

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

El régimen de las entidades operativas desconcentradas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador: estudio de caso del GAD Municipalidad de Ambato

LUIS MIGUEL RIVERA GALLARDO
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

El fenómeno de la descentralización y la transferencia progresiva de competencias desde la Administración Central hacia las municipalidades en el Ecuador ha estado marcado por varios conflictos. Parte de estos problemas se han resuelto a través de la implementación de mecanismos, tales como las Entidades Operativas Desconcentradas, orientados a dotar de autonomías financiera, administrativa y de talento humano a las áreas vinculadas con la prestación de servicios públicos. En ese sentido, el presente documento busca proponer líneas básicas del diseño del régimen jurídico de estas entidades y en qué medida son útiles para el cumplimiento de las competencias atribuidas a los Gobiernos Autónomos Municipales. Para el efecto, se emplea el método cualitativo y las investigaciones exploratoria y descriptiva, ya que la implementación de esta figura es reciente y constituye un modelo de desconcentración dentro de la descentralización. Se busca demostrar que un proceso de estas características permitirá que los gobiernos municipales incorporen esta modalidad en su estructura operativa, con el objetivo de brindar servicios públicos de una forma más eficiente y oportuna, sin las dilaciones que pueden tener al estar supeditados a la estructura convencional del régimen municipal. En consecuencia, al término de esta investigación se pretende determinar si el régimen de las entidades operativas desconcentradas es conveniente dentro del funcionamiento de las municipalidades y si éste logra un mejoramiento en los niveles de vida de la ciudadanía, a través del acercamiento de la Administración Pública a las necesidades locales.

Palabras clave: GADS, EODS, Desconcentración, Descentralización, Autonomías, Servicios Públicos.

Abstract:

The phenomenon of decentralization and the progressive transfer of powers from the Central Administration to the municipalities in Ecuador have led to the development of decentralized operational entities. The objective of this mechanism is to provide financial, administrative, and human talent autonomy to the areas related to the provision of public services. In this

sense, this document seeks to propose basic lines for the design of the legal regime of these entities and to what extent they are useful for the fulfillment of the competences attributed to the Municipal Autonomous Governments. For this purpose, a qualitative method and exploratory and descriptive research are used since the implementation of this figure is recent and constitutes a model of deconcentration within decentralization. It seeks to demonstrate that a process of these characteristics will allow municipal governments to incorporate this modality into their operational structure, with the aim of providing public services in a more efficient and timely manner, without the delays they may have as they are subject to the conventional structure of the municipal regime. Consequently, at the end of this research it is intended to determine whether the regime of decentralized operating entities is convenient within the functioning of the municipalities and if it achieves an improvement in the living standards of citizens through the approach of the Public Administration to local needs.

INTRODUCCIÓN

Dentro de este estudio, se habla de una figura propia de los estudios económicos, que ha sido adaptada al Derecho Administrativo, específicamente, a la descentralización. Efectivamente, se refiere a las entidades operativas desconcentradas (EOD's), que, si bien nacieron dentro del modelo de desconcentración administrativa, se han empezado a replicar dentro de los gobiernos autónomos descentralizados. En ese sentido resulta indispensable hacerse la pregunta de: ¿por qué ha ocurrido este fenómeno? Para aquello, es importante entender que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son las entidades político-administrativas más cercanas a los ciudadanos; y, por tanto, que tienen un conocimiento casi integral del territorio. En tal virtud, la legislación ecuatoriana ha conferido varias atribuciones y competencias relacionadas con la prestación de servicios públicos.

Partiendo de la idea anterior, resulta importante también preguntarse si existe algún mecanismo que permita mejorar sustancialmente la calidad de la prestación de servicios a cargo de las municipalidades. Para el efecto, es importante contrastar a través de datos obtenidos en una muestra del universo de usuarios que puedan indicar si finalmente la idea que se plantea funciona como modelo de optimización de los recursos de las administraciones locales en la prestación de servicios públicos, fijados por la Constitución y la Ley, como sus competencias. Este desafío ha sido, justamente, una problemática para las municipalidades, ya que las necesidades del territorio son diversas y requieren de estudios técnicos, por un lado; y, de abundantes recursos para su ejecución, por otro. En este sentido, la asunción de competencias ha sido un proceso incompleto en el Ecuador, ya que la débil estructura

institucional y la falta de recursos económicos, humanos y logísticos han hecho que las municipalidades no puedan cumplir con sus tareas; y, finalmente sea el Gobierno Central el que deba intervenir.

En este orden de ideas, las municipalidades han debido hacer un cambio de paradigma en la prestación de servicios que, generalmente, se ha visto obstaculizada y ralentizada por las circunstancias que se han detallado anteriormente; pero, también por la arraigada cultura burocrática y entorpecedora de procesos que se ha instalado desde hace varios años en el Ecuador y en gran parte de América Latina. Sin embargo, esta visión cambió desde 1998, con la promulgación de una nueva Constitución Política que propiciaba el modelo descentralizado, en reemplazo de aquel que había estado vigente desde la Colonia. De esta manera se buscaba hacer que el Estado, a través de sus niveles de gobierno más pequeños llegue a los ciudadanos y ofrezca soluciones a sus principales problemas. Esta visión también fue recogida y potencializada por la Constitución de Montecristi del año 2008, que, en efecto, dispone la progresiva descentralización y su afianzamiento en el modelo del Estado social de derechos y justicia.

Es por esta razón que desde el Gobierno Central se han ideado programas que coadyuven a la buena gestión de la administración, a través de la incorporación de las entidades operativas desconcentradas como mecanismos que agilitan, mejoran y propician la eficiencia en la ejecución de sus funciones. Este es el motivo por el cual varias municipalidades, entre ellas la del cantón Ambato, han visto en esta figura, contemplada dentro de la visión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, como una herramienta para mejorar el rendimiento de las entidades dependientes de este gobierno autónomo descentralizado y que tienen como principal objetivo la prestación de servicios públicos.

