



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador | Sede  
Ambato

## **OFICINA DE POSTGRADOS**

**Tema:**

**DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE GESTIÓN PÚBLICA EN LOS  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en  
Derecho, Mención Gestión Pública**

**Línea de Investigación:**

Gobernanza en el sector público

**Autor:**

Abg. Francisco Darío Guerrero Gómez

**Director:**

Dr. Wagner Guillermo Salazar Sánchez Mg.

**Ambato – Ecuador**

**Febrero 2023**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO  
HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE GESTIÓN PÚBLICA EN LOS  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

Línea de Investigación:

Gobernanza en el sector público

Autor:

Francisco Darío Guerrero Gómez

Wagner Guillermo Salazar Sánchez, Dr. Mg. f. \_\_\_\_\_

CALIFICADOR

Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa, Ab. Mg. f. \_\_\_\_\_

CALIFICADOR

Andrea Marlene Altamirano Zavala, Ab. Mg. f. \_\_\_\_\_

CALIFICADOR

Juan Carlos Acosta Teneda, P. Ph.D. f. \_\_\_\_\_

COORDINADOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr. f. \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL PUCESA



Ambato – Ecuador

Febrero 2023

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo: **FRANCISCO DARÍO GUERRERO GÓMEZ**, con **CC: 180325583-3**, autor del trabajo de graduación intitulado: "**DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE GESTIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**", previa a la obtención del título profesional de **título de Magíster en Derecho, Mención Gestión Pública**, en la **OFICINA DE POSTGRADOS**.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, febrero 2023



**FRANCISCO DARÍO GUERRERO GÓMEZ**

**CC: 180325583-3**

## RESUMEN

La presente investigación se ha desarrollado para abordar la importante temática de la descentralización como mecanismo de gestión pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Para ello, se ha realizado una revisión sistematizada de los principales ámbitos de desarrollo que desempeña la descentralización, como elemento de la democratización de la gestión pública del Estado en el ámbito local, se considera a la participación ciudadana como el elemento central de una adecuada gestión pública que responde a las necesidades, demandas y realidad de la localidad. La metodología de investigación presentó un enfoque cualitativo, donde se presentó el Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con las bases investigativas direccionadas sobre los 221 municipios, para revisar los datos de 2017 – 2020, como elementos de análisis para la gestión pública. Los resultados presentaron que más del 70% del presupuesto en asignaciones del Estado central, no ha sido transferido en 2020, y como consecuencia no se han podido ejecutar la mayor parte de los servicios y prestaciones que ofrece el GAD Municipal en pleno desempeño de la gestión pública. En conclusión, se argumentó que la democratización de la participación ciudadana representa un elemento central de la descentralización como mecanismo de gestión pública, más no puede ser completa sin una autonomía presupuestaria coordinada entre la ciudadanía, el Estado y el gobierno local, se considera que su inconstancia incide en la consecución plena de una buena gobernanza.

**Palabras clave:** Descentralización, gestión, pública, participación, municipal.

## **ABSTRACT**

The current research focuses on decentralization as a public management mechanism for the Decentralized Municipal Autonomous Government (GAD) of the various municipalities. A systematized review has been made of the main areas of decentralization as an element of the democratization of the state's public management at a local level, specifically considering citizen participation as the central element of an adequate public management that responds to the local needs and demands. The study has a qualitative approach using the census of economic environmental information, presented from 221 separate GAD municipalities, to review 2017 – 2020 data and as elements of analysis for public management. The results indicate that more than 70% of the central government allocated budget was not transferred in 2020, and as consequence most of the services and benefits of the municipal government, namely its public administration functions and duties, were not offered. In conclusion, it can be argued that the democratization of citizen participation represents a central element of decentralization as a public management mechanism. However, it cannot be complete without a coordinated autonomous budget among the local and state governments and the citizenry, considering that its inconsistency affects the full achievement of good governance.

**Key words:** Decentralization, public, management, participation, municipal.

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN.....	iii
RESUMEN.....	iv
ABSTRACT .....	v
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS.....	vi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y DE LA PRÁCTICA.....	7
1.1. Orígenes de la descentralización.....	9
1.2. Descentralización en el Ecuador.....	19
1.3. Los GAD municipales en la administración seccional del Estado.....	25
1.4. Participación ciudadana.....	27
1.5. Síntesis literaria.....	33
CAPÍTULO II DISEÑO METODOLÓGICO .....	36
2.1. Tipo de investigación.....	36
2.2. Enfoque de investigación.....	36
2.3. Instrumentos de recolección de información.....	37
2.4. Delimitación temporal de la investigación .....	37
CAPÍTULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	39
3.1. Análisis de la información.....	39
3.2. Revisión de información.....	49
3.3. Análisis .....	52
3.4. Discusión de la investigación .....	59
CONCLUSIONES.....	80
RECOMENDACIONES .....	82
BIBLIOGRAFÍA.....	83
ANEXOS .....	93

## INTRODUCCIÓN

La descentralización como mecanismo de la gestión pública, representa una herramienta jurídica que prevé fomentar mayor eficiencia en la administración del Estado, desde los gobiernos seccionales, definidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para fundamentar competencias dentro del ámbito de su jurisdicción, ya sean municipales o provinciales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2010). Como una característica de la gestión pública, la descentralización y la capacidad de entregar competencias, permite mejorar los servicios y resultados que se generan de ello, a través de una administración pública descentralizada, que ha sido, y persiste siendo, dos de los principales desafíos en la reforma institucional de la administración pública, desde hace más de una década.

La descentralización se considera a menudo como un medio importante para lograr una mayor eficiencia y calidad de los servicios públicos, y los municipios optan por una variedad de enfoques para gestionar sus servicios a fin de hacer frente a la insuficiencia de recursos financieros (Arias & Velasteguí, 2019). Consecuentemente, la descentralización afecta los términos de empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores municipales, así como las relaciones entre los trabajadores y la administración, de diversas formas. Además, el personal del servicio público en ocasiones se transfiere del nivel del gobierno central a las autoridades locales y, por lo tanto, se modifican los niveles y las estructuras de empleo.

Estos procesos de cambio son comunes a los diferentes servicios y competencias municipales que se prestan en el interés público, como los servicios de educación y salud (que son competencia del Estado, pero que sí se ofrecen en determinados GAD Municipales como en Guayaquil o Quito), así como las competencias públicas del transporte público (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2014). A pesar de las diferencias entre los sectores, hay motivos para discutir de manera conjunta las implicaciones de la descentralización en la gestión administrativa de los servicios municipales, se logran identificar puntos en

común entre los sectores y las respuestas a los desafíos que surgen de la descentralización y la administración se alcanza a encontrar de manera conjunta.

Por tanto, al evaluar las reformas en los servicios municipales dentro de sus competencias, las cuales se determinan en el COOTAD (2010), es necesario identificar las consecuencias para cada uno de los sectores en cuestión y, en un análisis comparativo, resaltar características tanto comunes como distintas. La mayoría de los estudios sobre descentralización y jurisdicción de competencias, se centran en la provisión de bienes y servicios públicos, su calidad, costo y eficiencia (Enríquez, Noguera, & Andrea Carrión, 2019). El presente estudio evaluará la aplicación y los resultados de la descentralización, en la mejora de los servicios que se generan desde los GAD municipales, analizando el impacto que tienen a nivel municipal y administrativo del Estado. Por tanto, en esta investigación examinará el impacto sobre el empleo y las condiciones de trabajo que se generan, tanto a nivel interno como externo, demuestra que existen consecuencias para la calidad y eficiencia de la entrega de sus servicios dentro de las competencias que tienen.

Durante la última década (2010 – 2020), las reformas de los servicios públicos han sido el motivo de preocupación para los gobiernos, los interlocutores sociales y las agencias internacionales de desarrollo (Castro & Orellana, 2016). Estas reformas están en el centro de la redefinición del papel del Estado en un contexto de globalización y liberalización y de responder a las críticas a la eficiencia y eficacia del servicio público; por ello, las políticas de descentralización y privatización han sido y son los dos principales desafíos del proceso de reforma para la administración pública. Sin embargo, justo en el momento en que las políticas de reforma se han vuelto más aceptadas, han surgido incertidumbres sobre el grado en que se han adoptado, la descentralización y la gestión administrativa y el grado en que su implementación ha sido efectiva.

En consecuencia, al evaluar el impacto de las reformas, los distintos interlocutores sociales tienen diferentes perspectivas; estas diferencias se reflejan en el enfoque de los estudios sobre la efectividad de la descentralización y los resultados de su

gestión. Si bien la premisa de la administración se centra en la provisión de bienes y servicios públicos, su calidad, costo y eficiencia, se posiciona como el resultado de su adecuada implementación. Por ello, este estudio examinará la aplicación de la descentralización y sus resultados, los cuales han sido generados desde el año 2010, en el Ecuador, como parte de un proceso de descentralización del Estado, que pretende promover una administración eficiente, moderna, actualizada y que responda a los intereses de los ciudadanos de ese lugar, de acuerdo a las necesidades y realidades que tiene la localidad, para lo cual, los GAD municipales, deberían estar sintonizados en consonancia con los requerimientos ciudadanos.

### **Planteamiento del problema**

El planteamiento del problema se fundamenta sobre los resultados de los servicios y mejoramiento de la calidad de vida de las personas dentro de las jurisdicciones de los GAD Municipales, como organismos seccionales de la administración pública. Por ello, el problema se centra en la eficiencia, eficacia y agilidad de procesos y recursos con que se gestionan estos organismos seccionales, para ejercer de manera efectiva las competencias que la Ley y la Constitución de la República (2008), les ha facultado. Es así que, a nivel seccional, se presenta la premisa referente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, considerados pequeños y medianos, los cuales conducen su administración y manejan sus políticas (tributarias, organizacionales) de manera inadecuada, y como consecuencia, ejecuta presupuestos y resultados institucionales, administrativos y operativos, con efectos que inciden de manera negativa a los intereses ciudadanos y del Estado en su conjunto como representación nacional.

Por tal razón, el problema se estima desde una perspectiva de gestión ineficiente, que es insuficiente desde el punto de vista económico y político, donde se evidencia limitaciones en la ejecución de los recursos puestos a su disposición para la atención del servicio público, que representa la esencia normativa para lo cual se ha legislado la capacidad de autonomía que procede de la

descentralización del Estado. De ahí que, pese a ser gobiernos de un mismo nivel político (GAD), están muy distanciados entre unos y otros para una eficaz administración y cumplimiento de sus funciones y atribuciones, las cuales se encuentran normadas dentro de sus capacidades y competencias, como un compromiso institucional del Estado y la ciudadanía.

### **Formulación del problema científico**

¿Cómo mejorar la gestión pública y la atención a la población en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a través de la Descentralización?

Objetivos de la investigación

### **Objetivo general**

Evaluar la aplicación y los resultados de la descentralización en la mejora de los servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

### **Objetivos específicos**

1. Sustentar teóricamente la correcta aplicación de la descentralización como mecanismo de gestión pública para una adecuada y eficiente administración de los recursos públicos.
2. Diagnosticar los factores que limitan la correcta gestión pública y la prestación de servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.
3. Analizar la aplicación de la descentralización y sus resultados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

## **Idea a defender**

La descentralización como instrumento de Gestión Pública, permite mejorar los servicios y los resultados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

## **Justificación**

El presente estudio se justifica debido a la importancia que tiene la descentralización como mecanismo de gestión pública a nivel organizativo e institucional en el Estado, como un modelo de administración y gestión de la cosa pública. Por ello, se justifica la actualidad de su temática, y los beneficios y/o afectaciones que derivan de una adecuada o inadecuada gestión de los recursos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que desempeñan un papel central en el desarrollo administrativo del Estado, de manera seccional para el mejoramiento de los servicios municipales y de la calidad de vida de las personas en esas jurisdicciones. Como premisa de ello, se pone de manifiesto que la sociedad moderna de la información, se caracteriza por estar orientada principalmente a las personas, al desarrollo, en la que todos logran generar información y conocimiento, tener acceso a ellos, utilizarlos compartirlos y facilita la oportunidad a algunas personas, comunidades y pueblos, para realizar su potencial, promoviendo su desarrollo estable y mejor la calidad de su vida.

Tal orientación concierne no sólo a los individuos, sino también a las comunidades sociales, incluidas aquellas, creadas, según el rasgo territorial característico de la convivencia dentro de los límites de la comunidad definida, sobre los elementos que se fundamentan en la administración pública que constituye a los GAD. Ante esta circunstancia, aparece la contradicción del sistema en la administración pública y la vida política nacional, entre las viejas formas de poder, aunque exitosas, pero orientadas a los métodos centralizados de gobierno, y los nuevos requerimientos de la sociedad a las funciones y métodos de la actividad de la administración pública, viviendo principalmente en las formas descentralizadas de las interrelaciones entre la administración central y

el poder local. Por tanto, la descentralización política, normalmente se refiere a situaciones en las que el poder y la autoridad político se han descentralizado a niveles subnacionales, como una medida organizativa de un Estado eficiente.

La manifestación más obvia de este tipo de descentralización son las formas subnacionales de gobierno elegidas y empoderadas, que van desde los consejos de ciudades, provincias, localidades hasta los organismos nacionales. La devolución de competencias se considera una forma de descentralización política, que se refiere a una transferencia total de responsabilidad, toma de decisiones, recursos y generación de ingresos a un nivel local de autoridad pública que es autónoma y totalmente independiente de la autoridad delegada. Las unidades que se transfieren generalmente se reconocen como entidades legales independientes y se eligen idealmente (aunque no necesariamente). En consecuencia, la descentralización administrativa tiene como objetivo transferir la autoridad para la toma de decisiones, los recursos y las responsabilidades para la prestación de un número selecto de servicios públicos del gobierno central a otros niveles inferiores de gobierno, agencias, oficinas distritales de los GAD y representaciones del gobierno central.

## **CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y DE LA PRÁCTICA**

El estado del arte presenta las investigaciones y artículos científicos referenciales que se exponen en la revisión teórica, para sustentar correctamente la aplicación de la descentralización como mecanismo de gestión pública para una adecuada y eficiente administración de los recursos del Estado. Como premisa literaria, se expone que, la importancia de los municipios dentro de la estructura gubernamental en la definición de sus resultados de eficiencia, va más allá de la evidencia estadística y se ha convertido en uno de los pilares de la implementación de las reformas del servicio público. Por ello, las reformas de la gestión del sector público no harán lo que se desea para el desarrollo nacional hasta que se adapten e implementen adecuadamente a nivel municipal y seccional en toda su generalidad. Por ello el gobierno local, es el rostro cotidiano del sector público, el nivel en el que se prestan los servicios públicos esenciales a las personas y las empresas y donde las políticas se encuentran con las personas.

La primera investigación referencial, se denomina Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: estudio de los GAD parroquiales rurales, presentado por Luis Humberto Vargas Arias y Rómulo Darío Velasteguí en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar. En este estudio se exponen los límites constitucionales y legales de la autonomía de los gobiernos locales para la administración pública, presentando una estructura de gestión parroquial para los servicios administrativos, en el marco de la eficiencia y agilidad de procesos y servicios que se brindan a los ciudadanos en este nivel de gobierno (Arias & Velasteguí, 2019).

La investigación presenta una metodología cualitativa de estudio, desarrollada como una revisión bibliográfica, donde se manifiesta la importancia de la administración pública a nivel ciudadano, considera que en la estructura parroquial no disfrutaban de autonomía financiera, debido a que están subordinadas a otros niveles de gobierno. Se concluyó, dentro del análisis una revisión de dicha autonomía, para una gestión más adecuada y eficiente que se proyecte a

mediano y largo plazo en los resultados de desarrollo social, laboral y productivo en la ciudadanía parroquial, desde la administración seccional.

El siguiente estudio, se denomina Análisis del proceso de descentralización y autogestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Napo, presentado por Betty Jhoanna Montiel Narváez, en el Postgrado de Especialización en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Montiel, 2016). En esta investigación se manifiesta la evolución jurídica, normativa y constitucional que se ha desarrollado en el Ecuador con la introducción y ejecución de las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la administración pública, el cual ha representado un contexto de avance para la gestión del Estado, tanto en recursos, como agilidad, eficiencia de procesos y acercamiento del ciudadano a la atención y consecución de sus necesidades.

La metodología de investigación fue descriptiva, con enfoque cualitativo, para contemplar el desempeño y resultados que la Contribución Especial de Mejoras manifiesta sobre la ejecución financiera en los GAD, tanto a nivel municipal como provincial, se estima que aunque está normado en este contexto, no se ejecuta de manera adecuada, lo que afecta directamente a los intereses financieros de la administración pública seccional, con lo cual, los programas de financiamiento puede verse altamente endeudados con organismos del Estado, en una gestión de recursos inadecuada, que no mantiene concordancia con las competencias que se ha atribuido a este nivel de administración pública. Por tanto, se concluyó con la exposición que en varios casos se mantienen subsidios o componentes no reembolsables como una medida de compensación del Estado a los gobiernos seccionales para el mejoramiento de sus recaudaciones como elemento de desarrollo económico y financiero desde la gestión pública.

El artículo científico denominado Diagnóstico de la Gestión Administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del cantón Guano: Un enfoque de participación ciudadana, presentado por Jorge Armando Zula, Laura Yesseña Castillo y Luis Eduardo Carrión Erazo, en la Revista de Derecho

de la Universidad Veracruzana (Zula, Castillo, & Carrión, 2017). En este estudio, se exponen los fundamentos constitucionales (artículo 85 de la Constitución de la República del Ecuador), para la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos en las administraciones seccionales (GAD), donde se manifiesta la importancia de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública de este nivel de gobierno para el desarrollo eficiente de la administración local.

Con ello se pone de manifiesto la necesidad de mayor transparencia y control en los procesos de contratación y autogestión de recursos a nivel institucional, como un elemento de transparencia administrativa en la declaración de resultados institucionales para promover eficiencia y claridad ante las instancias de participación ciudadana que surgen como elementos de control en la gestión pública a nivel parroquial, y de manera general en todos los niveles de los GAD, sean municipales o provinciales en el Ecuador. El documento concluyó, que la solución de esta contradicción en la gestión pública que manifiesta resultados de control y transparencia, tiene el carácter de resultados demostrativos, en beneficio de las formas democráticas de gobierno. Sin embargo, en condiciones de crisis paulatina de la democracia representativa, se observan viejas prácticas que no exponen una gestión eficiente, acorde con sus posibilidades de garantizar la realidad de participación de los ciudadanos en el gobierno local, como una rendición de cuentas que deberá ser promovida para todos los niveles de gestión pública.

### **1.1. Orígenes de la descentralización**

El grado de descentralización varía considerablemente según la región y está relacionado con el desarrollo histórico y político. En América Latina y muchos países en desarrollo, la tradición de centralización se deriva en parte del largo período de administración colonial, se considera que el fin de los regímenes coloniales no revirtió en sí mismo este patrón de gobernanza; frente a una infraestructura deficiente, un sector privado subdesarrollado y una pobreza

generalizada, el Estado tuvo que asumir la importante tarea de orientar la economía y proporcionar servicios públicos.

En la década de 1980, las tendencias impulsadas en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), sugirieron que la existencia de mala gestión y corrupción estaba siendo fomentada por políticas de centralización que concentraban el poder en manos de una pequeña élite urbana. Estas críticas marcaron el inicio de una era de ajuste estructural, en la que el apoyo financiero estaba vinculado a reformas de mercado y cambios de gestión en el sector público (Carrión, 2016). Un tema central de muchos de estos cambios fue el énfasis en la descentralización que tenía como objetivo transferir el poder político a los gobiernos locales.

Sobre ello, se ha estimado que más de las tres cuartas partes de los países en desarrollo y en transición, con una población considerable (más de 5 millones de habitantes), se han embarcado en programas de descentralización; consecuentemente, los orígenes de la descentralización muestran variaciones considerables según el sector y la región. Para el sector socioeconómico, la descentralización de las decisiones y el control financiero, administrativo u organizacional ha sido una tendencia marcada a nivel mundial durante las últimas dos décadas (Montiel, 2016). El ritmo del cambio se ha llevado de manera desigual en todos los sectores e incluso dentro de grupos de países con perfiles económicos o de gobernanza similares (especialmente América Latina), pero prácticamente ningún país ha estado exento de alguna forma de descentralización. En consecuencia, la transformación ha sido más pronunciada en los sistemas de gobernanza altamente centralizados, como los de los países en transición de la región, promoviendo desarrollo a nivel interno y exponiendo mayor claridad a la rendición de cuentas en la gestión pública.

Aunque la descentralización se ha fundamentado especialmente desde las décadas de 1980 – 1990, en América Latina fueron impulsadas desde la década del año 2000, genera resultados legislativos a nivel de la administración pública desde 2005 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016). La

descentralización, que implica la transferencia de poder del gobierno central al gobierno local, tiene tres partes; se trata de descentralización fiscal, administrativa y política. La parte administrativa considera la estructura organizativa de los gobiernos locales, mientras que la dimensión política considera a los ejecutivos designados políticamente para encabezar el gobierno local; la dimensión fiscal se centra en los arreglos financieros y de gastos entre los gobiernos locales y el gobierno central.

