

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI



FACULTAD DE COMERCIO INTERNACIONAL, INTEGRACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA EMPRESARIAL

CARRERA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tema: “DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA DE LA ZONA DE FRONTERA EN LA CIUDAD DE TULCÁN EN EL PERIODO 2014 - 2017”

Trabajo de titulación previa la obtención del
título de Administradora Pública

AUTORA: Delgado Alemán Lisseth Paola

TUTOR: Msc. Almeida Burbano Diego Guillermo

Tulcán - Ecuador

2020

CERTIFICADO JURADO EXAMINADOR

Certificamos que la estudiante Lisseth Paola Delgado Alemán con el número de cédula 0401321054 ha elaborado el trabajo de titulación: “Diagnóstico de la capacidad de gestión de la institucionalidad Pública para atender la problemática de la zona de frontera en la ciudad de Tulcán en el periodo 2014 - 2017”.

Este trabajo se sujeta a las normas y metodología dispuesta en el Reglamento de Titulación, Sustentación e Incorporación de la UPEC, por lo tanto, autorizamos la presentación de la sustentación para la calificación respectiva.

f.....
Msc. Diego Almeida
TUTOR

f.....
Ph. D. Wladimir Pérez
LECTOR

Tulcán, 27 de febrero de 2020

AUTORÍA DE TRABAJO

El presente trabajo de titulación constituye requisito previo para la obtención del título de **Administradora Pública** en la Carrera de Administración Pública de la Facultad de Comercio Internacional, Integración, Administración y Economía Empresarial.

Yo, Lisseth Paola Delgado Alemán, con cédula de identidad número 0401321054 declaro: que la investigación es absolutamente original, autentica, personal. Los resultados y conclusiones a los que he llegado son de mi absoluta responsabilidad.



f.....

Lisseth Delgado

AUTORA

Tulcán, 27 de febrero de 2020

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Lisseth Paola Delgado Alemán, declaro ser autora de los criterios emitidos en el trabajo de investigación: “Diagnóstico de la capacidad de gestión de la institucionalidad Pública para atender la problemática de la zona de frontera en la ciudad de Tulcán en el periodo 2014 - 2017” y eximo expresamente a la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.



f.....

Lisseth Delgado

Tulcán, 27 de febrero de 2020

AGRADECIMIENTO

A Dios, quien, con su bendición y guía a lo largo de mi existencia, ha permitido que yo pueda tener la fuerza necesaria para culminar con este trabajo, también a mis padres por siempre estar presentes y atentos a mis avances.

A Erika, por su constante ayuda durante la realización de mis estudios, y más aún, cuando no lo merecía.

A Juan Pablo, por creer en mí.

DEDICATORIA

A Hally, por enseñarme tanto en tan poco tiempo.

ÍNDICE

CERTIFICADO JURADO EXAMINADOR	2
AUTORÍA DE TRABAJO	3
ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	4
AGRADECIMIENTO	5
DEDICATORIA	6
RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	12
I. PROBLEMA.....	13
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.3. JUSTIFICACIÓN	14
1.4. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	16
1.4.1. Objetivo General.....	16
1.4.2. Objetivos Específicos.....	16
1.4.3. Preguntas de Investigación.....	16
II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	17
2.1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS / Revisión de la literatura	17
2.2. MARCO TEÓRICO	19
2.2.1. Teoría de la Organización.....	20
2.2.1.1. Clasificación de la Teoría de la Organización.....	20
2.2.1.1.1. Enfoques clásicos de la Teoría de la Organización	20
1. Dirección científica, Taylorismo	20
2. Dirección administrativa, Fayolista	21
3. Estructuralismo, Modelo Burocrático.....	22
3.1 Estructura organizacional	24
2.2.1.1.2. Enfoques neoclásicos de la Teoría de la Organización	24
1. Teoría neoracionalista.....	24
2. Teoría de las contingencias.....	25
2.2.1.1.3. Enfoques contemporáneos de la Teoría de la Organización.....	25
2.2.2. Cadena de valor y los Procesos	26
2.2.1. Procesos Agregadores de Valor	27
2.2.3. Estructura administrativa	27

2.2.4. Diseño organizacional y gestión por procesos en Ecuador	28
2.2.4.1. Capacidad institucional.....	29
2.2.5. Frontera.....	30
2.2.5.1. Aspecto geográfico y sociocultural	30
2.2.5.2. Aspecto económico.....	30
2.2.6. El Estado en la Frontera.....	31
2.2.7. Frontera Ecuador y Colombia.....	31
2.2.8. Gestión Pública	32
2.3. MARCO LEGAL.....	32
2.3.1. Constitución de la República del Ecuador:.....	32
2.3.2. COOTAD.....	33
III. METODOLOGÍA.....	38
3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO	38
3.1.1. Enfoque.....	38
3.1.2. Tipo de Investigación	38
3.2. HIPÓTESIS O IDEA A DEFENDER	38
3.3. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	38
3.3.1. Definición de las variables.....	38
3.3.2. Operacionalización de variables	39
3.4. MÉTODOS UTILIZADOS	40
3.4.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL	40
3.4.2. ENTREVISTA.....	40
3.4.3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO	41
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	42
4.1. RESULTADOS	42
4.1.1. Estructura Organizacional	42
4.1.1.1. Organigrama estructural del Cantón Tulcán.....	43
4.1.1.2. Obras públicas y servicios:.....	46
4.1.1.3. Competencias, funciones y atribuciones.....	50
4.1.2. Capacidad institucional.....	52
4.1.2.1. Rendición de cuentas del GAD de Tulcán, período 2014-2017	59
4.1.3. Entrevista	64
4.2. DISCUSIÓN	71
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77

5.1. CONCLUSIONES	77
5.2. RECOMENDACIONES	77
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
VII. ANEXOS.....	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Modelo mecánico y modelo orgánico	24
Figura 2. Organigrama estructural del GADM de Tulcán.....	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Matriz de operacionalización de variables	39
Tabla 2: Proceso, departamentos de acuerdo a cada nivel organizacional	44
Tabla 3: Obras públicas y servicios	46
Tabla 4: Contraste de las funciones y atribuciones del GAD Municipal establecidas en el COOTAD, con el responsable	50
Tabla 5: Objetivos de desarrollo y metas	53
Tabla 6: Programas y proyectos	54
Tabla 7: Programas y proyectos para atender la problemática de la zona fronteriza	58
Tabla 8: Proyectos 2014	60
Tabla 9: Proyectos 2015	61
Tabla 10: Definición de las problemáticas	64
Tabla 11: Contraste de resultados con el documento de verificación	66

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Entrevista estructurada	82
Anexo 2: Entrevista semiestructurada	82
Anexo 3: Transcripción de entrevistas	82

RESUMEN

La frontera norte ecuatoriana, ha evidenciado en los últimos años, poca atención por parte de las autoridades, en lo que refiere a la problemática de esta zona, reflejando irregularidades en la institucionalidad pública, a partir de su estructura organizacional y procesos. Así mismo, es evidente que han sido ciertos desacuerdos políticos los que han obstaculizado en el correcto funcionar del Municipio de Tulcán, causando molestias a la ciudadanía, quien es afectada de forma directa por diversos problemas tales como: el trabajo informal, económico, migratorio, entre otros.

Las autoridades locales, conocedoras de estas problemáticas, no han actuado dentro de su planificación, de tal manera que estos puntos mencionados denoten algún grado de disminución durante el periodo de gestión estudiado.

Palabras clave: Capacidad institucional, frontera, Gobierno local.

ABSTRACT

The northern Ecuadorian border has shown in recent years, little attention from authorities in regard to some problems in this area, such as irregularities in public institutions related to organizational structure and processes. Likewise, it is evident that there have been certain political disagreements which have hindered a proper functioning in Tulcán Municipality, causing discomfort among citizens, who are directly affected by various problems such as: informal labor, economic problems, migratory work, among others.

Tulcán local authorities are aware of these problems; however, they have not acted properly in their planning in order to diminish them during the management period studied.

Keywords: institutional capacity, border, local government.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere al abordaje de la problemática de frontera por parte de la gestión de la institucionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, esta problemática se desglosa en varios puntos como son: informalidad laboral – empleo, contrabando, cambiaria y migratoria.

Es importante señalar que estas problemáticas se presentan por el hecho de estar en frontera, ya que la situación hace que estas actividades se realicen si no hay un control adecuado y eficiente por parte de las autoridades e instituciones competentes. Para analizar esta problemática, este documento contiene siete capítulos, mismos que al ser desarrollados expresan un panorama que favorece a la administración pública en el sentido de que hay situaciones que no se cubren de manera suficiente, por ello con esta investigación, la insitucionalidad pública del GAD podría formular una herramienta de gestión para superar dicha problemática.

En el capítulo uno, se encuentra el Problema, que muestra la realidad actual, en el contexto global, nacional, regional y local, constituyendo una parte muy importante en esta investigación por el hecho de que se prioriza los puntos que tienen cierta fragilidad mismos que serán los protagonistas en esta investigación; seguidamente se encuentra el capítulo dos, que contiene la fundamentación teórica, el cual, dentro del marco teórico, se encuentran las teorías usadas para este trabajo investigativo, por mencionar, la teoría de la organización, en la que se señala los diferentes teóricos de la administración, indicando también cómo está conformada la institucionalidad pública para que la gestión dentro de la misma, pueda demostrar eficiencia y eficacia en los procesos, siendo un instrumento preciso para poder contrastar con la gestión del Municipio de Tulcán, seguido del papel conceptual de las fronteras. En lo referente al capítulo tres, se trata de la metodología usada para llevar a cabo esta investigación, lo que tiene que ver con el enfoque, en este caso cualitativo, el tipo de investigación, que para esta investigación es descriptiva, por otro lado, también se aborda la tabla de la operacionalización de variables para ser para tener una estructura detallada de la investigación. El capítulo cuatro, encierra los resultados obtenidos en esta investigación, mediante análisis documental de instrumentos públicos y entrevistas a expertos, seguido de la discusión. Finalmente, el capítulo cinco contiene las conclusiones y recomendaciones a las que se ha podido llegar a lo largo de esta investigación.

I. PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Ecuador y Colombia comparten 640 kilómetros de frontera que van desde el Pacífico hasta la Amazonía, donde actúan con libertad grupos ilegales dedicados al contrabando, así mismo se da paso a la informalidad laboral y situaciones migratorias.

La estructura organizacional en las instituciones públicas, es un tema muy importante ya que orienta los resultados de la gestión de lo público. Es fundamental conocer y evaluar las condiciones que se generaron para que se desarrolle este tipo de problemáticas en la zona fronteriza, para poder identificar los puntos a fortalecer y lograr un crecimiento sostenible.

Neira (2012), menciona que la gestión pública debe conocer a fondo la problemática en este caso de frontera, y saber el contexto y condiciones que la generan, por ello es importante que los funcionarios que laboran en las instituciones públicas más cercanas a la población de frontera, sean quienes tomen el mando en la gestión, específicamente en el tema de planificación estratégica. Moret (s.f.) en concordancia con el autor señalado anteriormente, expone que son los gobiernos locales fronterizos quienes deben asumir el rol protagónico en la solución de la problemática de frontera, por las siguientes razones:

comparativamente con otras instituciones, y desarrollo fronterizo, están mejor situados para comprender, diagnosticar y planificar acciones más concretas sobre la problemática local de estas regiones; se encuentran en contacto directo con la población en general; se encuentran en el propio escenario de los acontecimientos para conjurar el desarrollo económico con objetivos estratégicos más amplios.

La experiencia de casi todos los Municipios fronterizos indica que “el modelo de desarrollo de las fronteras está condenado al fracaso, hasta que no se incorporen definitivamente las Alcaldías a participar en forma activa y permanente en la elaboración de políticas, planes, y proyectos” (Moret, s.f.)

Por otro lado, según las líneas de organización y funcionamiento institucional ecuatoriana establecidas en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), todas las entidades, organizaciones o instituciones públicas deben tener su correcta estructura orgánica funcional, la cual debe estar basada en organigramas.

Esta investigación se enfoca en las zonas fronterizas debido a que la mayoría de los problemas y conflictos sociales entre dos o más países provienen desde sus fronteras, así mismo es importante señalar que estas problemáticas se encuentran presentes alrededor del mundo. El desarrollo histórico de los gobiernos locales se concentra en un debate entre el centralismo y la autonomía

En el caso de la frontera entre Ecuador y Perú, Neira (2012) expone que los principales problemas en la frontera son los siguientes: escasa presencia del Estado, desconocimiento de diagnósticos actuales, bajos niveles de coordinación en el control migratorio, deficiente coordinación binacional en la persecución del delito; coincidiendo las mismas problemáticas para el caso de frontera Perú con Bolivia y Perú con Colombia.

Es evidente que una limitante para la eficiencia en cuanto a la atención de la problemática en las zonas fronterizas es el marco legal, en el sentido de que las competencias, funciones y atribuciones otorgadas por la Constitución y el COOTAD, justifican el accionar, en este caso de los GAD Municipales, haciendo que se interrumpa cualquier actividad que se pretenda hacer de forma directa para dar solución a estas problemáticas. Es importante señalar que

Por otro lado, el hecho de estar en frontera determina que se generan diversas problemáticas en diversos ámbitos, (desempleo, contrabando y migración) todas ellas deben ser atendidas y abordadas por la institucionalidad de la gestión pública por ello, se analizará lo que las instituciones públicas están desarrollando para atender las diversas problemáticas; así mismo se pretende identificar la institucionalidad de la gestión pública y saber si está siendo efectiva o no para lograr brindar respuesta ante estas problemáticas.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo responden la estructura organizacional del GADM de Tulcán de la zona de integración fronteriza de la provincia del Carchi a la problemática de frontera?

1.3. JUSTIFICACIÓN

En la ciudad de Tulcán, como frontera norte del Ecuador, se ha evidenciado de manera histórica, cierta exclusión por parte del Gobierno Central, a diferencia del resto del país, este abandono ha dado paso a que se refuerce el desarrollo de situaciones en lo que se refiere a contrabando, migración, informalidad laboral, desempleo.

Es importante señalar que el simple hecho de que sea una zona de frontera hace que las condiciones sean las adecuadas para el desarrollo de dichas situaciones, sin embargo, en todos estos años, la institucionalidad pública del Gobierno Central, como ente rector, no ha podido detenerlas, debido a que el tema de frontera no ha estado en el foco de gestión.

Por otro lado, el GAD de Tulcán, que vive y por ende conoce de la situación de frontera, y que, además siendo la institución pública que tiene relación más cercana con la ciudadanía, tampoco se ha pronunciado, haciendo que la ciudadanía de Tulcán viva una situación de preocupación y en muchos casos, llegue a sentirse “acostumbrada” al desarrollo de dichas actividades.

Con base a esta realidad, con esta investigación se pretende realizar un estudio sobre las responsabilidades y acciones ejecutadas por las instituciones públicas, específicamente por el Municipio de Tulcán, para que de esta manera se determine que la gestión pública es quien organiza los esfuerzos de la sociedad en conjunto. Hay que considerar a la estructura organizacional, ya que viene a ser uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de una gestión institucional eficaz, poniendo énfasis en los gobiernos locales, ya que ellos tienen contacto directo con la ciudadanía para la solución de las diferentes problemáticas.

Cabe mencionar también que esta investigación es importante porque ante toda esta problemática de frontera es necesario que se genere información útil para la gestión pública para atender todas estas situaciones, y también, saber si la institucionalidad pública está siendo efectiva y suficiente para abordar la problemática.

Toda esta información que se genera va a visibilizar algunas ineficiencias, carencias o espacios que no están siendo atendidas en la institución pública o estén siendo atendidas de manera insuficiente. Así mismo, la información que se logre obtener con esta investigación, podrá beneficiar a las instituciones públicas, debido a que ellas podrían mejorar, corregir y ajustar su intervención en cuanto a toda la problemática, de igual manera la ciudadanía se beneficia, pues esos asuntos de zona fronteriza estarían siendo atendidos de una mejor manera.

1.4. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1.4.1. Objetivo General

Diagnosticar la capacidad de gestión de la institucionalidad pública para atender la problemática de la zona de frontera desde el año 2014 al 2017 en la ciudad de Tulcán.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Fundamentar bibliográficamente la investigación en relación a la problemática en la zona de frontera.
- Describir la estructura organizacional de gestión del GAD de Tulcán, con énfasis en los procesos operativos.
- Identificar las capacidades de acción institucional del GAD de Tulcán en temas de problemática de frontera.

1.4.3. Preguntas de Investigación

- ¿Cómo se encuentra la estructura organizacional del GAD de Tulcán?
- ¿Qué políticas públicas, programas y proyectos encaminados a la solución de problemas de frontera ha realizado el GAD de Tulcán?
- ¿Qué establece la teoría en cuanto a la problemática de frontera?

II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS / Revisión de la literatura

Muchas de estas investigaciones muestran resultados que se relacionan y coinciden en cuanto a la exclusión de las zonas fronterizas, en el sentido de que la frontera del país se encuentra alejada del gobierno central en cuanto a la creación de diversas soluciones, políticas encaminadas a frenar estas situaciones. Las siguientes citas corresponden a publicaciones científicas que detallan situaciones específicas de la situación de la zona de frontera ecuatoriana, mismas que coinciden en conseguir un cambio urgente.

De acuerdo a la investigación titulada “Consolidación e impacto de la economía ilícita en la frontera norte ecuatoriana”, realizada por Fausto Montagna (2016), considera que “la frontera colombo ecuatoriana ha sido progresivamente excluida del proceso de “consolidación” de la globalización. Dicha exclusión la ha vuelto una región propicia para el desarrollo de actividades ilícitas”.

Considerando que la mencionada investigación establece como escenario las provincias fronterizas ecuatorianas, es necesario hacer énfasis en las problemáticas que afrontamos a diario, en ocasiones estas se desarrollan en cadena, por ejemplo, por causa del desempleo, se genera pobreza y algunas familias acuden a realizar actividades ilícitas, como es el contrabando de gasolina y gas. Todo esto porque las condiciones están creadas en esta zona.