En este contexto, por medio de esta investigación, se pretende establecer la presencia de un modelo de éxito que optimiza recursos estatales para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones que justifican la existencia de los gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador, de manera particular con el caso de Ambato, que ha

implementado la desconcentración de su Unidad de Terminales. La presente investigación busca indagar el régimen jurídico aplicable a estas entidades operativas desconcentradas, ya que, por su concepto científico, tienen como principal característica sus autonomías financiera, administrativa y de talento humano, puesto que lo que se busca es darle mayor dinamismo en la ejecución de sus actividades, sin perjuicio de reconocer su pertenencia a este nivel de gobierno. Dicho de otra forma, se pretende dotar a estas estructuras de ciertas prerrogativas para que la prestación del servicio público sea más óptima, sin estar necesariamente vinculada con la estructura burocrática de la municipalidad. Sin embargo, esto no quiere decir, bajo ninguna circunstancia, que la entidad no está relacionada con este nivel de gobierno. Si se quiere, se puede decir que este es un modelo de desconcentración dentro de la descentralización. Específicamente, se propone el mecanismo de las entidades operativas desconcentradas como una posible solución para mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos a cargo de las municipalidades. Esta es la razón por la cual resulta vital partir de las explicaciones históricas, jurídicas y económicas de las entidades operativas desconcentradas, con el objeto de poder comprender su naturaleza y su utilidad. Asimismo, es oportuno ver cómo esta figura ha sido recogida por el legislador ecuatoriano y puesta a disposición de la Administración Pública con el objeto de mejorar la calidad de los procesos y acercar verdaderamente el Estado a los ciudadanos.

Habiendo dicho esto es importante también hacer un estudio cualitativo, específicamente del caso de Ambato, que determine si el establecimiento de estas entidades operativas desconcentradas mejora sustancialmente la prestación de servicios públicos, que legalmente le corresponden a este nivel de gobierno. En las secciones sucesivas, se explica el origen de esta figura, su conceptualización dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y, finalmente, su utilidad práctica en los modelos de gestión de las municipalidades. Y, por último se prevé realizar una valoración de este mecanismo en el caso concreto de la municipalidad de Ambato, con la finalidad de medir algunos datos con respecto al mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios públicos, para posteriormente evidenciar si es que, además del aumento tangible en términos de eficiencia en la provisión del servicio, existe también un mejor aprovechamiento de los recursos financieros,

administrativos y humanos de los que disponen las administraciones municipales para poder cumplir con sus competencias, funciones y objetivos.

PRIMERA SECCIÓN

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Con la finalidad de dar una visión clara y sólida a este trabajo de investigación, resulta imperioso desarrollar algunos conceptos básicos y fundamentales sobre Derecho Administrativo y Administración Pública. En ese sentido, en las líneas posteriores, se abordarán temas de capital relevancia, tales como la desconcentración, la descentralización y la prestación de servicios públicos, entendida como uno de los objetivos de la Administración.

Es evidente que, si se logra un adecuado entendimiento del funcionamiento de estas instituciones jurídicas, se podrá comprender cómo estos fenómenos se interrelacionan en las actividades propias de la Administración Pública y, en tal virtud, pueden ser herramientas útiles para garantizar una óptima prestación de servicios públicos. Durante los últimos años, el acercamiento de las administraciones públicas a los territorios se ha convertido en una necesidad para mantener vigente el rol del Estado. Y, justamente, mecanismos como la desconcentración y la descentralización permiten que los ciudadanos sientan cercana a la Administración, que se materializa a través de la provisión de servicios básicos o necesarios en la cotidianeidad.

Es preciso indicar que, de acuerdo con De la Vallina Velarde (1961), la discusión jurídico-científica de la organización de la Administración, resulta de un largo proceso de deducción que explica el funcionamiento de los órganos u entes de derecho público que se interrelacionan dentro de la Administración Pública. En ese sentido, esta interrelación se estudiaba desde el Derecho Constitucional o Político; sin embargo, gracias al aporte de los tratadistas italianos, se comenzó a tratar este tema a la luz del Derecho Administrativo.

En virtud de lo expuesto, resulta indispensable que dentro de esta sección se aborden cuatro temas importantes: la desconcentración, la descentralización, el sistema de competencias y la prestación de servicios públicos como finalidad de la Administración Pública.

LA DESCONCENTRACIÓN

De la Vallina Velarde (1961) define a la desconcentración como el reparto de competencias entre órganos que existen dentro de una misma persona jurídica. Así mismo, junto al criterio de otros autores, señala que es muy importante distinguirla de la descentralización, puesto que comparten puntos comunes que tienden a un mismo objetivo: la adecuada organización y buen funcionamiento de la Administración Pública. Por otra parte, Gordillo (2013) aborda este tema de una manera más confusa, puesto que explica el fenómeno de la desconcentración desde la descentralización. Y en efecto, la llama *descentralización burocrática*, refiriéndose a que se trata de la descentralización por oficinas, puesto que partes de una misma competencia han sido atribuidas a órganos inferiores del mismo ente estatal.

Es importante anotar que la desconcentración es un instituto que podría confundirse con la delegación, puesto que existe una transferencia del ejercicio de una competencia propia de un ente administrativo jerárquicamente superior a uno inferior. No obstante, la diferencia sustancial es que la desconcentración se produce en virtud de un mandato contenido en un instrumento normativo; mientras que la delegación se realiza a través de una autorización legal (acto de delegación) que no necesariamente puede darse por mandato normativo y, sobre todo, bajo la prevención de que el órgano jerárquicamente superior puede reasumir la competencia delegada en cualquier momento.

Por su parte, Peralta Bermúdez (1994) señala que la desconcentración es un mecanismo de distribución de funciones entre órganos, distintos a aquellos de la cúpula jerárquica, pertenecientes a una misma Administración, con la finalidad de que exista una toma de decisiones inmediata que mejore la prestación de servicios a sus usuarios.

De acuerdo con el artículo 7 del Código Orgánico Administrativo (2017), que es la ley que regula de forma general a las distintas administraciones públicas del Estado, la desconcentración es la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas. En el mismo sentido, la norma *ibidem* detalla, en su artículo 84, que la desconcentración consiste en un traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros entes inferiores, pero dependientes de la misma.

Además, y de acuerdo con el artículo 3 de la Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva (2013), la desconcentración es el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento, mediante la aplicación del procedimiento técnico descrito en la norma técnica; cuya finalidad es contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez. Sobre este tema, también se han delineado otras características, tales como que la desconcentración se produce en favor de entes regionales o locales, que se mantienen vinculados con la administración central, para la transferencia de tareas y más no de decisiones ni de responsabilidades. (Clarke, 1978, p.4).

En virtud de todo lo expuesto, se puede inferir que la desconcentración es un modo de organizar la Administración con la finalidad de acercarla al ciudadano. También es importante dejar por sentado que dentro de este modelo se produce, por mandato normativo, un traspaso de tareas desde una Administración Central, jerárquicamente superior, hacia uno o varios entes administrativos inferiores, que pueden encontrarse ubicados en territorios distintos a los de la administración central.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Para Peralta Bermúdez (1994) la descentralización consiste en la creación de una persona jurídica de derecho público, con derechos y deberes propios, cuyo origen ha sido la transferencia absoluta de funciones por parte de la Administración Central. En ese sentido, la nueva persona jurídica cuenta con entes autónomos que pueden constituirse en función del territorio o de la función que desempeñarán. Por tanto, también se puede inferir que existe un traslado definitivo de la toma de decisiones. Por su parte, Gordillo (2013) coincide en que la descentralización obligatoriamente deberá contar con una personería jurídica distinta a la de la Administración Central; y, por tanto, gozará de individualidad propia (autonomía) para la toma de decisiones o ejecución de competencias.