Desde la década del 2000, muchos países en desarrollo se han embarcado en reformas nacionales, destinadas a introducir la descentralización para la transferencia de poder del gobierno central a los gobiernos locales (Batallas-Gómez & Córdova, 2017). Una gran cantidad de literatura ha explicado las razones de tales reformas, especialmente para este documento, en base a las investigaciones referenciales presentadas en el estado del arte. Estas exposiciones literarias constituyen la proximidad del gobierno local a la población local en comparación con el gobierno central; para ellos, los gobiernos locales se encuentran en la mejor posición para acceder a información de primera mano sobre las necesidades únicas de la población local. Asimismo, otros enfoques de descentralización también justifican que los gobiernos locales se encuentran en la mejor posición para identificar las áreas económicamente viables de su región para fines tributarios, a través de una adecuada descentralización fiscal. Con estas ventajas, los gobiernos locales invertirán sus recursos en los servicios que estén directamente en línea con las necesidades locales, lo que le da a la gente la mejor utilidad, técnicamente conocida como eficiencia asignativa.

### **Perspectiva de gestión pública de la descentralización**

La descentralización, como mecanismo de gestión pública, presenta una perspectiva de desarrollo, agilidad de procesos administrativos y de respuesta y toma de decisiones adecuada a la localidad donde se desempeña. Desde una perspectiva económica, estas justificaciones sirven para hacer más eficiente la descentralización fiscal en los siguientes puntos, tales como que, la descentralización fiscal permite a los gobiernos locales determinar los niveles

adecuados de prestación de servicios (Organización de los Estados Americanos, 2018). La prestación de servicios públicos por parte de diferentes gobiernos locales crea competencia y dicha competencia creada permite a los ciudadanos, la población local, selecciona y pasa de una jurisdicción a otra para obtener la preferencia óptima para la prestación de servicios e impuestos; en otras palabras, la descentralización es un vehículo a través del cual se logra una mejor prestación de servicios.

Este vehículo necesita un muy buen conductor, lo que se refiere al diseño de la propia política de descentralización y los mecanismos para potenciar las medidas de máxima participación, transparencia y rendición de cuentas (Serrano & Acosta, 2017). Sobre ello, se estima sobre el fracaso de la descentralización para mejorar el equilibrio de poder, la rendición de cuentas a la población local y hacer que el gobierno sea más eficiente, como una de las características fundamentales, y su fracaso o buen desempeño se vería expresado en los niveles de desarrollo socioeconómico de la localidad y la satisfacción ciudadana sobre la gestión administrativa ejecutada. Las falencias de dicha gestión merman la calidad del servicio brindado por los gobiernos locales, que son causadas por factores como la política, los incentivos y la implementación del diseño institucional de la descentralización.

Como un objetivo prioritario, se revisa el concepto de descentralización, sus fundamentos teóricos y el vínculo entre la descentralización y la provisión de servicios públicos que reducen la pobreza, como la educación y la salud (Consejo Nacional de Competencias, 2016). Esto es importante en el sentido de la formulación de políticas sobre el vínculo entre la descentralización y la prestación de servicios a nivel local; busca mejorar la comprensión limitada entre descentralización y provisión de servicios dentro de la perspectiva de los países en desarrollo como Ecuador y en general América Latina, para proporcionar una explicación y mayor comprensión sobre descentralización y prestación de servicios utiliza a los gobiernos seccionales como caso y finalmente promover el beneficio del acervo del conocimiento jurídico y administrativo en la gestión institucionalizada del Estado.

## **Descentralización para mejoramiento de prestación de servicios**

A partir de este punto, se explica cómo la descentralización genera ganancias de eficiencia en la prestación de servicios (especialmente enfocado a la fundamentación literaria que sustenta los Gobiernos Autónomos Descentralizados). Por tanto, la descentralización tiene un beneficio anticipado; consecuentemente, acerca la toma de decisiones a la población local y los tomadores de decisiones, se prevén los beneficios de la descentralización, que sostienen que los tomadores de decisiones locales, en comparación con las autoridades centrales, tienen acceso a mejor información sobre las condiciones locales (Mafla, 2018). Esta ventaja los hace capaces de adaptar mejor los servicios y los patrones de gasto público a las necesidades y preferencias locales.

En igualdad de condiciones, se espera que este punto mejore la eficiencia y la calidad de los servicios para los electores locales, sobre lo cual, se manifiesta un argumento económico que se deriva de la heterogeneidad del gasto y los efectos secundarios del bien público (Kalleberger, Ortiz, & Betancourt, 2017). Por otro lado, el gobierno central produce un nivel común de bienes para todas las áreas locales, más aún, los gobiernos seccionales que están más cerca de la población local consigue ajustarse sus presupuestos para satisfacer las preferencias locales, lo que refleja mejor las preferencias de sus comunidades. Por lo general, a partir de ello, se asume que la descentralización conduce a una mejor correspondencia entre las preferencias locales y los resultados del gobierno local; teniendo esto en cuenta, se estima a la provisión local de servicios como más eficiente, a menos que esta situación sea compensada por derrames u otras eficiencias (como economías de escala) en la provisión del gobierno central.

Por tanto, la descentralización representa un vehículo para satisfacer demandas altamente heterogéneas que surge de diferentes gobiernos locales. La literatura jurídica de la administración pública, también examina el argumento de la eficiencia que respalda la descentralización desde la perspectiva de las ganancias de los consumidores debido a la eficiencia de asignación y las ganancias de los productores (por ejemplo, el gobierno) en la eficiencia técnica en la entrega de

bienes y servicios (Quiroz & Molineros, 2021). La eficiencia de asignación surge debido a un paquete más ajustado (conjunto y composición) de servicios proporcionados por el gobierno local a sus ciudadanos; es decir, mediante el ajuste que se produce en las proporciones del gasto público orientado a servicios como educación, salud, provisión de agua u otros en función de la respuesta del gobierno local a reclamos locales en un contexto descentralizado.

Con ello, se prevé lograr una mayor eficiencia técnica al momento que se brindan mayores cantidades y calidad de bienes y servicios con la misma cantidad de recursos. En general, la delegación de algunas de las responsabilidades centralizadas a los niveles locales se ha contemplado, en la mayoría de las agendas de descentralización, como una forma de mejorar la eficiencia técnica y de asignación en los diferentes servicios públicos. Sobre este precepto, varios argumentos normativos (en Ecuador a partir de la Asamblea Constituyente de 2008), han seguido que las ganancias de eficiencia que pueden derivarse de la descentralización también podrían verse superadas por otras ganancias de eficiencia derivadas de disposiciones centrales como las economías de escala y la capacidad de atraer mejor personal (Vásconez & Najas, 2019). De hecho, este es un argumento válido, y a partir de ello, se ha argumentado que las ganancias que surgen de la provisión central también logran estar sobreestimadas; en consecuencia, la posibilidad de lograr ganancias en la asignación y la eficiencia tiene implicaciones importantes para mejorar la prestación de servicios en la gestión pública.

La eficiencia en la prestación de servicios también se podría lograr mediante la rendición de cuentas. Los ministerios del gobierno central no están incentivados para percibir a los beneficiarios de los servicios como sus clientes, por tanto, se advierte al sistema que concentra grandes proporciones de discrecionalidad en el gasto del gobierno central a través de sus ministerios para enfrentar desafíos que responden a las demandas de sus distritos electorales nacionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). La descentralización, por lo tanto, proporciona más canales de comunicación con el gobierno central, proporcionando forma a la prestación de servicios a nivel seccional con recursos

fiscales suficientes y la discreción sobre las responsabilidades de gasto, que son esenciales para cualquier prestación de servicios eficiente a nivel local. Sobre ello, los recursos se caracterizan por ser de fuentes externas y fuentes propias (ingresos obtenidos localmente), que generan una mayor responsabilidad en los gobiernos seccionales. Además, el gobierno local (GAD) necesita tener un nivel adecuado de discreción para tomar decisiones sobre cómo utilizar esos ingresos para ejecutar las funciones de la administración sectorial en la localidad específica de competencia.

### **Preceptos de competencia fiscal de la descentralización**

El marco fiscal, a través del cual los gobiernos subnacionales financian la prestación de servicios locales, tiene una estructura de cuatro pilares; se trata de asignaciones de ingresos, endeudamiento seccional, transferencias y responsabilidades de gasto (Núñez & Bozano, 2016). Desde este marco, los gobiernos seccionales financian sus responsabilidades de gasto (bienes y servicios provistos) a través de los siguientes canales:

- a. Autofinanciamiento utilizando ingresos fiscales locales, cargos a los usuarios o ingresos compartidos con el gobierno central;
- c. Transferencias fiscales intergubernamentales, ya sea a través de transferencias en bloque para fines generales o transferencias para fines específicos;
- c. A través de empréstitos seccionales.

Dentro de los límites de la prestación de servicios locales, las opciones de financiamiento incluyen asociaciones público – privadas, acuerdos de cofinanciamiento o coproducción a través de los cuales los usuarios participan en la prestación de servicios e infraestructura o mediante contribuciones monetarias o laborales, y otros esquemas de coparticipación; todas estas vías también han sido impulsadas por procesos de descentralización (Escobar, 2021). En cuanto al uso de los recursos fiscales, existen diferentes niveles de discrecionalidad que establecen los gobiernos centrales; las cuales están orientados a asegurar un cierto nivel de gasto en bienes y servicios específicos proporcionados por los

presupuestos seccionales. Por tanto, dependen de una variedad de factores, como la capacidad local para administrar recursos, consideraciones fiscales, metas nacionales, cuestiones políticas y limitaciones institucionales.

Desde la dimensión fiscal, el gobierno central normalmente controla las asignaciones de gastos a través de condiciones vinculadas a los ingresos compartidos y las transferencias a los gobiernos locales (es decir, transferencias asignadas o transferencias condicionadas), a través de controles de endeudamiento seccionales o mediante otros medios fiscales. El gobierno también impone controles al endeudamiento o incluso endurecer el endeudamiento local para recaudar únicamente recursos para categorías específicas de bienes y servicios proporcionados a nivel local; por todas estas (y otras) consideraciones, medir la descentralización fiscal presenta varias complejidades y limitaciones al examinarla empíricamente (Cruz-Vargas & Navarro, 2019).

Los poderes de los funcionarios locales se describen en la descentralización administrativa; estos funcionarios locales son responsables de brindar servicios en cuestiones como la administración general, el personal, las instalaciones de servicio y otras discreciones administrativas en las operaciones diarias (Pérez & Granoble, 2017). A partir de ello, se clasifica a la descentralización administrativa en tres tipos: devolución, desconcentración y delegación.

### **Gestión pública como mecanismo de solución para mejorar servicios**

La prestación de servicios de calidad necesita descentralización, sin embargo, la descentralización, en sí misma, no conduce a una prestación de servicios de calidad; consecuentemente, la evidencia disponible indica un fracaso de los gobiernos locales descentralizados en la provisión de servicios públicos en los países en desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021). A partir de ello, se prevé la dificultad de lograr los beneficios teóricos de la descentralización en las áreas de desarrollo socioeconómico y mejora la prestación de servicios y la rendición de cuentas en los países en desarrollo; por

lo que, la descentralización y la mejora del vínculo entre la calidad de la prestación de servicios se han visto obstaculizadas por varios factores

Estos factores son el mantenimiento de procedimientos contables no adecuados y la falta de capacidad para administrar las finanzas públicas en la mayoría de los gobiernos seccionales, lo que afecta negativamente los niveles de prestación de servicios. La descentralización parcial y los factores políticos dan como resultado una desalineación de responsabilidades. La captura de las élites locales ha resultado en una baja participación pública en la gobernanza local, por lo que, la prestación de servicios de calidad no se puede lograr si los propios proveedores de servicios son ignorados en el proceso, a través de estrategias para mejorar su desempeño (Fernández & Córdova, 2020). Aparte de la motivación del personal público, se consideran las competencias del personal (educación, habilidades y experiencias) como otro factor que contribuye al desempeño y, por lo tanto, mejora la calidad del servicio público del Estado en el organismo seccional.

La evaluación de la calidad de la prestación de servicios para los gobiernos locales en América Latina, la CEPAL (2021), atribuye la deficiente prestación de servicios a la capacidad del personal, y los deficientes mecanismos de rendición de cuentas como resultado de una estructura institucional débil entre las instituciones locales a cargo de la prestación de servicios locales, como la fuente de la deficiente prestación de servicios (Cedeño, Naranjo, & Barreto, 2019). Sobre tal aspecto, se identifica la responsabilidad como el principal desafío para la prestación de servicios a mejorar; se observa que la estructura existente tiene lagunas que facilitan la rendición de cuentas inadecuada con las diversas instituciones a nivel local, lo que afecta a la prestación de servicios de calidad a nivel local.

Sobre ello, existe el modelo de incentivos fiscales para explicar las causas de la mala prestación de servicios para los gobiernos descentralizados, que también ataca la estructura del gobierno local como la causa de la mala prestación de servicios. Sin embargo, hay que enfatizar sobre la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los gobiernos locales y el gobierno central

(Ardaya, 2021). En un intento por medir si la descentralización favorece a los pobres, deberían considerarse factores políticos, administrativos y fiscales, elementos de medición para la determinación de una gestión pública como mecanismo de solución, para mejorar los servicios que se brindan desde los gobiernos seccionales, debido a que los factores políticos plantean las perspectivas sociales de desarrollo y participación de la ciudadanía en el contexto local, y los factores administrativos y fiscales se presentan como el resultado de dicha eficiencia de participación en el contexto de la gestión pública participativa, que involucra a la sociedad con los niveles de gobernanza local.

En consonancia con ello, por factores políticos, se refieren a factores como el compromiso político, la coherencia de las políticas, la transparencia y el compromiso con la participación, asimismo, los factores administrativos consideran los poderes centrales versus los locales, el desarrollo de capacidades y la lucha contra la captura y la corrupción de las élites (Barra, Ampuero, & López, 2020). Finalmente, los poderes fiscales consideran la estabilidad y el tipo de recursos; además, sobre ello, se proporciona un punto de partida fácilmente asimilable para comprender la calidad en la prestación de servicios municipales, locales, seccionales. A partir de ello, se describen tres dimensiones para evaluar la calidad en la prestación de servicios en el sector público para incluir la dimensión técnica.

La dimensión no técnica (interacción socio – psicológica entre el proveedor y el receptor del servicio), y el entorno en el que opera el servicio, donde todos estos modelos de provisión proporcionan la base para clasificar los factores disponibles y desorganizados identificados, que se han discutido anteriormente (Torral & Vásquez, 2019). Esta sección literaria ha demostrado que la mera prestación de servicios descentralizados no garantiza la prestación de un servicio de calidad a nivel local. La prestación de servicios descentralizados es tan buena como hacer que el servicio esté disponible y sea accesible para la población local. Sin embargo, mejorar el acceso no significa que el servicio prestado será de calidad hasta que se cumplan los factores aquí descritos.

## 1.2. Descentralización en el Ecuador

El modelo de gestión pública seccional, para la descentralización en el Ecuador tuvo sus inicios en la década de 1990, como base en la creación del Banco del Estado para el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, el desarrollo del programa de Desarrollo Municipal, y consecuente con ello, las reformas y normativas que fomentaron la creación de FODESEC, para la promoción de financiamiento de los consejos provinciales y las municipalidades. Desde 1993, se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, que descentralizaba las competencias de transporte desde el ámbito de planificación, y las competencias del medio ambiente, especialmente sobre las revisiones de emisiones en el parque automotor local (Crespo, Redín, & Burbano, 2017). En consecuencia, se promovió la transferencia de competencias de organismos nacionales a entidades locales de nivel de gestión municipal, con lo que, el país dio sus primeros pasos en el proceso de descentralización del Estado. La Constitución Política del Ecuador de 1998, manifestaba lo siguiente:

Artículo 1. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Artículo 52. Art. 52.- El Estado organizará un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas. Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, pág. 17).

A partir de la reforma constitucional de 1998, se evidenciaron falencias en la normativa y elementos constitucionales que presentaban vicios de procedimiento y legalidad para hacer efectiva a la descentralización del Estado como un modelo de gestión pública eficiente (Vélez, Paz, & Hernández, 2019). Desde este punto, no existió una construcción de procesos que defina al Estado descentralizado, dentro de un ámbito de gobierno definido en el entorno seccional. Puesto que, en el momento se legisló la evolución del modelo de gobierno que fomentaba las autonomías administrativas, no se adecuó la normativa para la transferencia de recursos y competencias a los entonces consejos provinciales. Como consecuencia de ello, se produjo la creación de juntas parroquiales rurales que promovieron la fragmentación territorial como elemento de acción administrativa para niveles seccionales delimitados.

Con ello, se observa que la descentralización y la provisión de servicios han recibido poca atención de la investigación política, económica y generalmente desde el entorno literario del derecho, la gestión pública administrativa del Estado y la política interna y ciudadanía; razón por lo que, se vinculan la descentralización y la provisión de servicios de obras antiguas y actuales (Pasquel, Ávila, & Sánchez, 2017). Sobre la base de esta premisa, la sociedad ha cuestionado un mayor gasto público en el sector específico siguiendo la demanda de los ciudadanos, además, se afirmó sobre la otrora constitución y normativa legal de la década de los 90, que ese gasto más elevado que emana de los deseos de los ciudadanos no necesariamente conduce a mejores resultados, por lo que, aunque se haya transitado hacia una nueva constitución en el Ecuador (2008), no existe aún un punto de reflexión sobre la eficiencia de las administraciones públicas en el manejo de recursos y ejecución de servicios de acuerdo a sus competencias.

### **Gobiernos Autónomos Descentralizados en la administración pública**

La fundamentación constitucional de la descentralización del Estado, se ha normado desde la Constitución de la República (2008), que tomó los preceptos legales, constitucionales y de la gestión pública que el Ecuador había reunido en

su acervo administrativo del Estado, especialmente desde la década de 1990, específicamente a partir de 1998, se determinó constitucionalmente las bases de la descentralización del Estado. Por ello, en la actualidad, se ha legislado en la Asamblea Constituyente de Montecristi de 2008, lo siguiente:

Artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Artículo 225.- El sector público comprende: (...) 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Artículo 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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 78).

La Constitución de la República define en el artículo 1 que la manera de gobierno del Ecuador se establece de forma descentralizada, lo cual va en consonancia con los artículos 225, que define quien comprende el sector público dentro de área de personal y en el 227 los preceptos que definen a la administración pública como un servicio del Estado para mejorar las condiciones de vida, necesidades y demás elementos necesarios en las localidades de manera descentralizada, como una medida de respuesta adecuada a la realidad del lugar donde se desempeña el GAD (Rhon, Parga, Crespo, & Vinueza, 2008).

Sobre ello, una mejor prestación de servicios, que responde a las necesidades locales, es una de las principales preocupaciones de la descentralización; la prestación descentralizada de servicios, a través de los gobiernos locales, ha sido aceptada globalmente debido a sus promesas teóricas de eficiencias productivas y de asignación y en el país representa un avance en el proceso de desconcentración de las competencias del Estado central (Cedeño, Naranjo, & Barreto, 2019). Así, la normativa y legislación nacional promueven una gestión pública eficiente, enfocada en la consecución de servicios públicos de calidad y adaptados a la realidad local, conforme a las demandas de la participación ciudadana, ejercida de manera práctica y efectiva por la sociedad en conjunto.

Con ello, la normativa constitucional y legal definen a la descentralización con el objetivo de mejorar la participación de la población local en la gobernanza; asimismo, fundamenta para promover una mayor rendición de cuentas y transparencia en la prestación de servicios a nivel local (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014). Una tendencia reciente en la legislación con la introducción del COOTAD (2010), demuestra que la prestación de servicios descentralizados prevé resultados mixtos, algunas áreas han tenido éxito y otras no han beneficiado a los ciudadanos dentro de un contexto regional de revisión (América Latina). Por ello, se determina que la descentralización y sus efectos en la prestación de servicios, se centra en revisiones empíricas de gestión pública.

Los resultados que prevé la descentralización, coinciden en que el aumento de los gastos dedicados a la prestación de servicios es importante para lograr resultados positivos en la prestación de servicios; sin embargo, eso no necesariamente da como resultado un aumento correspondiente en la calidad del servicio, medido en términos de resultados de la prestación del servicio (Ochoa, Crespo, Andrade, & Valarezo, 2019). Esto significa que se necesita cierto entorno institucional, adecuado a una sólida capacidad a nivel local, una sólida rendición de cuentas en varios niveles de instituciones, buena gobernanza y efectiva la autonomía de los gobiernos locales para hacer que la descentralización sea más eficiente en el logro de la prestación de servicios de calidad, aunque el aumento de la

descentralización de los ingresos juega un papel importante en el éxito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por tanto, mejorar el resultado de la prestación de servicios locales no es suficiente; sin embargo, la calidad de la prestación del servicio local cuenta mucho (Consejo Nacional de Competencias, 2020). Una mirada crítica a la literatura revisada en este documento apenas comenta la mejora en la calidad de la prestación de servicios como resultado de la descentralización; por lo cual, la pregunta ahora permanece, ¿cómo la descentralización logra mejorar la calidad de la provisión de servicios a nivel local en los GAD Municipales? Esto implica que, habría que cumplir varias condiciones antes de que la descentralización resulte en una mejor calidad de la prestación de servicios a nivel local.

