

Calidad en los servicios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) de la provincia de Chimborazo, Ecuador

Quality of Public Services in Decentralized Municipal Autonomous Governments of Chimborazo Province, Ecuador

Alex Gonzalo Guadalupe Bermeo¹ y Antonio Iglesias Morell²

¹ Gestión Consultores GECONSUL Cía., Ecuador
agestionc@gmail.com

² Centro de Estudios de Técnicas de Dirección, Universidad de La Habana, Cuba
tonigles@ceted.uh.cu

RESUMEN

La calidad de los servicios públicos es un tema que ha adquirido especial relevancia en los últimos años y son muchos los países –en particular, de América Latina– que han comenzado a desarrollar esfuerzos encaminados a atender crecientes expectativas y necesidades de la población. La República de Ecuador no está al margen y el nuevo Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 establece, entre sus políticas priorizadas, garantizar servicios públicos de calidad con calidez. En el presente trabajo se abordan antecedentes internacionales y la situación actual en Ecuador para enfrentar estas tareas; específicamente, se realiza un diagnóstico preliminar de problemas identificados en los GADM de la provincia de Chimborazo, así como se ofrecen propuestas para mejorar la situación actual de este territorio.

PALABRAS CLAVE: calidad, desconcentración-descentralización, gestión local, servicios públicos.

ABSTRACT

The quality of public services is an issue that has become particularly important in recent years and many countries –particularly in Latin America–, have begun to develop efforts to meet growing expectations and needs of the population. The Republic of Ecuador is not immune to these efforts and the National Plan for Good Living 2013-2017 is set, among its priority policies, to ensure quality public services with warmth. In this paper, international background and current situation in Ecuador to confront these tasks are addressed, in particular, a preliminary diagnosis of problems found in the GADM of Chimborazo province is performed, as well as some proposals to improve their current situation.

KEYWORDS: quality, deconcentration-decentralization, local management, public services.

RECIBIDO: 9/3/2015
ACEPTADO: 1/4/2015
CLASIFICACIÓN JEL: M41

Introducción

En las últimas décadas, como consecuencia de los cambios acelerados que se han producido en el mundo, se han desarrollado en muchos países refor-

mas del Estado y de las administraciones públicas para responder a las necesidades de incremento de la eficiencia, la eficacia y la legitimidad, para atender las crecientes expectativas y demandas

ciudadanas. Con estas nuevas condiciones, la modernización no solo debe viabilizar los incrementos de eficiencia del aparato, sino buscar un efecto integral en el que toda ganancia en eficiencia repercute en mayores logros (eficacia) y acercamiento a la sociedad (legitimidad) (Cabrero, 1997).

El surgimiento de nuevos paradigmas de análisis sobre el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad; la consecuente interpretación de la dinámica social; así como los cambios y nuevas tendencias tecnológicas, científicas, políticas y sociales, repercuten en el acelerado dinamismo y, a veces, en el difuso proceso de desarrollo social que colocan al Estado, y por ende a sus administradores, frente a nuevos y diferentes retos como regulador de la sociedad (Guerrero, 1997).

En este contexto, para dar respuesta a las nuevas necesidades económicas y sociales, se requiere simultáneamente la adopción de acciones encaminadas al desarrollo de la capacidad de gestión. En otras palabras, la capacidad gerencial se ha convertido, en el nuevo milenio, en un recurso precioso y crítico para el avance de cualquier sociedad. Este es un hecho reconocido internacionalmente, y en muchos países de América Latina desde hace años se han desarrollado importantes esfuerzos que han conducido al establecimiento de numerosas instituciones (Iglesias, 2012).

Se parte de que la administración pública es preciso concebirla como el gobierno en acción; como el conjunto de órganos, organismos, actividades y servicios integrados en un sistema para gestionar políticas y programas, con el fin de satisfacer necesidades generales de la sociedad. Desde esta perspectiva, el papel del funcionario público se identifica con el de servidor público y la calidad de los servicios debe responder cada vez más a los intereses y expectativas ciudadanas.

La incorporación de la calidad en la gestión pública ha sido un proceso gradual y multicausal, que ha respondido a diferentes necesidades de carácter técnico, económico e, incluso, político. De igual modo, los modelos empleados en la implantación de sistemas de calidad o certificación de áreas o servicios han respondido a criterios, principios y orientaciones diversas, si bien existen normas de carácter internacional que deben tenerse en cuenta (Moyado, 2010).

Ya desde la publicación de «Una nueva gestión pública para América Latina», por parte del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) hace más de dos décadas, se planteaba la necesidad de que los Estados iberoamericanos mejoraran sus modelos de gestión pública, lo que fue discutido en sucesivas reuniones, y en las Cumbres Iberoamericanas de 2003 y 2007. A partir de estos antecedentes, se aprobó la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP), (CLAD, 2008) con la que se alcanzó un consenso necesario y se marcó un hito importante en el camino de la satisfacción de las necesidades ciudadanas con servicios públicos de calidad.

La CICGP fue adoptada en junio de 2008, en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado, convocada por el CLAD, y constituyó un documento programático importante y un marco propicio para la adopción de la gestión de la calidad como una política pública susceptible de mejorar las prácticas propias de la administración del Estado, a partir de un enfoque amplio e integral de aspectos e instrumentos a tener en cuenta para materializar esa intención.