Antiguamente, se abordaba a los institutos de la desconcentración y de la descentralización como dos especies de un mismo género. Es la razón por la cual la desconcentración era conocida como descentralización burocrática, mientras que la descentralización, en estricto sentido, se denominaba descentralización autárquica. Esta diferencia se fundamentó en el propósito común de acercar las administraciones a los ciudadanos, asumiendo que la primera se hacía por el traslado de funciones entre oficinas; mientras que la segunda, hacia entes autárquicos.

En virtud de lo expuesto anteriormente, conviene indicar que la autarquía se refiere a la capacidad de actuar por sí mismo, evitando cualquier intervención externa. En ese sentido, los entes autárquicos son aquellos que actúan y se administran a sí mismo con independencia absoluta de la Administración Central. Sin embargo, esta definición no resulta del todo precisa, en el nuevo modelo de entendimiento de la Administración Pública. (Gordillo, 2013, p. 173). De la Vallina Velarde (1961) coincide con los criterios anteriores y expresa que la descentralización está dotada de personalidad jurídica distinta a la del Estado, pudiendo clasificarse en territorial o institucional. En ese sentido, la descentralización supone la existencia de sujetos de derecho público distintos (p.86).

Sobre este último criterio, es necesario hacer ciertas precisiones: De la Vallina (1961) equipara al Estado con la Administración Central, lo que no resulta del todo correcto, puesto que esta primera noción es tan amplia y, en el caso de Estados unitarios, contiene a todas las entidades de derecho público que ejercen alguna potestad pública. Es la razón por la cual, resulta pertinente hacer esta aclaración para entender que los entes administrativos, con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Central, también se circunscriben dentro de la noción de Estado, ya que ejercen potestades públicas, tales como la prestación de servicios públicos.

Como sustento de la afirmación anterior, el Consejo Nacional de Competencias (2019), a través de su Evaluación del proceso de Descentralización y Gestión Competencial, señala que la descentralización es un proceso transformador de la estructura estatal, que busca superar las deficiencias de redistribución de recursos, generar equidad territorial y democratizar al Estado. En adición a la visión de los órganos nacionales de planificación, la legislación ecuatoriana, por medio del Código Orgánico Administrativo (2017) señala que la descentralización en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde la administración pública central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En conclusión, se puede decir, entonces, que la descentralización consiste en la transferencia obligatoria y definitiva de funciones o competencias desde la Administración Central hacia otra persona jurídica de derecho público (otros niveles de gobierno, a la luz de nuestra legislación), con capacidad plena para decidir y administrarse a sí misma.

EL SISTEMA DE COMPETENCIAS

De acuerdo con la Herramienta de Información Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Sistema Nacional de Competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades vinculadas a cada nivel de gobierno.

Es importante señalar que, de acuerdo con la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano tiene cinco niveles de gobierno: Central, Regional, Provincial, Municipal y Parroquial Rural, cada uno con competencias exclusivas fijadas por la constitución y la ley. A su vez, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado y sancionado en 2010, desarrolló las bases sentadas por la Constitución de 2008, en torno a la descentralización. En ese sentido, se establecieron competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

Las competencias exclusivas son aquellas que se ejecutan por un solo nivel de gobierno, generalmente la Administración Central. Las competencias concurrentes son aquellas que corresponden a dos o más niveles de gobierno o que deben realizarse conjuntamente. Las competencias adicionales corresponden a sectores comunes que no han sido asignadas a ningún nivel de gobierno. Finalmente, las competencias residuales son aquellas que no están fijadas por la Constitución y la Ley, pero deben ser asignadas a un nivel de gobierno. (COOTAD, 2010).

Debido a lo expuesto, la legislación ecuatoriana, ha desarrollado un sistema de competencias, a través del Consejo Nacional de Competencias, con la finalidad de que las competencias adicionales y residuales sean asumidas por uno o varios niveles de gobierno y se garantice la ejecución de estas tareas en beneficio de la ciudadanía. Con relación a lo anterior, el artículo 108 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que el Sistema Nacional de Competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. En ese sentido, a este sistema le corresponde supervisar que las funciones, otorgadas a cada nivel de gobierno, se realicen con sujeción a la Constitución y a la Ley.

De esta manera, la norma *ibidem* establece como organismo técnico, del Sistema Nacional de Competencias, al Consejo Nacional de Competencias que, entre otras, tiene

como principal atribución organizar, evaluar, regular e implementar el proceso de descentralización, a través de la determinación de procedimiento y plazos para la transferencia de todos los tipos de competencias, especialmente en la asignación de competencias residuales. Asimismo, se encarga de dirimir en los conflictos de competencias entre niveles de gobiernos.

En conclusión, se puede aseverar que el Sistema de Competencias es un conjunto de instituciones, planes, programas y políticas, orientado a materializar el proceso de descentralización dentro de un territorio determinado, en el que coexisten varios entes administrativos con personalidad jurídica propia o, llamados por nuestra legislación, niveles de gobierno. En ese orden de ideas, este sistema, en el caso ecuatoriano, se materializa a través de la previsión normativa, legal y constitucional, de competencias y del control, regulación e implementación por parte del organismo técnico, denominado Consejo Nacional de Competencias.

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Adentrarse en este tema resulta, a la vez, complejo y apasionante, puesto que existen varias aristas para abordar esta actividad que justifica la existencia del Estado. Dentro de este debate, algunos autores conciben al servicio público como una mera actividad administrativa, una forma en la que el Estado y los niveles de gobierno se materializan. Por otra parte, hay una corriente importante que sostiene que la prestación de servicios es un derecho y, por tanto, no debe analizarse desde quién ejecuta esta tarea, sino más bien desde quién se beneficia de ella.

No obstante, en el caso que nos ocupa, si bien se abordarán ciertas consideraciones importantes sobre la prestación como un derecho, habrá de enfocarse fundamentalmente en la prestación de servicios públicos como una actividad propia de la Administración. Es necesaria esta precisión, ya que se han abordado todos estos temas a la luz del Derecho Administrativo.