Como conclusiones abordadas por el autor, señala que “La frontera norte ecuatoriana ha vivido históricamente una situación de exclusión respecto al resto del país, pero de interdependencia con el otro lado de la línea fronteriza. La intervención del gobierno ecuatoriano ha mantenido la condición de exclusión y ha ido perpetuando las condiciones para que la frontera se fuera incorporando en el encadenamiento productivo del narcotráfico”. Finalmente el autor recomienda que “la acción estatal debería apuntar a considerar las condiciones de interdependencia en contexto de exclusión que ha vivido y vive la frontera, y las cuales han creado las condiciones de inclusión de la frontera en la cadena productiva del narcotráfico”. Esa acción debe reducir las condiciones que hacen posible estas actividades ilícitas, reduciendo las utilidades que estas generan.

Aportando también con este trabajo, la investigación titulada “Frontera norte ecuatoriana, un espacio en conflicto y disputa. Análisis de acciones de seguridad ciudadana establecidas por los gobiernos locales de la frontera norte del Ecuador” (2012), el autor señala que:

Las acciones que se toman sobre la frontera, son vistas por los pobladores en la frontera como una fluida comunicación entre Quito y Bogotá, que deja de lado la realidad de la situación en la frontera. Varios actores consultados en Tulcán manifiestan este malestar, en el sentido de que no existe una correcta y adecuada socialización con las instituciones que trabajan en la frontera. (Llugsha, 2012)

Coincidiendo con el autor anteriormente citado, existe evidentemente una exclusión por parte de las autoridades del gobierno central hacia las autoridades del gobierno local, por lo tanto, esto trae problemas al momento de tomar decisiones y formular políticas públicas para dar solución a las problemáticas de la zona de frontera.

Así mismo, según el autor, el Gobierno Provincial ha actuado de tal forma de frenar la inseguridad en la provincia del Carchi, también realiza controles de contrabando, presencia de grupos irregulares y de personas indocumentadas. Dentro de las conclusiones que el autor pudo lograr mediante esta investigación, es que estos aspectos de conflictividad en cuanto a seguridad y violencia en la frontera norte del país, se encuentran creciendo, además, son estos aspectos los que caracterizan en la actualidad a esta zona. Llugsha (2012) agrega que “no se identifica una clara conexión de cooperación entre estos dos niveles (local y nacional), puesto que es marcada la centralización que existe en el tratamiento de seguridad nacional por sobre una visión local”

Para ello, el autor recomienda que previo a esta necesidad de resolver tales problemáticas, es viable la elaboración de políticas binacionales que involucre ambas partes de frontera.

El artículo científico “La política y las políticas en Latinoamérica: importancia de un modelo de Análisis Regional Diálogo con Pedro Medellín” (Montenegro, Zabala, Izquierdo, Zamora, 2015) se establece que dentro de su investigación se aplicó el método descriptivo, considerando que era muy importante para realizar comparaciones de referentes conceptuales, mismos que eran esenciales para el desarrollo de la investigación. En materia, mencionan que, “hay casos en que en un régimen político hay un grado de institucionalización determinado y además hay una práctica política institucional representativa, relativa e indeterminada” (Montenegro, 2015). Además, que, haciendo una comparación entre los países de Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela, se determina que tienen regímenes políticos diferentes, ya que están marcados por tradiciones, principios y valores propios de cada país, ya que en ellos se refleja su historia y a su vez determinan sus políticas.

Así mismo logran identificar países que son altamente institucionalizados, como son Estados Unidos, Suiza y Francia, a diferencia de nuestros países que poseen problemas de institucionalización y territorialidad, es aquí donde se determina que no existe una completa cobertura por parte del Estado hacia el territorio, esto conlleva a que las políticas públicas no tengan los alcances necesarios.

Moret (s.f.), en calidad de alcalde de Gran Sabana-Venezuela, menciona en su artículo científico “Gestión Municipal Fronteriza” que:

la experiencia de casi todos los Municipios fronterizos indica que el modelo de desarrollo de las fronteras está condenado al fracaso, hasta que no se incorporen definitivamente las Alcaldías a participar en forma activa y permanente en la elaboración de políticas, planes, y proyectos, desde el mismo momento que se diseñan (p. 2).

Además, el autor señala que los gobiernos locales fronterizos deben integrarse a la elaboración de los proyectos de desarrollo sustentables, por las condiciones particulares de cada localidad, esto nos indica que una participación activa por parte de los municipios puede garantizar que los resultados sean eficientes resolviendo las problemáticas de manera que las necesidades de la población se vean solventadas.

En vista de todo lo mencionado, los autores concluyen que los diferentes principios presentes en las democracias latinoamericanas no se cumplen en nuestros países, pues las democracias tienen institucionalizaciones distintas, así mismo los partidos políticos tienen prácticas de poder distintas, donde buscan, en su mayoría, el bienestar particular.

2.2. MARCO TEÓRICO

Dado que el enfoque central de esta investigación estará sobre la gestión pública en lo que se refiere al abordaje de la problemática de frontera, es indispensable conceptualizar los términos que son precisos para el entendimiento y la comprensión lectora. Así mismo es necesario partir de la teoría de la organización, esto permitirá comprender los procesos que se llevan dentro de la institución para lograr la eficiencia y eficacia en el quehacer público, posteriormente se explicará sobre la teoría de las fronteras, mismo que es fundamental para el desarrollo de esta investigación.

2.2.1. Teoría de la Organización

Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y sinergias entre dichas dimensiones. De acuerdo al libro de Teoría de la Organización y Administración Pública de (Ramió, 2002) la Teoría de la Organización se clasifica en función del tiempo, misma que se detalla a continuación.

2.2.1.1. Clasificación de la Teoría de la Organización

Carles Ramió (2002) considera que las distintas perspectivas o teorías organizativas se pueden clasificar en tres grupos en función de su aparición en el tiempo:

1. enfoques clásicos: perspectivas que predominan durante la primera mitad del siglo XX;
2. enfoques neoclásicos: enfoques que modernizan la Teoría de la Organización con una visión más global de los fenómenos organizativos. Perspectivas dominantes durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, y
3. enfoques contemporáneos: tendencias que dominan la actualidad de la Teoría de la Organización. Perspectivas dominantes durante la década de los ochenta y noventa.

2.2.1.1.1. Enfoques clásicos de la Teoría de la Organización

1. Dirección científica, Taylorismo

Este tema es claramente abordado en el libro de la Teoría General de la Administración (Chiavenato, 1998), el cual señala que el fundador de la administración científica, Frederic Winslow Taylor, al trabajar en el área operativa de una empresa, pudo notar varios problemas en la producción, entre ellos, que los operarios no agilizaban su trabajo debido a que los obreros que trabajaban más, recibían la misma remuneración que los obreros menos productivos, haciendo que estos empleados reduzcan su ritmo de producción. En vista de ello, Taylor plantea técnicas de racionalización de trabajo del obrero, planteando condiciones para pagar al operario que produzca más. Chiavenato identifica dos periodos de Taylor:

En el primer periodo, Taylor publica el libro Shop Management (Administración de Talleres), en su contenido se identifican procesos a implementar en el área de producción, como son, el control de las operaciones de producción, asignación de puestos, capacitaciones para perfeccionar sus aptitudes y el trabajo en equipo, al cumplir estos procesos, Taylor manifiesta

que se puede lograr una optimización en los recursos económicos en cuanto a la disminución de costos de producción y salarios acorde al trabajo realizado.

En el segundo periodo, se habla sobre el libro de Taylor llamado, Principios de la administración científica del año 1911 (Como se cita en Teoría General de la Administración, 1998), en este libro Taylor reconoce tres “males” de las empresas en su época, 1) Holgazanería sistemática de los operarios, 2) Desconocimiento de la gerencia de las rutinas de trabajo y tiempo para cumplirlas, 3) Falta de uniformidad en las técnicas o métodos de trabajo. Para corregir estos “males”, ideó la administración científica, sistema de Taylor, gerencia científica, organización científica en el trabajo y organización racional del trabajo, buscando el desarrollo de cada hombre para alcanzar mayor eficiencia y prosperidad.

La administración científica del trabajo establecida por Taylor, representa una de las bases para lograr la eficiencia en los procesos operativos en una organización, ya que las estrategias planteadas por Taylor se enfocan en el elemento humano, la organización y ejecución de tareas y en los factores que se relacionan directamente con el cargo, además de las funciones que tienen los obreros en función del tiempo.

Luego del desarrollo de las teorías de la división del trabajo, surge la estructura funcional entendida en términos de eficiencia, para la producción masiva de bienes, en la actualidad es útil para la eficiente dirección de proyectos.

La ESAN (2017), señala que “la estructura funcional, se trata de una estructura vertical en la medida que cada grupo funcional dentro de la organización está integrado verticalmente desde la parte inferior hasta la parte superior de la organización”, de esta forma un director tendría a su cargo a todo un equipo de trabajo de su especialización.

En lo que tiene que ver con las divisiones funcionales de una organización, la ESAN (2017) alude que “los empleados tienden a desarrollar un conjunto especializado de tareas y por lo general sus integrantes comparten la misma profesión”, similar al párrafo anterior, un director trabajaría con un equipo de trabajo que sea conocedora de esa área.

2. Dirección administrativa, Fayolista

La dirección administrativa, llamada también corriente fayolista en honor a su creador Henry Fayol, se distinguió por su enfoque sistémico integral, es decir, sus estudios abarcaron toda la organización, ya que para Fayol era muy importante tanto vender como producir, financiarse

como asegurar los bienes de una empresa. De acuerdo a Ramió (2002), Fayol mostró interés en los problemas de la dirección práctica, por lo cual, sus estudios se enfocaron en la idea de que “la gestión es un proceso que agrupa las tareas de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar”, además sentó las bases de muchas técnicas de organización modernas, entre ellas la dirección por objetivos. Fayol ayudó a definir las líneas de trabajo concretas, en un sistema de jerarquía, garantizando el cumplimiento de las tareas por cumplir.

Fundamentalmente, Chiavenato (2007), menciona las seis funciones básicas de la empresa planteadas por Fayol, tomando en cuenta que la estructura de la empresa privada es similar a la de las instituciones públicas, estas funciones son:

1. Funciones técnicas: están relacionadas con la producción de bienes o servicios de la institución pública.
2. Funciones comerciales: para la institución pública, está relacionado con la adquisición de insumos, productos, necesarios para la ejecución de obras.
3. Funciones financieras: la empresa privada debe buscar su propio capital para poder producir algún bien o servicio que le permita generar un lucro, a diferencia de la institución pública que tiene ya un presupuesto asignado. En esta función la institución pública debe gestionar esos recursos para lograr abastecer las necesidades internas de la organización y prestar los servicios a la ciudadanía de manera eficiente.
4. Funciones de seguridad: se relaciona con la protección y la preservación de los bienes y de los funcionarios.
5. Funciones contables: aquí se evidencia mediante el sistema integrado contable las operaciones realizadas por la empresa.
6. Funciones administrativas: para Fayol, esta es la función que engloba la acción general de la empresa, pues aquí se integran las otras cinco funciones en la dirección. Estas funciones se encargan de la coordinación, y sincronización de las demás funciones además de que siempre deben encontrarse por encima de ellas.

3. Estructuralismo, Modelo Burocrático

El modelo burocrático constituye un pilar fundamental de la teoría tradicional de la organización moderna para impulsar los grandes procesos administrativos en los sectores

industriales, pero por sobre todo, en los servicios públicos administrados por los gobiernos nacionales o locales en el ámbito del Estado. La teoría weberiana se asemeja a la teoría clásica de la organización, en cuanto al énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, como también en el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto, buscando estructurar la organización para obtener mejores resultados en el trabajo que está enfocado en la sociedad.

Galindo (2000), establece que Weber considera que el papel de la burocracia en las instituciones, tienen fundamento en seis importantes principios de acción:

1. Especialización: se refiere a la formación de personal altamente calificado, para garantizar la correcta división de trabajo.
2. Jerarquización: los cargos administrativos se organizan en una pirámide de jerarquía y autoridad, así los mandos altos tienen mayor responsabilidad y autoridad que los mandos medios y bajos, mismos que se sujetan a las órdenes de sus superiores.
3. Formalización: se refiere a la toma de decisiones y ejecución de acciones acorde a la jerarquía de cada cargo.
4. Personal operativo: es el personal que realiza actividades básicas y contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la administración.
5. Impersonalidad: cada funcionario realiza sus actividades de acuerdo al cargo que está desempeñando.
6. Carrera profesional: propicia el mejor aprovechamiento de los recursos humanos a través de la preparación adecuada y especializada de los servidores públicos, integrantes de la burocracia.

Por otro lado, es posible identificar semejanzas entre la teoría de Weber y las de sus predecesores históricos: Taylor y Fayol, mencionados anteriormente. Los tres teóricos de la administración se ocuparon – en mayor o menor medida - de los componentes estructurales de la organización, pero lo hicieron con enfoques muy diferentes. Taylor buscaba medios científicos, métodos para realizar el trabajo rutinario de las organizaciones fabriles. Su mayor contribución fue para sistematizar la gerencia y el control de las operaciones. Por su parte,

Fayol estudió fundamentalmente las funciones de dirección. Su mayor contribución fue sentar las bases para mejorar la dirección de las organizaciones. Finalmente, Weber se preocupaba por las características esenciales y las consecuencias de la burocracia. Su mayor contribución fue considerar la organización en conjunto, atendiendo a sus estructuras de poder y patrones de comportamiento.

3.1 Estructura organizacional

Para Mintzberg (1991), la organización significa una acción colectiva para realizar una misión común, una manera elegante de decir que un puñado de personas se ha reunido bajo un nombre común para producir un producto o servicio.

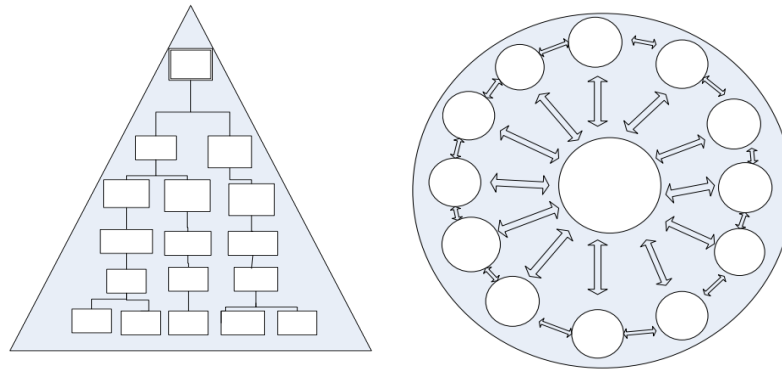


Figura 1. Modelo mecánico y modelo orgánico.

Fuente: Cruz, 2016.

“Lawrence y Lorsh (citado por Cruz) llegaron a la conclusión de que no existía una única estructura idónea, sino muchas distintas que cambiaban según las condiciones de la organización, por el contrario, las organizaciones necesitan ser sistemáticamente adecuadas a las condiciones ambientales.

Así mismo, Morín (1996), afirma que el enfoque sistémico “es un sistema complejo en el que las partes están en el todo y el todo está en las partes que tienen sus reglas de funcionamiento y en cuyo interior juegan las leyes de la sociedad en su totalidad”

2.2.1.1.2. Enfoques neoclásicos de la Teoría de la Organización

1. Teoría neoracionalista

En la teoría neoracionalista, se habla como punto central, del análisis de la decisión en las organizaciones. March y Simon plantean que el hombre no posee una racionalidad completa haciendo que su conocimiento y experiencia es limitada, por lo tanto, al momento de elegir

alguna alternativa, no será la más óptima, sino más bien, la más satisfactoria en ese momento. En vista de ello, March y Simon enfocan sus estudios en la elaboración de una teoría compleja y completa sobre los procesos decisionales. De acuerdo como lo menciona Ramió (2002),

Para Simon se trata de analizar las organizaciones y sus problemas de forma global y tener en cuenta todas las características del sistema organizativo para lograr una solución a los problemas de la organización. Simon considera que la comunicación y la información son los elementos clave para la toma de decisiones. De ahí la necesidad de ubicar estratégicamente los canales de información en toda la organización.

2. Teoría de las contingencias

Ramió (2002), explica que “el objetivo fundamental de la teoría de las contingencias gira en torno a la explicación de las características internas de las organizaciones en función de la situación del entorno”. También es importante señalar que al referirse a organización, se hace énfasis a un conjunto de sistemas, en este caso, se pueden observar los siguientes sistemas: ambiental, que se refiere al entorno de la organización; estratégico, contiene las metas y valores; tecnológico, lo que tiene que ver con tecnología y manejo de información; humano, en el cual interviene el personal de la institución; estructural y finalmente el sistema de proceso administrativo o dirección, es aquí donde se interrelacionan todos los sistemas internos.

2.2.1.1.3. Enfoques contemporáneos de la Teoría de la Organización

Stefano Zan (como se cita en Teoría de la Organización y Administración Pública, 2002) señala que en el enfoque contemporáneo se presentan varios paradigmas que abarcan de manera general a las organizaciones en la época actual, que a continuación se señalan:

- Analisis longitudinal: es el estudio de la evolución de las organizaciones.
- Analisis interorganizativo: es el estudio del entorno en el cual interactúan los principales factores de la organización.
- Estudios económicos: es el estudio de los costes de transacción, el mercado, la organización burocrática, para lograr minimizarlos.

- Cultura y aprendizaje organizativo: es el modo de ver las principales características de cada organización y que, mediante la socialización, todo eso es asumido por cada miembro.
- Decisiones y ambigüedad: aquí se expone un proceso de toma de decisiones, planteando los problemas y soluciones, mismos que se rigen por la casualidad.
- Poder y conflicto en las organizaciones: se considera que existe diversas fuentes de poder, diversos intereses, pluralidad de actores para ejercer influencia en los procesos decisionales, todo esto provoca enfrentamientos y conflictos.
- Cambio organizativo: aquí se estudia la lógica del cambio, la resistencia al cambio y los agentes del cambio.

