende, no podrían, aunque quisieran realizar obras majestuosas, porque no cuenta con los recursos, por ende, siempre va a tener ese tipo de falencia los GAD, habrá una parte de la comunidad que se encuentre contenta pero la otra parte siempre exigirá más.

**Nombre del Entrevistado:**

Licdo. Bolívar Muñoz

**Cargo que Desempeña:**

PRESIDENTE DEL GAD PARROQUIAL  
VERNAZA

### ENTREVISTA 3

**¿Cuáles son los principales problemas que usted encuentra en el momento de realizar los diagnósticos comunitarios?**

Los principales inconvenientes que nos encontramos en las comunidades, es el poco aporte de los habitantes para dar a conocer todas sus necesidades.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra al momento de priorizar las obras?**

Las necesidades de una comunidad son muy diversas, por ende, se convierte en un verdadero problema ya que los recursos son escasos y toca ajustarse a nuestro presupuesto escogiendo un trabajo que beneficie a la mayor cantidad de habitantes dentro de la parroquia.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de ejecutar las obras?**

Antes de ejecutar una obra nos encontramos con un sin número de trabas, como son las competencias, en muchos casos ya que toca solicitar autorización y/o convenios a los GAD's que tengan la competencia y así poder como GAD Parroquial poder ejecutar obras en beneficio para la parroquia.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones que usted encuentra a la hora de fiscalizar las obras?**

En ciertas ocasiones con encontramos con el tipo de material que no es el adecuado, ejemplo: tipo de material para cuidar un terreno en el cual tomar acciones, y se realice el cambio del o los materiales que pudieran afectar a la obra en ejecución.

**¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones a la hora de evaluar las obras?**

No contar con Ing. Fiscalizador en la nómina del GAD Parroquial.

Se carece porque el personal que labora en el GAD en su mayoría desconoce por completo este tipo de obra, ya que si es bien sabido que esto debe de corresponder a un ingeniero civil que nos pueda decir si se está ejecutando bien o mal dicho bien.

**Nombre del Entrevistado:**

ELVIS FRANCO BRAVO

**Cargo que Desempeña:**

VICEPRESIDENTE

GAD PARROQUIAL LA VICTORIA