Romero Pérez (1983) señala que el servicio público es una actividad de la Administración orientada a satisfacer necesidades sociales. En este sentido, los niveles de gobierno operan como medios para proporcionar servicios de forma eficiente y eficaz para cubrir, al menos, las necesidades inmediatas de los administrados. Esta es la razón por la cual, el Derecho Administrativo regula la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos constituidos para brindar estas prestaciones sociales.

En esta misma línea, Peralta Bermúdez (1994) indica que la Administración tiene, como uno de sus principales pilares, procurar el bien común, a través del adecuado funcionamiento de los servicios públicos. Para el efecto, habrán de observarse los principios de continuidad, igualdad, adaptación y gratuidad. (p.46).

Boix (1994) señala que la Administración es ante todo una organización dirigida a la prestación de servicios públicos, en la que los ciudadanos vienen a ser los beneficiarios principales. Por tanto, el nuevo enfoque que debe tener una Administración Pública eficiente es asumirse como una unidad productora de un bien o servicio a ser suministrado a los ciudadanos. Y, bajo esta lógica, es imperativo que se establezca, como política orientadora, la evaluación permanente de la relación servicio producido-satisfacción del consumidor.

Partiendo de la relación servicio producido-satisfacción del consumidor, Boix (1994) propone una alternativa al modelo de gestión de las administraciones, en las que se abandone la lógica de consecución de metas y objetivos, para situarse en una lógica de mercado, en la que se asuma que los ciudadanos son clientes y las administraciones son proveedores, para que se logre una organización eficiente en la prestación de servicios, puesto que los indicadores para evaluación girarán en torno a aquello que demande el usuario y no a lo que imponga la Administración.

Desde el enfoque garantista de derechos, tesis contraria a la de Boix, Cordero Torres (2011) indica que la Administración Pública debe asimilar que la prestación de los servicios públicos es un derecho de los individuos y de las comunidades, puesto que el suministro de las prestaciones sociales garantiza la efectividad del ejercicio de los derechos económicos,

sociales y culturales (p. 683). En ese sentido, la óptima prestación de servicios públicos, más allá de ser una obligación y una actividad de la Administración, constituye una garantía del ejercicio de derechos.

A partir de la idea expresada en líneas anteriores, la Administración Pública, en todos sus niveles de gobierno, debe propender a garantizar la prestación eficiente de servicios públicos, puesto que, de no hacerlo, no solamente está yendo contra su finalidad administrativa, sino que también obstaculiza el ejercicio pleno de derechos, lo que resulta incompatible con la visión constitucional ecuatoriana. Como resultado del diseño institucional y normativo ecuatoriano, los gobiernos autónomos descentralizados municipales son el nivel de gobierno -con un importante catálogo de competencias- más cercano a la sociedad, por lo que la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo (INAFED, 2007, p. 143).

Debido a todo lo expuesto, se puede inferir que la prestación de servicios públicos es una finalidad de la Administración Pública, pero también no es menos cierto que su adecuado funcionamiento constituye un medio para la garantía de los derechos reconocidos y tutelados por el Estado a los ciudadanos.

SEGUNDA SECCIÓN

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES OPERATIVAS DESCONCENTRADAS

Toda vez que en la sección anterior se desarrollaron conceptos capitales sobre el manejo y gestión de la Administración Pública, corresponde centrarse en el fenómeno de la desconcentración, puesto que como ya se explicó, este modelo permite el traslado permanente de competencias propias de un órgano jerárquicamente superior a uno o varios

de carácter inferior, con la finalidad de agilizar los trámites burocráticos o mejorar la prestación de servicios públicos (INICAM, 2007, p. 42).

Antes de analizar el régimen jurídico de las entidades operativas desconcentradas en el Ecuador, conviene hacer una revisión doctrinaria para determinar cuál es la naturaleza de esta institución y cómo opera en la Administración, especialmente en los gobiernos municipales, para abstraer sus elementos más importantes y entender su utilidad práctica en la prestación de servicios públicos.

Abanto (2017) señala que, en varios países latinoamericanos, tales como Ecuador, Argentina, Colombia, Brasil, México o Venezuela, se ha puesto sobre la mesa de discusión de la administración municipal la necesidad de desarrollar mecanismos jurídicos y de gestión para la satisfacción de necesidades ciudadanas, mediante la prestación de servicios públicos (p.18). Todo esto con la finalidad de fomentar el desarrollo económico y el dinamismo en los gobiernos municipales. Acosta-Jordán y Salazar-Sánchez (2021) (citando a Copyright National Constitution Center, 2019) indican que los servicios públicos deben ajustarse a las necesidades de la población, con el objetivo de reducir los problemas y fenómenos propios de la globalización. En ese sentido, se deben implementar reformas en la gestión de las obligaciones de las entidades estatales para propiciar el desarrollo económico, mediante el establecimiento de metodologías que efectivicen el cumplimiento de la normativa vigente.

De lo anterior, se puede colegir que la prestación de servicios públicos en Latinoamérica, específicamente en Ecuador, se enfrenta al desafío de reforma y mejoramiento de su gestión para poder cumplir con sus objetivos, contribuyendo, como ya se dijo, no solo a ratificar la razón de ser de la Administración sino también al pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que asisten a los ciudadanos. Por tanto, ésta bien puede ser la justificación para que el Estado, desde sus distintos niveles de gobierno y en ejercicio de sus competencias, desarrolle mecanismos que tiendan al mejoramiento y reforma en la gestión de las entidades que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos.

Castro-Pozo (2015) (citado por Abanto, 2017) señala que un proceso de autonomía de los municipios se consolida toda vez que se erigen como entidades representativas y con capacidad de gobierno, surgidas de procesos de desconcentración y descentralización. Esto se logra a través del traslado de facultades y competencias suficientes que permitan el reordenamiento de la organización y la estructura municipales, con el fin de brindar amplios y eficaces servicios locales (p.40).

De acuerdo con Vásquez (2011), uno de los problemas más recurrentes en Latinoamérica es que el marco normativo de las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos se limita a establecer responsabilidades, obligaciones, derechos y penalidades respecto a las tareas encomendadas. No obstante, este marco no detalla cómo las entidades responsables de la prestación del servicio deben coordinar, jerarquizarse, regularse y controlarse (p. 348). En ese sentido, como se verá más adelante, se han emitido cuerpos normativos infralegales para poder regular el funcionamiento -desconcentrado- de las entidades prestadoras de servicios públicos.

En virtud de todo lo expuesto, la configuración institucional prevista en el nuevo ordenamiento jurídico planteado en la Constitución de 2008 concibe a la Administración Pública como un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (CRE, 2008, art. 227). Esta es la razón por la cual, se ha desarrollado normativa que garantice la observancia de estos principios en la prestación de servicios o tareas asignados a la Administración en sus distintos niveles de gobierno.