2.2.2. Cadena de valor y los Procesos

La Cadena de valor es una técnica original de Michael Porter que tiene el fin de obtener ventaja competitiva (Quintero, 2006).

Por su parte, Frances (2001), señala: “La Cadena de valor proporciona un modelo de aplicación general que permite representar de manera sistemática las actividades de cualquier organización, ya sea aislada o que forme parte de una corporación”

Una de las herramientas de pensamiento estratégico más comúnmente utilizadas en procesos de planificación (Quintero, 2006).

En cuanto al tema de procesos, Carles Ramió (2002), menciona que los procesos son definidos como “las secuencias ordenadas de actividades que deben realizarse para completar un trabajo, al final del cual se obtiene un producto o un servicio” entendiéndose también que estos procesos persiguen el objetivo de satisfacer las necesidades concretas del cliente interno o externo de la organización.

La USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) considera importante la identificación de los macroprocesos, procesos y subprocesos de esta manera se garantiza el cumplimiento de la función y misión insitucional en cada nivel estructural.

1. Macroprocesos: participa la alta dirección, orientando y validando el trabajo de los equipos operativos;
2. Procesos: se tiene en cuenta las directrices del nivel directivo, aquí se analiza el objetivo de los macroprocesos y se establece los productos o servicios esperados, y

3. Subprocesos: conocidos como procesos operativos, representa múltiples actividades realizadas por el equipo técnico, cuyos objetivos están en línea con los objetivos de los macroprocesos y procesos.

2.2.1. Procesos Agregadores de Valor

Los procesos Agregadores de valor o procesos sustantivos de acuerdo al AME (2015), son los que “generan el portafolio de productos y/o servicios que responden a las competencias municipales, misión y objetivos estratégicos de la municipalidad”. Son también conocidos como procesos específicos, principales, productivos, de línea, de operación, de producción, institucionales, primarios, claves o sustantivos. Es importante señalar también que cada proceso agregador de valor se relaciona con cada una de las 14 competencias de los GADM que han sido establecidas en la Constitución y en el COOTAD.

2.2.3. Estructura administrativa

Se puede definir a la estructura administrativa como

el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos (Ramió, 2002).

Todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes tareas sin perder la visión integrada, en otras palabras, la esencia de una estructura radica en la divisionalización de las actividades como un sistema que con la especialización consigue una mejor optimización de los recursos. Pero esta fragmentación debe ser corregida mediante una fuerza de sentido contrario: la coordinación o el control que busca la integración de las diferentes tareas orientándolas hacia la consecución de los objetivos comunes de la organización.

En síntesis, (Como se cita en Teoría de la Organización y Administración Pública, 2002) “estructura es el conjunto de todas las formas en que se puede dividir el trabajo para conseguir posteriormente su coordinación”.

2.2.4. Diseño organizacional y gestión por procesos en Ecuador

Es necesario partir desde la concepción de la organización:

La organización constituye un sistema integral, si se la considera como un conjunto de objetos relacionados entre sí y con su ambiente, de tal modo que forman una totalidad, orientada a un objetivo que establece la estrategia como elemento integrador de sus esfuerzos (Silva, 2011)

A pesar de existir muchas formas de articular las tareas, actividades, información y decisiones, únicamente se tomará en cuenta la visión jerárquico - funcional y la de procesos, puesto que en el Sector público ecuatoriano son las más conocidas. Tradicionalmente, a las organizaciones se las ha concebido como una estructura estratificada que diferencia las decisiones de la operación.

Como lo cita Ruth Silva en el artículo científico de “Diseño Organizacional y Estructura de Puestos” (Silva, 2011), según Elliot Jaques (1976) esta realidad se concibe por las diferencias de cómo la gente percibe su trabajo, ya sea de planificación, organización, resolución de problemas, etc. Así, cuando más lejano es el plan de la organización, mayor debe ser la exigencia en el perfil de la gente.

Las organizaciones públicas han adoptado características de especialización, de división del trabajo que permitían enfrentar los requerimientos de una sociedad sin mayores exigencias. El poder estaba en ellas y dio lugar a esquemas de organización funcional con departamentos especializados, jerarquizados, con total autonomía de gestión y sin interrelaciones entre las áreas, los cuales permitieron la producción de bienes o servicios, para responder a los requerimientos sociales, sin tomar en cuenta la real necesidad de los ciudadanos. El esquema de gestión no cumplió condiciones de eficiencia, ni una conexión importante con el cliente, porque fue diseñado desde el lado de la oferta y no de los derechos del usuario.

El nuevo modelo de gestión del Estado ecuatoriano, busca alcanzar sus objetivos de servicio a través de la optimización de su organización y gestión enfocados a las necesidades del ciudadano. Ha optado por la gestión por procesos, porque tiene que dar respuesta a una sociedad que demanda cambios; tomando en cuenta que el número de ciudadanos que exige el servicio ha crecido, por otro lado, los recursos son cada vez más escasos y requieren ser optimizados.

Todo esto ha hecho que las instituciones públicas traten de buscar otras formas para lograr cumplir con sus objetivos tanto en sus procesos como en el servicio que brindan a la ciudadanía.

Es importante señalar que el análisis y el mejoramiento de la organización, debe ser un compromiso institucional y un proceso planeado. Compromiso institucional, porque es una obligación que la organización asume, a través de sus autoridades, de establecer las condiciones necesarias para brindar sus productos en la calidad deseada por el usuario y responder por el futuro de la institución ante sus dueños (sociedad) y sus colaboradores (servidores).

Como se aprecia, el análisis y el mejoramiento del proceso - organización deben ser abordados no por una sola persona, sino por un equipo multidisciplinario cuyos roles se complementan e integran en un objetivo común. Esta labor extiende la responsabilidad desde la alta gerencia hasta los ejecutores de proceso, incluyendo a líderes del proceso y consultores técnicos. La importancia de la conformación del equipo de mejora radica en el paso que da una organización común para transformarse en una organización inteligente, así “las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización” (Peter S. Pande, 2000).

2.2.4.1. Capacidad institucional

La capacidad institucional viene a ser una característica del sector público, Meene y Brown señalan que (como se cita en Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios de México, 2007) “es la habilidad de las instituciones en su conjunto, desde los individuos a través de las organizaciones, la legislación y los instrumentos de política utilizados para llevar desarrollar una tarea” (p. 17).

Por otro lado Rosas (2008) menciona que la capacidad institucional “es el proceso a través del cual individuos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y sostenible”.

2.2.5. Frontera

Como lo establece Turner y Hacker (Como se cita en Respuestas institucionales para el manejo de las fronteras, 2010), la frontera “es la acción humana sedimentada en el límite, es historia de agentes sociales, que hicieron y producen hoy la frontera” haciendo que los agentes fronterizos, respecto a sus culturas y prácticas económicas puedan establecer relaciones binacionales.

Neira (2012), da a conocer como definición de frontera a “una porción de territorio que se encuentra vinculada con los límites de dos o más unidades territoriales de diferentes Estados. En este territorio, se desarrollan procesos humanos con implicancias económicas, sociales, culturales y ambientales para los países fronterizos”

Dentro de estas implicaciones, “las zonas fronterizas son áreas con características particulares que las diferencian de las regiones centrales y de las zonas limítrofes departamentales o seccionales nacionales” (Neira, 2012), esto hace que, dentro de las condiciones socioeconómicas, se presente un porcentaje de pobreza más elevado y menores índices de desarrollo humano en las zonas fronterizas en comparación con los promedios nacionales de cada país.

Tobar (2010), menciona que es importante señalar que las fronteras son vistas desde cuatro definiciones doctrinarias: desde lo cultural, desde el crecimiento económico, y desde el reconocimiento de los agentes fronterizos.

2.2.5.1. Aspecto geográfico y sociocultural

Para esta definición, Londoño (Como se cita en Respuestas institucionales para el manejo de las fronteras, 2010), concibe a las fronteras desde dos aspectos, el geográfico que hace énfasis al espacio y el otro aspecto hace referencia a lo sociocultural, “es en ese espacio en el cual las interacciones sociales nacen, así como se mezclan” de esta manera Londoño señala que los bordes y la cultura es lo que hace a las fronteras. El elemento cultural define a la frontera como el espacio de encuentro, pues pertenecen al mapa cultural, en todo este territorio se han sentado culturas ancestrales marcando tendencias comunes en ambas fronteras.

2.2.5.2. Aspecto económico

La teoría de Turner y Hacker (2010) alude a que las fronteras en Latinoamérica son diferentes a las de los países desarrollados, pues en el caso de la frontera norte ecuatoriana, existen lazos comunes de familiaridad y amistad que al desenvolverse en espacios deprimidos

económicamente y estatalmente desatendidos han configurado un entramado social propio de esta zona.

2.2.6. El Estado en la Frontera

El hablar de la institucionalidad estatal binacional, es poner en evidencia el accionar junto con sus resultados y logros para poner en foco del gobierno central la situación fronteriza. Tobar (2010), establece que en este caso el gobierno ecuatoriano y colombiano, por causa de las tensiones políticas, no han establecido lazos diplomáticos que eviten el desarrollo de espacios fronterizos conflictivos.

Cabe mencionar también que, al estar en un espacio fronterizo, las necesidades colectivas que se presentan, son diferentes a las del resto del territorio y, por ende, los servicios y obras públicas ameritan estar acorde a ciertas necesidades. Refiriéndose a servicios públicos, el Dr. Jaramillo (2005), menciona que “es toda actividad que ejerce directa e indirectamente la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujeto a un régimen jurídico especial y al control de autoridad competente”

2.2.7. Frontera Ecuador y Colombia

Ecuador y Colombia son países hermanados por su cultura, tradiciones, nacionalidades y pueblos indígenas. En el tema de nacionalidades y pueblos indígenas, Ecuador y Colombia comparten territorio entre comunidades Sionas, Awás, Épera y Secoyas (PBIFEC, 2014), además de las raíces de la cultura pasto que ocupa territorio de Nariño - Colombia y Carchi - Ecuador.

Las zonas fronterizas de estos dos países, históricamente se han encontrado en un estado de abandono, en parte debido al modelo de desarrollo centro-periférico, en vista de ello, los primeros mandatarios de los dos países (Correa y Santos), elaboran el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia, con el objetivo de dar prioridad y establecer lineamientos para el desarrollo de sus regiones transfronterizas (PBIFEC, 2014).

Este Plan Binacional desarrolla cinco ejes estructurales para la planificación binacional:

1. Equidad, cohesión social y cultural;
2. Seguridad integral y movilidad humana;
3. Complementariedad productiva y comercial;

4. Conectividad e infraestructura; y,

5. Sustentabilidad ambiental.

Con estos ejes, los gobiernos ecuatorianos y colombianos pretenden guiar las líneas de acción para mejorar las condiciones en la zona de frontera.

2.2.8. Gestión Pública

Pérez (2016), da a entender que la gestión pública surge como campo de estudio a finales de los años setenta, y a lo largo de los ochenta, se establece las primeras instituciones educativas que son identificadas como Escuelas Comerciales y Escuelas Políticas Públicas (p. 156), eso demuestra que la Gestión Pública es un producto de la evolución institucional.

Además, señala que la Gestión Pública es entendida como “la dirección y la administración de las dependencias gubernamentales, incluyendo el influjo de los criterios propios de las organizaciones privadas”, esta corriente se orienta hacia la formulación de políticas de alto nivel sobre la base del análisis de conceptos de políticas públicas (p. 157) y consiste en la organización y dirección de recursos con vista a alcanzar objetivos predeterminados, pero bajo los parámetros de eficiencia, eficacia y productividad.

2.3. MARCO LEGAL

Dentro de las leyes, normas, políticas que rigen en el Estado ecuatoriano, la organización pública es reglamentada por una base normativa, que genera estándares en cuanto a esquemas de organización, así también, el cumplimiento de la misma ayuda a optimizar la producción de bienes y servicios generados para la ciudadanía. Dicho esto, a continuación, se desglosa la normatividad que establece la distribución de funciones, atribuciones y competencias otorgadas a los diferentes niveles de gobierno, para la atención de los derechos de la ciudadanía a través de la implementación de políticas públicas.

2.3.1. Constitución de la República del Ecuador:

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Por otro lado, la institucionalidad del Estado está conformado por 5 poderes públicos, estos son:

- Función Legislativa
- Función Ejecutiva
- Función Judicial y justicia indígena
- Función de Transparencia y Control Social
- Función Electoral

Estas funciones contribuyen al cumplimiento de los procesos de gestión que se ejecutan en el Estado ecuatoriano.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Además en lo que refiere al tema de las zonas de frontera, la constitución establece lo siguiente

Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.

2.3.2. COOTAD

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2015), establece que cada circunscripción territorial del país, tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado, haciendo más viable el desarrollo de la sociedad, estas serían las circunscripciones territoriales que constituyen los GADS:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

Es importante señalar que se hace énfasis en el punto e) que se refiere a los cantones, ya que es en donde se enfoca esta investigación.

Para el cumplimiento de las funciones y el pleno desarrollo de los GADS se establece tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social

El COOTAD busca principalmente la equidad territorial, es por ello que el contenido de este Código abarca la organización política y administrativa en los distintos niveles de GADS, otorgando competencias.

Lo dicho anteriormente, lo menciona también en su artículo 108, el cual señala que el Sistema nacional de competencias es un conjunto de instituciones, planes, actividades que están relacionadas con el ejercicio de las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno, bajo los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, con el fin de alcanzar los objetivos que conlleven al desarrollo de un país democrático, solidario e incluyente.

En lo que se refiere a las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, de acuerdo al COOTAD, se señalan en el artículo 54:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar

en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;

j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;

n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

- o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
- p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;
- q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;
- r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,
- s) Las demás establecidas en la ley.

Las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, son las siguientes:

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

III. METODOLOGÍA

3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO

3.1.1. Enfoque

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, de esta manera es posible realizar un estudio sobre la planificación pública que se basa en la solución de las diversas problemáticas presentes en la zona de frontera, así mismo permite identificar las acciones que las instituciones públicas han realizado como fortalecimiento de la ciudadanía y también esta investigación cualitativa permite conocer las condiciones de la institucionalidad pública para abordar la problemática de frontera.

3.1.2. Tipo de Investigación

Esta investigación es de tipo descriptiva, debido a que la intención en esta investigación es dar a conocer las condiciones en las que se encuentra la estructura organizacional del GAD Municipal de Tulcán, en lo que respecta a la solución de temas fronterizos, señalando así la realidad del cantón Tulcán y los puntos en los que no se ha logrado dar atención.

3.2. HIPÓTESIS O IDEA A DEFENDER

Una eficiente estructura organizacional del GADM de Tulcán se refleja en la capacidad institucional para atender la problemática de la zona de frontera.

3.3. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

3.3.1. Definición de las variables

Variable dependiente: Estructura organizacional, esta variable abarca lo que es la estructura organizacional institucional del GAD Municipal de Tulcán, haciendo énfasis en los procesos Agregadores de valor, ya que son estas áreas quienes, mediante la realización de obras públicas y prestación de servicios, tienen relación directa con la ciudadanía. Además, esta variable permite dar a conocer sobre las competencias, funciones y atribuciones de los departamentos de la institución.

Variable independiente: Capacidad institucional, esta variable engloba lo referente a las acciones enlazadas a la problemática de frontera, mismas que han sido desarrolladas por las áreas o departamentos del GAD Municipal de Tulcán.

3.3.2. Operacionalización de variables

Tabla 1: Matriz de operacionalización de variables

Variable	Dimensión	Indicadores	Técnica
(Dependiente) Estructura organizacional	Procesos Agregadores de Valor	Departamentos que atienden la problemática de frontera	Análisis documental
	Obras Públicas y servicios	Obras públicas y servicios que genera cada departamento del GADM	Análisis documental Entrevista
	Contexto Legal	Competencias, funciones y atribuciones	Análisis documental Entrevista
(Independiente) Capacidad Institucional	Planificación institucional	Acciones vinculadas a la problemática fronteriza realizadas desde unidades administrativas del GADM	Análisis documental Entrevista
	Gestión de la problemática de frontera	Gestión de frontera	Análisis documental Entrevista

3.4. MÉTODOS UTILIZADOS

3.4.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL

En esta investigación se ha considerado importante el análisis documental de instrumentos como son, PDOT, Reglamento Orgánico Funcional de Gestión por Procesos y, Rendición de cuentas, ya que esta herramienta facilita identificar los programas, proyectos, planes, políticas que están relacionados en este caso, con la problemática de frontera.

3.4.2. ENTREVISTA

“La entrevista es comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto”. (Canales, 2006)

La entrevista para esta investigación, tiene como objetivo determinar cuál es el involucramiento del GAD de Tulcán en el abordaje de la problemática de zona de frontera, así mismo conocer sobre las actividades que se llevan a cabo dentro de los procesos agregadores de valor. La entrevista planteada está conformada por dos partes, la parte estructurada y semiestructurada.

3.4.2.1. Entrevista estructurada

- a) ¿En el periodo 2014-2017, usted conoce sobre algún tipo de proyectos que se hayan realizado para hacer frente a la problemática de frontera? ¿Cuáles han sido los resultados?
- b) ¿Cuáles son los proyectos, programas, que se estén llevando a cabo actualmente para lograr alguna solución al tema de las problemáticas de frontera? ¿Cuándo se espera obtener resultados?
- c) ¿Cuáles son los departamentos que realizan alguna acción para la solución de las problemáticas de frontera?

3.4.2.2. Entrevista semiestructurada

- a) ¿A partir del año 2014 hasta la actualidad, estos problemas se han visto incrementados o se ha notado algún grado de reducción?

