



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS DOCTORAL

**MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR: GOBIERNOS LOCALES 2000-2015**

Presentado por:

Juan Manuel Galarza Schoenfeld

Para optar al grado de Doctor por la Universidad Nacional del Litoral

Dirigida por:

Dr. Luciano Carlos Rezzoagli

Dedicatoria

A Dios por todo lo que es y representa en mi vida

Agradecimiento

A la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, en especial al Dr. Luciano Carlos Rezzoagli, por su invaluable orientación, paciencia y apoyo dentro de este proceso de investigación

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS **VII**

Lista de Tablas **X**

Lista de Figuras **XIII**

Resumen **15**

Abstract **17**

Introducción **19**

CAPÍTULO UNO: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA 21

1.1 Resumen **21**

1.2 Formulación del Problema **21**

1.3 Objetivos de la Investigación **22**

1.3.1 Objetivo general **22**

1.3.2 Objetivos específicos **22**

1.4 Justificación de la Investigación **22**

1.5 Análisis del Capítulo **30**

CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO 31

2.1 Resumen **31**

2.2 Antecedentes **33**

2.3 Teoría de la Administración **34**

2.3.1 Corrientes clásicas y modelos del pensamiento administrativo **34**

2.3.2 Principios de la administración **37**

2.4 La Administración Pública como Ciencia **40**

2.5 Administración y Política Pública **42**

2.5.1 Administración pública y política pública en América Latina **48**

2.5.2 Administración y política pública en Ecuador **50**

2.6 La Buena Administración como Principio General **54**

2.6.1 Políticas públicas y buena administración **55**

2.6.2 La buena administración pública como derecho fundamental en Ecuador **57**

2.6.3 La buena administración pública como obligación del Estado	58
2.7 Derecho Administrativo Internacional y Local	59
2.8 La Estructura del Estado Ecuatoriano	61
2.8.1 Gobierno central	63
2.8.2 Gobiernos autónomos descentralizados	64
2.9 Modelos de Administración Pública	71
2.9.1 Modelo de dirección pública basado en la gestión de riesgos. Caso Alemania	72
2.9.2 Modelo de integración de estrategias de gestión pública. Caso China	74
2.9.3 Modelo de gestión de riesgos y prevención de desastres. Caso México	76
2.10 Administración Pública en Ecuador	80
2.10.1 Objetivos de desarrollo sostenible	87
2.10.2 Desafíos para la administración pública en Ecuador	90
2.11 Buropatologías o Enfermedades de la Burocracia	91
2.11.1 Burocratismo	93
2.11.2 Ritualismo	94
2.11.3 Desvío de objetivos	94
2.11.4 Imperialismo burocrático	94
2.11.5 Corrupción	94
2.12 Análisis del Capítulo	95
CAPÍTULO TRES: METODOLOGÍA	97
3.1 Resumen	97
3.2 Diseño de la Investigación	97
3.3 Justificación del Diseño	99
3.4 Pregunta de Investigación	101
3.5 Validez y Confiabilidad	103
3.6 Población y Muestra	104
3.7 Ubicación Geográfica	105
3.8 Recolección y Análisis de Datos	106
3.8.1 Teoría para el caso	107