Dicho argumento manifiesta su fundamentación en la estructura del gobierno local, (GAD), con lo cual, aporta al desarrollo de la gestión pública y al éxito consecuente que prevé la descentralización, estima su prestación de servicios en la localidad dentro del contexto pública, para cubrir las responsabilidades asumidas con la ciudadanía. Contrastado con ello, la estructura prevista busca delimitar la participación activa y el ejercicio pleno en el fomento de la práctica del poder que ejerce la sociedad de la localidad, sobre lo cual se estiman los beneficios de destino en la prestación de servicios que la administración pública ejecuta sobre la ciudadanía (Echeverría, Ortiz, & Álvarez, 2020). Asimismo, cualquier diseño estructural de la gestión pública que prevé el posicionamiento de las propuestas sociales para la ejecución de la administración, tienen que orientarse a la consecución de las demandas y necesidades de la población local, basadas en la corrección de las siguientes falencias.

- a- El primero es un desajuste entre la asignación de gastos e ingresos y una fórmula de asignación vertical desigual, que favorece al gobierno central.
- b. El segundo es el control ineficaz y la transparencia del gasto público por parte de la población local.

Por tanto, es recomendable la alineación de los gastos con los proyectos comunitarios y el empoderamiento de la comunidad para hacer que el gobierno seccional rinda cuentas de los gastos e ingresos. Para desarrollar las polaridades de la teoría de la democracia, que es central en la revisión que sustenta la participación ciudadana para el ejercicio activo de la desconcentración del Estado y descentralización de competencias, se prevén las polaridades que deberían ser manejadas de manera efectiva entre el Estado y el GAD (Evguenievna-Verkovitch & Freire, 2016). El objetivo es gestionar las polaridades de modo que se maximizaran los aspectos positivos de cada polo mientras se minimizaran los aspectos negativos, para planificar, orientar y evaluar los esfuerzos de cambio social.

En este sentido, la democracia participativa que se prevé en la descentralización del Estado, busca ser una solución al problema de la opresión vivida a lo largo de los períodos históricos del país (Durango & Zambrano, 2020). La teoría podría usarse para determinar la efectividad de los proyectos de cambio social para maximizar los aspectos positivos de los elementos que componen el modelo. En consecuencia, los elementos de las polaridades de la democracia incluyen:

- a. Libertad y autoridad,
- b. Justicia y debido proceso,
- c. Diversidad e igualdad,
- d. Derechos humanos,
- e. Obligaciones comunales,
- f. Participación y representación

Los elementos democráticos y participativos deberán gestionarse dentro de las necesidades locales, sin que exista la polarización de opiniones y/o propuestas, las cuales pueden incidir de manera negativa en la influencia social para la administración pública del gobierno local, y con ello, afectar a los intereses y objetivos de dicha gestión (Ochoa, Crespo, Andrade, & Valarezo, 2019). Por tanto, la participación ciudadana sí representa un elemento fundamental para la adecuada ejecución de la gestión pública dentro de la administración local, como la herramienta de descentralización se adaptará a las necesidades y retos de la

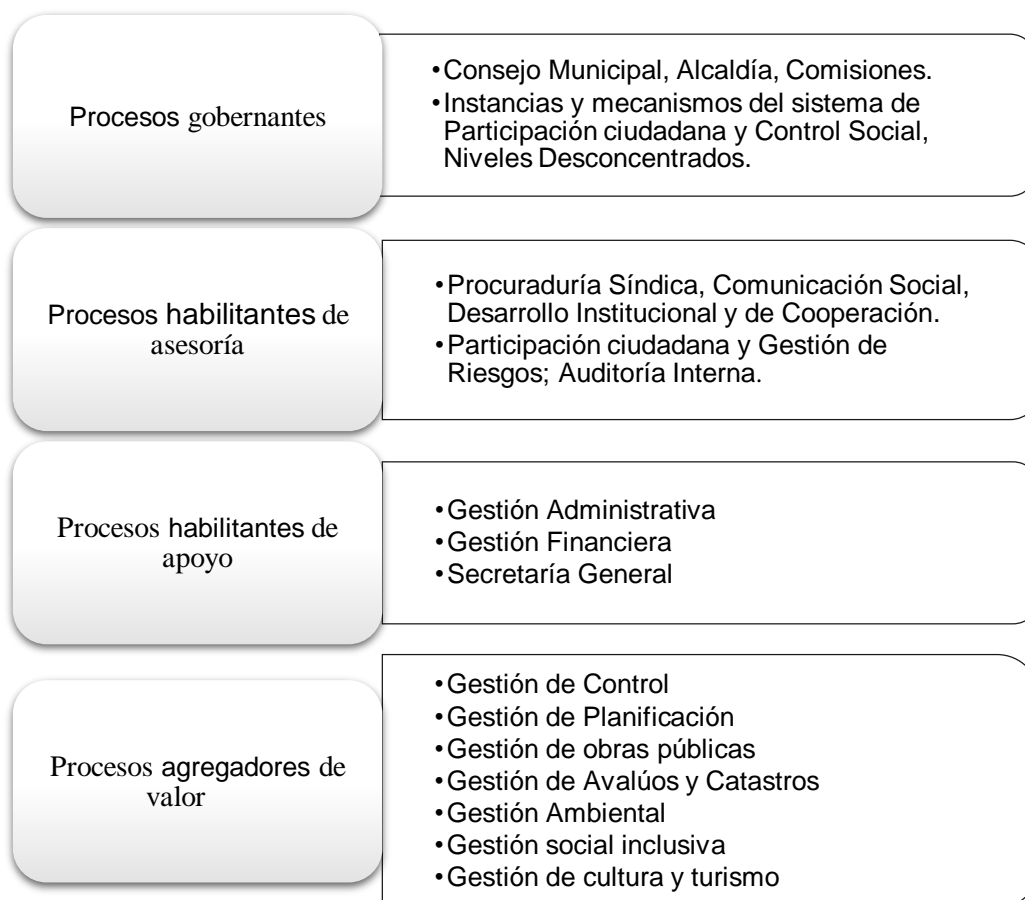
ciudadanía y desconcentrar el poder central, resta elementos que afecten a la eficiencia de la cosa pública en el contexto nacional, y maximiza los beneficios a nivel local.

Se estima que, un cambio económico social tendría éxito si podía maximizar la mayor cantidad posible de aspectos positivos de estos elementos y minimizar sus elementos negativos. Estos emparejamientos son conjuntos de opuestos, que no pueden funcionar bien de forma independiente entre sí, cuando se intenta resolver un problema, no se puede elegir un lado y se olvida el otro, por lo que, es necesario aprovechar lo mejor de ambos opuestos y evitar los límites de cada uno (Cedillo & Márquez, 2018). A partir de ello, la ejecución administrativa de manera seccional, representa una clara ventaja para la administración pública, que necesita ser transparentada en la utilización de recursos, presupuestos y destino de las obras que se desarrollan en un periodo de tiempo, se adecua a los niveles de observancia y fiscalización del Estado a un entorno de independencia política, que podría incidir en la eficiencia de la gestión pública a nivel seccional, especialmente para la temática a nivel municipal.

### **1.3. Los GAD municipales en la administración seccional del Estado**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece los principios normativos que fundamentan a la organización político – administrativa del Estado en el territorio específico de competencia (de acuerdo a la jurisdicción). Para ello, establece los principios centrales de la gestión pública que surge de esta estructura de administración seccional, las cuales se determinan en: unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2010). La estructura de organigrama municipal de este nivel de gobierno seccional, se define de manera general, sobre cuatro pilares básicos, los cuales se presentan a continuación:

**Figura 1.** Elementos estructurales de los GAD Municipales (estructura general)



**Fuente:** (Consejo Nacional de Competencias, 2020)

Por ello, los GAD Municipales se han establecido como el organismo más cercano a la ciudadanía, especialmente en las ciudades, cantones y parroquias urbanas, que se encuentran mayoritariamente pobladas y que se definen sobre la agilidad de los servicios públicos que resultan de una administración descentralizada desde el entorno municipal donde se refieren las principales ciudades del país (Toledo & Bustamante, 2018). Por tanto, los GAD Municipales, representan la estructura organizativa – administrativa del Estado, para la desconcentración y descentralización de competencias y facultades del gobierno central hacia la ciudadanía local, como una forma de gobierno que mantiene la operatividad del Estado de manera directa al ciudadano.

Sobre ello, la participación ciudadana en la administración y ejecución de los servicios públicos que surgen del GAD Municipal, se consideran adecuados a la realidad local, las circunstancias del cantón y su presupuesto, formado en base a

los requerimientos de la población local (Carrera, 2017). Por ello, los cuatro pilares de procesos que inciden en la gestión pública, buscan cubrir los espacios necesarios de la administración del Estado en la ciudadanía, definiendo los procesos gobernantes, procesos habilitantes de asesoría, procesos habilitantes de apoyo y procesos agregadores de valor, como los principales referentes para la coordinación y comunicación adecuada del manejo de la cosa pública a nivel seccional, como un elemento de participación ciudadana descentralizada de los servicios que el GAD ejecuta dentro de sus competencias.

#### **1.4. Participación ciudadana**

En la prestación de servicios descentralizados la participación ciudadana, representa la forma en que los ciudadanos ejercen influencia y control sobre las decisiones que les afectan; es decir, se refiere a la intervención de ciudadanos con determinados intereses sociales en las actividades públicas, lo cual puede ser ejercido de manera directa o indirecta (Coka & Sierra, 2016). La participación directa, como sucede en los GAD Municipales, ocurre con los ciudadanos, individualmente o en diversas formas de auto-organización, participan activamente en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan, los cuales ejerce el Consejo Municipal, escuchando a juntas parroquiales y organizaciones que surgen de agrupaciones civiles o de participación activa de la ciudadanía. Consecuentemente, la participación indirecta es donde los ciudadanos expresan sus preferencias a través de sus representantes electos y otros; esta (participación indirecta) también se conoce como participación política, el papel de los ciudadanos se limita a seleccionar representantes.

La participación ciudadana podría ser tanto un objetivo como un medio para lograr una descentralización eficaz; la descentralización es un objetivo y crea oportunidades de participación al acercar el gobierno a la gente, por lo que, en ese caso, se espera que la interacción de la ciudadanía y el Estado aumente cuando haya mayor proximidad e identificación a las instituciones gubernamentales (Suárez, Endara, Olmedo, & Guerrero, 2017). Por otro lado, es un medio de descentralización efectiva donde el ciudadano a través de su acción

colectiva brinda el aporte de la demanda, las preferencias de servicio, así como la presión necesaria para garantizar que las personas facultadas para prestar servicios realicen sus funciones de acuerdo a las responsabilidades y competencias establecidas. En relación a ello, como referencia a este estudio literario, se expone la fundamentación de la Ordenanza Metropolitana No.0102, que expresa lo siguiente:

Ordenanza Metropolitana de promoción y regulación del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito.

Artículo 1.- Objeto. – La presente Ordenanza promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme a las normas constitucionales y legales vigentes y los principios constantes en esta Ordenanza.

Artículo 3.- Principios. - El ejercicio de la participación ciudadana y control social se fundamenta en los principios de autonomía participativa, interacción comunicativa, plurinacionalidad, respeto a la diferencia, igualdad, paridad de género, interdependencia, flexibilidad, autogestión, responsabilidad, corresponsabilidad, diversidad e interculturalidad, inclusión, deliberación pública, obligatoriedad, permanencia, acceso a la información pública, pluralismo y solidaridad (Ordenanza Metropolitana No. 0102, 2016, pág. 4).

Con esta ordenanza, el GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito prevé las normas para fundamentar el ejercicio de la participación ciudadana, da un elemento de promoción y desarrollo social para las actividades del GAD como organismo descentralizado (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2015). Con ello, la participación ciudadana ha llegado al centro de las reformas de descentralización como resultado de lo que en Ecuador se denomina, la transición de la descentralización del gobierno a la gobernanza descentralizada.

Esto ha sido impulsado por las presiones económicas y políticas y las condiciones de los socios internacionales para el desarrollo, con lo cual, se están

incorporándose cada vez más los principios de la buena gobernanza en sus esfuerzos de descentralización, por lo tanto, la gobernanza descentralizada constituye una evolución en el manejo del Estado para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (Calle & Costales, 2021). En consecuencia, se argumenta que la descentralización exitosa es aquella que permite una mayor participación de los ciudadanos en el ciclo de políticas, es decir, en la planificación, implementación y evaluación. A través de ello, se permite el fortalecimiento de la capacidad de la población local en la toma de decisiones al proporcionar un mayor acceso a la participación política local. Sobre ello, el organismo municipal quiteño, emitió lo siguiente:

Reglamento sustitutivo al reglamento a la Ordenanza Metropolitana no. 102 que promueve y regula el sistema metropolitano de participación ciudadana y control social en el distrito metropolitano de quito

Normas de Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana  
Título I

Procedimiento común a las asambleas

Artículo 1.- Ámbito objetivo de aplicación. -El presente Título establece las normas generales para desarrollo de las asambleas barriales, parroquiales o zonales conformadas al tenor de las disposiciones del Capítulo III, Sección I, Artículo 34 de la Ordenanza Metropolitana No. 102, como mecanismos que se articulan al Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto.

Título II de la Asamblea Barrial

Capítulo I normas generales

Artículo 18.- Conformación. -Las asambleas barriales se conformarán por iniciativa ciudadana y se regularán por sus propias normas, sin perjuicio de las normas mínimas que deben cumplirse de acuerdo con este Reglamento y la Ordenanza. Estarán conformadas por no menos de treinta (30) personas naturales o jurídicas u organizaciones de hecho o de derecho, que expresen su deseo de participar en ella y acrediten ante la misma, domicilio o vínculo con el barrio al cual representan. Para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ordenanza y en este

Reglamento, y en cumplimiento de las atribuciones establecidas en el artículo 15 de la Ordenanza, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana emitirá los formularios necesarios para el registro de la información y generación del archivo público (Reglamento Sustitutivo al Reglamento de la Ordenanza Municipal Metropolitana No. 0102, 2017, pág. 9).

Como medio para una descentralización efectiva, la participación ciudadana mejora la prestación de servicios al afectar sus determinantes clave, incluida la eficiencia de asignación, la rendición de cuentas y la reducción de la corrupción, la equidad, la calidad del servicio y la recuperación de costos (Flor & Rivera, 2020). Mejora la eficiencia de las asignaciones al proporcionar los medios para la revelación de la demanda, de modo que las asignaciones coincidan con las preferencias del usuario. Sobre la rendición de cuentas y la reducción de la corrupción, la participación ciudadana facilita la difusión de información y una mayor conciencia pública sobre las acciones del gobierno.

Esto es particularmente cierto, cuando aumenta el costo político de decisiones públicas ineficientes e inadecuadas; es así, por participación, se argumenta que los ciudadanos cultivan la propiedad de las decisiones políticas tomadas y, por lo tanto, aumenta su disposición a pagar por los servicios, por lo que hay mayores posibilidades de recuperación de costos (Barra, Ampuero, & López, 2020). La inclusión de los marginados y los pobres en la toma de decisiones conduciría a políticas favorables a los sectores pobres, lo que permite una prestación de servicios equitativa, con lo que, es probable que la calidad del servicio sea el resultado de las opiniones y comentarios de los ciudadanos sobre los estándares de los servicios esperados.

Desde una perspectiva contrastada o contrapuesta, el caso contra la participación ciudadana se ha adelantado a partir de una serie de argumentos, principalmente desde el ámbito de cuestionamiento de uno de los poderes del Estado para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que es reflejado dentro de la estructura organizativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Municipales en el Ecuador (Dávila, 2021). Primero, sus críticos citan los costos en tiempo y finanzas que vienen con los mecanismos participativos; en segundo lugar, argumentan que en cualquier sociedad los ciudadanos no siempre se ponen de acuerdo sobre cuáles son sus necesidades prioritarias y, por lo tanto, puede haber dificultades para acordar lo que debe hacerse, lo que genera retrasos en la prestación de servicios (Seraquive & Santamaría, 2020).

### **La participación ciudadana como elemento de descentralización**

Los mecanismos son los instrumentos o canales que se utilizan para lograr un objetivo previsto de participación ciudadana, los cuales se pueden clasificar en gran medida en voto y voz (Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, 2017). El voto es el medio a través del cual los ciudadanos seleccionan a sus representantes a nivel local; con lo que, la descentralización facilita esto al establecer estructuras que permiten a los ciudadanos ejercer su poder de voto con obstáculos o interferencias del gobierno central. Consecuentemente, la votación sería limitante, la participación solo se interpreta como elecciones, lo que generalmente en Ecuador ocurre cada cuatro años.

La participación en términos de voz es donde los ciudadanos tienen el poder de influir en la toma, implementación, monitoreo y evaluación de decisiones que conciernen a su bienestar sociopolítico y económico y para exigir la rendición de cuentas de sus líderes locales (Fernández & Quirola, 2020). Sobre ello, se postula que la voz se ve facilitada por la descentralización y existe una transferencia de poder y autoridad para tomar decisiones sociopolíticas y económicas del gobierno central al gobierno local y las comunidades.

Con ello, se avanza hacia una mayor participación, donde los ciudadanos tienen más probabilidades de participar activamente en el proceso político local, en el que, se percibe que el gobierno local es suficientemente autónomo para tomar decisiones políticas que los afectan (Enríquez, Noguera, & Andrea Carrión, 2019). La teoría sugiere que los beneficios de la participación ciudadana se optimizan tanto los mecanismos de voto como de voz están institucionalizados en sistemas

descentralizados, con lo que, se reconoce que la participación ciudadana y la capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias de los ciudadanos son componentes importantes de la gobernanza democrática. Sobre ello, se presentan ciertos mecanismos de uso común, los cuales se analizan aquí de la siguiente manera:

a. Las elecciones son un mecanismo básico a través del cual los ciudadanos expresan sus preferencias políticas. Esto es el voto por el candidato (partido político) que ofrece la promesa que coincide con las expectativas de los ciudadanos, que, en el ámbito de descentralización del Estado, desempeña un elemento fundamental, , permite al ciudadano decidir sobre su futuro político, económico y social en los resultados que la administración pública va a ejecutar. Sin embargo, la práctica electoral ha demostrado que en muchos países las promesas hechas durante las elecciones rara vez se cumplen; además, pocos manifiestos de partidos políticos expresan programas de políticas claras que pretenden llevar a cabo una vez en el cargo.

b. Los gobiernos locales (GAD) pueden utilizarse encuestas para establecer las expectativas y la satisfacción de los ciudadanos con la prestación de servicios. La preocupación por las encuestas tiene que ver con el muestreo de encuestados; por lo que, se hace de manera deficiente, las opiniones pueden no ser representativas de las preferencias de los ciudadanos y obtienen resultados o decisiones políticas ineficaces.

c. Se puede utilizar reuniones de la ciudad y/o audiencias públicas, líneas directas para proporcionar una plataforma directa, donde los ciudadanos expresen sus preferencias, decepciones y otras propuestas para mejorar la prestación de servicios.

d. La participación directa de la comunidad en la prestación de servicios toma la forma de comités de gestión y ejecución de servicios. También implica la contribución de los ciudadanos en especie (como el suministro de materiales, experiencia y mano de obra) y en efectivo en la entrega de bienes públicos.

e. El cambio de domicilio electoral, es donde los ciudadanos pueden mudarse a otra jurisdicción que responda mejor a sus necesidades o simplemente cambiar de proveedor de servicios en el desempeño de una gestión pública eficiente. Esto significa que tiene que haber una alternativa que dependa de la naturaleza del servicio. Por ejemplo, en salud y educación, los ciudadanos pueden cambiarse a proveedores privados de dichos servicios, sin embargo, para los servicios regulatorios donde solo el gobierno es el proveedor, la opción de cambio no es viable.

f. La planificación y el presupuesto participativos, es donde los ciudadanos participan en plataformas formales donde se realizan planes y presupuestos para la prestación de servicios. Esto depende de la voluntad del gobierno local (GAD) de crear dichos foros y buscar movilizar a la ciudadanía a participar. La conciencia y capacidad de la ciudadanía es, por tanto, un factor clave en este mecanismo de participación.

g. El monitoreo y evaluación es la última, pero importante, oportunidad para la participación ciudadana en la incidencia directa de la voluntad popular sobre la administración pública. Los ciudadanos pueden participar en el seguimiento de cerca la implementación de los servicios para asegurarse de que se ajusta a los planes y de que los recursos se destinan al uso que les corresponde. Esto presupone que los ciudadanos tengan información correcta del proyecto y/o servicio que se brinda. En la evaluación, los ciudadanos participan en toda la revisión del proyecto y/o servicio para determinar si la gestión pública ha logrado los objetivos previstos.