- b) ¿Cuánta importancia se le ha dado a esta problemática?
- c) ¿Cuáles son los temas de interés de la institución?
- d) La administración de la ciudad de Tulcán, por encontrarse en frontera es un caso muy particular en comparación a otros GADS, ya que la condición fronteriza le determina varias necesidades y desafíos que el resto no tiene. ¿Qué estrategias implementa el GAD en su gestión para afrontar esta condición?

3.4.3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Al tratarse de una investigación cualitativa, de tipo descriptiva, se procederá a realizar una interpretación de datos, considerando de esta manera que no se necesitará desarrollar un análisis estadístico, debido a que las técnicas utilizadas no involucran números.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. RESULTADOS

En este apartado se presentan los resultados levantados en función de las dos variables que componen esta investigación, como son, la Estructura organizacional como variable dependiente, cuyos indicadores son: Procesos Agregadores de Valor, mismos que ayudan a conocer los departamentos que realizan sus funciones directamente con la ciudadanía; Obras públicas y servicios, de esta manera se logra identificar el servicio específico que brinda cada departamento; finalmente el indicador correspondiente a Competencias, funciones y atribuciones, el cual señala lo que corresponde realizar a cada departamento de la institución en función de la ley. Posterior a ello, la variable independiente que corresponde a la Capacidad institucional, cuyas dimensiones señalan la capacidad institucional y la Gestión de la problemática de frontera, de esta manera se puede determinar los proyectos y programas que ha realizado el Municipio de Tulcán para atender la problemática de frontera.

4.1.1. Estructura Organizacional

A continuación, se muestran los resultados levantados en cuanto a la variable dependiente, misma que se refiere a la Estructura organizacional, esta ayuda a la identificación de los departamentos y el cómo están distribuidas las tareas dentro de la institución; como dimensión en esta variable se describe la estructura organizacional, específicamente en los puntos de Procesos Agregadores de Valor; obras públicas y servicios; competencias, funciones y atribuciones. El levantamiento de información enfocado a estos temas se lo realiza mediante análisis documental, en este caso del Reglamento Orgánico Funcional de Gestión por Procesos del GAD Municipal de Tulcán y el COOTAD, además de ello, se realizan entrevistas a funcionarios profesionales de la institución.

4.1.1.1. Organigrama estructural del Cantón Tulcán

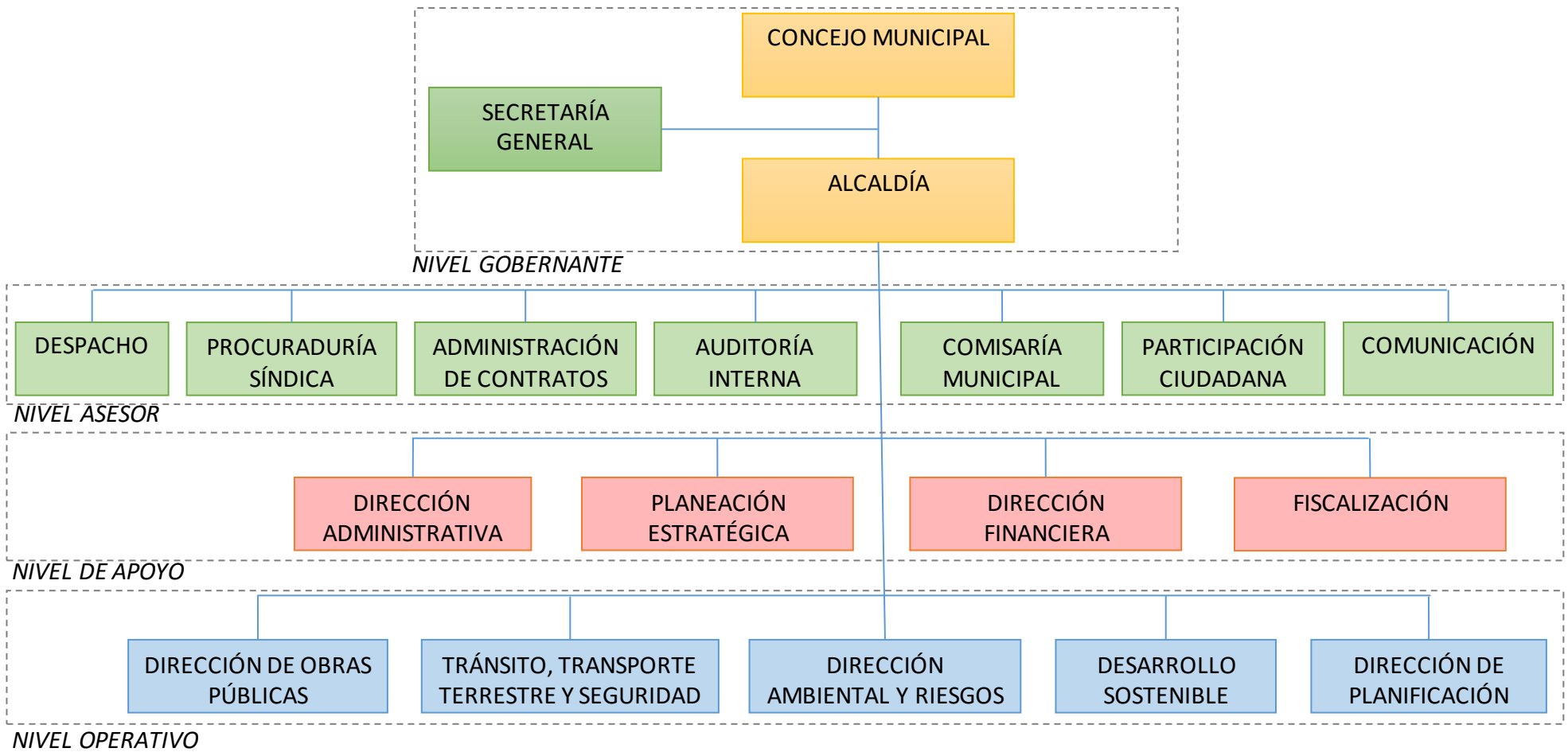


Figura 2. Organigrama estructural del GADM de Tulcán

Fuente: GADM de Tulcán (2015).

De acuerdo al Reglamento Orgánico Funcional de Gestión por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán (2015) el artículo 1 hace mención sobre la Estructura Organizacional por Procesos, “que la estructura organizacional del GAD Municipal de Tulcán se alinea con su misión y se sustenta con la filosofía y enfoque de productos, servicios y procesos” de esta manera garantiza que la estructura mantiene un orden con sus actividades.

La estructura y el cómo está conformada la organización del GAD Municipal de Tulcán se encuentra definido por su organigrama el cual se detalla a continuación:

Procesos Gobernantes, formulan políticas, expiden normas y otras herramientas para direccionar la gestión institucional.

Procesos Agregadores de Valor (Sustantivos), supervisan los productos y servicios que la institución genera, destinados a la ciudadanía, es por ello que en este proceso se define la razón de ser de la entidad.

Procesos Habilitantes (Adjetivos), contribuyen al funcionamiento de los procesos gobernantes y Agregadores de valor.

Procesos Habilitantes de Asesoría, al contar con conocimientos especializados, pueden fortalecer los procesos.

Procesos Habilitantes de Apoyo, proveen y administran recursos que son utilizados para la ejecución de los procesos.

Los procesos internos que desarrolla la institución, se presentan en la siguiente descripción:

Tabla 2: Proceso, departamentos de acuerdo a cada nivel organizacional

Niveles Organizacionales	Procesos
Procesos Gobernantes:	Direccionamiento Estratégico de la Legislación y Fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán (Concejo Municipal) Gestión Estratégica Para el Desarrollo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tulcán (Alcaldía)
Procesos Habilitantes (Adjetivos)	Procesos Habilitantes de Asesoría Secretaría General Procuraduría Síndica

Despacho y Agenda
Vinculación ciudadana
Administración de contratos
Comisaría
Administración de mercados, ventas ambulantes
Policía Municipal
Comunicación y Protocolo
Imprenta
Procesos Habilitantes de Apoyo
Dirección Administrativa
Talento Humano
Administración de Personal y Evaluación de Desempeño
Control de Vehículos, Maquinaria y Combustible
Bienestar, Seguridad y Salud Ocupacional
Sistemas Informáticos
Compras Públicas
Procesos
Dirección de Planeación Estratégica
Planificación del Desarrollo
Desarrollo Económico y Social
Proyectos Estratégicos y Cooperación Internacional
Planeación y Evaluación Institucional
Dirección Financiera
Presupuesto
Contabilidad
Tesorería
Rentas
Control de Bienes y Activos
Dirección de Planificación
Subdirección
Comisaría de Construcciones
Comisaría de Construcciones
Control Urbano y Rural
Departamento Eléctrico
Avalúos y Catastros
Patrimonio Arquitectónico
Proyectos Arquitectónicos
Procesos Operativos
Dirección de Obras Públicas
Estudios de Obras Civiles
Administración y Mantenimiento de Vehículos
Servicios Generales
Vialidad, Construcciones y Mantenimiento
Dirección Ambiental y Riesgos
Calidad Ambiental y Riesgos
Gestión Integral de Residuos Sólidos
Riesgos
Saneamiento y Salud Pública

Rastro Municipal
 Parques y Jardines
 Vivero
 Dirección de Desarrollo Sostenible
 Inclusión Social
 Turismo
 Cementerio
 Cultural y Deportivo
 Deporte
 Cultura
 Banda Municipal
 Educación
 Biblioteca
 Teatro Lemarie
 Sistema de Protección Derechos

Fuente: GADM de Tulcán (2015)

4.1.1.2. Obras públicas y servicios:

El Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos contiene la misión, atribuciones y responsabilidades para cada uno de los departamentos de la institución, todo ello conforme a lo que establece la ley, en este caso, el COOTAD.

Tabla 3: Obras públicas y servicios

Departamentos	Descripción
1. PROCESO GOBERNANTE	formulan políticas, expiden normas y otras herramientas para direccionar la gestión institucional.
1.1. Concejo Municipal	Es el encargado de las facultades legislativas, resolutivas y control político y fiscal. Además, aprueba el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal.
1.2. Alcaldía	El responsable es el alcalde, quien ejerce las facultades ejecutivas, presenta proyectos al concejo municipal, también es el representante legal del GAD
2. PROCESOS HABILITANTES	contribuyen al funcionamiento de los procesos gobernantes y Agregadores de valor.
2.1. PROCESOS HABILITANTES DE ASESORÍA	Al contar con conocimientos especializados, pueden fortalecer los procesos.
2.1.1. Secretaría General	Lleva el archivo de los documentos para facilitar la información de manera oportuna.
2.1.2. Procuraduría Síndica	elabora dictámenes de carácter legal, así como también es el encargado de la firma de convenios, contratos
2.1.3. Despacho y Agenda	encargado de brindar información sobre trámites en la alcaldía, establece la comunicación para efectuar citas del Alcalde.

2.1.4. Vinculación Ciudadana	Porta la información pertinente a cada evento de la institución
2.1.5. Auditoría Interna	Realiza el respectivo control Financiero, económico, administrativo, determinando los resultados obtenidos en un periodo
2.1.6. Participación Ciudadana	Promueve los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas.
2.1.7. Administración de Contratos	Vela por el cumplimiento eficiente y eficaz de los proyectos, programas y obras que esté dentro de la planificación.
2.1.8. Comisaría Municipal	Ejerce el control sobre las normas municipales referentes a higiene, salubridad, mercados y otras actividades pertinentes.
2.1.8.1. Administración de mercados, ventas ambulantes	Adecuación de espacios públicos de comercialización.
2.1.8.2. Policía Municipal	Inspeccionar y controlar el cumplimiento de las normas municipales
2.1.9. Comunicación y Protocolo	Difunde en los medios de comunicación sobre las reuniones con la ciudadanía fomentando la participación ciudadana.
2.1.9.1. Imprenta	Autorizado por el SRI para elaborar facturas y otros documentos de uso exclusivo del GAD
2.2. PROCESOS HABILITANTES DE APOYO	Proveen y administran recursos que son utilizados para la ejecución de los procesos.
2.2.1. Dirección Administrativa	Controla dirige y coordina los recursos de la entidad, de acuerdo a su planificación, organización de programas y proyectos de forma transparente y honesta.
2.2.1.1. Talento Humano	Administra procedimientos en materia de Recursos Humanos, así mismo supervisa el cumplimiento de las actividades de cada puesto de trabajo.
2.2.1.1.1. Administración y Evaluación de Desempeño del Personal	Encargado del sistema de registro de información y documentación del personal
2.2.1.1.2. Control del personal de Vehículos, Maquinaria y Combustible	Vela por el buen funcionamiento y administración de los vehículos y maquinaria del GAD
2.2.1.1.3. Bienestar, Seguridad y Salud Ocupacional	Garantiza el bienestar social y clima laboral
2.2.1.2. Sistemas Informáticos	Optimiza los servicios y procesos internos
2.2.1.3. Compras Públicas	Es el encargado del Plan Anual de Contrataciones de la Municipalidad, también de los procesos de adquisiciones.
2.2.2. Planeación Estratégica	Ejecuta la planificación de los planes, programas y proyectos que desarrolla o desarrollará la entidad.
2.2.3. Dirección Financiera	Es el encargado del manejo eficiente de los recursos económicos, acordes a las necesidades de la institución y la sociedad.
2.2.3.1. Presupuesto	se llevan a cabo procesos para la planificación, ejecución del presupuesto institucional.
2.2.3.2. Contabilidad	Mediante el sistema integrado contable, lleva la

	contabilidad de toda la institución
2.2.3.3. Tesorería	Maneja los pagos de la entidad, entre otras transacciones.
2.2.3.3.1. Recaudación	Atiende al usuario para cobros por servicios
2.2.3.3.2. Coactivas	Notifica al usuario por contravenciones a las normas y ordenanzas municipales
2.2.3.4. Rentas	Se encarga de la información de los contribuyentes.
2.2.3.5. Control de Bienes y Activos	Registro de ingreso y utilización de los bienes que son propiedad de la municipalidad
2.2.4. Dirección de Planificación	Cumple con planes y procesos de ordenamiento físico, así como también desarrollo urbano, mediante proyectos de factibilidad.
2.2.4.1. Subdirección	Regula las funciones de la Dirección de Planificación.
2.2.4.2. Comisaría de Construcciones	Control de proyectos urbanos arquitectónicos.
2.2.4.3. Control Urbano y Rural	Inspecciones sobre uso de suelo y habitabilidad.
2.2.4.4. Departamento Eléctrico y Mantenimiento	Instalación y mantenimiento de las instalaciones eléctricas de la entidad
2.2.4.5. Avalúos y Catastros	Medición y valoración de bienes inmuebles urbanos
2.2.4.6. Patrimonio Arquitectónico	Mantenimiento y restauración de bienes inmuebles patrimoniales.
2.2.4.7. Proyectos Arquitectónicos	Encargado de los temas de las obras de proyectos.
3. PROCESOS OPERATIVOS	supervisan los productos y servicios que la institución genera, destinados a la ciudadanía, es por ello que en este proceso se define la razón de ser de la entidad.
3.1. Dirección de Obras Públicas	El director de obras públicas vela por el cumplimiento de la obra pública municipal
3.1.1. Estudios de Obras Civiles	Se encarga de los proyectos técnicos de administración directa.
3.1.2. Administración y Mantenimiento de vehículos	Mantenimiento y control de los equipos, maquinaria y vehículos de la municipalidad
3.1.3. Servicios Generales	Vela por el orden y buena imagen física de la institución
3.1.4. Vialidad, Construcciones y Mantenimiento	Supervisa las construcciones y obras civiles y actividades que tienen que ver con la infraestructura física del Cantón
3.2. Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Aplica políticas para mantener el orden en el Sistema de Movilidad del cantón, en base al Plan de Movilidad.
3.2.1. Zona Azul	Se asegura del cumplimiento del sistema de estacionamiento rotativo tarifado.
3.2.2. Transporte terrestre	Establece el orden adecuado para la circulación del transporte terrestre

3.2.3. Tránsito, seguridad vial y señalización	Mantenimiento de la seguridad vial y señalización.
3.3.Dirección Ambiental y Riesgos	El director/a de Gestión Ambiental vela por la protección del ambiente.
3.3.1. Calidad Ambiental y Riesgos	Se encarga de generar estrategias para prevenir la contaminación ambiental
3.3.1.1. Riesgos	Encargado de la materia de gestión de riesgos
3.3.1.2. Saneamiento y Salud Pública	Verifica la aplicación de la reglamentación en productos alimenticios, de restaurantes, mercados, bares, etc.
3.3.2. Gestión Integral de residuos sólidos	Ejerce control sobre el estado del sistema de gestión integral de residuos sólidos del cantón.
3.3.2.1. Barrido	Supervisa los labores de barrido en las calles, aceras y bordillos.
3.3.2.2. Recolección	Coordina la recolección de desechos sólidos, biopeligrosos en el cantón y sus parroquias.
3.3.2.3. Relleno Sanitario	Se encarga de supervisar los trabajos de disposición final en el relleno sanitario.
3.3.3. Rastro municipal	Es el encargado de dar seguimiento al proceso de faenamiento de animales, estado del camal y feria de animales.
3.3.4. Parques y jardines	Brinda mantenimiento a las áreas verdes, implanta juegos infantiles.
3.3.4.1. Vivero Municipal	Producción de plántulas ornamentales y forestales.
3.4.Dirección de Desarrollo Sostenible	Busca el fortalecimiento del proceso organizativo del cantón, así mismo brinda capacitaciones en caso de requerirse.
3.4.1. Inclusión Social	Elabora proyectos inclusivos para el desarrollo de la comunidad
3.4.2. Turismo	Genera propuestas para promover el turismo, tomando en cuenta las potencialidades del cantón.
3.4.2.1. Cementerio	Encargado del arrendamiento o compra de nichos, túmulos mausoleos y exhumaciones.
3.4.3. Cultural y deportivo	Trabaja para el fomento de la identidad cultural, educativa y deportiva
3.4.3.1. Deporte	Impulsar actividades deportivas y de recreación en el cantón, sus parroquias y comunidades.
3.4.3.2. Cultura	Fortalecer y cultivar las manifestaciones culturales, e identitarias
3.4.3.2.1. Banda Municipal	Desarrollan actividades culturales mediante la presentación de la Banda Municipal en diferentes escenarios.
3.4.3.2.2. Educación	
3.4.3.2.2.1. Unidad Educativa de Formación Artesanal Primero de Mayo	Promueve la formación integral en el campo artesanal y micro empresarial
3.4.3.2.2.2. Unidad Educativa “13 de Diciembre”	Promueve la formación de los estudiantes de manera integral

3.4.3.2.2.3. Biblioteca	Coordina los sistemas de la biblioteca para el libre acceso a la colectividad
3.4.3.2.3. Teatro Lemarie	Colabora en la realización de foros y otros eventos sociales
3.4.4. Sistema de Protección Derechos	Garantiza los derechos establecidos en la Constitución, leyes orgánicas
3.5. Dirección de Fiscalización	Asegura el cumplimiento de las obras, sin pasar por alto la calidad, los procesos técnicos de construcción.