En concordancia con lo manifestado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) prescribe que los sistemas de planificación y finanzas públicas deberán atender a los mecanismos de descentralización o desconcentración según corresponda, con el objetivo de propiciar una gestión pública eficiente y cercana a la población.

De lo ya observado, se puede inferir que el nuevo paradigma constitucional obliga a la Administración Pública ecuatoriana a tener una gestión eficiente y acercarse a la población. Y, en efecto, para el cumplimiento de estas tareas, en un primer momento, el Gobierno Central desarrolla, a través de los Ministerios de Relaciones Laborales (ahora Trabajo), Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, una Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva, publicada en el Registro Oficial 19 de 20 de junio de 2013.

Este instrumento normativo constituye, entonces, el primer hito para la desconcentración de entes dependientes de la Función Ejecutiva; y, tiene como objetivo acercar la Administración Central a los ciudadanos, a través de Zonas, Distritos y Circuitos. Y, en efecto, es así como se han organizado las distintas carteras de Estado en todo el territorio nacional, para ejecutar una planificación con enfoque territorial y de manera desconcentrada (COPFP, 2010, art. 11).

Hay que añadir que la norma *ibidem* ha establecido cinco lineamientos, que vendrían a ser los criterios por observarse para desconcentrar una entidad estatal. Estos parámetros son: a) racionalización de los recursos; b) equidad y flexibilidad territorial; c) excelencia; d) calidad; y, e) intersectorialidad. De la concurrencia y de la correcta aplicación de estos lineamientos dependerá que una entidad sea verdaderamente desconcentrada y, por ende, pueda ofrecer servicios públicos de calidad (NTDEFE, 2013, art. 5).

Habrá de empezar por explicar la racionalización de los recursos, que no es otra cosa que un análisis de las actividades requeridas para la gestión de la entidad, sumado al costo operativo para la prestación del servicio público. De tal suerte que se establece un modelo para la transferencia óptima de recursos que permitan que la entidad operativa desconcentrada pueda funcionar de forma eficaz y eficiente, tanto en su gestión cuanto en su función. Es necesario precisar que, en este caso, la institución rectora o jerárquicamente superior es la que se reserva para sí la potestad de transferir los recursos necesarios, tras realizarse el análisis o procedimiento que haya previsto para el efecto.

En cuanto a la equidad y flexibilidad territorial es necesario indicar que este criterio tiene como principal objetivo acercar la Administración o la prestación del servicio público a los distintos territorios que conforman una misma jurisdicción. En el caso de la Función Ejecutiva, este lineamiento tiene fundamento en la necesidad de lograr una adecuada distribución del Estado en las diferentes regiones y provincias. Ahora, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es oportuno indicar que en el Ecuador existen circunscripciones territoriales extensas en área o con una gran densidad poblacional. Por tanto, la desconcentración, concebida desde el parámetro de la equidad y flexibilidad territorial, puede materializarse de forma espacial o de forma funcional. Es espacial cuando el territorio es extenso y, en tal virtud, es preciso que la Administración o la prestación del servicio se acerque a los ciudadanos de ese sector; mientras que es funcional cuando, por la demanda poblacional, hay que generar más entidades con el fin de garantizar el acceso a los servicios públicos.

Por otra parte, cuando se habla del lineamiento de excelencia, hay que referirse indiscutiblemente a los procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación, puesto que la entidad operativa desconcentrada deberá cumplir con objetivos estratégicos, atender mejor las demandas ciudadanas y orientando sus resultados al cumplimiento -o superación- de las expectativas en la prestación del servicio público.

Ahora, con respecto al lineamiento de calidad, nos referimos en estricto sentido a las características propias de un bien o un servicio que produce satisfacción al ciudadano, a través de su consumo.

Finalmente, cuando se habla de intersectorialidad, no es sino el desarrollo de un modelo de trabajo que integre a todas las instituciones vinculadas a la prestación de servicios públicos, con la finalidad de brindar una cobertura integral a la ciudadanía.

Es oportuno señalar que la Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva (2013), en atención al lineamiento de intersectorialidad, propone distintas tipologías de desconcentración, pero específicamente, en su artículo 13, se refiere a la

tipología correspondiente a los gobiernos autónomos descentralizados, que en su tenor literal reza:

Art. 13.- Tipología Tres: Alta descentralización, baja desconcentración. - Son de alta descentralización y baja desconcentración aquellas carteras de estado, cuyas competencias se enmarcan en sectores en los que de acuerdo con la Constitución y la ley, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados la prestación de ciertos y determinados productos y servicios.

En el mismo sentido, la norma *ibidem* establece que para el cumplimiento de los fines de cada unidad operativa desconcentrada se deberán realizar matrices -de competencias, de gestión institucional y territorial, y de servicios públicos por competencias- para establecer las competencias, actividades y productos que le corresponden a cada institución (NTDEFE, 2013, art. 17).

Finalmente, se instituye que la Matriz de servicios públicos por competencias -que es de nuestro interés y tienen vinculación con las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados- es un instrumento metodológico que busca garantizar la cobertura de servicios públicos en el territorio. La normativa hace énfasis en que los servicios públicos son aquellos bienes o servicios tangibles o intangibles definidos y prestados por el Estado a la ciudadanía, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución (NTDEFE, 2013, art. 23).

A manera de conclusión, se puede afirmar que la Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva (2013) es el instrumento jurídico más amplio, y que opera de forma supletoria, para poder implementar la figura de las entidades operativas desconcentradas en otras funciones del Estado.

TERCERA SECCIÓN

ESTUDIO DE CASO EN LA UNIDAD DE TERMINALES (EOD) DEL GAD MUNICIPALIDAD DE AMBATO

Toda vez que ya se han abordado los conceptos fundamentales para comprender el funcionamiento de la Administración, sobre todo en el nivel de los gobiernos autónomos descentralizados; y, las justificaciones y el régimen normativo que cubren a las entidades operativas desconcentradas, corresponde realizar el análisis de esta figura dentro del funcionamiento de un gobierno autónomo descentralizado municipal. En este caso, se observará el caso de la Unidad de Terminales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato (en adelante GADMA).

Como punto de partida, es importante indicar que el GADMA es el nivel de gobierno que gestiona municipalmente al cantón Ambato, capital de la provincia de Tungurahua. Ambato es una ciudad intermedia, situada en el centro de la serranía ecuatoriana, a una altura de aproximadamente 2580 msnm, con una población proyectada de 387.309 habitantes (INEC, 2010), y con una importante actividad comercial generada, en gran medida, por su ubicación y por la variedad de industrias que posee.