### **1.5. Síntesis literaria**

Al revisar la literatura actual referente a la descentralización como mecanismo de gestión pública, la influencia de la participación ciudadana en la prestación de servicios descentralizados, vale la pena señalar dos puntos. Primero, hay otros factores que serían igualmente influyentes, por lo tanto, atribuir los resultados de la prestación de servicios locales únicamente a la participación ciudadana se

convierte en una tarea difícil; además, se estima que la relación entre participación ciudadana y descentralización está condicionada por complejos factores políticos, históricos, sociales y económicos, que difieren en magnitud e importancia de un lugar a otro.

En segundo lugar, a pesar del apoyo a la participación ciudadana en la prestación de servicios descentralizados adecuados a una gestión pública plural y democrática, hay una escasez de datos sobre la influencia resultante en la prestación de servicios. Sobre ello, se observa que un problema importante con la literatura disponible es que no existe evidencia sistemática o comparativa sobre si una mayor participación ciudadana en la gobernanza local descentralizada genera mejores resultados en la provisión de servicios dentro de las competencias que les corresponden de manera perceptual. Los datos están disponibles, son de países y sectores individuales o son anecdóticos y temporalmente específicos y muy localizados, lo que hace que la generalización sea problemática, se considera que la descentralización puede ser variable en la legislación de país a país, y por tanto, los recursos literarios solo pueden estimarse como un referente dentro de la administración pública.

Las observaciones anteriores apuntan al hecho de que existen condiciones bajo las cuales una mayor participación ciudadana en la gobernanza local conduce a una mejor prestación de servicios. Por tanto, estas condiciones son una combinación de factores políticos, institucionales, financieros y técnicos, sobre lo cual, se avanza de manera general en el desempeño de la prestación de servicios descentralizados que depende del diseño de la descentralización y los arreglos institucionales que gobiernan su implementación. También depende en parte de la eficacia de la sociedad civil y de ciertos aspectos de la estructura social dentro de la jurisdicción. En consecuencia, la capacidad de participación ciudadana dentro de la gestión pública también es un factor importante, sobre las bases de su educación, el estatus socioeconómico, y sus redes que constituyen factores importantes para determinar a quién se escucha y qué decisiones se adoptan.

La información, su calidad, accesibilidad, precisión, también es un factor determinante clave para garantizar una influencia efectiva de la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada. Ésta es la síntesis a la que se llega, consecuentes con los preceptos de que la información debe compartirse amplia y estratégicamente desde la administración pública hacia la ciudadanía. Con ello, se consideran elementos críticos que son el liderazgo local comprometido y la presión externa de las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno central y los socios para el desarrollo. Por tal razón, los factores de gestión pública importan en la participación ciudadana, es aspectos claves de la gestión pública, como el nivel de trámites burocráticos, el apoyo de los funcionarios electos, la autoridad jerárquica y el liderazgo transformacional forman una base para determinar el impacto que la participación ciudadana tiene en la prestación de servicios, la competencia y representatividad de los participantes.

## **CAPÍTULO II DISEÑO METODOLÓGICO**

### **2.1. Tipo de investigación**

El tipo de investigación es descriptivo, aplicado a los datos cualitativos proporcionados para el diagnóstico de los factores que limitan la correcta gestión pública y la prestación de servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Para ello, se describen los elementos de funcionalidad y ejecución para la administración pública de los GAD Municipales en el Ecuador, se considera los argumentos presentados en la presentación de resultados del servicio público administrativo en la gestión local que refieren en el INEC (2020), para información específica descriptiva de la administración. En base a ello, se estructura una síntesis de la información metodológica que ayude a conocer el estado actual de la gestión pública en el ámbito de su aplicación como instrumento legal y normativo de descentralización del Estado.

### **2.2. Enfoque de investigación**

El enfoque de investigación es cualitativo, debido a que se cualifica la información obtenida de datos públicos para analizar la aplicación de la descentralización y sus resultados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Con ello, los resultados positivos del enfoque están asociados con el apoyo de los funcionarios electos, el liderazgo transformador de los directores ejecutivos y la competencia y representatividad de los participantes dentro de la gestión pública de los GAD. Por tanto, se fundamentan sobre un enfoque cualitativo que sustenta los mecanismos de participación, representatividad y competencia de los participantes.

En consecuencia, este enfoque está orientado a promover y conocer la participación efectiva como un factor de variables interrelacionadas. Estos factores apuntan a la necesidad de una acción intencional y la voluntad tanto de los funcionarios del gobierno como de los ciudadanos para hacer que la participación funcione dentro de un proceso de gestión pública eficiente dentro de

la administración del Estado. En observancia, que la participación solo funcionará con los funcionarios del gobierno (especialmente los políticos) y los ciudadanos estén de acuerdo, con lo que, sólo en un entorno así es probable que se tomen en serio las preferencias de los ciudadanos para una gestión pública que responda a sus intereses.

### **.2.3. Instrumentos de recolección de información**

El instrumento de recolección de información es el análisis cualitativo de datos sobre la aplicación de la descentralización y los resultados obtenidos por los GAD Municipales, en su gestión. Sobre ello, se consideran elementos de evaluación de la eficiencia y eficacia de dicha administración en la promoción, fortalecimiento y cobertura adecuada de los servicios que brindan los municipios como parte de sus competencias y responsabilidades con la ciudadanía. Para ello, se toman datos públicos, obtenidos de los estados financieros del sector público, en el informe del Ministerio de Economía y Finanzas (2020), sobre la gestión presupuestaria de los GAD.

Además, se presentan los mecanismos de participación ciudadana, control social, transparencia y acceso a la información pública de la gestión institucional y su rendición de cuentas, sustentada sobre las bases y antecedentes del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), las cuales sirven para conocer los actuales resultados que son pertinentes para analizar la aplicación de la descentralización y sus consecuencias en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

### **. 2.4. Delimitación temporal de la investigación**

La delimitación temporal de la investigación se ha definido sobre los períodos 2017 – 2020, los cuales representan el lapso de tiempo idóneo para conocer el desempeño de la gestión pública en la administración seccional, donde los GAD han aplicado a la descentralización como parte de la política nacional

institucionalizada, acorde a la legislación administrativa del Estado. En consecuencia, a continuación, se procede a revisar los datos y resultados de la gestión pública de los municipios, dentro del ámbito de sus competencias para proveer de servicios a las poblaciones locales, acorde a la participación ciudadana y control e incidencia que estos tienen en dicha administración.

## CAPÍTULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 3.1. Análisis de la información

La información presentada es referenciada sobre el Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con las bases investigativas direccionadas sobre los 221 municipios, con el propósito de promover la elaboración de indicadores confiables y oficiales del Estado en beneficio de la administración pública seccional, adecuado a la ejecución de las políticas públicas del Estado en consecución del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se revisarán los presupuestos de los GAD en el contexto del Covid-19, como un factor de incidencia en la gestión pública de dichos organismos locales para la administración del Estado.

### Resultados de prestación de servicios de los GAD Municipales por regiones

El informe de competencias y resultados administrativos de prestación de servicios de los GAD Municipales se ha estructurado de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Ficha técnica de registros administrativos de los GAD Municipales

Descripción	Detalle
Nivel institucional de Administración del Estado	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador
Desagregación	Nacional Regional Provincial Cantonal
Competencias	Agua potable y alcantarillado Gestión integral de residuos sólidos Cooperación internacional Tránsito y transporte Capacidad institucional Patrimonio Arquitectónico y Cultural Juntas cantonales y protección de derechos Viabilidad urbana
Fuente	Sistema Nacional de Información Municipal - SNIM - AME

Fuente: (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; Sistema Nacional de Información Municipal, 2020)

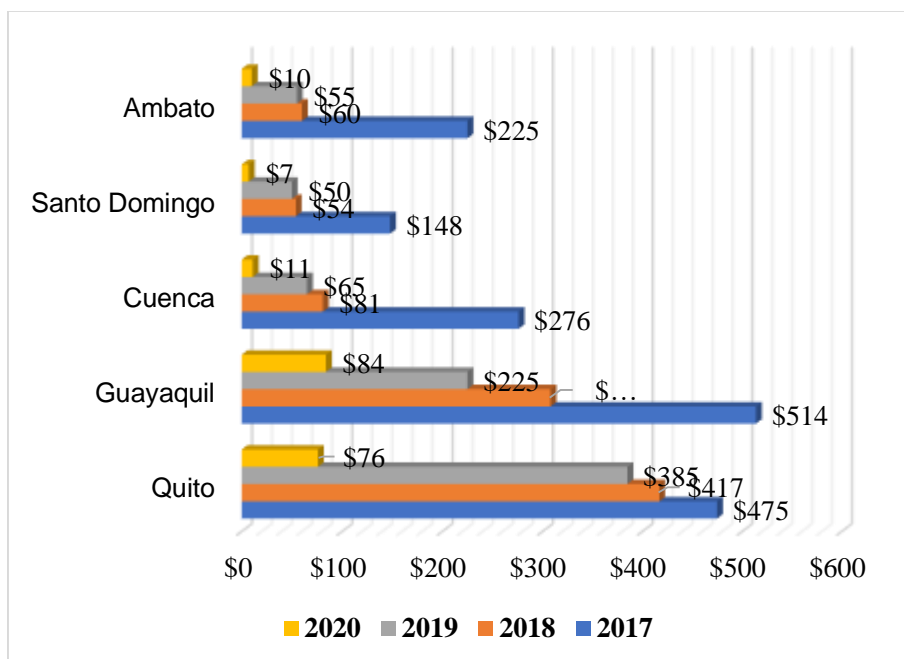
Sobre ello, se presentan las fuentes de ingresos, financiamiento de los GAD Municipales para la consecución de los objetivos locales en la administración pública.

**Tabla 2.** Fuentes de financiamiento presupuestario, GAD Municipales

<b>Ingresos de los GAD</b>	
<b>Descripción</b>	<b>Detalle</b>
Financiamiento	Captación de ahorro interno y externo
	Contratación de títulos y valores
	Deuda pública externa e interna
Ingresos por otras transferencias	Fondos sin contraprestación
	Donaciones
	Recursos de cooperación no reembolsable
Trasferencias por explotación de recursos no renovables	Porcentaje (%) de rentas que recibe del Estado por esta actividad
Devolución del IVA	Valores equivalentes a IVA pagados por los GAD en la compra de bienes y servicios, previamente verificados por el SRI
Ingresos propios de la gestión	Tasas
	Contribución especial por mejoras
	Venta de bienes y servicios
	Rifas, sorteos, etc.
Transferencias del Estado central	Asignaciones correspondientes del presupuesto general del Estado
	Ingresos permanentes
	Ingresos no permanentes
	Por competencias transferidas

Fuente: (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

En consecuencia, las fuentes de financiamiento de los GAD Municipales para la consecución de sus objetivos administrativos, tienen como principal promotor a las transferencias del Estado central a los GAD Municipales, principalmente sobre los municipios más grandes, tal como se puede apreciar sobre los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (2020), presentado en informe histórico 2017 – 2020:

**Figura 2.** Transferencia del gobierno central a los GAD Municipales

Fuente: (AME; Sistema Nacional de Información Municipal, 2020)

Estos rubros se identifican sobre las asignaciones de los GAD Municipales, competencias de tránsito, convenios sectoriales, Ley 47 (5% de la facturación de energía), Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario – PROMADEC, reintegro IVA GAD Municipales y transferencia modelo de equidad de municipios (AME; Sistema Nacional de Información Municipal, 2020). En consecuencia, la gestión pública que se estima de la administración seccional, se adecua a las competencias fundamentadas sobre las necesidades locales, las cuales serán determinadas en relación con la realidad del lugar, y sobre ello, se estructuran las competencias además de los distritos especiales de Guayaquil y Quito.

Dentro de la gestión pública de los GAD Municipales, en el Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con las bases investigativas direccionadas sobre los 221 municipios hasta diciembre de 2020, presentan datos de gestión sobre aspectos fundamentales de servicios a la ciudadanía, tales como la gestión de agua potable, saneamiento y gestión integral de residuos, que son fundamentales en el manejo organizativo de las ciudades. Por tanto, se presentan los siguientes resultados.

**Tabla 3.** Formas de abastecimiento y distribución de agua a la población

Año	Desagregación	Red Pública		Pila/Pileta/Llave pública		Carro repartidor		Total
		Absolut o	Relativ o	Absolut o	Relativ o	Absolut o	Relativ o	Absolut o
2017 - 2020	<b>Nacional</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>	<b>57</b>	<b>25,8%</b>	<b>51</b>	<b>23,1%</b>	<b>221</b>
<b>Región</b>	Sierra	93	100%	25	26,9%	14	15,1%	93
	Costa	84	100%	18	21,4%	27	32,1%	84
	Amazonía	41	100%	13	31,7%	9	22,0%	41
	Región Insular	3	100%	1	33,3%	1	33,3%	3
<b>Provincia</b>	Azuay	15	100%	3	20,0%	1	6,7%	15
	Bolívar	7	100%	1	14,3%	-	-	7
	Cañar	7	100%	3	42,9%	2	28,6%	7
	Carchi	6	100%	2	33,3%	1	16,7%	6
	Cotopaxi	7	100%	2	28,6%	1	14,3%	7
	Chimborazo	10	100%	3	30,0%	1	10,0%	10
	El Oro	14	100%	3	21,4%	2	14,3%	14
	Esmeraldas	7	100%	2	28,6%	5	71,4%	7
	Guayas	25	100%	5	20,0%	10	40,0%	25
	Imbabura	6	100%	1	16,7%	1	16,7%	6
	Loja	16	100%	5	31,3%	4	25,0%	16
	Los Ríos	13	100%	2	15,4%	1	7,7%	13
	Manabí	22	100%	3	13,6%	9	40,9%	22
	Morona-Santiago	12	100%	5	41,7%	-	-	12
	Napo	5	100%	1	20,0%	1	20,0%	5
	Pastaza	4	100%	1	25,0%	1	25,0%	4
	Pichincha	8	100%	2	25,0%	2	25,0%	8
	Tungurahua	9	100%	3	33,3%	1	11,1%	9
	Zamora-Chinchiipe	9	100%	4	44,4%	2	22,2%	9
	Galápagos	3	100%	1	33,3%	1	33,3%	3
	Sucumbíos	7	100%	2	28,6%	2	28,6%	7
	Orellana	4	100%	-	-	3	75,0%	4
	Santo Domingo de los Tsáchilas	2	100%	-	-	-	-	2
Santa Elena	3	100%	3	100,0%	-	-	3	

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020)

En la tabla 3, se presentó las formas de abastecimiento y distribución de agua a la población, sobre la Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Municipales, en el factor agua potable y saneamiento (2020), el cual manifiesta la disparidad de la gestión pública en un elemento fundamental para mantener una sociedad activa, se considera que la cobertura de la red pública de agua potable en las ciudades no es completa, de hecho en excepciones pasa del 40% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020). Este escenario presenta una situación claramente alarmante para la administración del Estado, específicamente en los GAD Municipales, a los cuales

se les ha entregado la competencia administrativa sobre el recurso hídrico para proveer de manera completa el servicio de agua a la ciudadanía. Asimismo, sobre este mismo factor, se presentan los datos de los Municipios que cuentan con excedente de producción de agua apta para el consumo humano.

Año	Desagregación	¿Tiene un excedente en la producción de agua para su(s) sistema(s)?				Total	
		<b>Si</b>		<b>No</b>		Absoluto	Relativo
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo		
2017-2019	<b>Nacional</b>	<b>44</b>	<b>19,9%</b>	<b>177</b>	<b>80,1%</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>
<b>Región</b>	Sierra	18	19,4%	75	80,6%	93	100%
	Costa	10	11,9%	74	88,1%	84	100%
	Amazonía	16	39,0%	25	61,0%	41	100%
	Región Insular	-	-	3	100,0%	3	100%
	Azuay	5	33,3%	10	66,7%	15	100%
	Bolívar	2	28,6%	5	71,4%	7	100%
	Cañar	-	-	7	100,0%	7	100%
	Carchi	1	16,7%	5	83,3%	6	100%
	Cotopaxi	2	28,6%	5	71,4%	7	100%
	Chimborazo	1	10,0%	9	90,0%	10	100%
	El Oro	3	21,4%	11	78,6%	14	100%
	Esmeraldas	1	14,3%	6	85,7%	7	100%
	Guayas	4	16,0%	21	84,0%	25	100%
	Imbabura	-	-	6	100,0%	6	100%
<b>Provincia</b>	Loja	4	25,0%	12	75,0%	16	100%
	Los Ríos	1	7,7%	12	92,3%	13	100%
	Manabí	1	4,5%	21	95,5%	22	100%
	Morona-Santiago	6	50,0%	6	50,0%	12	100%
	Napo	1	20,0%	4	80,0%	5	100%
	Pastaza	1	25,0%	3	75,0%	4	100%
	Pichincha	1	12,5%	7	87,5%	8	100%
	Tungurahua	2	22,2%	7	77,8%	9	100%
	Zamora-Chinchiipe	4	44,4%	5	55,6%	9	100%
	Galápagos	-	-	3	100,0%	3	100%
	Sucumbíos	3	42,9%	4	57,1%	7	100%
	Orellana	1	25,0%	3	75,0%	4	100%
	Santo Domingo de los Tsáchilas	-	-	2	100,0%	2	100%
	Santa Elena	-	-	3	100,0%	3	100%

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020)

El excedente en la producción de agua para el sistema que gestionan los GAD Municipales, es claro que existe una sobreproducción de las plantas de tratamientos, las cuales no precisamente proveen de agua potable a tiempo completo y en cobertura completa a las poblaciones dentro de su jurisdicción, por lo que este servicio público tiene falencias principalmente en la costa, donde manifiesta menor ámbito de cobertura a la población. En consecuencia, la definición y delimitación de las obligaciones y competencias que tienen las

municipalidades con los ciudadanos son contrastadas con el principio que la descentralización abarca, un concepto sobre la transferencia de responsabilidad, autoridad y recursos financieros para funciones públicas del gobierno central a organizaciones gubernamentales subordinadas y cuasi independientes, a grupos cívicos y a los actores del sector privado, los cuales deberían ser cubiertos en su totalidad, en un recurso vital y fundamental como el agua, que además su acceso constituye un derecho constitucional para las personas. A continuación, se presenta el modelo de gestión:

Tabla 4. Modelo de gestión pública para la prestación del servicio

Año	Desagregación	Empresa pública municipal		Empresa pública mancomunada regional		Municipio		Operador privado		Total	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
2017 - 2020	<b>Nacional</b>	<b>69</b>	<b>31,2%</b>	<b>14</b>	<b>6,3%</b>	<b>137</b>	<b>62,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,5%</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>
<b>Región</b>	Sierra	28	30,1%	-	-	65	69,9%	-	-	93	100%
	Costa	35	41,7%	14	16,7%	34	40,5%	1	1,2%	84	100%
	Amazonía	5	12,2%	-	-	36	87,8%	-	-	41	100%
	Región insular	1	33,3%	-	-	2	66,7%	-	-	3	100%
<b>Provincia</b>	Azuay	3	20,0%	-	-	12	80,0%	-	-	15	100%
	Bolívar	4	57,1%	-	-	3	42,9%	-	-	7	100%
	Cañar	3	42,9%	-	-	4	57,1%	-	-	7	100%
	Carchi	3	50,0%	-	-	3	50,0%	-	-	6	100%
	Cotopaxi	1	14,3%	-	-	6	85,7%	-	-	7	100%
	Chimborazo	3	30,0%	-	-	7	70,0%	-	-	10	100%
	El oro	5	35,7%	2	14,3%	7	50,0%	-	-	14	100%
	Esmeraldas	2	28,6%	3	42,9%	2	28,6%	-	-	7	100%
	Guayas	10	40,0%	-	-	14	56,0%	1	4,0%	25	100%
	Imbabura	3	50,0%	-	-	3	50,0%	-	-	6	100%
	Loja	1	6,3%	-	-	15	93,8%	-	-	16	100%
	Los ríos	6	46,2%	-	-	7	53,8%	-	-	13	100%
	Manabí	12	54,5%	6	27,3%	4	18,2%	-	-	22	100%
	Morona-Santiago	2	16,7%	-	-	10	83,3%	-	-	12	100%
	Napo	-	-	-	-	5	100,0%	-	-	5	100%
	Pastaza	1	25,0%	-	-	3	75,0%	-	-	4	100%
	Pichincha	5	62,5%	-	-	3	37,5%	-	-	8	100%
	Tungurahua	1	11,1%	-	-	8	88,9%	-	-	9	100%
	Zamora-Chinchipe	1	11,1%	-	-	8	88,9%	-	-	9	100%
	Galápagos	1	33,3%	-	-	2	66,7%	-	-	3	100%
	Sucumbíos	1	14,3%	-	-	6	85,7%	-	-	7	100%
	Orellana	-	-	-	-	4	100,0%	-	-	4	100%
	Santo domingo de los Tsáchilas	1	50,0%	-	-	1	50,0%	-	-	2	100%
	Santa Elena	-	-	3	100,0%	-	-	-	-	3	100%

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020)

El modelo de gestión para la prestación de servicios, se ha estructurado sobre una administración mixta entre la empresa privada a modo de concesión sobre la administración de un recurso no transferible en la capacidad de sus competencias, que en consecución del ejercicio del servicio público para la provisión de agua, sí se ejecuta, consideración que a nivel nacional el 62% es gestionado por los GAD Municipales y el restante por organizaciones adheridas a los organismos públicos, pero bajo la administración de un privado, como un modelo de gestión pública plural. Sobre ello, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (2020), define a la gobernanza local, como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una sociedad, que es consecuente con la gestión pública de este importante recurso, y es la razón fundamental por la que ha sido tomado dentro de los datos públicos oficiales para analizar la aplicación de la descentración y sus resultados en la actualidad.