Fuente: GADM de Tulcán (2015)

4.1.1.3. Competencias, funciones y atribuciones

Tabla 4: Contraste de las funciones y atribuciones del GAD Municipal establecidas en el COOTAD, con el responsable

Funciones y Atribuciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	Responsable
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sustentable
b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sustentable
c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Planificación, <ul style="list-style-type: none"> ○ Control Urbano y Rural
d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;	<ul style="list-style-type: none"> • Participación Ciudadana
e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldía • Concejo Municipal • Planificación del Desarrollo

seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;	
f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Obras Públicas • Dirección de Desarrollo Sostenible • Dirección de Fiscalización
g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sostenible <ul style="list-style-type: none"> ○ Turismo
h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sostenible <ul style="list-style-type: none"> ○ Inclusión Social
i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sostenible
j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Protección de Derechos
k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Ambiental y Riesgos
l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Ambiental y Riesgos <ul style="list-style-type: none"> ○ Saneamiento y Salud Pública

cementerios;	
m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Ambiental y Riesgos
n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de Obras Civiles • Dirección Ambiental y Riesgos
q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Sostenible <ul style="list-style-type: none"> ○ Cultural y Deportivo
r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Ambiental y Riesgos <ul style="list-style-type: none"> ○ Rastro municipal

Fuente: COOTAD (2015)

4.1.2. Capacidad institucional

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Tulcán

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2012), señala en su artículo 41, sobre la definición de los Planes de Desarrollo:

Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización (p. 17).

El PDOT, de acuerdo a lo que establece la SENPLADES (2015), está dividido en tres importantes capítulos, descritos a continuación:

- **Diagnóstico:** es la primera fase de este instrumento de planificación, constituye una base para la toma de decisiones o formulación de las propuestas, permite conocer la situación actual del territorio misma que se mide, entre otros por sus potencialidades (p. 5).
- **Propuesta:** el determinar una propuesta implica definir una visión y establecer objetivos estratégicos de desarrollo que están enfocados a las problemáticas identificadas en la fase del diagnóstico, realizando la respectiva priorización de problemas y potencialidades (p. 77).
- **Modelo de Gestión:** en esta fase se pretende dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la fase de Propuesta, mediante la definición de indicadores, metas y políticas públicas para materializar la gestión, resolviendo problemas o impulsando potencialidades (p. 103).

Es importante detallar los objetivos estratégicos de desarrollo que se encuentran presentes en la fase de propuesta del PDOT (2015) mismos que serán detallados en la siguiente tabla, conjuntamente con la meta de cada objetivo.

Tabla 5: Objetivos de desarrollo y metas

Objetivos	Metas
1. Promover la sostenibilidad ambiental	· Alcanzar hasta el 2019 el 36 % de aguas residuales que tienen algún proceso de depuración y/o tratamiento.
2. Precautelar la seguridad ciudadana que habita el cantón ante amenazas naturales y antrópicas	· Al 2019 cinco campañas implementadas de prevención de riesgos ante amenazas naturales.
3. Promover la igualdad y el desarrollo socio cultural de la población y, el apoyo a los grupos de atención prioritaria.	· Al 2019, 8840 niños usuarios de transporte escolar rural, 7600 beneficiarios de talleres, capacitaciones, escuelas.
4. Incentivar el desarrollo económico	· Alcanzar el 0,89 de densidad de

del cantón con énfasis en el comercio e impulso al turismo.	infraestructura a la comercialización al año 2019.
5. Promover la articulación interinstitucional hacia el desarrollo y la participación de la ciudadanía en la cogestión del territorio	· Alcanzar al 2019 un nivel excelente de aceptación por parte de la ciudadanía respecto a los servicios y productos que entrega el Municipio.
6. Garantizar la prestación de servicios básicos, saneamiento ambiental, infraestructura urbana básica y el acceso a vivienda planificada	· Al 2019, 100 litros/día de agua por habitante, 96.40 % de predios urbanos con servicio de alcantarillado, 95.5 % de familias atendidas con servicio de recolección de residuos sólidos en el área urbana.
7. Impulsar el adecuado uso y ocupación del suelo cantonal	· Al 2019, alcanzar 8 m2 de áreas verdes por habitante, 100 % de predios urbanos y rurales catastrados.
8. Garantizar la adecuada prestación del servicio de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	· Alcanzar un nivel de excelencia en la modernización del sistema de operación de transporte y terminales al 2019.
9. Mejorar la infraestructura vial urbana, que garantice una adecuada movilidad, conectividad, tránsito y seguridad vial.	· Alcanzar el 52 % de vías en buen estado al 2019.

Fuente: GADM de Tulcán (2015)

El modelo de gestión presente en el PDOT, señala los programas y proyectos acorde a cada componente, la tabla a continuación indica un listado de los mismos:

Tabla 6: Programas y proyectos

Componente Biofísico Ambiental	
Programa	Proyecto
Áreas de conservación	Fortalecimiento del Co-manejo del Bosque y Vegetación Golondrinas
	Repotenciación y mantenimiento de las plantas de aprovechamiento de residuos sólidos Maldonado y El Carmelo
Saneamiento ambiental y Salud Pública (Calidad Ambiental)	Diseño e implementación del nuevo modelo de gestión integral de residuos sólidos
	Mejoramiento de la calidad Ambiental en el Cantón Tulcán
	Manejo integral de saneamiento, Higiene y Salud Pública del Cantón
	Monitoreo de la calidad del Aire del Cantón Tulcán

Componente Socio Cultural

Mejoramiento de la educación integral de la población cantonal	Fortalecimiento integral de educación cantonal (Transporte escolar estudiantil rural)
	Fortalecimiento a las unidades educativas municipales, fiscal y fiscomisionales del Cantón Tulcán
	Apoyo, incentivos y becas a los estudiantes más destacados
Fortalecimiento de la gestión y ejercicio de derechos de los grupos de atención prioritaria	Prevención, atención y proyección integral y grupos de atención prioritaria
	La cultura, nuestra vida e identidad
	Valoración y promoción de todos los tipos de patrimonio
	Fortalecimiento del sistema Protección de Derechos
Desarrollo humano con énfasis en grupos vulnerables del Cantón	Diseño y aplicación de eventos y acciones específicas de atención a grupos sociales y de fortalecimiento del tejido social cantonal
	Fortalecimiento de la actividad física, deportiva y recreativa
	Caravanas culturales
	Festival Pies por Sudamérica y pregón de la confraternidad
	Capacitación micro empresarial
	Operación de la Casa Hogar

Componente Económico Productivo

Apoyo al fortalecimiento de la matriz productiva	Fortalecimiento de la producción agrícola y ganadera
	Creación de Cadenas Agro-Productivas: uvilla, mora y hortalizas
	Incorporación de valor agregado a la producción agrícola del cantón
	Mantenimiento operativo del centro de faenamiento de Tulcán
	Diseño de corredores eco turísticos
	Diseño y construcción de centro de capacitación artesanal cantonal
	Estudios del diseño y construcción de ZEDE
	Diseño del Plan de Desarrollo Turístico Cantonal
	Certificación de calidad de la oferta turística y gastronómica

Fortalecimiento de la gestión turística cantonal	Manejo y reestructuración del cementerio J. M. A. F Proyecto de Turismo Comunitario en Chical y Maldonado	
Componente Político Institucional		
Reestructuración institucional	Evaluación institucional y formulación de los instrumentos orgánicos estructural y funcional, de acuerdo a sus competencias	
	Diseño de software para monitoreo, seguimiento y evaluación de desempeño y gestión institucional	
	Reingeniería de procesos administrativos y estandarización de servicios municipales	
	Asignación de recursos económicos para jubilaciones y renuncias	
Marco regulatorio	Fortalecimiento académico especializado del talento humano en cooperación con instituciones superiores y del estado	
	Fortalecimiento de la red de voz y datos del GAD	
	Fortalecimiento de la imagen corporativa	
	Proyecto de implementación de radio pública municipal	
Fortalecimiento de la participación ciudadana	Inventario de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones	
	Reforma y/o creación de ordenanzas	
	Fortalecimiento de instancias y mecanismos de participación C.	
	Estructuración del marco jurídico interno para la implementación de mecanismos de participación que conlleve a la conformación u organización sociales	
Infraestructura urbana básica	Estructuración de organizaciones sociales, barriales y comunales	
	Complementación y actualización del Mapa de actores del cantón	
	Componente Asentamientos Humanos	
	Estudio del plan maestro de agua potable y alcantarillado de Tulcán	
Infraestructura urbana básica	Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable de Tulcán	
	Mejoramiento, ampliación y saneamiento del sistema de alcantarillado de la ciudad de Tulcán	
	Ejecución del plan maestro de agua potable y alcantarillado	
	Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable de las parroquias rurales de Tulcán	
	Mejoramiento, ampliación y saneamiento del sistema de alcantarillado de las	

	parroquias rurales del cantón
	Diseño, organización, construcción y mejoramiento de parques y áreas verdes del cantón
	Diseño del centro de comercialización de Tulcán
	Diseño y construcción de vivienda de interés social en zonas seguras
	Ampliación y complementación de las unidades educativas existentes
	Construcción del sistema cantonal de mercados y mejoramiento de los existentes
	Diseño y construcción del sistema cantonal de centros de apoyo para grupos de atención prioritaria y mejoramiento de los existentes
	Diseño, construcción y mejoramiento de centros de capacitación
	Diseño y construcción feria de comercialización de ganado mayor, menor y papas
	Diseño y construcción del terminal terrestre de Tulcán
	Diseño, construcción y/o mejoramiento del sistema urbano de paradas de buses
Generación de nuevas centralidades	Diseño, construcción o mejoramiento de complejos recreacionales y deportivos en Tulcán
	Diseño, construcción, mantenimiento de bulevares
	Restauración de patrimonio arquitectónico construido
	Rehabilitación arquitectónica cementerio A. F. y áreas circundantes
	Definición y Diseño de la zona logística de la ciudad
	Rediseño y ampliación del edificio municipal
	Rehabilitación y recuperación urbana de varios sectores del cantón
	Mantenimiento y conservación de parques y áreas verdes de Tulcán
Áreas verdes	Implementación de nuevas áreas verdes y parques y repotenciación de las existentes
	Delimitación integral de jurisdicciones parroquiales del cantón y problemas comunes existentes
	Actualización del catastro urbano multifinanciarario
Planificación y ordenamiento territorial	Catastro rural integral multifinanciarario
	Plan de ordenamiento urbano y rural del cantón, planes parciales de ordenamiento urbano, código de arquitectura y legislación de apoyo
	Elaboración de cartografía urbana

	Estudios de nomenclatura urbana a nivel cantonal
	Componente de Movilidad, Energía y Conectividad
	Plan maestro de transporte Pre inversión
Tránsito, transporte y seguridad vial	Proyecto de Señalización horizontal y vertical
	Proyecto de educación vial
	Proyecto de contratación estación de semaforización y mantenimiento
	Estudio de la nueva malla vial del cantón y sus parroquias
	Mejoramiento, mantenimiento y ampliación de la red vial urbana
Vías urbanas del cantón	Construcción Avenida Julio Robles
	Adquisición de maquinaria y equipo de asfaltado
	Planificación de redes viales urbanas nuevas
	Asfaltado de calles de Tulcán y Julio Andrade

Fuente: GADM de Tulcán (2015)

En la tabla 6 se puede observar los programas y proyectos que fueron planificados para realizarse en su mayoría, hasta el 2019; del listado anterior, la tabla a continuación, señala los proyectos que están relacionados con la problemática de la zona fronteriza.

Tabla 7: Programas y proyectos para atender la problemática de la zona fronteriza

Programa	Proyecto	Prioridad
Apoyo al fortalecimiento de la matriz productiva	Fortalecimiento de la producción agrícola y ganadera	3
	Creación de las nuevas Cadenas Agro-Productivas: uvilla, mora y hortalizas	4
Generación de nuevas centralidades	Diseño y construcción feria de comercialización de ganado mayor, menor y papas	1
	Construcción del sistema cantonal de mercados y mejoramiento de los existentes	1
Desarrollo humano con énfasis en grupos	Capacitación micro empresarial	1

Fuente: GADM de Tulcán (2015)

4.1.2.1. Rendición de cuentas del GAD de Tulcán, período 2014-2017

El GAD de Tulcán, como cumplimiento al Art. 11 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación ciudadana y Control Social (2009), presenta a la ciudadanía, la rendición de cuentas, cumpliendo con la responsabilidad de dar a conocer y explicar sobre el manejo de los bienes públicos y los alcances de gestión. A continuación, se señala los puntos importantes de los documentos de rendición de cuentas, correspondientes a cada año:

a. Rendición de cuentas gestión 2014

1. Sistema Político Institucional: En este apartado se encuentra la estructura del presupuesto de ingresos y gastos, en el que se detalla la estructura del ingreso desglosado el ingreso de financiamiento, transferencias del Estado e ingresos propios, haciendo un total de 17'861.785,53 dólares, frente a la estructura de gastos, desglosado los gastos de capital, gastos de financiamiento, gasto corriente y gasto de inversión con un total de 17'826.082,85. También se señala los gastos que se realizan en los procesos de contratación de obras, bienes y servicios con un total de 8'329.676,45 dólares.
2. Sistema económico productivo: Aquí se detalla las inversiones que se ha realizado en cuanto a temas de infraestructura para la comercialización en los mercados.
3. Sistema Socio cultural: Así mismo se encuentra detalladas las inversiones realizadas en actividades culturales, actividades lúdicas y para promocionar y difundir los espacios turísticos.
4. Sistema de movilidad, energía y productividad: En esta sección se detalla las inversiones realizadas en agua potable y alcantarillado, readoquinados y una de las principales obras durante la gestión, que es la Avenida Julio Robles, para la cual se realizó la inversión de 6'700.000 dólares.

Es importante señalar los proyectos que fueron ejecutados en el año 2014, para ello se enlistan en una tabla a continuación:

Tabla 8: Proyectos 2014

Proyectos de acuerdo al presupuesto participativo
Actividades recreacionales
Enlace vial Julio Robles
Construcción sistema de tratamiento agua potable
Varias obras urbanas
Varias obras rurales
Mantenimiento obras de infraestructura educativa
Mantenimiento y reparaciones
Procesos de participación ciudadana
Adoquinados varias calles de Tulcán
Programas culturales
Promoción turística
Deporte
Educación
Promoción de proceso de desarrollo económico local
Varias obras rurales
Mantenimiento obras de infraestructura educativa

Fuente: CPCCS (2014)

b. Rendición de cuentas, gestión 2015

1. Sistema Político Institucional: en este apartado se señalan las doce políticas que se fija el GAD para cumplir con las necesidades de la ciudadanía. Dentro de lo que es el presupuesto, se encuentra la Estructura del presupuesto de ingresos y gastos, en los ingresos se registra 23'218.128 dólares, frente al gasto que registra 23'218.138.

2. Sistema Político Cultural: para dar cumplimiento con lo que se requiere para este sistema, se realizan inversiones de más de un millón de dólares, distribuidos en lo que es el Transporte escolar. Así mismo se menciona los procesos de contratación de bienes y servicios superando los diez millones de dólares.
3. Sistema de Asentamientos Humanos: dentro de los principales puntos de gestión en este sistema, se detallan las inversiones realizadas en construcción y mejoramiento de centros de capacitaciones. Por otro lado, se ejecuta un paquete de adoquinados invirtiendo más de tres millones de dólares, para ello sirvió mucho la adquisición que se realizó de vehículos y maquinaria, en lo que se detalla: camiones, tractores, rodillos, camionetas, etcétera.