Una vez vertidos los antecedentes, es pertinente indicar que el crecimiento sostenido de la ciudad de Ambato ha propiciado que la Municipalidad extienda la prestación de los servicios públicos a su cargo. En ese sentido, dentro de su Plan de Desarrollo, se incorporó la construcción de nuevas obras que lleven desarrollo a sectores desprovistos de prestaciones básicas. En ese sentido, se construyó, en el sur de la ciudad, el Terminal Terrestre Sur (TTS), con el objetivo de descongestionar el Terminal Terrestre de Ingahurco (TTI), ubicado en el centro-norte de la urbe. Tan pronto como los dos terminales terrestres funcionaron simultáneamente, se presentaron algunos inconvenientes y diferencias en cuanto a la gestión de cada una de estas entidades que prestan el mismo servicio: regulación, control y provisión del transporte público. Adicionalmente a esto, se reportaron diferencias en cuanto a la administración de locales comerciales, manejo de frecuencias y cobro de tasas entre una y otra entidad.

Debido a lo expuesto, el Concejo Municipal del GADMA aprobó, el 18 de marzo de 2022, la Ordenanza N.º 400.193, denominada como “Ordenanza de creación de la Unidad de

Terminales como Entidad Operativa Desconcentrada del GAD Municipalidad de Ambato”, que dentro de sus consideraciones ha establecido lo siguiente:

(...) Ha resaltado atención particular el funcionamiento, administración y manejo de los Terminales Terrestres dispuestos en el cantón. Siendo necesario indicar que, desde hace años atrás la administración de dicha infraestructura y personal han sido ejercidos por la Unidad de Terminales, como una dependencia más de la Municipalidad de Ambato, atada en todo a los procesos de la misma. Con el avance de los años y el crecimiento de la ciudad y la dinámica del transporte, se ha evidenciado que en la actualidad, para el correcto funcionamiento de los Terminales, la capacidad y alcance de respuesta de la Unidad de Terminales resulta insuficiente, por la complejidad que la administración y logística demanda, obteniendo como conclusión de las múltiples mesas técnicas de trabajo realizadas en el GAD, para la construcción del orgánico funcional y el análisis de las diversas dependencias que lo conforman, que la figura adecuada para que todo el sistema de terminales de la ciudad pueda conducirse de manera óptima, debe estar sujeto a la estructura de una Entidad Operativa Desconcentrada. Principalmente considerando que el manejo del sistema de terminales de la ciudad requiere que la administración pública en este ámbito de competencias actúe e intervenga con absoluta agilidad y capacidad inmediata de respuesta.

Como lo indica el párrafo anterior, la motivación del cabildo ambateño está dada por la necesidad de garantizar el efectivo ejercicio de las competencias municipales, a través de la creación de una entidad que, a pesar de ser jerárquicamente inferior y dependiente, tenga una mejor capacidad de respuesta en los procesos administrativos y de gestión en el sistema de terminales de la ciudad de Ambato.

Para el efecto, la Ordenanza N° 400.193 se constituye en el instrumento normativo necesario para el establecimiento de una Entidad Operativa Desconcentrada dentro del orgánico funcional de un órgano jerárquicamente superior, que en este caso es el GADMA. Al respecto, conviene señalar que esta nueva entidad operativa desconcentrada (Unidad de Terminales), dotada de autonomías administrativa, financiera y de talento humano, integra al Terminal Terrestre de Ingahurco (TTI), al Terminal Terrestre Sur (TTS) y las áreas de transferencia (generalmente para transporte intraprovincial e intracantonal) (Ord. 400.193, 2022, art. 1).

Es importante señalar que, en cuanto a la estructura administrativa, la ordenanza indica que existen tres niveles: directivo, ejecutivo y operativo (Ord. 400.193, 2022, art. 4). El nivel directivo se integra por autoridades pertenecientes a la Administración Municipal, quienes tienen, entre otras funciones, las de formular las políticas, estrategias y metas; de

aprobar los planes estratégicos y el presupuesto; y, autorizar la contratación de créditos o inversiones necesarias para cumplir con los objetivos de la entidad desconcentrada.

Por otra parte, el nivel ejecutivo es ejercido por un Administrador que, a más de rendir cuentas al nivel directivo, elabora y ejecuta los planes, programas y proyectos aprobados por el Directorio y se encarga de las gestiones administrativas, financieras y de talento humano de la entidad operativa desconcentrada, lo que permite tener un mejor tiempo de respuesta que, en circunstancias convencionales, estarían supeditadas a la burocracia y administración de la entidad principal, que vendría a ser el GADMA. El documento detalla la existencia de un nivel operativo que es propuesto, a través de un orgánico funcional, por el nivel ejecutivo al nivel directivo. De esta manera, el nivel ejecutivo tiene cierta autonomía para poder definir el esquema de funcionamiento mediante unidades que se encarguen de cumplir con las tareas necesarias para la ejecución del servicio público prestado por la entidad operativa desconcentrada.

Es preciso señalar que, para la adecuada marcha de una entidad operativa desconcentrada, ésta debe contar con un patrimonio y recursos económicos propios, a más de las asignaciones presupuestarias provenientes del organismo jerárquicamente superior, puesto que esto le dará mayor margen de maniobra al momento de tomar decisiones que aseguren la adecuada prestación del servicio público. En el caso que nos ocupa, se debe indicar que, de acuerdo con la legislación municipal vigente en el Ecuador, los bienes afectados al servicio público tienen la aptitud de generar tasas por su uso o utilización. En este sentido, la Unidad de Terminales dispone del cobro de tasas por el uso de las instalaciones a los usuarios y a las empresas que brindan el servicio de transporte público. Adicionalmente, disponen de ingresos provenientes de arrendamiento de locales comerciales dispuestos al interior de la infraestructura.

Vale mencionar también que la constitución de una entidad operativa desconcentrada implica la creación de una persona jurídica de derecho público dependiente de otra jerárquicamente superior. No obstante, esta personalidad jurídica le permite poder gestionar diversas actividades administrativas, necesarias para su funcionamiento, tales como la

contratación de servicios básicos como teléfono, internet, dominios informáticos, etc.; administración autónoma del talento humano; o, suscripción de contratos de arrendamiento sin la necesidad de acudir al ente jerárquicamente superior.

Ahora, corresponde analizar cuál ha sido el impacto de la aplicación de esta figura en la gestión de los Terminales Terrestres en la ciudad de Ambato. Para el efecto, se presenta un cuadro comparativo que permite contrastar la ejecución presupuestaria, la atención de usuarios, el número de frecuencias ofertadas, entre otras variables, antes y después de la implementación del proceso de desconcentración.