Entre otros aspectos, se destaca que la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las administraciones públicas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo, y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión de cambio y la formulación de soluciones de mejoras creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía y proporciona un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir (CLAD, 2008).

En la República del Ecuador se ha producido una nueva organización político-administrativa, refrendada en la nueva Constitución del país, aprobada en 2008. Desde esta nueva perspectiva, el Estado se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Al mismo tiempo, por razones medioambientales, étnico-culturales o poblacionales podrán constituirse determinados regímenes especiales.

Adicionalmente, se establecen competencias exclusivas y sectores estratégicos que únicamente pueden ser gestionados por el gobierno central, y competencias concurrentes, que pueden ser gestionadas entre los diferentes niveles de gobierno (los provinciales, los municipales y los parroquiales). Esta nueva estructura territorial del Estado está contemplada en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2011), que constituye el fundamento legal que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes, y los procesos de descentralización y desconcentración.

En consecuencia, el gobierno central tiene competencias exclusivas en cuanto a rectoría y regulación, lo que implica la elaboración y promulgación de políticas públicas, normativas, estándares y manuales de procedimiento de carácter general. A su vez, las competencias concurrentes en los niveles descentralizados y desconcentrados son la planificación, la coordinación, la gestión y el control de los procesos y asuntos a su nivel. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) se deben regir por principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadanas, además de contar con facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones.

Las funciones de los GADM se encuentran reflejadas en el Art. 28 del COOTAD, en el que queda explícitamente refrendado que «cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del Buen Vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente, quienes ejercerán su representación política» (COOTAD, 2011). El ejercicio de cada GADM se realiza a través de tres funciones integradas: legislación, normatividad y fiscalización; ejecución y administración; y participación ciudadana y control social.

La gestión de los GADM se desarrolla a través de su aparato institucional, estructurado en diferentes órganos, con sus respectivas funciones: el ámbito político y los decisores, competencia del consejo municipal (nivel legislativo); el nivel ejecutivo, representado por la alcaldía, con sus co-

misiones permanentes y especiales, y su asesoría jurídica (nivel asesor); además de las instancias de participación ciudadana y control social. En el ámbito de ejecución y administración se encuentran, entre otros, los departamentos del área administrativa y financiera, de planificación, obras públicas, talento humano y de atención a problemas sociales, culturales y ambientales, en dependencia de las características y la magnitud del territorio.

Metodología

El universo de estudio de este trabajo lo constituyen los GADM de la provincia de Chimborazo. La información fue obtenida a través de una investigación descriptiva y correlacionada, sustentada en el análisis de casos de estudio y con el apoyo de diferentes métodos e instrumentos, como entrevistas, encuestas, estudio de documentos normativos y de trabajo, y otras herramientas aplicadas en los últimos tres años de labor en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), con gobiernos locales del territorio, o bien, con consultorías desarrolladas en diferentes municipios.

Resultados parciales

En estas nuevas condiciones, la provincia de Chimborazo, ubicada en la parte central del callejón interandino del Ecuador y con una extensión territorial de unos 6 600 km², se divide actualmente en 10 cantones y 45 parroquias. En este caso, el cantón es la circunscripción territorial en la que se asientan los municipios, por lo que la sede de los GADM coincide con la cabecera cantonal, de acuerdo con lo previsto por la ley.

Según estudios realizados en el territorio, la integración de los agentes del desarrollo y las propias propuestas de desarrollo local demandan de las organizaciones municipales un protagonismo y un liderazgo más efectivo a la luz de las nuevas estrategias que adopta el país, lo que debe estar sustentado fundamentalmente en su capacidad de gestión y de articulación de las variables comprometidas en los procesos específicos que se desarrollan a su nivel.

Actualmente resulta imprescindible acelerar los procesos de desconcentración, y consolidar el funcionamiento de las entidades públicas a nivel local para mejorar la prestación y el acceso de

los ciudadanos a los servicios públicos de calidad, de manera integral. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 concede una alta prioridad a la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos «de calidad con calidez», lo que está enmarcado en el primer objetivo asociado a «políticas y lineamientos estratégicos» (SENPLADES, 2013).

Desde otra perspectiva, este nuevo paradigma enfrenta a los municipios con ciudadanos más informados de sus derechos y de los deberes de la organización municipal con respecto a la comunidad, así como también a un marcado interés en la transparencia de las decisiones que se toman en este campo.

Los GADM de la provincia de Chimborazo tienen el reto de responder a necesidades y problemas de la sociedad a partir de los nuevos paradigmas de calidad de los servicios, para esto deben enfrentarse a no pocas barreras y problemas que es preciso identificar oportunamente para determinar causas y tomar las decisiones pertinentes. Con el propósito de encarar tales objetivos se tomaron en cuenta las particularidades que se evidencian en las sociedades locales de la provincia, ya que obviamente la problemática urbano-municipal es diferente, según el tipo de ciudad de que se trate.