La gobernanza comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales se toman e implementan las decisiones colectivas; los ciudadanos, grupos y comunidades persiguen sus visiones, articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias, al considerar que la participación de los mismos es fundamental para la gestión pública, como elemento de incidencia directa en la provisión de servicios, especialmente que en el caso del agua como un derecho, será provista por el GAD Municipal, de manera adecuada y coherente con sus responsabilidades y competencias. Por tanto, la gobernanza, tal como se define de esta manera, enfatiza la naturaleza y la calidad de las interacciones entre los actores sociales y entre los actores sociales y el Estado. Consecuentemente, la descentralización funciona en forma de descentralización política, administrativa, fiscal y de mercado. Su propósito central es:

- a. Cambiar el equilibrio de poder con más poder a la ciudadanía;
- b. Redefinir las estructuras, procedimientos y prácticas de gobernanza;
- c. Sentar las bases del desarrollo social y económico participativo;
- d. Incrementar la democracia (democracia de base);

Para proporcionar respuestas más relevantes a las necesidades expresadas localmente; Sobre ello, elementos de gestión fundamentales como la provisión completa del servicio de agua es central para la administración seccional, tal como se revisa a continuación en el volumen de agua facturada consumida por los GAD Municipales.

**Tabla 5.** Volumen de agua facturada consumida por los GAD Municipales

Año	Desagregación	Volumen de agua que va a las redes de distribución (m3/mes)	Volumen de agua facturado (m3/mes)	Porcentaje de agua facturado (m3/mes)
		Absoluto	Absoluto	Relativo
2017-2020	<b>Nacional</b>	<b>112.199.699,81</b>	<b>54.339.224,84</b>	<b>48,4%</b>
<b>Región</b>	Sierra	43.518.773,51	27.409.065,76	63,0%
	Costa	63.615.744,96	24.438.079,02	38,4%
	Amazonía	4.878.710,84	2.421.955,64	49,6%
	Región Insular	186.470,50	70.124,42	37,6%
	Azuay	4.960.897,17	3.334.411,37	67,2%
	Bolívar	708.041,71	304.774,66	43,0%
	Cañar	1.091.176,59	526.021,57	48,2%
	Carchi	798.714,95	526.860,00	66,0%
	Cotopaxi	1.893.258,27	941.549,21	49,7%
	Chimborazo	1.918.795,10	1.207.826,07	62,9%
	El Oro	5.081.352,62	1.714.921,42	33,7%
	Esmeraldas	4.400.557,20	3.536.440,08	80,4%
	Guayas	42.001.078,08	15.320.272,68	36,5%
<b>Provincia</b>	Imbabura	2.320.047,39	1.826.729,42	78,7%
	Loja	2.079.353,22	319.331,50	15,4%
	Los Ríos	3.075.576,53	617.066,33	20,1%
	Manabí	7.097.272,68	2.287.400,38	32,2%
	Morona-Santiago	645.169,14	452.571,17	70,1%
	Napo	953.585,85	452.059,33	47,4%
	Pastaza	811.009,69	335.620,67	41,4%
	Pichincha	22.023.366,77	15.689.139,17	71,2%
	Tungurahua	3.150.101,68	1.798.050,50	57,1%
	Zamora-Chinchipe	757.782,45	352.247,86	46,5%
	Galápagos	186.470,50	70.124,42	37,6%
	Sucumbíos	1.012.906,70	386.422,33	38,1%
	Orellana	698.257,01	443.034,28	63,4%
Santo Domingo de los Tsáchilas	2.575.020,66	934.372,29	36,3%	
Santa Elena	1.959.907,85	961.978,13	49,1%	

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020)

En la tabla 5, se evidencia los datos de gestión pública del agua, que son consecuentes con una administración responsable del recurso hídrico y su consumo, es este uno de los principales elementos para la ciudadanía en la provisión y consumo de este recurso. Por lo cual, promover prácticas innovadoras

en la prestación de servicios públicos; aumentar la eficiencia y eficacia, así como la calidad y flexibilidad de los servicios públicos, es fundamental para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia de la gobernanza local. Uno de los resultados más importantes de este proyecto de investigación sería la aclaración del significado y la importancia de la descentralización dentro del contexto específico de la administración pública nacional, la cual será abordada en la discusión de investigación.

Con ello, se aplica un enfoque complejo en el análisis de la descentralización y el bienestar social, se explora el funcionamiento del sistema tradicional de protección social y aborda en el momento necesario, el tema del bienestar ocupacional y fiscal dentro de una gestión pública eficiente. Por tanto, el estudio de la gestión pública está fuertemente comprometido con examinar los aspectos legales, institucionales y sociales de la descentralización, además de su dimensión fiscal, sobre el proceso, la dinámica y el impacto de la descentralización en el entorno ciudadano, orientado a las políticas, que permite identificar varios problemas y a sentar las bases de las recomendaciones de políticas para mejorar la descentralización, prestación de servicios sociales e identificar nuevas áreas de investigación futura.

En consecuencia, la gestión pública descentralizada genera controversias y debates; por lo cual, los defensores de la descentralización la consideran una panacea para reformar el sector público, mientras que los oponentes la consideran como un camino hacia naufragios y ruinas en la democratización de la administración pública. Estos desacuerdos surgen principalmente de perspectivas sobre el impacto potencial de tales políticas en el entorno institucional.

Lamentablemente, la literatura y metodología administrativa pública, proporciona poca orientación para informar este debate, al considerar la variabilidad normativa de la gestión, por lo que, a través de este estudio se busca proporcionar una síntesis sobre los impactos de la gestión de los GAD Municipales en la prestación de servicios fundamentales (como los recursos hídricos), la corrupción, la gestión fiscal y el crecimiento de las localidades.

### **3.2. Revisión de información**

La revisión de la información en la etapa metodológica ha tomado los datos de la gestión pública de los GAD Municipales, en el Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con las bases investigativas direccionadas sobre los 221 municipios hasta diciembre de 2020 (2017 – 2020). Por tanto, basados en la exposición de dicha información oficial, a continuación, se presentan los factores que limitan la correcta gestión pública y la prestación de servicios en los GAD Municipales, como elemento fundamental para la consecución de esta investigación que aporta al acervo del conocimiento de la gestión pública en el Ecuador.

#### **Limitantes de gestión pública y la prestación de servicios en los GADM**

En la definición de los factores que limitan la adecuada gestión pública en la prestación de servicios, en cuanto a la evidencia recolectada en la metodología de investigación de este estudio, debe determinarse como fundamento la premisa de que la descentralización es una expresión del deseo de humanizar las disposiciones sociales. A diferencia de los antiguos procedimientos de política social alienados y burocráticos, busca relaciones que enfatizan los contactos humanos directos y la comunicación cara a cara entre el ciudadano y la entidad gubernamental local. En este sentido, los contactos humanos directos y la comunicación son partes esenciales de cada transacción en el servicio público.

Para ello, la tarea de los limitantes deberían eliminarse para fortalecer un sistema de bienestar en el que la comunicación humana directa desempeñará un papel cada vez mayor y el servicio se garantizará a los ciudadanos desde el GAD Municipal, entonces ese tipo de descentralización es necesario en el que las relaciones de persona a persona sí importan. Un sistema de bienestar que sea humano, cercano a la comunidad y la familia, abierto y sensible a los problemas personales, y que se adapte con flexibilidad a diversas situaciones, no es más que descentralizado. Una de las fuerzas impulsoras de la descentralización es acercarse a los consumidores, ciudadanos y comunidades mediante la aplicación

del principio de subsidiariedad, que es esencial en plena ejecución de las autonomías en el Ecuador. En este estudio, se han podido identificar, sobre las bases de lo expuesto, los siguientes factores que limitan la correcta gestión pública en los GAD Municipales, y sobre ello, se desarrollará la discusión y análisis de investigación.

**Tabla 6.** Factores que limitan a la correcta gestión pública en los GAD Municipales

<b>Factor</b>	<b>Descripción</b>
Limitación en la asignación del personal	La limitación de personal en las áreas que inciden en la administración pública municipal, tiene grandes consecuencias en la gestión, con procesos demorados y atrasos en el tratamiento de temáticas importantes para la prestación de servicios, por lo que, es un factor a observar en la consecución de la gestión pública.
Insuficiencia en la capacitación, formación y mejoramiento continuo	La insuficiencia en la capacitación, formación y planes de acción para la institucionalización de prácticas de mejoramiento continuo en la administración pública, representan un factor que limita la adecuada respuesta del GAD Municipal a través de los funcionarios públicos, que, aunque se entienden profesionales en su ámbito de desempeño funcional, deben mantenerse un proceso de constante capacitación, formación y actualización de conocimientos.
Falencias en la capacidad operativa institucional	Uno de los factores derivados del elemento detallado en el factor anterior, es que esa falta de capacitación, ocasiona falencias en la capacidad operativa institucional, por lo que será corregida a nivel administrativo, desde los funcionarios para evitar consecuencias negativas en la prestación de servicios en nivel operativo.
Insuficiencia presupuestaria	La insuficiencia presupuestaria representa un factor que limita la correcta gestión pública de los GAD Municipales, si se considera que, en el periodo 2017 – 2020, han visto reducida la asignación de recursos hasta en un 70% según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (2020), los factores de deuda y el escenario de pandemia por Covid-19, que ha ocasionado problemas presupuestarios desde el Estado.
Falencias de autonomía normativa, incidencia de la política central en la toma de decisiones locales	La normativa, legislación y Constitución de la República han fundamentado el ejercicio de la administración pública descentralizada del Estado, que en la práctica de la gestión ha resultado en la necesidad de una mayor legislación que institucionalice las competencias de manera clara y delimitada para fortalecer la toma de decisiones a nivel local.
Corrupción	Representa uno de los principales factores de atraso y daño a la democracia, principalmente en el ámbito local para la consecución de objetivos y metas institucionales, afectando a la ciudadanía y al Estado.

**Elaborado por:** Francisco Guerrero Gómez

En consecuencia, el principio de servicio trasciende si se intenta reducir la asimetría de la relación entre proveedor y consumidor (GAD Municipal y ciudadano), mediante algún tipo de intercambio. Al acercar las decisiones vitales a los afectados y asumir la responsabilidad compartida por las consecuencias y

riesgos de las decisiones acordadas conjuntamente, estos principios trazan el marco para la descentralización en el que los programas sociales se enfocan en comunidades bien definidas, y a través de ello, se prevé reducir la incidencia que los factores presentados limiten los procesos adecuados de gestión pública del GAD Municipal en beneficio y/o afectación a la participación y resultados sobre la ciudadanía local.

En ese proceso, el Estado es un coordinador que delega parcial o totalmente su soberanía a los servicios sociales públicos en beneficio de los grupos o comunidades destinatarios. En esta interpretación, la subsidiariedad conduce a un sistema de protección social sensible a las necesidades, sin embargo, todo tipo de intentos, iniciados por el llamado nuevo derecho administrativo democratizado, para reformar el estado del bienestar, es decir, para reducir el papel del Estado en la configuración de las políticas de bienestar, también se lograría interpretar dentro del marco teórico y metodológico de la descentralización para el desarrollo de su plena consecución y ejercicio.

En tal virtud, sobre esta revisión metodológica, se examina la información sobre los factores que limitan su ejercicio, la descentralización se interpreta como la evolución del sistema de múltiples controles y contrapesos sobre el ejercicio del poder político, las unidades descentralizadas tiene la influencia necesaria para contrarrestar el poder dominante del Estado central y la inferencia en la voluntad popular local.

### 3.3. Análisis

La aplicación de la descentralización y sus resultados, por regla general, la división más equilibrada del poder implica acuerdos y reconciliación de intereses que, a su vez, generan conflictos. Esto no conduce necesariamente, a corto plazo, a una mayor eficiencia; por el contrario, para usar nuevamente la analogía del sector privado, las empresas multinacionales diversifican y descentralizan su operación para obtener una mayor eficiencia, tales pasos rara vez disminuyen su poder e influencia y rara vez fortalecen los de sus socios. De hecho, lo opuesto es verdad, sin embargo, a largo plazo, solo los actores de contrapeso que funcionen bien podrán hacer que el sistema democrático sea sostenible, y, en consecuencia, el fundamento de la descentralización como mecanismo de gestión pública aplica la misma premisa para su ejecución.

Se considera que uno de los logros y méritos más importantes de la descentralización es que no hubo explosiones sociales agresivas y amenazantes en el país en transición, especialmente desde la vigencia del COOTAD (2010), que fortaleció a este tipo de administración en el Ecuador. A pesar de la reducción significativa del gasto social, el nivel de vida dramáticamente decreciente y las crecientes desigualdades, así como el aumento de la pobreza, las nuevas democracias sobrevivieron a la primera (y, para la mayoría de la población, inesperada) crisis. Esto podría deberse en parte al hecho de que los gobiernos locales pudieron manejar los problemas sociales más agudos y mantenerlos localizados.

No obstante, los frecuentes fracasos, la institucionalización de los cauces de la democracia local y la iniciación directa o indirecta de un número importante de personas (representantes electos, miembros de la administración, expertos, etc.) en los procesos de toma de decisiones, el primero, más fuerte o se crearon formas más débiles de participación democrática y gestión colectiva de crisis. Estos elementos son fundamentales a la hora de revisar a la gestión pública descentralizada, como mecanismo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos locales, que en un contexto nacional proporcionan un beneficio de la

carga socioeconómica del Estado central para la adecuación de esa calidad de vida y servicios en el mejoramiento de su desarrollo y desenvolvimiento y genera desde este ámbito, mejores plazas laborales y reducción de pobreza. Dicho escenario, es reflejado por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que expresa a la gestión pública local en el bienestar de la ciudadanía, que, para Ecuador, desde 2017 a 2020, presenta los siguientes resultados:

**Tabla 7.** Tendencias del IDH de Ecuador como reflejo de la gestión pública institucionalizada

<b>Año</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b>	<b>Años esperados de escolaridad</b>	<b>Años promedio de escolaridad</b>	<b>INB per cápita</b>	<b>Valor del IDH</b>
2017	76.4	14.9	8.7	11,346	0.758
2018	76.6	14.9	8.8	11,360	0.760
2019	76.8	14.9	8.8	11,256	0.762
2020	77.0	14.6	8.9	11,044	0.759

**Fuente:** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020)

La descentralización es una forma mejor o peor de comunicar problemas difíciles o inmanejables, y que, en un contexto global nacional, como se pudo evidenciar en la tabla 7, sobre los datos del IDH en el Ecuador, plantea la premisa de los beneficios que tiene la descentralización como mecanismo de gestión pública en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas desde las localidades. En política, si no hay nada relevante o satisfactorio que contar sobre un problema, debido a la falta de recursos, soluciones ampliamente aceptables u otras razones, se pasa por alto en silencio o se permite que sea tema de discusión pública únicamente en foros de bajo nivel y en consecuencia de ello, se estima que este modelo de gestión, que aún con falencias en su desempeño, sí constituye una medida viable para la administración del Estado.

Sobre dicha premisa, más precisamente, si hay poco que decir sobre los temas clave de la política social, entonces la discusión de esos problemas debería trasladarse a foros que están más allá de la atención pública y lejos del centro político. En este caso los temas se mantienen separados, los problemas no se acumulan y en lugar de la comunicación horizontal y la cooperación para hacer cumplir la solución de problemas entregados de manera centralizada (como la

distribución de los ingresos tributarios entre los presupuestos central y local) las unidades descentralizadas compiten con unos a otros, en primer lugar, por los escasos recursos, que de hecho en 2020 han sido insuficientes para la distribución a los GAD Municipales, que no han podido cumplir las metas y objetivos por la falta de presupuesto en la administración anual de las localidades.

**Tabla 8.** Principales datos presupuestarios (2017 – 2020)

<b>GAD Municipal</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Quito	\$475	\$417	\$385	\$76
Guayaquil	\$514	\$308	\$225	\$84
Cuenca	\$276	\$81	\$65	\$11
Santo Domingo	\$148	\$54	\$50	\$7
Ambato	\$225	\$60	\$55	\$10

**Fuente:** (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)

Es claro que, la descentralización significa, entre otras cosas, el traspaso de responsabilidades; a primera vista, no es más que traspasar funciones directas ejecutivas y de gestión como si las condiciones en las que se van a resolver los problemas fueran también descentralizadas o suficientes para implementar las políticas previstas, pero a veces no lo son. El hecho de que el modo condicional se utilice a menudo en los estatutos de las unidades descentralizadas es una ilustración elocuente de ese punto, sobre que, si se cumplen ciertas condiciones, entonces el GAD Municipal otorga ciertos beneficios, así se establece ciertos derechos o requerir que se cumplan determinadas condiciones; con lo cual, podría plantear condicionantes sobre la consecución de los objetivos que haya instalado el gobierno seccional.

Las condiciones y capacidades bajo las cuales las funciones descentralizadas tienen que ser cumplidas a menudo faltan; deben ser aseguradas por los propios GAD Municipales, por lo que, las soluciones descentralizadas podrán tener éxito si el aumento de los fondos otorgados a las autoridades gubernamentales locales y las organizaciones no gubernamentales les permite cumplir con las crecientes tareas. Sin embargo, en los primeros años de la transición, especialmente desde 2010 con la promulgación del COOTAD, se planteó, a nivel macro, el número de personas que dependen de la atención social que estaba creciendo y el gasto público neto en bienestar estaba disminuyendo. Aún está por verse si es posible

compensar a nivel macro la disminución de los fondos centrales mediante la movilización de recursos locales adicionales y el establecimiento de relaciones de asociación con los actores del mercado.

Hay una disminución de los recursos, debe reducirse el nivel de las prestaciones sociales desde un entorno participativo de la ciudadanía o reducir el número de beneficiarios, o ambas cosas. Tales peligros son doblemente amenazantes si existen falencias sobre la normativa o las normas políticas, institucionales y profesionales que podrían actuar como mecanismos de control de la calidad y el impacto de las prestaciones sociales de los servicios que ofrecen los GAD Municipales.

En consecuencia, debido a dificultades metodológicas, es casi natural que no existan macro datos sobre el alcance y el peso de estas prácticas dentro del presupuesto de las instituciones administradas por los gobiernos autónomos locales municipales, se considera que los datos en macro resultados, son revisados desde un entorno nacional, en cuanto al bienestar de la población, y en un entorno local en cuanto a la rendición de cuentas, sobre la consecución de las metas del gobierno seccional, pero esto se pone en consideración siempre que son evidenciados los datos nacionales para la medición del desarrollo nacional en cada ámbito de crecimiento social, económico y productivo, como los principales para la administración del Estado y la gestión pública seccional.

Otro factor importante es la influencia positiva de la descentralización en el control de la corrupción, promueve una mayor transparencia y una menor incidencia de corrupción en las localidades. Sobre ello, se estima que la descentralización reduce los grandes robos, pero aumenta la pequeña corrupción a corto plazo, más a la larga ambos caerían en ser evidenciados por la ciudadanía, una característica de ello, es si se toma acción sobre esa corrupción localizada, que, es evidenciada, en reiterados casos de Ecuador, queda en la impunidad. En contraste con ello, a través de la descentralización como mecanismo de gestión pública, se promueve un liderazgo responsable e innovador que, a su vez, se

convierte en la fuerza impulsora detrás del desarrollo de capacidades, la mejora de la prestación de servicios y la reducción de la corrupción a nivel local.

Con estos resultados, se prevé, que la descentralización administrativa conduce a una menor corrupción, la gestión de arriba hacia abajo excesivamente centralizada, acompañada de un sistema débil de comunicaciones y monitoreo, contribuye a la corrupción y al pobre desempeño en la entrega de servicios por parte de los GAD Municipales. Por ello, la descentralización se asoció en este estudio con una mejor calidad de la gobernanza medida por la participación ciudadana, la responsabilidad política y burocrática, la justicia social, la mejora de la gestión económica y la reducción de la corrupción. Es así que, la descentralización conduce a una mayor reducción de la incidencia de la corrupción en este modelo de gestión, se llega a estimarse que la descentralización apoya una mayor rendición de cuentas en el sector público y reduce la corrupción.

Como parte de los impactos negativos, a partir del análisis de datos revisados, se estima que aún con la consecución del modelo de gestión descentralizada, existe una mayor percepción de corrupción y un peor desempeño en la prestación de los servicios públicos, promovidos o gestionados por los gobiernos seccionales municipales, basados en la macro gestión y disciplina fiscal. Existe escasa evidencia empírica sobre la relación entre descentralización y gestión macroeconómica en el Ecuador, estimándose que el sistema fiscal descentralizado tiene un mejor historial en el control local y los déficits y las deudas, se determina que la descentralización tiene un impacto positivo en el crecimiento nacional desde la administración del Estado. Con ello, se prevé una relación positiva y directa entre la descentralización y el crecimiento, tanto en la desconcentración de las competencias del Estado central, como en la descentralización de las capacidades para los gobiernos locales en la administración eficiente de la población y recursos.