La tabla a continuación muestra los proyectos ejecutados en el año 2015:

Tabla 9: Proyectos 2015

Proyectos de acuerdo al presupuesto
Sistema de agua potable Frontera Norte
Adoquinado de Vías
Centros de capacitación
Adquisición de maquinaria
Mejoramiento y re adoquinado vial
Barrido de la ciudad de Tulcán
Adquisición de materiales para la construcción de dos estaciones semaforizadas
Transporte estudiantil gratuito 2015
Adecuación de infraestructura del cantón
Construcción de la av. Julio Robles Castillo
Proyecto de desarrollo micro empresarial
Adquisición de pintura de alto tráfico, thinner y microesferas para realizar la

señalización horizontal de las parroquias urbanas Tulcán y Gonzales Suárez del Cantón Tulcán

Corte de césped, podas técnicas de formación de hierbe de coronas de plantas, limpieza de bordillos y desalojo de material vegetal

Rescate de tradiciones, costumbres de Tulcán

Evento cultural, pregón de la confraternidad y pies por Sud-América 2015

Campaña de prevención del cáncer de mama, tócate por la vida

Re adoquinado pasajes

Fuente: GADM de Tulcán. (2015)

c. Rendición de cuentas, gestión 2016

1. Sistema Político Institucional: dentro de la base legal se encuentran las 17 políticas institucionales, además hace referencia a las 14 competencias constitucionales de los gobiernos municipales. Como parte de este sistema, una parte importante es la participación importante, aquí se señalan los mecanismos de participación que se ha realizado en todo el año. En lo que es la Estructura del presupuesto de ingresos y gastos, se puede observar que hubo un gasto devengado para pago en el 2017 de más de medio millón de dólares. Se presenta una lista de los convenios realizados en este periodo, en el cual se señala el Convenio Interinstitucional con el Patronato Municipal y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), con el objetivo de realizar el proyecto “casas seguras, establecidas y fortalecidas, promoviendo la atención y la reducción de riesgo de violencia sexual basada en género, y mejorando la calidad de respuesta en la casa de acogida de Tulcán”
2. Gestión ambiental: En este punto, se menciona la adquisición de nuevos recolectores de basura mismos que contribuyen a dar un mejor manejo de los residuos, también se hace mención de los cuidados que se le da a los parques de diferentes parroquias y mantenimiento de vías.
3. Gestión socio cultural: se realizó inversiones en actividades que fomentan la identidad y rescate cultural, fortalecimiento turístico. Se participó también con un

programa de ayuda a las familias afectadas por el terremoto del 16 de abril en Manabí y Esmeraldas.

4. Asentamientos humanos: se da prioridad al adoquinado de las calles, invirtiendo alrededor de cuatro millones de dólares en sesenta calles, a su vez se invierte en maquinaria y vehículos municipales. Así mismo se realiza la construcción de centros de capacitaciones.

d. Rendición de cuentas, gestión 2017

1. Sistema de asentamientos humanos: de acuerdo a la matriz de levantamiento de consulta ciudadana, que representa a la fase 1, se detallan los problemas desde el punto de vista del pueblo y con ello se relacionan las competencias de Municipio y se ejecutan los proyectos, para que la ciudadanía pueda sentirse escuchada. De la ciudadanía nacen las necesidades, y la mayoría apuntan al tema del agua potable y alcantarillado en las zonas donde carecen del servicio.
2. Sistema Político Institucional: de acuerdo a la matriz de levantamiento de consulta ciudadana, en este sistema se da prioridad al abordaje de los temas de catastros y predios. Así mismo se toma un tema importante que es la protección de derechos de niños, adolescentes, grupos de atención prioritaria en estado de vulnerabilidad, promoviendo la igualdad y desarrollo socio cultural de la población. De igual manera se observa la estructura del presupuesto de ingresos y gastos, teniendo como ingresos 18'415.617,10, mientras que el gasto ejecutado es de 19'275.349,36.
3. Sistema socio cultural: aquí se dio prioridad a la comunidad educativa infantil mediante el servicio de transporte escolar, del mismo modo, ayudando a la población vulnerable del sector rural. Otro punto importante en este sistema, es la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural, a través de eventos, caravanas culturales y acciones específicas de atención a grupos sociales fortaleciendo el tejido social. También se evidenció un fuerte impulso de la actividad física, deportiva y recreativa a nivel cantonal.
4. Sistema de movilidad, energía y conectividad: en este punto se hace énfasis a la señalización, semaforización, ampliación de vías, adoquinados y mantenimiento de

red vial, mejorando la infraestructura vial urbana, que garantice una adecuada movilidad, conectividad, tránsito y seguridad vial.

5. Sistema económico productivo: otra inconformidad por parte de la ciudadanía, es la carencia del equipamiento adecuado para el desarrollo de actividades comerciales, en vista de ello se realizaron inversiones para realizar el mejoramiento de mercados.
6. Sistema biofísico o ambiental: el tema del manejo de los desechos sólidos es muy delicado, debido a que, ante alguna irregularidad, puede causar riesgos en la salud de los habitantes de la zona, de acuerdo a la matriz, hubo un adecuado manejo integral de saneamiento, higiene y salud pública del cantón Tulcán.

Es importante señalar que la problemática en la zona fronteriza es muy amplia, por ello se procede detallando puntualmente los puntos estudiados en esta investigación, de acuerdo al proyecto “Desarrollo fronterizo Ecuador – Colombia” (2017).

Tabla 10: Definición de las problemáticas

Informalidad laboral – empleo	Son actividades que se desarrollan en la zona fronteriza, por causa de la carencia de preparación académica y la pobreza.
Contrabando	La economía en la zona fronteriza es favorable en periodos de tiempo, para un país, mientras que para el otro se presentan desventajas, esto hace que se produzcan actividades como el contrabando.
Migratoria	La llegada de ciudadanos extranjeros afectan a la economía de la zona fronteriza del país.

4.1.3. Entrevista

Esta investigación ha requerido que la entrevista señalada en el capítulo anterior, sea dirigida y aplicada a funcionarios del GAD Municipal de Tulcán, para conocer el accionar de la institución, enfocado a la problemática de frontera. La transcripción de las entrevistas se encuentra en los anexos.

Proyectos realizados en el periodo 2014-2017 para atender la problemática de la zona fronteriza.

Es evidente que los proyectos realizados por el GAD Municipal de Tulcán, dirigen su atención a otros temas que consideran importantes, tales como, vialidad, manejo de rellenos sanitarios, agua potable, control de mercados.

Proyectos actuales para atender la problemática de la zona fronteriza.

Los entrevistados señalan que, esta problemática le compete no solo al GAD Municipal, sino también al resto de instituciones (GAD Provincial, juntas parroquiales, Gobernación, sector privado, iglesia católica, universidades), pero que existe una completa descoordinación entre estas instituciones, sin embargo, un poco se está atendiendo la problemática referente a migración, en el cual participaron departamentos como es la Comisaría municipal, la Comandancia de bomberos, el Concejo cantonal y el Amparo Social.

Departamentos encargados para atender la problemática.

Se señaló que los departamentos que han realizado alguna acción han sido: la Comisaría Municipal, el Concejo cantonal de la niñez, Comandancia de bomberos.

Incremento o reducción de la problemática a partir del 2014

Los profesionales entrevistados, señalan que en lo referente a la problemática de desempleo es notorio un incremento ya que ellos opinan que es el sector público (refiriéndose al Gobierno Central), el que genera más fuentes de empleo adecuado. Pero que se presenta un inconveniente fuerte debido a la falta de coordinación entre el Gobierno Central y el GAD Municipal de Tulcán.

Importancia a la problemática

De acuerdo a lo conversado con los profesionales, no se le ha dado la importancia necesaria como para poder reducir estos problemas a futuro.

Temas de interés de la institución

Para el GAD, es importante cumplir con las competencias establecidas por el COOTAD y la Constitución, como es el agua potable y alcantarillado, mantenimiento de vías, parques, mercados.

Tabla 11: Contraste de resultados con el documento de verificación

Estructura Organizacional				
Entrevista			Estatuto Orgánico de Gestión por procesos	Resultado
Pregunta	Entrevistado	Respuesta		
¿Cuáles son los departamentos que han realizado alguna acción para la solución de la problemática de frontera?	Alex Vásquez Dirección financiera Jefe de presupuesto	Dirección Ambiental y Riesgos Dirección de obras públicas	De acuerdo a las competencias establecidas en el Estatuto, los departamentos señalados no se orientan a la solución del contrabando, migración o comercio.	Los pocos departamentos cuyas competencias le facultan el actuar en pro de la solución del tema comercial, migratorio y contrabando, no evidencian acciones referentes,
	Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica	Dirección de Planeación Estratégica Comisaría Municipal Concejo cantonal de la niñez	De acuerdo a las competencias presentes en el Estatuto, es en el departamento de Planeación estratégica donde nace la estrategia para solucionar algún tipo de problemática que padezca la ciudadanía; y la Comisaría Municipal, puede ayudar en cierta parte a la problemática comercial	
¿Qué departamentos tienen concordancia con la solución de problemática de frontera?	Andy Villa, Director de Desarrollo Sostenible	Dirección de Desarrollo Sostenible Concejo cantonal de derechos Comisaría Municipal	Los tres departamentos señalados, de acuerdo a sus competencias, podrían realizar acciones mediante convenios con otras instituciones competentes para solucionar el tema comercial, migratorio y de contrabando.	No se evidencia dentro de la estructura, algún departamento o área cuyas competencias le faculten el accionar en favor de la solución de la problemática de frontera
	Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica	Dirección de Planeación Estratégica Comisaría Municipal Concejo cantonal de la niñez	Los tres departamentos señalados, de acuerdo a sus competencias, podrían realizar acciones mediante convenios con otras instituciones competentes para solucionar el tema comercial, migratorio y de contrabando.	

Capacidad Institucional

Entrevista		PDOT	Rendición de cuentas	Resultados	
Pregunta	Entrevistado	Respuesta			
En el periodo 2014-2017, cuáles son los proyectos que se han realizado para hacer frente a la problemática de frontera?	Alex Vásquez Dirección financiera Jefe de presupuesto	La reestructuración de los mercados del Cantón Tulcán.	Proyectos del Componente de Asentamientos Humanos: Construcción del sistema cantonal de mercados y mejoramiento de los existentes	Periodo de gestión del 2014, Componente económico productivo. Construcción del sistema cantonal de mercados y mejoramiento de los existentes	Gracias a este proyecto, los comerciantes han podido mejorar las condiciones en cuanto a presentación e higiene de los productos que comercializan.
	Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica	Movilidad humana, caso de migrantes venezolanos. Carpas para migrantes venezolanos, para que realicen su proceso de paso.	No se encuentra coincidencias, debido a que durante la elaboración del PDOT, no se consideraba la llegada de extranjeros.	El municipio en convenio con el ACNUR, realizaron las casas de apoyo, para que los migrantes puedan permanecer en la ciudad por 5 días y continuar su camino.	Esto favoreció tanto a los ciudadanos venezolanos debido a la ayuda recibida, como a la ciudadanía de Tulcán,
	Oswaldo Mayanquer Director Administrativo	El Municipio contribuyó a la construcción de la Casa de aduanas, mismo que sirve para estadía de los aduaneros que hacen controles de contrabando en el Puente Internacional Rumichaca	No se encuentra coincidencias	No se encuentra coincidencias	
Andy Villa Director de Desarrollo Sostenible	Desconoce sobre el tema debido a que no estuvo trabajando en el GAD durante ese periodo	No aplica debido al desconocimiento del funcionario, sobre el tema abordado	No aplica debido al desconocimiento del funcionario, sobre el tema abordado	Esto indica que la administración actual del GAD no ha hecho un análisis histórico sobre las acciones realizadas, presentando un inconveniente al	

momento de la toma de decisiones.

¿Cuánta importancia ha dado el GADM de Tulcán a esta problemática?	Alex Vásquez Dirección financiera Jefe de presupuesto	No la suficiente, sin embargo, las obras que se ejecutan, se espera que generen empleo y dinamicen la economía.	No aplica	No aplica	
	Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica	Luego de la caída del precio del petróleo del 2015, se ha insistido al gobierno central, la reactivación de la canasta transfronteriza, créditos a través de la banca pública, y que el SRI exonere el IR para los comerciantes.	No aplica	No aplica	En la actualidad, la canasta transfronteriza se encuentra vigente, así mismo por parte de BANECUADOR, se implementaron créditos para comerciantes, empresarios, emprendedores, productores del Carchi, con una tasa de interés especial. Sin embargo esto se dio luego del paro del Carchi en Octubre del 2019.
	Oswaldo Mayanquer Director Administrativo	Mucha importancia, se está trabajando con el tema de seguridad, precisamente por el tema de los migrantes venezolanos.	No aplica	No aplica	La gestión actual está dando mayor importancia a la problemática, específicamente al desempleo, el área comercial y migración.
	Patricio Silva Director de Planeación Estratégica	Total importancia, para planificar, es importante tener en cuenta tres factores: espacio geográfico, asentamiento poblacional, actividades que se	No aplica	No aplica	

desarrolla.

Andy Villa Director de Desarrollo Sostenible	Desarrollo	Bastante importancia, se encuentran en capacitación en conjunto con la cooperación internacional, Concejo Noruego, ACNUR, para crear proyectos a futuro, que sean novedosos.	No aplica	No aplica
---	------------	--	-----------	-----------

Entrevista

Resultados

Pregunta	Entrevistado	Respuesta	Resultados
La administración de la ciudad de Tulcán, por encontrarse en frontera es un caso muy particular en comparación a otros GADS, ya que la condición fronteriza le determina varias necesidades y desafíos que el resto no tiene. ¿Qué estrategias implementa el GAD en su gestión para afrontar esta condición?	Alex Vásquez Dirección financiera Jefe de presupuesto	Las competencias representan una limitante. Los policías municipales ayudan con el control de mercados, calles, pero no hay otra instancia que permita generar estrategias de frontera	La institución no ha prestado suficiente importancia a la problemática, pues conforme a las competencias presentes en el Estatuto, y de acuerdo a la estructura organizacional, no hay áreas específicas para atender la problemática, sin embargo, hay departamentos que pueden abordar la problemática de manera indirecta, mediante convenios con entidades competentes.
	Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica	A través de la policía municipal prestan ayuda a la ciudadanía en lo que se requiera a ordenar el espacio público.	No se han elaborado estrategias precisas para atender la problemática de frontera.

<p>¿Cuáles son los proyectos, programas que se estén llevando a cabo actualmente para lograr alguna solución al tema de las problemáticas de frontera?</p>	<p>Andy Villa, Director de Desarrollo Sostenible</p>	<p>Centro de Desarrollo Tecnológico</p>	<p>El GAD de Tulcán tiene interés en las problemáticas y está comenzando a actuar.</p>
	<p>Patricio Silva Director de Planeación Estratégica</p>	<p>Polo fronterizo</p>	
<p>¿A partir del año 2014 hasta la actualidad, estos problemas se han visto incrementados o se ha notado algún grado de reducción?</p>	<p>Andy Villa, Director de Desarrollo Sostenible</p>	<p>Incrementa, con el tema de los ciudadanos venezolanos.</p>	<p>La problemática comercial, migratoria, en especial, el contrabando no van a terminar mientras sigan habiendo fronteras.</p>
	<p>Oswaldo Mayanquer Director Administrativo</p>	<p>Se está extendiendo, en la actualidad por el tema de movilidad humana.</p>	
	<p>Patricio Silva Director de Planeación Estratégica</p>	<p>Conforme incrementa la población, incrementa los problemas, pese a tener una proyección de crecimiento poblacional, actualmente la migración de la gente venezolana rompe con esa proyección.</p>	

4.2. DISCUSIÓN

Para esta investigación, se ha considerado como primer objetivo específico la descripción de la estructura organizacional de gestión del GAD de Tulcán, debido a la importancia que cobra la estructura orgánica dentro de una institución pública, así mismo, este primer objetivo está compuesto por tres indicadores, como son los procesos agregadores de valor, los cuales ayudan a comprender el interés que tienen estos departamentos para atender las necesidades de la ciudadanía que se basan a la problemática de frontera. Otro indicador son las Obras públicas y servicios. Y como tercer indicador están las Competencias, funciones y atribuciones, de esta manera se hace más factible el diagnosticar si la institución está atendiendo la problemática de frontera.

1.1 Procesos Agregadores de valor

1.1.1 De acuerdo al AME (2015), los procesos agregadores de valor son los que generan el portafolio de productos y servicios, mismos que están relacionados directamente con las competencias municipales, misión y objetivos estratégicos de la institución, además cada uno de estos procesos Agregadores de valor se relaciona con cada una de las 14 competencias que están presentes en la Constitución.

1.1.2 De acuerdo al Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del GADM de Tulcán, los Procesos Agregadores de Valor (Sustantivos), supervisan los productos y servicios que la institución genera, destinados a la ciudadanía, definiendo en este proceso la razón de ser de la entidad. El organigrama del GADM de Tulcán, muestra los departamentos de cada nivel organizativo, sin embargo, su simplicidad no indica el desglose de los subprocesos haciendo difícil obtener una apreciación del cómo está organizada la institución. En el estatuto por procesos del GADM se ha podido obtener información un poco más detallada de todos los departamentos que conforman la institución, con esa información se ha logrado elaborar la tabla 2, misma que cuenta con una lista de los departamentos que componen el GADM de Tulcán.

1.1.3. El AME establece que los procesos Agregadores de valor deben estar relacionados directamente con las competencias que establece el marco legal, en vista de ello se ha elaborado la tabla 4, misma que señala el contraste de las funciones y atribuciones del GADM presentes en el COOTAD, con la unidad responsable, sin embargo es posible identificar, que de acuerdo a las funciones que se realiza en cada departamento, existen unidades que no se apegan a estas líneas de gestión y otras unidades que se relacionan con más de una competencia. Por otro lado, no se presenta ni en el marco legal ni en la estructura del

Municipio de Tulcán alguna competencia dirigida o unidad encargada para la gestión de la zona fronteriza.

1.1.4. En lo que concierne a la estructura organizacional, y particularmente en los procesos Agregadores de valor, se observa en la tabla 2 que el GADM de Tulcán no cuenta con unidades o departamentos enfocados en atender de manera directa o indirecta áreas como son: migratorias, informalidad laboral, cambiaria, mismas que forman parte de toda esta problemática de frontera, esto hace que la insuficiente atención por parte del GADM de Tulcán a esta problemática sea notoria a simple vista desde el organigrama institucional.

1.2 Obras públicas y servicios

1.2.1 Los servicios públicos de acuerdo al Dr. Jaramillo (2005), “es toda actividad que ejerce directa e indirectamente la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujeto a un régimen jurídico especial y al control de autoridad competente”. En el caso de frontera, estas necesidades se presentan de manera diferente a las del resto del país, haciendo que sea fundamental el requerimiento de otro tipo de servicios públicos. Tomando como base el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (2014), existen cinco ejes estructurales como líneas de acción para los gobiernos de los dos países, estos son: 1. Equidad, cohesión social y cultural; 2. Seguridad integral y movilidad humana (migración); 3. Complementariedad productiva y comercial; 4. Conectividad e infraestructura; y, 5. Sustentabilidad ambiental; Todos estos puntos, ayudarían en gran parte al mejoramiento de las condiciones de la zona fronteriza del país.