A continuación se presentan algunos de los problemas municipales más recurrentes, asociados a la gestión y la calidad de los servicios, que son objeto de análisis y discusión en la actualidad:

- Como factores externos, que no dependen totalmente del quehacer de los GADM, se identifican la disponibilidad de recursos y de talento humano, en dependencia de su tamaño, importancia y oportunidades laborales: los municipios más grandes (distritos metropolitanos) disponen de mayores posibilidades de recursos materiales y humanos que los medianos y pequeños. En estos últimos se presenta con frecuencia un déficit de personal especializado y bajo presupuesto, lo que incide directamente en la calidad de los servicios prestados a la población.
- Otro elemento externo es que aún están inconclusos los procesos de desconcentración y descentralización, por lo que en

muchos sectores no se ha producido la transferencia de competencias, y permanecen concentrados muchos trámites que se dilatan en el tiempo y resultan engorrosos para el ciudadano común y la propia gestión de los GADM. Tal es el caso del transporte terrestre y la seguridad vial.

- En los municipios de la provincia de Chimborazo se evidencian problemas vinculados con los trámites a realizar por la población en diferentes instituciones y dependencias públicas, así como una alta rotación e inestabilidad del talento humano, lo que impide la consolidación de una cultura de servicios orientada a la satisfacción de las expectativas del ciudadano.
- Las estructuras organizativas de los GADM no responden a las necesidades actuales de descentralización para la atención directa de los problemas de la localidad. Los municipios no demuestran la agilidad necesaria para la asunción de sus nuevas competencias, por lo que se manifiesta cierta resistencia al cambio.
- La insuficiente planificación y gestión de los recursos es otro de los problemas que enfrentan los GADM, lo que se traduce, por un lado, en falta de planificación institucional, o en que no siempre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) u otros instrumentos similares puedan ponerse en vigencia, por falta de articulación y de herramientas efectivas. Esto, unido a los bajos niveles de autogestión de recursos, atenta contra el volumen y la calidad de los servicios que se ofertan a la ciudadanía.
- La ausencia de instrumentos metodológicos para el seguimiento y la evaluación de la calidad de los servicios públicos y de satisfacción ciudadana limita la posibilidad de que las acciones emprendidas por los GADM en esta materia alcancen un impacto positivo integral.

Lo anterior, entre otros problemas, genera determinado nivel de insatisfacción ciudadana con respecto a los servicios públicos municipales.

A modo de conclusiones

Como se hace evidente, a partir de la información obtenida, la mayor parte de los problemas identificados están asociados con la calidad de la gestión para mejorar los servicios a la ciudadanía de los GADM de la provincia Chimborazo, en correspondencia con las políticas y lineamientos estratégicos que establece el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Atender las responsabilidades públicas no significa solamente el cumplimiento de la Constitución, y las demás leyes y ordenanzas de los GAD de la provincia Chimborazo, sino la implantación por parte de las administraciones locales de sistemas de gestión de calidad de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos.

Además, las nuevas condiciones demandan de las organizaciones municipales una mayor capacidad para predecir resultados, una administración más rigurosa de la información de sus procesos, una capacitación más especializada de sus funcionarios, así como una mejora sustantiva de la administración de los recursos de que disponen y la adopción más formal y comprometida de un estilo de liderazgo que permita alcanzar una mayor satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía con respecto a los servicios públicos que se reciben en cada localidad.

Recomendaciones

Se evidencia la necesidad de abordar los compromisos y procesos de gestión de las organizaciones municipales, mediante la conformación de equipos de trabajo, que integren los niveles de decisión y los sectores comprometidos.

Del mismo modo, se recomienda mejorar significativamente la coordinación de los factores internos y aplanar funcionalmente estructuras, producir una mayor sinergia y estimular el liderazgo.

Por último, resulta imprescindible desarrollar las capacidades de la administración pública local

para la prestación de servicios «de calidad con calidez», a través de procesos de capacitación continua de los funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERO, E. (1997): *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, Instituto Nacional de administración pública, México, D. F.
- «Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública» (2008): *XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, CLAD, San Salvador, 29-31 de diciembre, <<https://www.google.com.ec/#q=carta+iberoamericana+de+calidad+en+la+gestion+publica>> [12/3/2014].
- CASTELAZO, J. (2010): *Administración pública: una visión del Estado*, Instituto Nacional de Administración pública, México, D. F.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (2011): V&M Gráficas, Quito.
- GUERRERO, O. (1997): *Principios de la administración pública*, Unidad de Publicaciones, Escuela Superior de Administración pública, Bogotá.
- IGLESIAS, A. (2012): *La administración pública y la gestión empresarial como campos de investigación y perfiles de formación de formación diferencia de cuadros directivos. Algunas experiencias de Cuba*, <<http://www.buenastareas.com/ensayos/La-Administración-Pública-y-la-Gestión/6157365.html>> [16/2/2014].
- MOYADO, F. (2010): *Gestión de calidad*, Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, D. F.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (2013): SENPLADES, Quito.
- Una nueva gestión pública para América Latina* (1998): Documento CLAD, <<https://www.google.com.ec/#q=una+nueva+gestion+publica+para+america+latina+1998>> [14/4/2014].