En consecuencia, la descentralización mediante la cual los gobiernos locales están facultados para tomar todas las decisiones sobre políticas y programas en

nombre de sus votantes residentes representa un sistema complejo de autonomía política, administrativa y fiscal y mecanismos de rendición de cuentas asociados para garantizar la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas a los votantes. Si bien, en teoría, se espera que un sistema de este tipo tenga impactos positivos en la eficiencia y equidad de la prestación de servicios públicos, en la práctica, estos resultados dependen de los arreglos institucionales existentes (incluidas las relaciones de poder) y de la coherencia de las políticas de descentralización para crear el entorno de incentivos adecuados para la rendición de cuentas de abajo hacia arriba.

Esto explica la gran cantidad de resultados que se evidencian en la práctica, no obstante, la evidencia oficial de datos institucionales del Estado que se presenta aquí, respalda ampliamente la influencia positiva de las políticas de descentralización en la reforma del sector público para la administración del Estado en la gestión pública descentralizada. Es así, por ideológica y contradictoria que sea la descentralización, especialmente en el contexto ecuatoriano, es posible hablar de ella como un proceso histórico y global y un hecho empírico en los siguientes sentidos limitados:

- a. El número de organizaciones (GAD Municipales) que desempeñan funciones públicas del Estado ha ido creciendo y su estructura, competencias es cada vez más diferenciada,
- b. La autonomía jurídica y la autodeterminación de las instituciones públicas (incluidas las organizaciones privadas que cumplen funciones públicas) distintas de los organismos centrales del Estado (parlamento, gobierno y tribunales) se han vuelto más fuertes que nunca,
- c. Los GAD Municipales que se encuentran fuera de los organismos centrales del Estado tienen acceso a fondos adicionales,
- d. La influencia de estas unidades descentralizadas en ciertos temas sociales y políticos (incluidos temas de política social) cada vez se han ido fortaleciendo.

Si se estima que durante la última década (2010 – 2020), desde que entró en vigencia el COOTAD, los procesos históricos fueron los mismos que los que se

están produciendo a nivel mundial, se justifica plantear las siguientes preguntas para futuras investigaciones relacionadas a la descentralización como mecanismo de gestión pública, en aporte del acervo del conocimiento jurídico para la administración del Estado, las cuales son planteadas de la siguiente manera: ¿qué personalidades públicas juegan un papel en la política social?, ¿qué tipo de autonomía y competencia jurídica tienen esas personalidades públicas?, ¿cuál es el tamaño y la composición de los fondos que tienen a su disposición? y finalmente, ¿qué papel juegan los gobiernos municipales descentralizados en la política social y qué influencia ejercen? Estas preguntas no cubren todos los aspectos de la estadidad y las funciones estatales, pero se enfocan en temas relacionados con la descentralización de los poderes ejecutivos y de toma de decisiones políticas.

Además de las preguntas empíricas que se enfocan en las características de los municipios descentralizados, también pretenden examinar aquellas preguntas que se refieren a la interacción entre los organismos centrales y las características y causas de la distribución de funciones, competencias y responsabilidades. En dicha interpretación, la desconcentración, como fundamento en el antecesor histórico de la devolución de funciones, es la forma más débil de descentralización, es una transformación institucional en la que los organismos del Estado central están subordinados burocráticamente y asumen funciones y competencias parcialmente independientes (como por ejemplo el derecho a administrar los activos de manera independiente y disponer de fondos presupuestarios separados).

De esta manera, en el contexto conjunto de la descentralización como mecanismo de gestión pública, se toma en cuenta el elemento de la desconcentración de los recursos, que no equivale a su devolución política, al desmantelamiento del Estado central, en cambio, es similar a la transformación organizacional. En casos de desconcentración, los recursos como los puestos de la administración pública o los fondos presupuestarios se reasignan del gobierno central a una unidad administrativa inferior donde la autoridad de toma de decisiones permanece en el gobierno central y el personal local responde a sus superiores, como un modelo

de gestión organizado, que solo funciona con base a la consideración de los factores que limitan su ejecución, maximiza o minimiza sus resultados sobre la base de sus capacidades operativas.

La autoridad pasa a un nivel inferior, las decisiones sobre el uso de los recursos se toman localmente y el personal administrativo tiende a rendir cuentas al liderazgo político local. Generalmente, la descentralización, como elemento principal de la desconcentración se produce simultáneamente con la regionalización de la gestión central, que, en Ecuador, a nivel local ha sido establecido por Zonales. En consecuencia, la descentralización de la administración pública en el país, tiene lugar bajo un estrecho control presidencial y supervisión burocrática, que describe como desconcentración parcial, que aún hoy en día mantiene gran incidencia del gobierno central en la ejecución de metas y objetivos del GAD Municipal a modo operativo para la consecución de propuestas a la ciudadanía local.

### **3.4. Discusión de la investigación**

La discusión de la investigación está definida sobre la determinación de tres interrogantes derivadas de la consecución de los objetivos del estudio, las cuales se presentan sobre:

- a. ¿Cuál es la naturaleza de la participación ciudadana en la descentralización como mecanismo de gestión pública?,
- b. ¿Cómo influye la participación ciudadana en la prestación de servicios descentralizados en los GAD Municipales?,
- c. ¿Cómo la descentralización aporta al desarrollo de la administración del Estado desde la gestión pública local?

Sobre ello, los datos presentados, así como las experiencias del investigador, indican que la participación de los ciudadanos en la prestación de servicios ha sido mínima en la consecución activa de incidencia de la población sobre la gestión pública en los GAD Municipales, se considera que ha habido una

limitación de ello, y por lo tanto de su influencia en la toma de decisiones, escenario que pone en entredicho la gestión activa, participativa y satisfacción de los ciudadanos sobre los servicios municipales que reciben. La única participación directa parece ser la consulta sobre qué proyectos se debe realizar e incluso esto no siempre es vinculante; asimismo, se considera que la participación ciudadana en la gestión pública disminuye a medida que avanza el proceso desde la identificación de las necesidades hasta la implementación y el seguimiento, y básicamente no hay una participación concreta en la evaluación de la gestión por los servicios que reciben, se resta democratización en el precepto central de la descentralización del Estado, para lo cual fue creado este modelo de administración nacional.

Por lo tanto, significa que no hay evidencia de que, si los servicios implementados se han logrado según lo planeado y han respondido a las necesidades de los ciudadanos. La información limitada y, en ocasiones, sin información sobre lo que está haciendo cada GAD Municipal, significa que el ciudadano no tiene idea de cómo, cuándo y dónde participar; esto les da una gran ventaja a los funcionarios (especialmente a los concejales) para usar la información para su beneficio y limitar la efectividad de la descentralización en la gestión pública. A partir de los hallazgos, queda claro que el dominio institucional en el proceso de gestión, ha sofocado la participación y ha hecho que la participación ciudadana independiente tenga poco efecto; además, la reunión de consulta anual (dependiendo de cada municipio) en cada distrito apenas se califica de participación, a ella asisten cientos de personas y, como se señaló anteriormente, no tiene incidencia final.

La evidencia anecdótica muestra que las élites locales prefieren participar directamente en entornos informales con los funcionarios de los GAD Municipales, algunos de los cuales son sus pares, en lugar de asistir a las reuniones consultivas. Por ello, la prestación de servicios descentralizados, se basa en el hecho de que las unidades de gobierno de nivel inferior tienen la información necesaria para permitir una mejor correspondencia de los servicios con las preferencias de los ciudadanos. Se espera que la participación ciudadana

aumente la disponibilidad de dicha información y, por lo tanto, debería mejorar la eficiencia de asignación.

Basados en ello, la rendición de cuentas y reducción de la corrupción, se espera que los niveles inferiores de gobierno sean más responsables ante los ciudadanos en virtud de su proximidad. Esta proximidad también se considera una forma de garantizar que los ciudadanos exijan la rendición de cuentas y el acceso a la información necesaria para reducir la corrupción. La evidencia aportada en este estudio muestra que aún existe poca información accesible a la ciudadanía que los haría jugar un papel clave en la exigencia de rendición de cuentas y control de la corrupción.

El hecho de que el director ejecutivo (el secretario) y otros altos funcionarios ejecutivos de los distintos departamentos de los GAD Municipales, sean nombrados por el gobierno local, sin previa participación ciudadana, significa que deben lealtad hacia arriba y no están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos. Además, las normativas locales otorgan poder de decisión al consejo en pleno y esto se ha utilizado para justificar casos en los que se anulan las preferencias de los ciudadanos expresadas en reuniones consultivas y de consenso.

Si bien, aún se forma y fortalece a la figura de la descentralización como mecanismo de gestión pública en el Ecuador, claramente ha impactado en la reducción de la corrupción, el secretismo en las operaciones del cabildo y especialmente en el uso de los recursos, que solo se interpreta como una intención de mal manejo de los recursos públicos en una mala gestión. De hecho, se señala, que la participación inadecuada de las partes interesadas ha creado la sospecha de que tanto los concejales como el personal del consejo están confabulados para administrar mal y malversar los fondos destinados al desarrollo local. Por ello, el dominio de los concejales en el proceso ha sido tal que no solo deciden qué proyectos se harán y cuánto se gastarán en ellos, sino que también deciden a qué persona, natural o jurídica se le asigna el trabajo. Sin embargo, se espera que sea el mismo consejo el que reciba informes de evaluación y

auditoría; por lo que, esta falta de separación de poderes apunta aún más a la posibilidad de un aumento de la corrupción.

En consecuencia, la equidad se logra al momento que se persigue la asignación de recursos y la provisión de servicios en función de las necesidades diferenciadas de varios grupos de ciudadanos. Por lo tanto, implica que no todas las áreas obtienen el mismo grado de recursos y servicios, sino que obtienen lo que más necesitan; la prestación equitativa de servicios es un argumento central para la descentralización, se espera que las unidades locales apliquen programas en favor de los más desprotegidos, basándose en su ventaja de información. La evidencia a la que se alude en este estudio proporciona un caso mínimo para la prestación de servicios equitativos, resultado de la descentralización como mecanismo de gestión pública, específicamente de los GAD Municipales, que son la representación local de la administración del Estado más cercana a la ciudadanía.

Aquí se establece que, si bien los ciudadanos dan sus preferencias de acuerdo a sus necesidades, la cuota presupuestaria se hace de tal manera que a cada localidad de la ciudad (donde ejerce el municipio) se le asigna la misma cantidad de recursos. Este trato igualitario de circunstancias desiguales solo conduce a una mayor desigualdad; también está claro en este estudio que hay evidencia de que los GAD Municipales, han invertido más de sus recursos en los lugares que ya estaban bien dotados y se ignora las áreas más necesitadas (especialmente en cuanto a la gestión del agua). Esto podría explicarse por una mala rendición de cuentas en la que los funcionarios asignan servicios a los lugares donde viven ellos y sus compañeros de élite. Por lo tanto, el proceso de descentralización no ha logrado la equidad. Este hallazgo se atribuye en gran parte al poder de veto que tiene el consejo para tomar la decisión final sobre cómo se aplican los recursos.

En el ámbito de la calidad de servicio, la calidad de los servicios es alta, los ciudadanos experimentan una adición de valor en sus medios de vida, es decir, tienen más confianza para utilizar los servicios y registran niveles de satisfacción

más altos. También es de destacar que este índice de satisfacción al que se somete la gestión pública, se corresponde con una baja participación en la ejecución y gestión del proyecto. Esto implica que, para los ciudadanos, el nivel y la calidad de participación en el proceso de prestación de servicios es tan importante como la prestación final del servicio.

Como resultado de la democratización de la administración del Estado, la descentralización representa un mecanismo adecuado para la gestión pública, en busca de una explicación para la baja participación ciudadana y la influencia insignificante en la prestación de servicios descentralizados. La situación anterior sobre el nivel y la influencia de la participación ciudadana en la prestación de servicios deja mucho que desear; por lo que, este estudio dedujo una serie de explicaciones. En primer lugar, parece que la principal motivación de los funcionarios para involucrar a los ciudadanos es cumplir con los requisitos mínimos para la transferencia de asignaciones del gobierno central.

A partir de entonces, el seguimiento se deja a discrecionalidad; esto podría explicar la participación ligeramente mayor registrada en la identificación de proyectos y disminuir a partir de entonces a medida que los proyectos avanzan hacia la implementación como la etapa activa de la gestión pública. En un entorno así, las preferencias de los ciudadanos rara vez se toman en serio y su voz no se incorpora en las etapas críticas de la prestación de servicios. Esto se ve reforzado por el hecho de que las pautas locales del cabildo, brindan mucha discrecionalidad operativa (especialmente a los funcionarios electos) sobre a quién involucrar en el proceso.

En la mayoría de los casos, solo involucran a sus aliados cercanos y bloquean a grupos de ciudadanos que se consideran difíciles, y a partir de ello, establecen que las propuestas de las reuniones consultivas y de consenso sean rechazadas por el consejo en pleno y, como resultado, existe un interés menguante entre los ciudadanos debido a necesidades insatisfechas. Que la voz de los ciudadanos es ignorada y está prevista en el marco actual de gobernanza local, que no otorga a los ciudadanos un poder real para influir en el proceso de toma de decisiones, y

consecuentemente pone en duda la eficiencia y efectividad de la descentralización como mecanismo de gestión pública, desde el contexto de cercanía del organismo del Estado, representado en el GAD Municipal para la provisión de servicios de acuerdo a sus competencias y con ello, la promoción de la participación activa de la ciudadanía en la cobertura de sus necesidades y demandas locales.

En segundo lugar, la poca antelación (una semana) que se da generalmente para las reuniones consultivas significa que no se llega a muchas personas, especialmente en las áreas remotas. De aquellos que reciben el aviso, apenas hay tiempo suficiente para consultar a los miembros de la comunidad sobre las prioridades que deberían proponer; a pesar de que existe un cronograma elaborado para el proceso, la publicidad tiene escasos recursos y es limitada, por lo que los ciudadanos no saben dónde y cuándo entran en plena participación para conocer sobre la gestión pública de manera activa. Además, dado que la mayoría de las reuniones se convocan durante el horario laboral, la mayoría de las personas no asisten.

En tercer lugar, el acceso a la información ha sido limitado, la mayoría de las decisiones todavía se toman a puerta cerrada, lejos de los ciudadanos. Los funcionarios se niegan a proporcionar información detallada de los recursos y las acciones que se toma para justificarlo, presentándose así un obstáculo clave para exigir transparencia. Además, en dicho escenario, no se tiene una estructura de comunicación formal y, por lo tanto, la información se transmite *ad hoc*. En cuarto lugar, el gobierno central se centra más en las auditorías financieras de las municipalidades, por lo que, proporciona información sobre el cumplimiento de las normas contables y de gestión establecidas y más no sobre si los servicios previstos se entregaron oportunamente y a satisfacción de los usuarios.

Esto significa que las municipalidades tienen libros de cuentas limpios y tener un desempeño deficiente en la prestación de servicios. Con ello, se conduce a la perpetuación de la corrupción y la mala gestión de los recursos, aunque los agentes no estatales han realizado auditorías de la eficacia del servicio a través

de instrumentos como la auditoría social y las boletas de calificaciones ciudadanas, no tienen poder para tomar medidas sobre los funcionarios errantes. Al final, son los ciudadanos y especialmente los pobres y marginados los que más sufren de la mala gestión pública en las localidades y el país en general.

En quinto lugar, existe una limitación notable de habilidades técnicas y de gestión en las municipalidades, y esto explica la incapacidad para responder de manera efectiva a las preferencias de los ciudadanos. El proceso sistemático observado anteriormente de debilitar a los GAD Municipales, supuso la eliminación de funciones por parte de los ministerios del gobierno central. Esto también significó un traslado de personal altamente calificado; por lo que, el enfoque renovado en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como unidades clave de la prestación de servicios descentralizados con mandatos crecientes no vio una reversión en el despliegue de personal del gobierno central y, por lo tanto, los disponibles están poco capacitados y escasamente distribuidos.

En sexto lugar, aunque en teoría se espera que las municipalidades rindan cuentas a la baja ante los ciudadanos, no existen mecanismos firmes que les obliguen a hacerlo de manera detallada, clara y estructurada como tal. En la práctica, solo se preocupan por contabilizar al gobierno central de dónde proviene el dinero; se actúa en gran medida sobre las directivas del gobierno central, sus funcionarios ejecutivos son sus empleados o aliados. La competencia entre los funcionarios designados por el gobierno central que ejercen el poder ejecutivo y los concejales elegidos popularmente sobre quién debería tener más voz en la gestión ha complicado las relaciones de trabajo y en la gran mayoría, ha obstaculizado el desempeño óptimo en la gestión pública. Es de destacar que, en los casos en los que estas relaciones han sido fluidas, el rendimiento ha sido mejor.

En séptimo y último lugar, la descentralización como modelo de gestión pública, es uno de los muchos mecanismos de financiamiento local que requieren la participación ciudadana. Esto significa que los ciudadanos no prestan la máxima atención, pero promueven una mayor participación, como medida de consecución

de una gestión que verdaderamente responda a las necesidades de la ciudadanía local, al considerar que, estas demandas fragmentadas en medio de la lucha por ganarse la vida son medios básicos que los ciudadanos apenas logran participar de manera efectiva.

Por tanto, habiendo revisado los puntos anteriores, se prevé la interrogante: ¿cómo la descentralización aporta al desarrollo de la administración del Estado desde la gestión pública local? De los hallazgos de este estudio se desprende claramente que, para que la participación ciudadana tenga un efecto positivo en la prestación de servicios descentralizados, existen factores claves que podrían ser considerados e institucionalizados. Por tanto, un marco eficaz de participación ciudadana será aquel que, no está controlado directamente por políticos; que se basa en un marco legal y donde los ciudadanos tienen una oportunidad de recurso legal.

Además, que obliga a los funcionarios de los GAD Municipales a implementar lo que proponen los ciudadanos siempre que cumpla con los criterios establecidos, así como dar cuenta de sus acciones en la gestión de los recursos públicos, guiándose por una dirección estratégica a largo plazo, y, por lo tanto, consistente y enfocada; y, estar destinado a influir en la prestación de servicios y la asignación de recursos de todo el gobierno local y no solo de algunas partes de él. Estos imperativos de un marco de participación ciudadana eficaz se exponen como elementos fundamentales para una gestión pública conjunta con la ciudadanía, es esta la premisa principal de la gestión pública, en la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Es posible delegar funciones estatales en organismos públicos donde los miembros no son nombrados, nominados o elegidos exclusivamente (o en absoluto) por organismos del Estado central; por encargo de la ley, estos organismos públicos disponen de los fondos públicos y de los instrumentos de ejecución de las funciones públicas. Aunque estas organizaciones no están totalmente controladas por el gobierno central, son responsables ante él. En el ámbito de la provisión social, los organismos públicos corporativos tripartitos, se

alcanzan a encontrar en el campo de la seguridad social y la política de empleo (tal como sucede en la prestación de servicios de agua potable en Guayaquil). Sobre ello, se ve ejemplos de casos similares de descentralización de organismos públicos similares que generalmente, desempeñan diversas funciones de formación y acreditación.

En síntesis, la descentralización del gobierno local, se estima como la transferencia de funciones del gobierno central (toma de decisiones, finanzas y gestión) a las autoridades del gobierno local de las localidades y regiones, como la premisa central de la discusión de investigación para conocer cómo la descentralización ha aportado a la democratización de la gestión pública. Aunque los municipios locales elegidos localmente (o sobre una base regional) se encuentran en casi todas partes, sus funciones se limitan ocasionalmente a representar políticamente el área en cuestión.

El criterio más importante de la descentralización del gobierno local no es la elección de alcaldes y asambleas municipales locales, sino la transferencia de responsabilidad en la prestación de servicios, la obtención de sus propios ingresos y la toma de sus propias decisiones de inversión. En lo que respecta al sistema de bienestar, la descentralización en forma de autoridades locales podría afectar todos los aspectos de los servicios públicos, como servicios de salud (solo en ciertas áreas), vivienda, educación e instituciones de bienestar y los diversos programas de asistencia social.

Una forma peculiar de descentralización es el gobierno que obliga a organizaciones privadas a operar servicios de bienestar y los ciudadanos se convierten en clientes de organizaciones privadas por orden del gobierno, tal como trabajan las fundaciones privadas en la gestión pública del GAD Municipal de Guayaquil, siendo esta, una transferencia de competencias que solo deberán ser ejecutadas por el GAD Municipal y que son ampliadas por una entidad privada, de esta manera se aleja a la ciudadanía de su participación y democratización de la gestión. En cuanto a la segunda categoría, se considera la obligación legal de los ciudadanos de buscar la consecución de sus demandas en

pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, representados en la actividad democratizadora de la participación ciudadana en la elección popular, que resulta de la administración destinada para el gobierno seccional.