De acuerdo con el informe contenido en el Oficio Nro. UDT-OFI-2023-101, de la Unidad de Terminales de Ambato, se detalla que existe un sistema de control, llamado SCITERT, que permite obtener y mantener la información de ingreso y salida de las unidades de transporte y el número de usuarios que viajan desde los terminales.

En virtud de lo expuesto, en la siguiente tabla se detallan las cantidades totales de las frecuencias y de los usuarios atendidos en los años 2020, 2021 y 2022.

AÑO	CANTIDAD DE FRECUENCIAS (NÚMERO DE FRECUENCIAS)	CANTIDAD TASA USUARIO (USUARIOS ATENDIDOS)
2020	73.868	1.002.064
2021	121.239	1.916.342
2022	143.821	1.296.220

A la luz de los datos expuestos, se puede apreciar que, en el año 2022, en el que la Unidad de Terminales pasó a ser una EOD, existe un aumento significativo en cuanto al número de frecuencias ofertadas en los distintos terminales. Sin embargo, se puede apreciar que entre los años 2021 y 2022 existe una variación a la baja respecto de la cantidad de usuarios atendidos. Sobre esto conviene indicar que en el año 2021 se inauguró el Terminal Terrestre Sur, el más grande y moderno de la ciudad, por lo que esto atrajo un mayor número de usuarios atendidos en ese año.

Ahora bien, para poder tener mayor certeza sobre los beneficios, a nivel de la gestión financiera, que podría tener una entidad operativa desconcentrada, es preciso realizar un análisis de los consolidados de ingresos por año y por emplazamiento (terminales dispuestas en la ciudad), conforme la información provista por el SCITERT:

AÑO	EMPLAZAMIENTO			TOTAL, ANUAL
	TERMINAL TERRESTRE INGAHURCO (NORTE)	TERMINAL TERRESTRE SUR	AREA DE TRANSFERENCIA AMERICA	
	MONTO TOTAL	MONTO TOTAL	MONTO TOTAL	
2020	\$ 336.074,30		\$ 31.112,75	\$ 367.187,05
2021	\$ 413.860,30	\$ 344.807,09	\$ 59.962,75	\$ 818.630,14
2022	\$ 334.182,70	\$ 472.785,48	\$ 69.959,00	\$ 876.927,18

De acuerdo con estos datos, se puede percibir que en el período 2021-2022 existe un incremento considerable en cada uno de los emplazamientos, a excepción del Terminal Terrestre de Ingahurco. Por tanto, corresponde indicar que esta disminución se debe a la puesta en funcionamiento del Terminal Terrestre Sur que, como ya se dijo, es el más grande del cantón y permitió dinamizar la prestación del servicio de transporte interprovincial, intercantonal e interparroquial, que anteriormente era brindado únicamente por el Terminal Terrestre de Ingahurco (transporte interprovincial) y por el Área de Transferencia América (transporte intercantonal). Sin perjuicio de lo expuesto, se puede apreciar que en el Total Anual existe un crecimiento sostenido y ostensible en cada año, particularmente gracias a dos hitos: el primero, la puesta en marcha del Terminal Terrestre Sur en 2021; y, el segundo, la desconcentración operativa de la Unidad de Terminales.

También es preciso indicar que, de junio a diciembre de 2022, en tanto entidad operativa desconcentrada, la Unidad de Terminales percibió \$156.101,96 dólares adicionales correspondientes a arriendos, alícuotas de seguridad y de limpieza que antes ingresaban directamente a las arcas de la Municipalidad.

Adicionalmente, es oportuno analizar la ejecución presupuestaria en los años seleccionados, para identificar la evolución de las gestiones administrativa y financiera de la Unidad de Terminales:

AÑO	MONTO ASIGNADO	MONTO DEVENGADO	PORCENTAJE DE EJECUCION
2020	\$ 377.319,84	\$ 166.691,93	57,52%
2021	\$ 437.999,75	\$ 320.953,47	77,46%
2022	\$ 1.700.000,00	\$ 986.277,03	58,02%

Como se puede apreciar en el cuadro, en cada año hubo un incremento en el porcentaje de ejecución presupuestaria, a excepción del 2022, cuando no solo se produce la desconcentración operativa de la Unidad de Terminales, sino que también, por esta condición, existe un muy considerable incremento del monto asignado que casi triplica a aquel de 2021. Sin embargo, si se toman los valores correspondientes a los montos devengados, se puede colegir que en absolutamente todos los tres años existe una mayor cantidad de recursos que han sido ejecutados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A modo de conclusión, es imperioso iniciar por definir a la descentralización como un proceso de transferencia obligatoria y definitiva de funciones o competencias desde la Administración Central hacia otra persona jurídica de derecho público (otros niveles de gobierno, a la luz de nuestra legislación), con capacidad plena para decidir y administrarse a sí misma. Esta transferencia implica fundamentalmente el traslado de los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos a la persona jurídica independiente del Gobierno Central.

Del mismo modo, es preciso aclarar que la desconcentración es el traslado de determinadas facultades y atribuciones desde un órgano jerárquicamente superior a una entidad inferior, en virtud de un acto normativo, con la finalidad de que exista una toma de decisiones inmediata que mejore la prestación de servicios a sus usuarios.

Bajo esta lógica, se puede afirmar que en el caso de análisis se ha producido un fenómeno de desconcentración dentro de un nivel de gobierno descentralizado que, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, tiene a cargo la prestación de servicios públicos básicos. En este sentido, resulta interesante ver cómo la desconcentración

administrativa propicia un mejoramiento de la gestión para cumplir con las competencias asignadas a los organismos descentralizados del Estado ecuatoriano.

Ahora bien, conviene resaltar que una de las finalidades esenciales -por no decir la más importante- de la Administración es prestar servicios públicos que satisfagan, al menos, las necesidades básicas de los ciudadanos. Esta ha sido la base para que se desarrollen teorías -incluso ya acogidas por la legislación ecuatoriana- de que ésta no es una mera actividad del Estado, sino es un mecanismo de garantizar y permitir el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por instrumentos internacionales de derechos humanos y por la Constitución de la República.