1.2.2. Para poder identificar las obras y servicios públicos que brinda el GADM de Tulcán, se elabora la tabla 3 en la cual se señala los servicios que promete cada departamento del GADM. Desde los procesos habilitantes, se puede identificar que las actividades que realizan se enfocan en el funcionamiento interno de la institución, contribuyendo al resto de niveles de organización. En cuanto a los procesos Agregadores de valor, se enfoca principalmente al área cultural, vial, lo referente a mercados y parques y lo que es el suministro de agua potable y alcantarillado; el área económica y financiera se enfoca al cumplimiento de las obras públicas, sin embargo, es posible evidenciar que ningún servicio público está direccionado con el ámbito de frontera.

1.2.3. Las necesidades colectivas, en un territorio de frontera tienen características diferentes a las necesidades que se presentan en el interior del país, puesto que en la frontera se presentan condiciones que, en su mayoría, afecta al desarrollo económico y social. Varios autores señalan que los gobiernos locales son los que deberían ejercer un papel protagónico en la solución de estas problemáticas de fronteras, por el hecho de encontrarse en el territorio y

poder palpar la situación real, sin embargo, el GADM de Tulcán, dentro de los servicios que ofrece, no se ha encontrado evidencias de que se esté trabajando para atender estos problemas que llevan décadas sin solución.

1.2.4. Haciendo énfasis a lo que se refiere la problemática de frontera, como consta en la tabla 3, se observa que las actividades realizadas por parte de la dirección de desarrollo sostenible, y el departamento de inclusión social fomentan mediante políticas, que se genere organizaciones mediante proyectos, fomentando el desarrollo e inclusión social, sin embargo, las acciones realizadas no están enfocados directamente en lo que se refiere a resolver, en este caso, la problemáticas de asociatividad y comercio, si no, más bien se realizan inversiones que se basan en la adecuación de infraestructura de los mercados, esto contribuye a impulsar el área comercial local, pero estos proyectos no contribuyen en lo que es más importante, la asociatividad, mediante el apoyo al emprendimiento y fortalecer en el ámbito de la competitividad frente al área comercial de Ipiales ya que por estar en frontera, los tulcanesños, y demás ecuatorianos que visitan la ciudad de Tulcán, optan por realizar compras en la hermana república de Colombia.

1.3 Competencias, funciones y atribuciones

1.3.1. La competencia es un elemento que determina el ámbito de acción de los organismos públicos, en razón del cual se encuentran limitados para actuar. Limitados en el sentido del espacio en que se ejercen las funciones, de esta manera, el Municipio tiene delimitada su actuación dentro de los límites territoriales del Cantón. La competencia municipal se especifica como todo actuar relativo a la satisfacción de la comunidad local y además asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural del cantón.

1.3.2. Dentro de los resultados obtenidos en cuanto a las competencias, funciones y atribuciones, se ha elaborado la tabla 4, en lo que respecta a la contrastación de las funciones y atribuciones del GAD Municipal establecidas por el COOTAD con el departamento o área que las ejecuta, se puede mencionar de manera general que, es posible identificar algunas funciones y atribuciones que no se llevan a cabo de manera precisa

1.3.3.

1.3.4. De acuerdo al análisis realizado en cuanto al marco legal, específicamente la Constitución y el COOTAD, existe una limitación en cuanto a las competencias, funciones y atribuciones, impidiendo que el GADM pueda realizar acciones o pueda atender de manera directa la problemática que se presenta en la zona fronteriza, debido a que estas herramientas legales consideran, en el caso de los GAD Municipales, de manera general, sin tener en cuenta la situación geográfica de cada cantón

El segundo objetivo tiene que ver con la identificación de las capacidades de acción institucional que el marco legal vigente le otorga al GAD en temas de problemática de frontera, de esta manera se puede señalar el alcance del municipio en cuanto a la realización de proyectos y programas que han estado relacionados con la problemática de frontera, cabe señalar que ese objetivo tiene como indicador las Acciones vinculadas a la problemática de frontera realizadas desde unidades administrativas del GAD, haciendo más fácil el poder identificar los departamentos que trabajan para resolver estas problemáticas.

2.1 Acciones vinculadas a la problemática de frontera realizadas desde unidades administrativas del GADM

2.1.1. La capacidad institucional viene a ser una característica del sector público, Meene y Brown señalan que (como se cita en Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios de México, 2007) “es la habilidad de las instituciones en su conjunto, desde los individuos a través de las organizaciones, la legislación y los instrumentos de política utilizados para llevar desarrollar una tarea” (p. 17).

Por otro lado Rosas (2008) menciona que la capacidad institucional “es el proceso a través del cual individuos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y sostenible”,

2.1.2. El PDOT ha constituido una importante herramienta para el desarrollo de la investigación, ya que en él se incluye lo que el GADM de Tulcán debería hacer y hará durante toda la gestión de gobierno. En el análisis del PDOT, se ha podido rescatar los objetivos y metas propuestas, en su mayoría como año de referencia al 2019. Por otro lado, el Modelo de gestión muestra los proyectos y programas diseñados para cada componente del PDOT, de los cuales dos proyectos pertenecientes a tres programas se ajustan a la solución de la problemática de frontera, estos proyectos son: 1. Construcción del sistema cantonal de mercados y mejoramiento de los existentes; 2. Capacitación micro empresarial. Cada uno de estos proyectos atiende cierta parte de la problemática de frontera, en el caso del primero, segundo y tercer proyecto, están vinculados con el aspecto empresarial, en el que se busca la iniciativa por parte de productores y comerciantes para lograr un desarrollo productivo en la zona fronteriza. El cuarto proyecto se vincula al aspecto económico, mismo que busca el mejoramiento en los sectores económicos para mejorar la calidad de vida. El quinto proyecto

se vincula con el ámbito de asociatividad, en el cual se busca que las personas se asocien para realizar alguna actividad productiva o comercial y de esta manera logren obtener un sustento económico.

El tercer objetivo tiene que ver con la bibliografía referente a la problemática de la zona de frontera

3.1.2. La rendición de cuentas ha sido una herramienta fundamental para determinar la gestión del municipio en lo referente a la problemática de frontera, de lo cual se puede rescatar son las inversiones realizadas en la reestructuración de los mercados, personalmente puedo decir que las condiciones actuales de estos lugares comerciales son muy buenas y confiables para la adquisición de productos para el consumo y los precios son los adecuados, sin embargo, no se puede hablar de competitividad, si las autoridades no trabajan en ello, no se puede obtener un desarrollo social y económico.

Una acción favorable para la solución de la problemática de migración, como es el Convenio Internacional con el Patronato Municipal y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), que brindó ayuda a los migrantes venezolanos, mediante la prestación de carpas para que puedan realizar su proceso de paso y así contribuir también con el orden en la ciudad. Además es favorable para la ciudadanía de Tulcán este proyecto, ya que en él se realiza un sondeo para determinar el tipo de personas que ingresan al país, evitando que puedan suceder situaciones como robos, asesinatos, como se ha dado en otras partes del país.

3.2.4. En el año 2015, Ecuador experimentó una de las crisis más grandes en el ámbito comercial y económico, ante ello, el Gobierno Central ha demostrado indiferencia, no obstante, en la rendición de cuentas de la gestión del 2015, el Ing. Julio Robles, alcalde de Tulcán en el periodo señalado, menciona que como tulcanes debemos tener fe, esperanza en que el Gobierno Central determine una política nacional para generar entidades que dinamicen la economía local (...) que reactiven la situación fronteriza; todo ello da a entender que como autoridad, es consiente de que al encontrarnos en frontera, se presentan necesidades y desafíos diferentes a otros municipios y así mismo las acciones que corresponde realizar deberían contribuir a la solución o la generación de alternativas para solventar estas problemáticas. El 16 de abril del 2016, sucedió una catástrofe natural que afectó a la región del Litoral y conmovió a todo el país, por ello, el municipio, en el sentido solidario, decidió unirse a la ayuda nacional, mediante una campaña social, se hizo llegar a Manabí y Esmeraldas, mediante vehículos municipales y sus técnicos, productos que puedan ayudar a las familias afectadas. Con todo esto quiero rescatar algo muy importante, ante alguna situación grave, citando como ejemplo una catástrofe natural, las autoridades activan su

gestión para participar de alguna forma en la solución del problema, sea por solidaridad o por imagen de la institución lo hacen, el dilema es por qué no proponen alternativas para dinamizar la economía, el comercio, la productividad local, que aqueja a la ciudadanía de Tulcán. Por otro lado, los cinco proyectos diseñados favorablemente a la solución de la problemática, señalados para ejecutarse en el PDOT, no se encuentran presentes en la rendición de cuentas, a excepción de uno de ellos, que se refieren al mejoramiento de mercados.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

- De todo lo mencionado, se desprende que la gestión de la institucionalidad pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, no atiende de manera eficiente las necesidades que se presentan al encontrarse en una zona de frontera, dando prioridad a los aspectos tangibles, de la ciudad que tienen que ver con infraestructura y adoquinados, haciendo caso omiso, tal como lo ha venido haciendo el Gobierno Central la Gobernación, el Gobierno Provincial, en lo que tiene que ver con las problemáticas expuestas en el desarrollo de esta investigación.
- Los procesos que se llevan en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, de acuerdo a la estructura organizacional, no se los lleva a cabo de la mejor manera, puesto a que hay un clonaje de actividades en diferentes departamentos, de la misma manera sucede con el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas por el COOTAD, ya que no se las ejecuta de manera correcta y precisa.
- Si bien es cierto que el municipio cumple únicamente con las competencias que establece el COOTAD, también tiene la capacidad institucional de realizar convenios con las instituciones competentes, por lo cual solo hay un proyecto ejecutado en ese ámbito, demostrando que no hay un interés por parte del municipio en el abordaje de la problemática de frontera.

5.2. RECOMENDACIONES

- En el periodo de gestión 2014 – 2017 del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, la atención ha sido la mínima en lo referente a la problemática de frontera, debido al factor económico, por lo que se recomienda realizar una petición al Gobierno central para que asigne presupuesto dirigido a atender las problemáticas de frontera, haciendo que el municipio pueda cubrir estas necesidades.
- En lo referente a la estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, es importante que se dé mayor énfasis en la implementación del sistema de procesos en la institución, esto ayuda a que los departamentos estén mayormente acordes a los objetivos del Municipio.

- Es evidente que el Gobierno central y otras instituciones no han mostrado interés en la solución de los problemas de frontera, pese a la crisis económica que afectó en gran magnitud a la zona, pero pese a ello, como municipio debe indicar ese interés y demostrar que la ciudadanía tucaneña tiene un respaldo y alguien que puede dar atención a las necesidades que se generan día a día, y no solo ignorar.
- Pese a que la LOTAIP exige a las instituciones públicas el presentar la información en sus respectivas páginas web, el Municipio de Tulcán no se apega a este aspecto, por lo que se recomienda que se pueda tener libre acceso a la información pública de la institución, con direcciones web que conduzcan a portales reales y vigentes.
- Se recomienda que el Municipio de Tulcán, dentro de su autonomía, pueda generar e implementar estrategias en su gestión, para hacer frente a las problemáticas de frontera, esto evidenciaría, en primera instancia, una absoluta atención, a la realidad social de la ciudad de Tulcán y por otro lado, demostraría el conocimiento por parte de las autoridades de que existen estas problemáticas que por muchos años se han ignorado por parte de diferentes instituciones.
- Se debe llevar a cabo convenios de carácter nacional, binacional, con entidades competentes a los temas fronterizos, pues de esta manera, el municipio de Tulcán, conocedor de la situación, pueda generar propuestas de desarrollo local, demostrando la autonomía de la institución y sin estar a la espera de una respuesta por parte del Gobierno Central o en lo que cabe, de la fluctuación de la moneda.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2019). Gestión por procesos. Recuperado el 18 de febrero del 2018 de https://www.mopc.gov.py/mopcweb/application/files/7915/4030/2772/GUIA_PRACTICA_GESTION_POR_PROCESOS.pdf
- Asamblea Nacional. (2015, 11 de junio). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización. Recuperado el 23 de octubre del 2017 de <http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/02/C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-deOrganizaci%C3%B3n-Territorial-Autonom%C3%ADa-y-Descentralizaci%C3%B3nCOOTAD.pdf> Cruz, W. (2016). La estructura organizacional y el análisis de la capacidad institucional.
- Canales, Cerón, M. (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago, LOM Ediciones.
- Carrera, A. 2012. Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México. Primera edición. Recuperado el 25 de mayo del 2019 de <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/capacidad%20institucional.pdf>
- Chiavenato, I. (1998). Introducción a la Teoría General de la Administración. Recuperado el 2 de octubre del 2017 de <https://esmirnasite.files.wordpress.com/2017/07/i-admon-chiavenato.pdf>
- Chiavenato, I. (2007). Introducción a la Teoría General de la Administración. Séptima edición. Recuperado el 3 de octubre del 2017 de <https://esmirnasite.files.wordpress.com/2017/07/i-admon-chiavenato.pdf>
- Conexión ESAN. (2012). La estructura organizacional funcional. Recuperado el 27 de noviembre del 2017 de <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2017/03/la-estructura-organizacional-funcional/>
- Dulzaides, María; Molina, Ana. (2004). Análisis documental de información: dos componentes de un mismo proceso. ACIMED, ciudad de la Habana. Revista Scielo. Recuperado el 6 de diciembre del 2017 de <http://eprints.rclis.org/5013/1/analisis.pdf>
- Frances, A. (2001). *Estrategias para la Empresa en la América Latina*. Ediciones IESA Caracas.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán. (2015). Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del GAD de Tulcán. Recuperado el 1 de noviembre del 2017 de <https://gadtulcan.gob.ec/document98752015/estatut%procesos0174.pdf>
- Jaramillo, H. (2005). El servicio público. Recuperado el 22 de junio del 2019 de <https://www.derechoecuador.com/el-servicio-publico>

- Llugsha Guijarro, Víctor Elías. (2012). Frontera norte ecuatoriana, un espacio en conflicto y disputa: análisis de acciones de seguridad ciudadana establecidas por los gobiernos locales de la frontera norte del Ecuador. Tesis de maestría, Flacso sede Ecuador. Recuperado el 25 de junio del 2019 de <http://hdl.handle.net/10469/6797>
- Marchán, C. (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública*. Colección Nuevo Estado
- Metcalfe, L. y Richards, S. (1987). *La Modernización en la Gestión Pública*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Montagna, Fausto. (2016). Consolidación e impacto de la economía ilícita en la frontera norte ecuatoriana. Tesis de maestría, Flacso Ecuador. Recuperado el 30 de julio del 2019 de <http://hdl.handle.net/10469/10741>
- Montenegro, V. Zabala T. Izquierdo J. Zamora E. (2015). La política y las políticas en Latinoamérica: importancia de un modelo de análisis regional. Diálogo con Pedro Medellín. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Política y Acción Pública*, 2(1):105-115. Recuperado el 2 de enero del 2018 de <http://hdl.handle.net/10469/7068>
- Moret, V. (s.f.). Gestión Municipal Fronteriza. Recuperado el 10 de abril del 2019 de <file:///C:/Users/ASUS/Desktop/LISS/frontera%202.pdf>
- Neira, G. (2012). Módulo I: Gestión de fronteras. Gestión fronteriza integral en la subregión andina. Recuperado el 5 de abril del 2019 de: <file:///C:/Users/ASUS/Desktop/LISS/frontera%201.pdf>
- Pérez, W. (2016). *Para comprender la Administración, Gestión y las Políticas Públicas*. Comisión de publicaciones UPEC.
- Peter S. Pande, R. P. (2000). *The Six Sigma Way*. U. S. A.
- Piñero, F. J. (2004). El modo de desarrollo industrial Fordista-Keynesiano: Características, Crisis y reestructuración del capitalismo. *Eumed-Contribuciones a la economía*. Recuperado el 17 de agosto del 2018 de <http://www.eumed.net/ce/2004/fjp-ford.htm>
- Ponce, D. (2017). Aportes de Henry Fayol a la Administración Actual. Blog El Insignia. Recuperado el 12 de enero del 2020 de <https://blog.elinsignia.com/2017/06/10/aportes-de-henry-fayol-a-la-administracion-actual/>
- Quintero, J. (2006). La cadena de valor: Una herramienta del pensamiento estratégico. Recuperado el 10 de enero del 2020 de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/4809/6/CB-0460856.pdf>
- Ramió, Carles. (2002). *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Editorial Tecnos.

- Rivas, L. (2007). Mapa de las teorías de la organización: una orientación para empresas. *Gaceta Ide@s CONCYTEG*, Año 2, No. 23. Recuperado el 9 de marzo del 2018 de <http://saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-046.pdf>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Gobernanza y políticas públicas*. Recuperado el 16 de marzo del 2018 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422008000200006
- Senplades. DNP. PFP. (2014). Plan Binacional de Integración Fronteriza. Recuperado el 16 de diciembre del 2017 de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>
- Silva, R. (2011). Diseño Organizacional y Estructura de Puestos. *Gestión del Talento Humano*. Recuperado el 26 de diciembre del 2019 de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Disen%CC%83o-organizacional-y-estructura-de-puestos.pdf>
- Tobar, M. (2010). Respuestas institucionales para el manejo de las fronteras: El caso de la Frontera Norte Ecuatoriana. Programa de maestría en Integración, mención política exterior. Recuperado el 7 de diciembre del 2017 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2768/1/T0898-MI-Tobar-Respuestas%20institucionales.pdf>
- Zuccario, M. (2012). Modelos estadounidense-fordista y japonés-toyotista: ¿Dos formas de Organización productiva contrapuestas? Recuperado el 3 de agosto del 2019 de <http://www.scielo.org.co/pdf/hisca/v7n21/v7n21a09.pdf>

VII. ANEXOS

Anexo 1: Entrevista estructurada

- a) ¿En el periodo 2014-2017, usted conoce sobre algún tipo de proyectos que se hayan realizado para hacer frente a la problemática de frontera? ¿Cuáles han sido los resultados?
- b) ¿Cuáles son los proyectos, programas, que se estén llevando a cabo actualmente para lograr alguna solución al tema de las problemáticas de frontera? ¿Cuándo se espera obtener resultados?
- c) ¿Cuáles son los departamentos que realizan alguna acción para la solución de las problemáticas de frontera?