De conformidad con la normativa y legislación para la descentralización del Estado, en cuanto a los GAD Municipales, la función principal de las ciudades y los gobiernos locales rurales es organizar los servicios públicos y las actividades en base a sus competencias legales. Con ello, se determinan y recaudan impuestos y tasas locales de acuerdo con las leyes respectivas, basados en las responsabilidades sociales y administrativas. El análisis del impacto de la descentralización en la división de funciones entre el Estado y los gobiernos locales municipales, ha revelado que uno de los problemas más importantes es la sobrecarga excesiva de los gobiernos locales. Esto significa que, aunque el Estado delega funciones a los gobiernos locales, el financiamiento no se corresponde con estas funciones.

Esta situación provoca el descontento de los GAD Municipales y su desvinculación del Estado; se obstaculiza el diálogo entre el gobierno central y los gobiernos locales. En esta situación imposible, los gobiernos locales se ven obligados a tomar sus propias decisiones y, por lo tanto, no se habla de una política social nacional uniforme que se implemente con criterios de igualdad. Otro elemento de dicha gestión a considerar, es la pobreza (no solo como falta de ingresos sino también como falta de oportunidades) y la exclusión social se encuentran actualmente entre los principales problemas sociales del país y sobre ello, las familias con niños se encuentran en la situación más desfavorecida.

El riesgo de pobreza aumenta con el número de niños en la familia, entre las consecuencias de la descentralización se encuentra el rol del GAD Municipal en el mejoramiento de la calidad de vida, y de ello de la generación laboral, y demás argumentos derivados de la buena gestión, se otorga a cada gobierno local una discreción considerable para asignar el apoyo. Otra ventaja que debe señalarse es la participación de las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios y en el ámbito social, tal como sucede en la colaboración de ONG, en la

revisión médica en lugares de vulnerabilidad de las ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca. Sobre ello, varias ONG están interesadas en participar en la prestación de asistencia social, ejemplos de actividades que se mencionan en la discusión, son las organizaciones de jubilados, asociaciones de familias, quienes ayudan a la población local con alimentos, vestimenta, medicina, asesoramiento, etc.

También se estima que la descentralización facilita la participación de los sectores privados en las actividades sociales de los gobiernos locales, porque los empresarios logran ver de qué manera y cómo se utiliza su ayuda o los recursos que ofrecen y eso les lleva a aceptar la corresponsabilidad de la situación general. Algunos problemas afines con la descentralización están relacionados con la actual división territorial administrativa de los gobiernos locales que, en general, es desigual, lo que genera una serie de problemas. La mayoría de los gobiernos locales municipales, son pequeños y debido a sus recursos muy limitados, sus actividades de asistencia social son limitadas.

Por lo tanto, existe una tendencia a que los gobiernos locales municipales ricos (Guayaquil, Quito, Cuenca) inviertan más dinero en programas sociales, pero los gobiernos locales pobres (pequeños), donde se concentran mayores problemas y necesidades, invierten menos. Por regla general, los gobiernos locales urbanos son más ricos que los rurales; una solución podría ser la reforma territorial administrativa, que tiene como objetivo aumentar el tamaño de los gobiernos locales, pero como se trata de un proceso continuo, es muy difícil predecir los resultados. De algún modo, como problema de la descentralización es que crea un camino muy complicado para el flujo de caja, que es difícil de supervisar, de hecho, es casi imposible seguir el flujo de caja, cada gobierno local por separado se financia con varias fuentes.

En consecuencia, el desarrollo del sistema de transferencias como una fuente importante de ingresos de las autoridades locales, es un problema vital, por lo que, la gestión pública se estima desde un entorno difuso para la consecución

presupuestaria y práctica en la ejecución de sus objetivos. Por tanto, la práctica de la prestación de transferencias se caracteriza por las siguientes características:

- a. La ausencia de una definición estándar de los elementos principales del procedimiento de provisión de transferencias en las competencias que ejerce el GAD Municipal en la gestión pública;
- b. La formación del fondo de transferencia como una diferencia total entre los gastos presupuestarios estándar y los ingresos previstos de los presupuestos totales del GAD Municipal;
- c. La disponibilidad de un solo criterio para su distribución, es decir, la diferencia entre los gastos presupuestarios estándar y los gastos previstos de acuerdo con los datos del año anterior sobre los ingresos de las unidades administrativas correspondientes;
- d. Un procedimiento multinivel para la distribución de fondos de transferencia y la falta de transferencias directas del presupuesto nacional a las comunidades locales de diferentes niveles. Como resultado, el proceso de concesión de subvenciones no es transparente;
- e. Elementos de nivelación de la distribución presupuestaria, deben fomentarse en el potencial de ingresos de las localidades y comunidades donde ejerce el municipio, para cubrir completamente el déficit presupuestario;
- f. Problemas no resueltos de nivelación horizontal entre las municipalidades y las dependencias parroquiales.

Una forma de resolver el problema de la distribución de transferencias sobre la descentralización como mecanismo de gestión en los GAD Municipales, sería establecer métodos definidos y simples para determinar las necesidades financieras y el potencial financiero. El enfoque más adecuado para esto es el enfoque de fórmula, permitiría diferenciar las necesidades de financiación y los ingresos de las distintas localidades territoriales donde ejerce el gobierno seccional, adecuado a los niveles de participación ciudadana y carga poblacional. Una característica específica del gasto local es que generalmente crea fuentes adicionales para la mejora municipal y la mejora de las condiciones de los ciudadanos.

En consecuencia, el producto social mínimo será proporcionado por el Estado y el resto por las autoridades locales en el desempeño de su gestión. Normalmente, el financiamiento de la provisión social está dentro del mandato del gobierno central, mientras que la responsabilidad de administrar los programas sociales y de definir los destinatarios (locales) se delega en las autoridades locales. En Ecuador, sin embargo, el Estado determina los criterios de elegibilidad para la asistencia social, así como los niveles mínimos de gasto en servicios sociales que son ejecutados al margen de las competencias de los gobiernos autónomos municipales descentralizados.

Las autoridades locales son las que realmente aportan los recursos económicos de sus presupuestos. Dado que los ingresos locales difieren en todo el país, el financiamiento de los programas varía de una localidad a otra, por lo tanto, sería necesario redistribuir los ingresos presupuestarios entre los presupuestos central y local y establecer un medio para regular las relaciones interpresupuestarias hacia la descentralización de las finanzas presupuestarias, y con ello, evitar la distribución del presupuesto nacional en las asignaciones, tal como ha sucedido en 2020, donde se ha presentado grandes atrasos de presupuesto por parte del Estado central a los GAD Municipales.

La fase de consolidación de la gestión pública descentralizada, tendría que ser un momento de rehabilitación más que de una reforma importante de la administración pública. La reforma de la administración pública en la forma convencional que normalmente se prescribe es un proceso muy complejo y arriesgado que es fundamental para el ejercicio administrativo del Estado. Las intervenciones en la administración pública deberán tener como objetivo permitirle responder a necesidades urgentes, tales como gestionar e implementar normativas locales (ordenanzas), reglamentos y decisiones gubernamentales locales, así como la prestación de servicios públicos adecuados y eficientes.

Sobre ello, se prevé que las políticas que favorecen la inclusión social, como la atención médica y la educación, son de importancia crucial en escenarios posteriores a una mayor desconcentración de las competencias centrales,

mientras que las políticas macroeconómicas convencionales podrían no serlo al mismo tiempo. La fase de consolidación de la gestión pública será claramente identificada, el momento en que los vínculos nocivos entre la gobernanza política y la gobernanza administrativa se separan para que consiga prosperar una función pública profesional, meritocrática, responsable y transparente. Las intervenciones en la fase de consolidación tampoco deben socavarse los objetivos a largo plazo, por lo tanto, la fase de consolidación de la gestión pública descentralizada de los GAD Municipales no es un momento para aumentos o recortes significativos en el personal de la administración pública, ya sea en la administración pública o en las empresas del sector público.

Sobre ello, existen fuertes demandas en la fase inicial para que el Estado asuma un papel de liderazgo; la creación de una demanda efectiva que estimule la producción local de bienes y servicios y cree puestos de trabajo es un objetivo urgente en situaciones de construcción plural de la democracia. Sin embargo, los requisitos a corto plazo para reactivar la vida económica (a causa de la pandemia por Covid-19) deben sopesarse con los objetivos a largo plazo de sostenibilidad y evitar grandes compromisos en la contratación que imponen obligaciones indefinidas en el presupuesto nacional.

Referente a la gestión pública municipal, las expectativas de los ciudadanos sobre los beneficios económicos de los acuerdos políticos tienden a ser altas y exageradas, por ello, el gobierno local debe manejarse estas expectativas de manera articulada bajo una visión económica factible y realista a corto y mediano plazo. Los sistemas de ingresos y gastos públicos deben volverse efectivos, transparentes y predecibles; la reforma fiscal es una medida necesaria durante la consolidación de dicha gestión porque permite al gobierno local recaudar ingresos y establece una relación de responsabilidad mutua entre los ciudadanos y el GAD Municipal, evitar la complejidad económica y la evasión generalizada. En consecuencia, los valores y consideraciones que favorecen la autonomía local dentro del esquema de gestión pública como mecanismo de descentralización, la justificación ideológica del autogobierno se basa en tres conjuntos de valores o ideales, los cuales se prevé en:

- a. Democracia y participación,
- b. Libertad o autonomía,
- c. Eficiencia de la gestión pública.

En primer lugar, la justificación democrática de la autonomía local es que, la participación de los ciudadanos se considera tanto un objetivo en sí mismo como un instrumento para fortalecer la democracia en los pueblos y en la sociedad en general. La justificación enfatiza la importancia de la proximidad entre ciudadanos y políticos electos, por cuanto reduce la brecha de la relación entre gobernantes y gobernados. En segundo lugar, para que la justificación democrática sea relevante, los gobiernos locales deben gozar de cierto grado de autoridad y autogobierno, lo que implica libertad en la dirección, administración y/o manejo con respecto del gobierno central.

La libertad de las comunidades locales para desarrollarse de acuerdo con sus propias preferencias, fue un poderoso elemento ideológico en la introducción de los gobiernos locales desde la promulgación del COOTAD en 2010, y anteriormente desde la discusión de las autonomías y descentralización del Estado desde la década de los 90. La independencia o la autonomía mas es una cuestión de liberación de la dirección central, y que está relacionada con el papel de los gobiernos locales municipales, como implementadores de políticas nacionales, e implica que estos buscarán tener el margen de maniobra para adaptar la legislación nacional a las condiciones locales sin instrucciones detalladas del gobierno central.

En este sentido, dicha descentralización se relaciona con el margen de maniobra local para iniciar y desarrollar nuevas políticas y programas que no están explícitamente bajo la autoridad de niveles gubernamentales superiores. El tercer valor y justificación de la autonomía local es que los gobiernos locales municipales, ofrecen la forma más eficiente de manejar la discrepancia entre necesidades y demandas en la comunidad, así como adaptar eficientemente la producción local de servicios públicos. Con el conocimiento de las necesidades y condiciones locales, y con la proximidad entre ciudadanos y políticos, los

gobiernos locales son capaces de implementar políticas de manera efectiva y de desarrollar, priorizar y adaptar los servicios públicos a las necesidades de sus ciudadanos.

Los valores y consideraciones que favorecen la dirección centralizada, se sintetizan, si bien los tres ideales antes mencionados proporcionan un buen caso para la autonomía local como una característica muy deseable para la buena gobernanza, promoviendo con ello, el estado de bienestar; estos ideales compiten con otros valores arraigados en consideraciones nacionales. Las consideraciones que favorecen a la dirección central son:

- a. El estado de derecho y las salvaguardias legales para las personas,
- b. La prestación de servicios equitativa,
- c. La eficiencia de la gestión y la democratización de la participación ciudadana,
- d. La dirección macroeconómica de la localidad, ciudad.

En primer lugar, se considera que un poder central fuerte es una condición previa para garantizar el Estado de derecho y las salvaguardias legales de los individuos, donde la intervención central es necesaria para garantizar que los derechos cívicos no sean usurpados por las autoridades locales. Históricamente, como comunidades democráticas en evolución, los gobiernos locales han sido vistos como defensores de individuos y grupos contra las intrusiones del gobierno central. Sin embargo, en los estados de bienestar modernos, los municipios también implementan políticas nacionales de bienestar y, por lo tanto, los roles pueden invertirse cuando las salvaguardas legales para individuos o grupos pueden ser defendidas por el gobierno central, no por el gobierno local.

Por lo tanto, una mayor dirección y control centralizados podría ser una forma de garantizar que las personas obtengan lo que tienen derecho, independientemente de dónde vivan. En consecuencia, este primer valor de las garantías legales está entrelazado con la segunda justificación de la dirección centralizada del Estado, que no constituye un argumento para restar valor a la descentralización como un modelo de gestión pública adecuado, sino que puede verse contrastado dentro de

los contrapesos y puntos de vista que debe surgir de la discusión democrática, especialmente para la prestación de servicios equitativa.

Aunque la adaptación local promueve como una característica deseable que favorezca la autonomía local descentralizada, también podría resultar en una diferenciación arbitraria en la prestación de servicios en todo el país. Los estados de bienestar se basan en principios de universalismo e igualitarismo, sobre lo cual, presentan dos requisitos previos para el universalismo, tal como accesibilidad y cobertura universal y uniformidad territorial. La accesibilidad y cobertura universales implican que todas las personas con las mismas necesidades y tener el mismo acceso a los servicios en todos los municipios del país, sin afectar los servicios proporcionados para cubrir sus necesidades.

La uniformidad territorial implica un nivel específico de calidad de servicio en todos los municipios. Dado que la descentralización y la autonomía local promueven la variación local, resulta difícil conciliar el principio del universalismo; por lo tanto, asegurar el universalismo requiere un cierto nivel de regulación nacional y dirección central. El argumento sobre la igualdad y la demanda de redistribución en la sociedad también implica la igualdad entre los gobiernos locales municipales (y demás GAD). De esta manera, la dirección central podría ser una forma de redistribuir los recursos y las responsabilidades entre los gobiernos locales al momento que dicha redistribución no ocurre a través del compromiso local voluntario. En tales casos, la dirección central del Estado delimita la autonomía de algunos gobiernos locales, mientras que otros obtienen una mayor autonomía a través de la desconcentración de competencias, un elemento fundamental de la descentralización como mecanismo de gestión pública en los GAD Municipales del Ecuador.

En tercer lugar, como un elemento de contrastación de la discusión, la dirección centralizada también logra justificarse por su funcionamiento como una medida para asegurar la implementación eficiente de las políticas nacionales. Este argumento contrasta con la tesis de la eficiencia a favor de la autonomía local, y se percibe que las dos formas de eficiencia están en conflicto. Si bien el

argumento de la eficiencia a favor de la autonomía local enfatiza una correlación óptima entre las necesidades locales específicas y la oferta de servicios, podría no ser siempre la solución más adecuada. El dinero público no debe desperdiciarse, debido a que los gobiernos locales a menudo son compensados financieramente (o al menos deberían serlo) por las tareas que el gobierno nacional les encomienda llevar a cabo como implementadores de políticas nacionales, es legítimo que el gobierno central se asegure de que la producción de servicios públicos sea lo más eficiente posible.

Este último punto nos fundamenta a la cuarta consideración central, la dirección macroeconómica, donde los GAD Municipales con amplias responsabilidades como implementadores de varios servicios de bienestar, son responsables de una gran parte del presupuesto nacional. Además, su éxito o fracaso en el proceso de implementación podría tener un gran impacto en el logro de los objetivos de las políticas nacionales; por lo tanto, si los gobiernos locales fracasan constantemente en alcanzar las metas establecidas por el gobierno nacional, ese fracaso podría tener graves consecuencias macroeconómicas y, por lo tanto, es posible que se deban considerar soluciones alternativas, incluida una mayor dirección y control centralizados.

### **Síntesis de la descentralización y sus resultados en los GAD Municipales**

Como se presentó anteriormente, tanto la autonomía local descentralizada para la gestión pública, como la dirección central del Estado promueven diferentes consideraciones y valores en la gobernanza pública. La literatura actual sobre integración ha estudiado ampliamente cómo las tendencias de mayor centralización en las políticas de integración infringe importantes valores de la autonomía local; sin embargo, la literatura no siempre ha prestado la misma atención a describir cómo se podría haber introducido una mayor descentralización para proteger los valores de la democracia y participación ciudadana en el contexto de cobertura de necesidades y demandas de las localidades.

La importancia de los valores en conflicto de la autonomía local y la dirección centralizada del Estado ha fluctuado a lo largo de los años; sin embargo, los valores de la dirección central no consiguen ser descartados como irrelevantes o menos importantes que los valores imbuidos en el propio autogobierno local descentralizado, todos contribuyen a la legitimidad del sistema político. En concordancia con ello, se identifica un vínculo inquebrantable entre la buena gobernanza democrática local, las reformas institucionales y el desarrollo de la comunidad local, sin embargo, no es fácil descubrir vínculos que establezcan de manera sucinta esta relación, particularmente dentro la gestión pública de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales más grandes (como Guayaquil, Quito o Cuenca), donde la cobertura de servicios que ofrece el GAD, aún deja dudas sobre la viabilidad de la descentralización como elemento de consecución para el bienestar de la ciudadanía.

Como se ha postulado, esta relación entre gobernanza; desarrollo y reformas institucionales; y los procesos de política pública siguen siendo ambiguos. Esta tesis sostiene que deberán existir capacidades institucionales dentro y fuera de la organización central, y una estrategia de desarrollo consistente, enfocada localmente, que carezca de incidencias políticas, si la gobernanza permite impactar en la pobreza rural y el desarrollo comunitario, como el resultado a esperar de la descentralización como mecanismo de gestión pública. Así, los partidarios enérgicos de la gobernanza local creen en su eficacia al momento que se implementa correctamente, para brindar amplias oportunidades, tanto estructurales como institucionales, para que florezca el desarrollo de la comunidad local.

Con este fin, se podría concluir que el desarrollo de la comunidad local será significativo como resultado de una buena gobernanza local eficaz y eficiente que reconozca los roles cruciales de los miembros de la comunidad individual y colectiva en un sistema participativo. Esto proporciona una explicación probable a las aparentes luchas en la búsqueda de una buena gobernanza democrática y, en particular, una buena gobernanza local, especialmente en las ciudades más grandes que mantienen dentro mayores segmentos poblacionales. A pesar de

esta lucha generalmente aceptada por la adecuada gobernanza, se advierte que lo que constituye un buen gobierno local es bastante ilusorio en la consecución de su efectividad en el cumplimiento de responsabilidades con sus ciudadanos.

Por lo tanto, para llegar a una comprensión concluyente del impacto de la buena gobernanza local en el desarrollo de la comunidad, es primordial una comprensión clara del concepto. Como es consistente con la premisa sobre desarrollo social, existen diferentes posiciones para el efecto. En primer lugar, se estima que la gobernanza es un nuevo paradigma que el gobierno ha instaurado en la gestión pública y reemplaza el significado tradicional del término gobierno. Es una representación de los valores, políticas e instrumentos mediante los cuales la sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Otros conciben la gobernabilidad descentralizada como los procesos que conducen al desarrollo y funcionamiento de regímenes o las reglas fundamentales (constitutivas) que estructuran y regulan las relaciones entre la población en la gestión de sus asuntos públicos locales.

Finalmente, a partir de la creciente cultura democrática sobre gobernanza, dos definiciones principales parecen haber ganado terreno con el tiempo, especialmente desde 2010 con la vigencia del COOTAD; que enfatiza el papel del liderazgo o la manera en que los líderes políticos administran, usan o abusan del poder para promover el desarrollo social y económico o para perseguir agendas que socavan tales objetivos. Por otro lado, el segundo enfoque se centra en compartir la autoridad para la gestión pública entre las organizaciones estatales y no estatales; lo que se describe de diversas maneras como formas sociopolíticas de gobierno. Esto ocurre con los actores públicos o privados actúan en conjunto, lo que se describe de manera diversa como concertación.

Fundamentalmente, esta tesis entendió que la gobernanza descentralizada es una acción organizativa múltiple en lugar de acciones estatales exclusivas localizadas. No obstante, llama la atención sobre una posición intermedia o un enfoque de asociación que se basa en la diferencia entre el primer y el segundo

enfoque mencionados anteriormente. La tercera visión de la gobernanza descentralizada parece eximirse de la etiqueta de gobernanza como buena o mala. Sugiere que un enfoque de proceso único estima equiparar el cambio democrático a la buena gobernanza local de la gestión pública eficiente. En consecuencia, formular políticas públicas y programas que se implementen para mejorar el bienestar de las personas, reducir la pobreza y hacer realidad otros proyectos públicos y metas sociales, constituyen el elemento fundamental de ejecución de la descentralización como mecanismo de gestión pública en los GAD Municipales del Ecuador.