Tal como se había formulado al inicio de este trabajo, es indispensable responder a la inquietud de por qué se vuelve necesario desconcentrar la Administración Pública, más aún cuando una de sus entidades tiene como principal competencia la prestación de uno o varios servicios públicos. Una aproximación a la respuesta de esta interrogante la encontramos en el crecimiento demográfico, que obliga a ampliar la cobertura de las prestaciones por parte de la Administración; sin embargo, la centralización de procesos y la complejidad de la estructura burocrática hacen que las entidades prestadoras de servicios públicos tengan complicaciones en su gestión administrativa o en el tiempo de respuesta frente a contingencias propias de su labor. Esta es la razón por la cual, tras un análisis técnico y normativo, conviene aplicar la figura de las entidades operativas desconcentradas como mecanismo para propiciar la agilidad y eficiencia.

La utilidad de las entidades operativas desconcentradas (EODs) queda explicada en gran medida por lo dicho anteriormente; no obstante, también es pertinente indicar que, en América Latina, es problema recurrente que las instituciones públicas no desarrollen mecanismos de actualización con respeto a las necesidades de la ciudadanía y a los fenómenos propios de la globalización. En tal virtud, la propuesta de una reforma a su modelo de gestión constituye un hito para poder acercar, de forma eficiente y oportuna, los servicios públicos a sus beneficiarios, trayendo consecuentemente el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico del territorio.

El marco normativo aplicable a las EODs se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, puesto que la desconcentración es un mandato dado por la Constitución de la República del Ecuador (2008). En ese sentido, a nivel legal, esta figura se desarrolla por medio del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) y del Código Orgánico Administrativo (2017). Finalmente, el instituto se desarrolla profunda y especializadamente por la Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva (2013).

Debido a todo lo expuesto, se puede concluir que la desconcentración de entidades destinadas a la prestación de servicios públicos constituye un mecanismo efectivo para dotarles de una mejor capacidad y tiempo de respuesta frente a problemas propios de su prestación. En efecto, los resultados obtenidos en la Unidad de Terminales nos permiten constatar que, a través de esta figura administrativa, se produce una mejora significativa en la ejecución presupuestaria, la ampliación de la cobertura del servicio y la atención a los usuarios.

En lo atinente a las recomendaciones es preciso indicar que no toda entidad es susceptible de desconcentración. Para el efecto, habrá que analizarse su finalidad, su presupuesto y su incidencia en la vida de los ciudadanos. Es la razón por la cual se sugiere que, previamente, se elabore un estudio de factibilidad de la desconcentración de la entidad, fundamentalmente si cumple con los criterios de racionalización de los recursos; equidad y flexibilidad territorial; excelencia; calidad; e, intersectorialidad.

Otra recomendación valiosa es que, si bien la entidad desconcentrada cuenta con una asignación económica proveniente del órgano jerárquicamente superior, ésta debe tener una fuente de ingresos sostenida en el tiempo, que le permita tener la autonomía financiera que deriva, obviamente, en las autonomías administrativa y de talento humano. En el caso de la Unidad de Terminales, a más de contar con la partida asignada técnicamente por el GADMA, obtiene recursos económicos provenientes de tasas por concepto de utilización del servicio

prestado, de arrendamiento de locales comerciales y de inversiones que podría realizar en el marco de lo que determine el órgano jerárquicamente superior.

En concordancia, con lo explicado en la parte final del párrafo anterior, se recomienda elaborar un acto normativo de creación concreto y claro, sobre todo en cuanto a la estructura, a los procedimientos internos y a las prerrogativas de los funcionarios a cargo de la gestión y administración de la nueva entidad operativa desconcentrada.

Ahora, con respecto a la Unidad de Terminales del GADMA, como entidad operativa desconcentrada, es preciso señalar que cumple con todos los requisitos enunciados en los párrafos que anteceden y, del análisis realizado en el periodo señalado, se puede concluir que evidencia al proceso de desconcentración como un mecanismo de descongestión y aceleración de trámites administrativos en la prestación del servicio público de transporte. No obstante, se recomienda que la Unidad de Terminales desarrolle procesos agregadores de valor en su prestación, tal como un plan comercial para incentivar la ocupación de locales comerciales, patio de comidas, boleterías y encomiendas, con la finalidad de dotar de sustentabilidad financiera a la entidad operativa desconcentrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- De la Vallina Velarde, J. L. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de Administración Pública* , 75-140.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Peralta Bermúdez, M. (1994). ¿Descentralización o desconcentración? *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, 41-50.
- Clarke, M. (1978). *Descentralización: conceptos y práctica*. Versión Preliminar.
- Boix, C. (1994). Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. *G.A.P*, 21-32.

- Romero Pérez, J. E. (1983). *El servicio público*. San José: Publicaciones de la Facultad de Derecho: Universidad de Costa Rica.
- Consejo Nacional de Competencias. (Mayo de 2019). *Consejo Nacional de Competencias*. Obtenido de Evaluación del proceso de Descentralización y Gestión Competencial: https://sni.gob.ec/documents/10180/4501029/INFORME+EJECUTIVO_EVALUACION+DESCENTRALIZACION.pdf/5b2f602e-3f6d-4fc7-b3db-5e94c98b8b40#:~:text=La%20descentralizaci%C3%B3n%20es%20un%20proceso,superar%20las%20deficiencias%20en%20la
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (Enero de 2014). *Planificación*. Obtenido de Herramienta de Información Territorial : <https://hitcloud.planificacion.gob.ec/sistema-nacional-competencias#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Competencias,a%20cada%20nivel%20de%20gobierno>.
- Cordero Torres, J. M. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y Sociedad*, 682-701.
- Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal INAFED. (2007). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 1-19.
- Instituto de Investigación y Capacitación Municipal INICAM. (2007). *Diccionario Municipal Peruano*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Abanto, J. (2017). *Las empresas municipales como promotoras del desarrollo económico local en la optimización de los servicios públicos en Lima –2016*. Lima: Universidad César Vallejo.
- Acosta-Jordán, H., & Salazar-Sánchez, W. (2021). Método del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en la dirección postal del Ecuador. *Digital Publisher*, 5-18.
- Castro-Pozo, H. (2015). *Ley orgánica de municipalidades: comentada, concordada, jurisprudencia*. Lima: San Marcos.

Vásquez, Ó. (2011). Gestión de los residuos sólidos municipales en la ciudad del Gran Santiago de Chile: desafíos y oportunidades. *Revista Internacional de la Contaminación Ambiental* , 347-355.

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). RO. 449 de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. RO. 303 de 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. RO. 306 de 29 de noviembre de 2021.

Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Administrativo. RO. 31 de 07 de julio de 2017.

Concejo Municipal de Ambato. Ordenanza de creación de la Unidad de Terminales como entidad operativa desconcentrada del GAD Municipalidad de Ambato. [Ordenanza 400.193] (18 de marzo de 2022). Gaceta Oficial de 31 de marzo de 2022.

Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Economía y Finanzas. Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. RO. 19 de 20 de junio de 2013.