Anexo 2: Entrevista semiestructurada

- a) ¿A partir del año 2014 hasta la actualidad, estos problemas se han visto incrementados o se ha notado algún grado de reducción?
- b) ¿Cuánta importancia se le ha dado a esta problemática?
- c) ¿Cuáles son los temas de interés de la institución?
- d) La administración de la ciudad de Tulcán, por encontrarse en frontera es un caso muy particular en comparación a otros GADS, ya que la condición fronteriza le determina varias necesidades y desafíos que el resto no tiene. ¿Qué estrategias implementa el GAD en su gestión para afrontar esta condición?

Anexo 3: Transcripción de entrevistas

Entrevista realizada al Jefe de Presupuesto del Departamento Financiero, Economista Alex Vásquez.

Pregunta 1. ¿En el periodo 2014-2017, usted conoce sobre algún tipo de proyectos que se hayan realizado para hacer frente a la problemática de frontera? ¿Cuáles han sido los resultados?

En el 2012, se inició el plan de desarrollo cantonal, en el que se establecen los diferentes proyectos frente a la problemática del cantón. Pero como municipio, nuestras competencias están muy claras en el COOTAD, lo que es vialidad principalmente, lo que es manejo de rellenos sanitarios, agua potable, control de mercados, patrimonio, la parte cultural de la

nisma manera. Ahora proyectos ejecutados en sí, tenemos entre los de mayor envergadura, la avenida Julio Robles, con un costo superior de 6 millones ya que se hizo en varias fases y no hubo el aporte del Gobierno Provincial. Otra obra grande también en la parte de lo que es sanidad lo que es el proyecto frontera norte, en este caso se hizo un convenio desde la reserva de agua natural en el municipio de Sucumbíos, que es la conducción de agua potable hacia las diferentes comunidades que no tienen el servicio de agua potable, siendo 8250 beneficiados. Con ello se logró el agua potable para estas comunidades, que si bien, no tenían o si la tenían entubada, básicamente son los proyectos más grandes. Sin embargo, no están enfocados a lo que usted me dice como problemática en sí, sino más bien en las competencias que tenemos como municipio.

Pregunta 2. ¿Cuáles son los proyectos, programas, que se estén llevando a cabo actualmente para lograr alguna solución al tema de las problemáticas de frontera?
¿Cuándo se espera obtener resultados?

El problema de frontera está en lo que es migración, economía subterránea, delincuencia, pero todo obedece en efecto en un plan de desarrollo cantonal que si bien es cierto, el municipio lo lidera, pero siendo sincero, la problemática no sólo le compete al municipio, sino a todos los entes que constituyen el tejido social, hablemos de Gobierno Provincial, Juntas parroquiales, de la Gobernación, de las universidades, del sector privado, de la iglesia católica, toda esa estructura social está integrada en el plan de desarrollo cantonal para que todos ellos aporten o generen actividades que permitan dar solución en cierta parte, recuerde que los problemas no se solucionan en un 100 %, entonces todos los entes están llamados para dar alternativas de solución, pero como usted puede ver, todos son separados, unos por un lado, otros por otro lado, yo pienso que el municipio debe poner los proyectos y las universidades poner lo que es más importante, el recurso humano, la investigación; el Gobierno provincial o la Gobernación deberían hacer lo mismo pero parece que estamos distanciados y al final lastimosamente es la sociedad la que termina perjudicada. Y como decía, dentro de lo que nos corresponde, hemos actuado en la problemática básicamente en aspectos sociales a través del, antes se llamaba consejo de la niñez y adolescencia, y son ellos los encargados justamente de las políticas de lo que es migración, derechos vulnerados. Pero de ahí haber establecido proyectos de frontera emblemáticos, no si no de los que tenemos más allá de nuestras competencias, porque nuestras competencias están claras y no podemos meternos en otro campo que no sea el nuestro, porque las políticas económicas, las políticas migratorias, de comercialización y

demás, depende del gobierno central. Entonces nos vemos limitados en poder intervenir en algo que le corresponde al Estado, ahora lo lógico debería ser que el Gobierno central y los GADs, se trabaje de forma coordinada pero lastimosamente el factor político interviene y eso es difícil de llevar.

Por otro lado, se realiza un proyecto binacional de gestión de residuos, que no se pudo llevar a cabo porque nace viciado debido a que cada país tiene una normativa diferente, entonces por ese motivo no tienen un paraguas legal que le permita en este caso pasar al municipio de Tulcán y pasar todo el material orgánico, porque la inversión del proyecto la hicieron en Colombia, entonces ahí ellos construyeron las naves para hacer el compost y también compraron la maquinaria para su conteo, entonces el Municipio de Tulcán estaba en la obligación de entregar todo el material orgánico, pero al momento de pasar por Rumichaca, Agro calidad del Ecuador e ICA de Colombia, dijeron que no se podía pasar basura. Durante una reunión en cancillería, una ministra de Colombia dijo que era prohibido pasar basura a Colombia, más que por ICA y Agro calidad, estaba el tema de seguridad nacional, debido a que en la basura pueden enviar armamento para los grupos irregulares.

Pregunta 3. ¿Cuáles son los departamentos que realizan alguna acción para la solución de las problemáticas de frontera?

Los departamentos involucrados de alguna manera, son el Departamento del Medio Ambiente y Riesgos, de allí salió un proyecto de lo que tiene que ver con el reciclaje, sin embargo, los resultados no fueron los esperados debido a que se debería realizar un cambio en todo el sistema de recolección de basura y eso estaría cerca a los 10 millones de dólares.

Entrevista semiestructurada

Pregunta 1. ¿A partir del año 2014 hasta la actualidad, estos problemas se han visto incrementados o se ha notado algún grado de reducción?

Desde mi percepción, el grado de al menos desempleo, se ha incrementado, porque si se puede mirar la mayor parte de empleo adecuado está generado por el sector público, entonces tenemos una mayor dependencia del Gobierno Central.

Pregunta 1.1. Pues si existe esa dependencia del Gobierno Central, y evidentemente se ha notado un desinterés por parte de esa instancia, así mismo usted mencionó que el

Gobierno provincial no ha generado acciones para resolver estos problemas fronterizos, entonces ¿a quién le corresponde?

El problema es que no estamos unidos, si no separados, entonces cuando se encuentra a las instancias separadas hacen y deshacen. Ahora puedo decir que desde mi punto de vista, con el presidente Lenín Moreno, un poco pueden cambiar las cosas, porque ahora somos escuchados, tenemos más libertad de expresión, pues antes, con el anterior gobierno, nos volvimos de alguna manera, queriendo formar parte del poder, y el poder era “no decir nada” vulnerando nuestros derechos.

Pregunta 2. ¿Cuánta importancia se le ha dado a esta problemática?

La importancia se la ha dado, el problema es que no sé la ha traducido en el “me preocupa, pero qué se ha hecho”. En lo que tiene que ver con presupuesto participativo, ha sido de cómo generar mayor empleo, cómo cambiar esta situación.

Los problemas se van transformando con el tiempo, cada vez aparecen nuevas necesidades, y lastimosamente los recursos son limitados, nuestro presupuesto es limitado y no nos permita intervenir más allá que en obras que estén dentro de nuestra competencia, pero lo lógico es que esas obras generen empleo y dinamicen la economía, o al menos eso es lo que se espera.

Pregunta 3. ¿Cuáles son los temas de interés de la institución?

Por el momento estamos concentrados en determinar obras del agua potable, la conducción del agua potable, lastimosamente la vida útil de las tuberías ha terminado su fase. Tenemos el proyecto de la línea de conducción. Por otra parte, tenemos el tema de vialidad, conjuntamente con sistema de alcantarillado, cambiando todo lo que es el asfalto, pero al mismo tiempo la conducción de las aguas servidas.

Pregunta 3.1. La mayoría de la ciudadanía presenta sus quejas en temas de vialidad, debido a que las calles presentan baches, en otros lugares, llega la maquinaria y coloca una capa de material y con la máquina aplanadora piensan resolver el problema, pero no dura más que unas semanas y se vuelve a lo mismo, entonces no es tan cierta esa importancia que se le da a las vías.

No se puede discutir en eso, lastimosamente justo vino el invierno, y eso es resolver esas situaciones de las calles es algo que se quiere hacer, sumando a eso, no teníamos capacidad de

crédito, apenas se incrementó la capacidad de crédito para poder conseguir el sistema para hacer el cambio de todas estas vías y claro, es difícil cerrar los ojos ante esta realidad, entonces el cambiar toda esa estructura es también un costo político, porque la ciudadanía dice que es buen alcalde cuando mira las vías en perfecto estado. Entonces estos problemas siempre van a existir, es un costo que lo han asumido las autoridades.

Pregunta 4. La administración de la ciudad de Tulcán, por encontrarse en frontera es un caso muy particular en comparación a otros GADS, ya que la condición fronteriza le determina varias necesidades y desafíos que el resto no tiene. ¿Qué estrategias implementa el GAD en su gestión para afrontar esta condición?

Bueno nuestras competencias no nos dan más allá de la salida con los policías municipales, el control de los espacios de los mercados, las calles, ha tocado a través de los policías municipales, más otra instancia no tenemos, que nos permita generar estrategias de frontera. Claro que algunos departamentos se activaron con el problema migratorio de los ciudadanos venezolanos, como es el Consejo de la niñez y adolescencia, el patronato de amparo social

Juan Francisco Méndez, Director de Planeación Estratégica.

Entrevista estructurada

Pregunta 1. ¿En el periodo 2014-2017, usted conoce sobre algún tipo de proyectos que se hayan realizado para hacer frente a la problemática de frontera? ¿Cuáles han sido los resultados?

Le puedo comentar sobre el caso de la movilidad humana, que hay mucha población como se ha constatado que está cruzando la frontera desde Venezuela, desde Colombia, convirtiendo a la ciudad de Tulcán como una ciudad de paso, pero a la vez tiene que estar preparada para poder dar acogida en el periodo que se encuentran estos ciudadanos. En vista de ello varios departamentos han participado en favor de estas personas que están de alguna manera siendo vulnerables en el tema de la frontera por el asunto de movilidad.

Pregunta 2. ¿Cuáles son los proyectos, programas, que se estén llevando a cabo actualmente para lograr alguna solución al tema de las problemáticas de frontera? ¿Cuándo se espera obtener resultados?

Hablemos el tema de seguridad, es un tema que le compete al gobierno central, le corresponde a las autoridades de la gobernación, y bueno en el caso de que se haya articulado acciones con ellos no han sido muchas, ellos tienen sus propias estrategias, y pues como municipio nos manejamos de acuerdo a nuestras propias competencias, las cuales son el cuidado de la ciudad, las vías, el servicio de agua potable, la recolección de basura, los parques, las avenidas, los espacios públicos

Pregunta 3. ¿Cuáles son los departamentos que realizan alguna acción para la solución de las problemáticas de frontera?

En el caso de los venezolanos, el departamento de Comisaría municipal ha participado ordenando, prestando las facilidades, así mismo la comandancia de bomberos, prestando servicio de limpieza de los sectores donde realizan las actividades propias del paso de frontera. Así mismo, el Concejo cantonal de la niñez también ha hecho un sondeo, ha establecido el número de personas extranjeras que están en la ciudad verificando a qué se dedican y algunas características del tipo de personas que están radicadas en la ciudad de Tulcán.

Entrevista semiestructurada

Pregunta 2. ¿Cuánta importancia se le ha dado a esta problemática?

Como municipio, nosotros hemos participado con el comité cívico, buscando alternativas para mejorar las condiciones económicas, ya que la caída del petróleo del año 2015 afectó de manera indirecta a la ciudad de Tulcán en cuanto al comercio, desde esa época vemos que muchos de los ecuatorianos hacen comercio en Ipiales, pero no se ha intentado nada por reactivar la economía. A partir del 26 de noviembre se insistió un poco más fuerte con el gobierno nacional para que ponga interés a la frontera, para que ponga interés al cantón y se está trabajando nuevamente en la reactivación de la canasta transfronteriza, también se está trabajando en lo que es temas de crédito a través de la banca pública, se ha insistido también en los incentivos, en tratar de alguna manera de que a través del SRI se exonere el impuesto a la renta para algunos comerciantes.

Como hemos podido notar, el presidente Lenin Moreno nos ha podido dar más espacio y estamos siendo escuchados, se prevé para finales de este mes de su presencia y con el anuncio de la reactivación de la canasta y los temas de impuestos (IVA, IR), así mismo el

financiamiento de algunos proyectos estratégicos, de alguna manera se ve que haya interés por querer ayudar.

Pregunta 3. ¿Cuáles son los temas de interés de la institución?

Nuestros temas de interés, es aparte de nuestras competencias que las realizamos y que los recursos no son tan suficientes como para lograr alcanzar todo el asunto de cumplir con las expectativas, tal es el caso del mejoramiento de las calles, claro que es nuestra competencia pero efectivamente se requiere muchos recursos para lograr alcanzar esto, sin embargo, estamos trabajando en eso, como ustedes han visto, hay un modelo de contratación público, nuevo, en el que la empresa pública está invirtiendo en la ciudad con financiamiento, en el que una vez que se concluyan las obras estaremos en la capacidad de comenzar a cubrir con los compromisos de pago.

Pregunta 4. La administración de la ciudad de Tulcán, por encontrarse en frontera es un caso muy particular en comparación a otros GADS, ya que la condición fronteriza le determina varias necesidades y desafíos que el resto no tiene. ¿Qué estrategias implementa el GAD en su gestión para afrontar esta condición?

Como frontera, para nosotros es preocupante el tema de seguridad que se pueda dar, porque si hemos insistido ante el gobierno nacional ante las instituciones de relaciones exteriores, la cancillería, el tema de la seguridad, entonces es importante que a través de las instituciones se coordine entre los países para que se pueda verificar el tipo de ciudadanos que ingresan al país, no tenemos competencia en esto, sin embargo, si nos preocupa los casos de delincuencia que pueda haber hacia la ciudadanía.

Es un problema para nosotros que el Puente Rumichaca se mantenga abierto las 24 horas, y hay que considerar que, de alguna manera, ciudadanos extranjeros puedan delinquir acá y se nos vuelve un poco problemático que se de este tipo de cosas.

Pregunta 4.1 En el hipotético caso que se diera estas situaciones en la ciudad de Tulcán, ustedes como municipio, qué medidas tomarían para contribuir en cierta parte a la solución del problema.

Específicamente hablar en este caso, yo conozco de una situación de una vulneración de una persona que presta el servicio de estibador en el parque ayora en el que la policía municipal le prestó ayuda, pues fue agredido, normalmente se mira ciudadanos extranjeros que están

pidiendo dinero que están en el filo de la vía exponiéndose con niños, nosotros también tenemos el servicio desde patronato con el que se presta atención, pero honestamente eso no es suficiente.

Entonces decir que nuestra acción, nuestras actividades están dirigidas en otro sentido, pues toda la institución por ser pública, por prestar servicios a la ciudadanía está presta a ofrecer ayuda a la ciudadanía en todo su campo a través de la policía municipal a ordenar el espacio público.



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI
FACULTAD DE INDUSTRIAS AGROPECUARIAS Y CIENCIAS AMBIENTALES
CARRERA DE INGENIERIA EN TURISMO Y ECOTURISMO

ACTA

DE LA SUSTENTACIÓN DE PREDEFENSA DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN DE:

NOMBRE: DELGADO ALEMAN LISSETH PAOLA
NIVEL/PARALELO: OCTAVO

CÉDULA DE IDENTIDAD: 0401321054
PERIODO ACADÉMICO: Oct 2019- Feb 2020

TEMA DE INVESTIGACIÓN: "DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA DE LA ZONA DE FRONTERA EN LA CIUDAD DE TULCÁN EN EL PERIODO 2014-2017"

Tribunal designado por la dirección de esta Carrera, conformado por:

PRESIDENTE: MSC. AYALA MONTENEGRO GOLDI MISHHELL
LECTOR: PhD. PEREZ PARRA WLADIMIR ALBERTO
ASESOR: MSC. ALMEIDA BURBANO DIEGO GUILLERMO

De acuerdo al artículo 21: Una vez entregados los requisitos para la realización de la pre-defensa el Director de Carrera integrará el Tribunal de Pre-defensa del informe de investigación, fijando lugar, fecha y hora para la realización de este acto:

EDIFICIO DE AULAS: BLOQUE AULA: 203
FECHA: 14 de Febrero del 2020
HORA: 0,666666667

Obteniendo las siguientes notas:

1) Sustentación de la predefensa:	5,50
2) Trabajo escrito	2,25
Nota final de PRE DEFENSA	7,75

Por lo tanto: **APRUEBA CON OBSERVACIONES** ; debiendo acatar el siguiente artículo:

Art. 24.- De los estudiantes que aprueban el Plan de Investigación con observaciones. - El estudiante tendrá el plazo de 10 días laborables para proceder a corregir su informe de investigación de conformidad a las observaciones y recomendaciones realizadas por los miembros Tribunal de sustentación de la pre-defensa.

Para constancia del presente, firman en la ciudad de Tulcán el 14 de Febrero del 2020


MSC. AYALA MONTENEGRO GOLDI MISHHELL
PRESIDENTE


MSC. ALMEIDA BURBANO DIEGO GUILLERMO
TUTOR


PhD. PEREZ PARRA WLADIMIR ALBERTO
LECTOR

Adj.: Observaciones y recomendaciones