## CONCLUSIONES

- La sustentación teórica de la correcta aplicación de la descentralización como mecanismo de gestión pública para una adecuada y eficiente administración de los recursos públicos, fue fundamentada sobre los preceptos de buena gobernanza y cobertura de servicios en la delegación de funciones que el gobierno central promueve hacia los gobiernos locales, especialmente hacia los municipios que responde de una manera directa y cercana a los intereses de la ciudadanía. Por ello, la literatura actual es adecuada a la evolución del derecho y la administración del Estado, como una respuesta a los cambios que la democracia demandan en contribución al desarrollo social, y la creciente participación ciudadana como elemento de consecución de una buena gestión pública en las municipalidades, escuchando la voz de todos los sectores que componen a la sociedad local.
- El diagnóstico de los factores que limitan a la correcta gestión pública y la prestación de servicios en los GAD Municipales, se han representado sobre seis factores que son: limitación en la asignación del personal, insuficiencia en la capacitación, formación y mejoramiento continuo; falencias en la capacidad operativa institucional, insuficiencia presupuestaria, falencias de autonomía normativa, incidencia de la política central en la toma de decisiones local y la corrupción. Son estos los factores a considerar en la limitación de la correcta gestión pública, afectan de manera directa a la buena gobernanza desde la localidad y con ello, a los intereses ciudadanos en la cobertura de los servicios que brinda el gobierno descentralizado, en claro y pleno detrimento de los intereses de la población y del ejercicio democrático de participación.
- Se analiza la aplicación de la descentralización y sus resultados en los GAD Municipales, para lo que, se estimó que aún no existe una plena desconcentración de competencias y descentralización de las capacidades para ejecutar tales acciones, puesto que el presupuesto del Estado todavía queda pendiente en las asignaciones para los municipios, restando con ello la capacidad para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía y en tal virtud, lo

que afecta de manera directa a la gestión pública local. Por tanto, la descentralización como instrumento de gestión pública sí permite mejorar los servicios y los resultados de los GAD Municipales, pero aún queda pendiente mayor margen de acción, para promover una mejor democratización de los recursos y el incremento de la participación ciudadana como elemento central para la consecución y cobertura de las necesidades y demandas de la ciudadanía respecto de la administración del Estado a nivel local.

- Se concluye, con la consecución de los objetivos de investigación, evaluando la aplicación y los resultados de la descentralización en la mejora de los servicios en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, sobre lo que, se presentó el Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con las bases investigativas direccionadas sobre los 221 municipios, de lo que se estimó los servicios de mayor incidencia en la ciudadanía, respecto de este informe, en agua potable, alcantarillado y la gestión integral de residuos, para tomar la delimitación de la gestión a un ámbito de competencia estimable para el estudio. Sobre lo cual, se pudo revisar que en el periodo 2017 – 2020, existen falencias en la consecución adecuada de los servicios públicos a la ciudadanía.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda promover, fomentar y motivar una mayor legislación que conduzca a institucionalizar a la participación ciudadana como elemento central de democratización de la gestión pública en consecución de una descentralización efectiva de los GAD Municipales, considerando que estos organismos del Estado son los representantes más cercanos a la ciudadanía en consecución de sus necesidades y demandas a nivel local.
- Se recomienda incentivar una mejor rendición de cuentas, clara, coherente, publica y socializada dentro de los segmentos de participación ciudadana, con el propósito de que la ciudadanía conozca de manera directa, cómo se ha ejecutado el presupuesto local y la consecución de las metas, objetivos y promesas electorales que llevan a cabo las autoridades locales.
- Se recomienda implementar planes de acción institucionalizados de las representaciones sociales que, incidan de manera directa en las demandas ciudadanas que surgen de la democratización de la administración pública para incrementar la consideración de dichas propuestas y criterios en participación plena de la gestión pública descentralizada, integrando a la ciudadanía dentro del trazo de metas y objetivos que haya desarrollado el GAD Municipal, a corto y mediano plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ardaya, R. (Agosto de 2021). Descentralización. Teoría, realidad y proyecto político. *Revista de Descentralización y Gestión Pública CIDES/UMSA*, XXI(7), 143.
- Arias, L. H., & Velasteguí, R. D. (2019). *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estudio de los GAD parroquiales rurales*. Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Derecho Administrativo . Quito: UASB.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; Sistema Nacional de Información Municipal. (2020). *Informe de Competencias de los GAD Municipales del Ecuador*. Informe de Gestión Pública, AME; SNIM, Quito.
- Barra, M., Ampuero, G. D., & López, C. (Diciembre de 2020). Descentralización y capacidades subnacionales. La implementación de la política pública de las Agencias Nacionales de Desarrollo Productivo en las regiones de Antofagasta y el Biobío en Chile. *Revista Espacios*, 41(38), 83.
- Batallas-Gómez, H., & Córdova, I. (Enero de 2017). Descentralización y Autonomía: El actual modelo de descentralización en el Ecuador. Un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). *Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar*, VII(21), 142.
- Calle, S. M., & Costales, Z. A. (Junio de 2021). Participación ciudadana urbana cantonal en el gobierno local. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 9(1), 218.

- Carrera, F. A. (Agosto de 2017). La participación ciudadana y control social en el Ecuador. *Revista uniandes episteme de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 12(3), 52.
- Carrión, F. (2016). *La descentralización en el Ecuador. Opciones comparadas*. Investigación de desarrollo socioeconómico del Estado, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Programa de Gestión Participativa y Descentralización y Desarrollo, Quito.
- Castro, M. Á., & Orellana, T. (2016). *Procedimiento Administrativo en las Comisarías Municipales de Cuenca*. Investigación científica, Universidad del Azuay; Universidad de Valencia, Programa de Maestría en Asesoría Jurídica de Empresas, Cuenca.
- Cedeño, F. A., Naranjo, M. M., & Barreto, M. C. (05 de Noviembre de 2019). El modelo de gestión pública execution premium aplicado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo. *Revista de Derecho Sinergia*, 10(3), 116.
- Cedillo, X. d., & Márquez, M. P. (2018). *Análisis de la administración pública de recursos económicos y el presupuesto del GAD Parroquial de San Lucas del cantón y provincia de Loja*. Investigación científica, Universidad Internacional del Ecuador, Programa de Investigación en Administración, Loja.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* . (2010). Título I. Principios Generales. Artículo 1, ámbito, artículo 2, 3, 4: Objetivos, principios y fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Legislación de la Administración Pública, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.

*Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Capítulo Segundo.*

De las entidades del Sistema. Artículo 21, inciso 3, Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Legislación nacional , Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.

Coka, D. M., & Sierra, W. (2016). *La participación ciudadana a través del GAD Municipal del cantón Pastaza*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Programa de Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política. Quito: PUCE

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Serie de Gestión Pública , CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Serie Política Fiscal. Descentralización fiscal*. Programa de Desarrollo de Políticas Públicas , CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal para América Latina, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Descentralización y Administración Pública: Análisis de la Organización del Estado en el Desarrollo Socioeconómico en América Latina*. Informe de desarrollo socioeconómico, CEPAL, Departamento de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Competencias. (2016). *Boletín Informativo. El proceso de descentralización en el Ecuador*. Informe de desarrollo administrativo - público , SENPLADES, Quito.

Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe Anual de Descentralización. Gestión pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Informe anual de descentralización GAD, CNC, Quito.

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. (2017). *Guía especializada de Rendición de cuentas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Legislación nacional. Descentralización del Estado, Gestión Pública, CONGOPE; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social, Quito.

*Constitución de la República del Ecuador. (2008)*. Capítulo séptimo. Administración pública. Sección segunda: Administración Pública; artículo 227, desconcentración, descentralización. Legislación constitucional, Asamblea Constituyente, Montecristi.

*Constitución Política de la República del Ecuador. (1998)*. Título I. De los principios fundamentales, artículo 1; Capítulo 4. De los derechos económicos, sociales y culturales; Sección quinta. De los grupos vulnerables. Artículo 52, Organización de un sistema nacional descentralizado. Decreto Legislativo No. 000. R.O/1 de 11 de Agosto de 1998, Congreso Nacional de la República del Ecuador, Quito.

Crespo, S. O., Redín, C. B., & Burbano, A. (2017). *Balance de la Descentralización en el Ecuador 1990 - 2016. Investigación científica*, Centro de Investigaciones Jurídicas GIZ, Quito.

Cruz-Vargas, B. G., & Navarro, J. C. (2019). *La Gestión Pública como clave en el fortalecimiento de las empresas del Estado*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Programa Doctoral en Administración Pública. Guayaquil: UCSG.

- Dávila, V. H. (Mayo de 2021). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en el Ecuador. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(2), 116.
- Durango, J. F., & Zambrano, L. M. (2020). *Análisis de la incidencia del clima organizacional en el desempeño del personal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Sistema de Posgrado. Maestría en Administración Pública. Guayaquil: UCSG.
- Echeverría, C. C., Ortiz, S., & Álvarez, J. E. (2020). *La planificación territorial como herramienta para el desarrollo integral, la experiencia del GAD Municipal de Otavalo en el período 2016 - 2020*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Maestría en Desarrollo Local y Territorial. Quito: FLACSO.
- Enríquez, F., Noguera, M. Á., & Andrea Carrión, M. J. (2019). *Territorialización de la política pública y gobernanza*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. Quito: CONGOPE.
- Escobar, C. M. (2021). Análisis de la importancia de los modelos de gestión como estrategia de mejora en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi. *Revista Eruditus*, 2(2), 36.
- Evguenievna-Verkovitch, I., & Freire, B. N. (2016). *Propuesta de fortalecimiento de la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del cantón Mejía a través de los mejoramientos de los servicios que ofrece el Municipio a las Empresas*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Programa de Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política. Quito: PUCE.

Fernández, D. A., & Quirola, M. A. (2020). *Modelo de Gestión Pública y Desempeño administrativo. Caso de un GAD Municipal de Ecuador*. Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Programa Doctoral en Derecho Constitucional. Guayaquil: UEES.

Fernández, D., & Córdova, Á. G. (2020). *La Descentralización. Caracteres y problemas: conceptos de centralización, desconcentración y descentralización. Investigación científica*, Universidad de Barcelona, Programa de Maestría en Derecho Constitucional, Barcelona.

Flor, E., & Rivera, J. (2020). *Mecanismos de participación directa para fortalecer los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Lecciones desde Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, Área Académica de Gestión. Quito: UASB.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Informe de Gestión Pública GAD Municipales, INEC, Quito.

Kalleberger, D., Ortiz, S., & Betancourt, P. (Marzo de 2017). Balance de la Descentralización en el Ecuador. Perspectivas a futuro. Memorias técnicas: Debates nacionales sobre el estado de la descentralización en el Ecuador. *Revista de Gestión Pública del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de la República Federal Alemana*, 71(26), 82.

*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2015). Título II. De la Democracia Directa; Capítulo I, De la iniciativa popular normativa, Artículo 6. La iniciativa popular normativa. Legislación de Descentralización y Participación Ciudadana y Control Social, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.

*Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (2014).* Capítulo III. Del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Sección II. De las Unidades de Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, artículo 30.2, 30.3. Legislación administrativa pública, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.

Mafla, E. (Julio de 2018). El arte de gobernar, un Gobierno Autónomo Descentralizado es, primero, un problema conceptual. *Revista Internacional de Administración, Estudios de la Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar*, III(7), 4.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Sector Público no financiero. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Estados financieros otras entidades GAD. *Informe de Descentralización presupuestaria, Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental*, Quito.

Montiel, B. J. (2016). *Análisis del proceso de descentralización y autogestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Napo*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Postgrado de Especialización en Gestión Pública. Quito: IAEN.

Núñez, V. J., & Bozano, E. F. (2016). *La Gestión Pública y el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Quero*. Investigación científica, Universidad Técnica de Ambato, Dirección de Posgrado. Maestría en Auditoría Gubernamental, Ambato.

Ochoa, J. D., Crespo, C. M., Andrade, J. E., & Valarezo, C. F. (20 de Noviembre de 2019). Gestión de la calidad en un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal: Un modelo para su aplicación. *Revista Científica Ecociencia*, VII(4), 16.

*Ordenanza Metropolitana No. 0102. (2016).* Descentralización y 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Ordenanza Metropolitana Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, Promueve y Regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social. Ordenanza Municipalidad. Descentralización y Participación Ciudadana, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, Consejo Metropolitano, Quito.

Organización de los Estados Americanos. (2018). La Descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática. *Informe de descentralización y democracia*, OEA, Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad para los Estados Americanos, México D.F.

Pasquel, S. N., Ávila, M. E., & Sánchez, H. M. (2017). *Origen y destino de los recursos del presupuesto de los GADs Municipales: Estudio del cantón Morona*. Investigación científica, Universidad Católica de Cuenca, Programa de Maestría en Derecho Administrativo, Cuenca.

Pérez, L. A., & Granoble, P. (2017). *La Gestión Pública del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Noboa y su incidencia en la calidad de vida de los habitantes*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Programa de Maestría en Gestión Pública. Guayaquil: UCSG.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Índice de Desarrollo Humano: América Latina, resultados de la administración pública en el mejoramiento de la calidad de vida*. Informe de Desarrollo Social, PNUD, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York.

Quiroz, C. E., & Molineros, R. A. (2021). *Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas*. Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Guayaquil: UEES.

*Reglamento Sustitutivo al Reglamento de la Ordenanza Municipal Metropolitana No. 0102. (2017). Normas de Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana. Título I. Procedimiento común a las asambleas, Título II. De la Asamblea Barrial, Capítulo I, Normas Generales. Ordenanza Municipal. Descentralización y Participación Ciudadana, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, Consejo Metropolitano, Quito.*

Rhon, F., Parga, J. S., Crespo, H. I., & Vinueza, M. (2008). *Ecuador Debate. Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente. Artículo científico, Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial. Conflictividad socio-política, Quito.*

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador. *Informe de Descentralización del Estado*, SENPLADES, Quito.

Seraquive, D. E., & Santamaría, R. F. (2020). *Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio*. Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Quito: UASB.

Serrano, C., & Acosta, P. (2017). *El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto de gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes RIMISP. Investigación científica*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Quito.

- Suárez, G., Endara, G., Olmedo, P., & Guerrero, M. B. (2017). Derecho a la ciudad, participación ciudadana y presupuestos participativos. *Informe de desarrollo social*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung; FLACSO, Quito.
- Toledo, I. P., & Bustamante, S. E. (2018). Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano. (P. U. Javeriana, Ed.) *Revista de Derecho Vniversitas*, 41(137), 81.
- Toral, K. P., & Vásquez, Á. G. (Agosto de 2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso? *Revista Jurídica Central de la Universidad Central del Ecuador*, 16(4), 71.
- Vásconez, L. R., & Najas, R. T. (2019). *La incidencia de las políticas de descentralización en la gestión pública*. Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Quito: UASB.
- Vélez, H. J., Paz, L. E., & Hernández, E. A. (2019). *Gobernabilidad, participación y desarrollo local. El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. Investigación científica*, Universidad Central del Ecuador, Programa de Maestría en Derecho Constitucional , Quito.
- Zula, J. A., Castillo, L. Y., & Carrión, L. E. (Agosto de 2017). Diagnóstico de la gestión administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del cantón Guano. Un enfoque de la participación ciudadana. *Revista de Derecho. Administración Pública de la Universidad Veracruzana*, 16(8), 152.

## ANEXOS

## Anexo 1. Ordenanza Municipal No. 0102 GAD Municipal DM Quito



## ORDENANZA METROPOLITANA No. - 0102

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución ecuatoriana aprobada por la Asamblea Constituyente en 1998, esbozó los principios de participación ciudadana y sentó ciertas bases de lo que hoy se consagra como eje transversal en la Constitución, los llamados principios y mecanismos de "Participación y Control". La citada Carta Política de 1998 creó figuras como la iniciativa ciudadana legislativa (capacidad de los ciudadanos para presentar proyectos de Ley ante el Congreso Nacional), en donde incluso se señalaba que "...quienes presenten un proyecto de ley de conformidad con estas disposiciones, podrán participar en su debate..." (Art. 149), así como el derecho de los ciudadanos a "...fiscalizar los actos del poder público..." (Art. 26). El Art. 97 de dicha Constitución, en sus numerales 14 y 17, señalaba como derechos y obligaciones de los ciudadanos, los de "Denunciar y combatir los actos de corrupción" y "Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente". El Art. 237, establecía importantes innovaciones al señalar que "La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo." Adicionalmente, institucionalizó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, organismo que buscaba dotar a la ciudadanía de mecanismos adicionales de control sobre las actuaciones de los poderes públicos. Dichas normas, contenían efectivamente los principios de la participación en la toma de decisiones y el control de la gestión estatal.

Es en la actual Constitución, redactada por la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008 y aprobada en Consulta Popular, en donde se consagra con mucha más claridad los principios de participación ciudadana y control social. Se constituye como un eje transversal en todos los campos del quehacer público, y crea los mecanismos concretos a través de los cuales se ejerce la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social a la gestión de los diversos organismos que componen el Estado.

La Ordenanza que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, que fue expedida el 6 de julio del año 2006, queda en desuso frente a la importancia dada a este tema en la Constitución de la República (2008) y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que entró en vigencia el 20 de abril de 2010, que destaca disposiciones de carácter general para todos los niveles de gobierno e incluyen mecanismos para ejercitar el derecho a la participación ciudadana. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTADYD)

**Anexo 2. Ordenanza Municipal No. 0102 GAD Municipal DM Quito****ORDENANZA METROPOLITANA No. 0102**

aprobado el 19 de octubre de 2010, enmarcado en lo previsto en la disposición general segunda de la mencionada Ley, incorpora un capítulo íntegro dedicado a la "Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD" que otorga a la participación la condición de "principio" con base en el cual se orienta el ejercicio de la autoridad y potestades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; de "fin o meta" de los procesos de autonomía o descentralización del Estado y de "derecho" para asegurar deliberación y adopción compartida de decisiones entre los diferentes niveles de Gobierno y la ciudadanía.

De acuerdo con el nuevo marco legal que rige al Estado ecuatoriano, así como a los cambios que ha vivido nuestra sociedad, se hace necesaria la articulación de instrumentos que permitan la presencia del ciudadano común en la toma de decisiones, en el control social y la fiscalización de las acciones u omisiones, especialmente de las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía.

La participación ciudadana es uno de los derechos consagrados en la Constitución de la República como un elemento que permite a la ciudadanía involucrarse de forma activa en los asuntos de su interés y en el ciclo de la política pública.

Es necesario implementar un sistema que viabilice y genere condiciones institucionales para promover y facilitar la participación, no solo porque es un requerimiento y una condición, sino porque es una garantía de la democracia y la ciudadanía. Por eso se debe tratar de superar el ejercicio formal de la participación, muchas veces complejizado mediante normas de poca aplicación, mediante una práctica basada en el flujo pertinente y oportuno de la información, que permita la construcción de espacios de diálogo e interacción entre los ciudadanos y la institucionalidad pública representada por el Municipio, sus órganos y organismos adscritos.

Con la incorporación del concepto de democracia participativa en el ordenamiento jurídico nacional vigente y el establecimiento de los mecanismos de participación y de control, el ciudadano da un salto cualitativo como actor en la democracia, pues su acción no se limita a la elección de autoridades sino que se extiende a participar en la toma de decisiones y al control social de la gestión pública. La acción y participación ciudadana, de manera individual o actuando en colectivo, se vuelven relevantes y fundamentales en la conducción del Estado (en lo local y

### Anexo 3. Ordenanza Municipal No. 0102 GAD Municipal DM Quito



#### ORDENANZA METROPOLITANA No.: 0102

nacional). Las autoridades, en un sistema de democracia participativa donde la toma de decisiones debe considerar las opiniones y criterios de sus mandantes (los ciudadanos).

Los principios de la democracia participativa se operativizan a través de dos mecanismos:

- 1- Los mecanismos de participación ciudadana, que son aquellos que permiten que el ciudadano intervenga en la toma de decisiones y en la gestión y aporte elementos para que la autoridad decida de mejor manera. Estos mecanismos operan ya sea por iniciativa del Estado (cuando éste busca o llama al ciudadano a que forme parte de las decisiones) o por iniciativa del ciudadano y de los colectivos, que encuentran un tema que les es de interés, que consideran puede afectarlos (positiva o negativamente), sobre el cual tienen experticia o conocimientos que le pueden ser de utilidad a la autoridad y por ende deciden intervenir o vincularse al proceso de discusión y toma de decisiones.
- 2- Los mecanismos de control social, que son aquellos con los cuales la ciudadanía – en su calidad de mandante- vigila la actuación de su mandatario –la autoridad. A través de estos mecanismos de vigilancias, la ciudadanía hace un seguimiento a la actuación de la autoridad, o a un tema concreto y obtiene información que le permite al ciudadano contar con elementos para evaluar de mejor manera a su autoridad, exigir correctivos, proponer modificaciones a las políticas públicas, procedimientos e incluso a la normatividad jurídica. El control social, está íntimamente ligado a la rendición de cuentas y al acceso a la información pública.

Uno de los fundamentos del sistema democrático de nuestra ciudad consiste en garantizar que las personas de manera individual o en representación de una organización puedan participar en la toma de decisiones sobre la gestión de su gobierno autónomo descentralizado, sin la necesidad de ser parte de la institucionalidad o de representar a un partido político, sindicato u organización de la sociedad civil, quienes históricamente han mediado los intereses de la ciudadanía, sino por el hecho de ser personas que buscan incidir en la construcción, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales, basados en criterios que permitan la inclusión de todos los ciudadanos fundamentados en principios de equidad generacional, étnica, étnica o de género y así viabilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.