3.8.2 Teoría a partir del caso107

3.8.3 Entre la teoría y el caso108

3.9 Validez y Confiabilidad**109**

CAPÍTULO CUATRO: RESULTADOS111

4.1 Resumen**111**

4.2 Recolección y Análisis de los Datos**111**

4.3 Caracterización de los Casos**115**

4.3.1 Caso Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Guaranda120

4.3.2 Caso Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo142

4.4 Propositiones Preliminares**160**

4.5 Discusión**161**

4.5.1 Panel de expertos para verificación de las propositiones preliminares161

4.5.2 Criterios de clasificación161

4.6 Propositiones Tentativas**169**

CAPÍTULO CINCO: CONCLUSIONES171

5.1 Conclusiones**171**

Referencias**180**

Apéndice A**202**

Apéndice B**204**

Lista de Tablas

Tabla 1. Elementos de las Corrientes de la Administración; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 2. Principios de Fayol; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 3. Búsqueda de Soluciones en la Aplicación de los Modelos de Administración Pública; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 4. Características del Modelo de Administración Pública 2000-2003; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 5. Competencias y Atribuciones de los Gobiernos Seccionales Autónomos, antes de la Constitución de 2008; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 6. Atribuciones y Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, después de la Constitución de 2008; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 7. Preguntas Clasificadoras para la obtención de la Muestra; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 8. Diagnóstico por Sistemas del GAD Municipal del Cantón Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 9. Políticas y Objetivos Estratégicos del GAD Municipal del Cantón Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 10. Competencias, Fines y Funciones exclusivas de los GADs Municipales; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 11. Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 12. Estructura Organizacional por Niveles del GAD municipal Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 13. Preguntas de la Entrevista. Caso GAD Municipal del Cantón Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 14. Respuestas Validadas del Análisis de Datos del Caso GAD municipal del Cantón Guaranda; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 15. Línea Base y Proyección de Aplicación del PDyOT 2011-2025 del GAD Municipal del Cantón Chimbo. Componentes: Ambiental, Urbano y Vial; *Error! Marcador no definido.*

Tabla 16. Línea Base y Proyección de Aplicación del PDyOT 2011-2025 del GAD municipal del

Cantón Chimbo. Componentes: Agrícola y Gestión;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 17. Principios, Valores y Objetivos Estratégicos del GAD Municipal del Cantón Chimbo;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 18. Distribución Organizacional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Chimbo;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 19. Orgánico Funcional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Chimbo;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 20. Preguntas de la Entrevista del Caso GAD Municipal del Cantón Chimbo;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 21. Respuestas Validadas del Análisis de Datos del Caso GAD Municipal Chimbo;*Error! Marcador no definido.*

Tabla 22. Cadena de Evidencia en la Obtención de las Propositiones de la Investigación;*Error! Marcador no definido.*

Lista de Figuras

- Figura 1.* Carga de la revisión de literatura en relación con las perspectivas teóricas relacionadas con los modelos de administración pública y el desarrollo de buro patologías**30**
- Figura 2.* Definición de estudio de caso, ilustrada con dos estudios de caso hipotéticos en investigación de Administración Pública. Modelo de Yin**103**
- Figura 3.* Modelo Interactivo del diseño de investigación de Maxwell**104**
- Figura 4.* Entidades del Estado que incluyen información conforme a la exigencia normativa.**113**
- Figura 5.* Disponibilidad de la información para la investigación**114**
- Figura 6.* Exposición de cumplimiento de metas**115**
- Figura 7.* Orgánico estructural del GAD municipal del Cantón Guaranda**132**
- Figura 8.* Redes del Caso GAD municipal del cantón Guaranda, extraídas del software especializado para análisis de datos cualitativos ATLAS.ti. versión 25.0.1.32924**141**
- Figura 9.* Organigrama del GAD municipal del cantón Chimbo**150**
- Figura 10.* Redes del Caso GAD municipal del cantón Chimbo extraídas del software especializado para análisis de datos cualitativos ATLAS.ti. versión 25.0.1.32924**159**

Resumen

El presente trabajo de investigación analizó la evolución de la administración y las políticas públicas en el Ecuador durante el período 2000-2015 para lo cual se consideró el cambio de paradigma dado a partir de las Constituciones de 1998 y 2008 en que se mutó hacia un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, basado en un modelo desconcentrado y autonómico mediante el desarrollo del ordenamiento jurídico alineado con los parámetros de orden constitucional.

El objeto de estudio se configuró a partir de dos muestras específicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Guaranda y Chimbo que se encuentran geolocalizados en la sierra central del Ecuador para lo cual se consideró la asignación de fondos que reciben del gobierno central para la ejecución de procesos y proyectos encaminados hacia el cumplimiento de sus fines institucionales.

Una vez determinado el objeto de estudio, se contrastó la aplicación de las normas constitucionales y las del ordenamiento jurídico en relación con los procesos y proyectos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, esto para determinar la brecha existente entre lo que dice la norma jurídica versus su aplicación en la realidad institucional, de donde se verificó la distancia existente entre lo teleológico y lo óntico, lo que sirvió para establecer las buro patologías existentes que dieron lugar a este fenómeno.

Abstract

This research paper analyzed the evolution of public administration and public policy in Ecuador during the period from 2000 to 2015. The study focused on the paradigm shift brought about by the 1998 and 2008 Constitutions, which marked a transition toward a Constitutional State of Rights and Justice. This shift was based on a decentralized and autonomous model, developed through a legal framework aligned with constitutional principles.

The subject of the study was structured around two specific samples from the Municipal Decentralized Autonomous Governments (GADs) of the cantons Guaranda and Chimbo, located in Ecuador's central highlands. The research considered the allocation of funds these municipalities received from the central government for the implementation of processes and projects aimed at fulfilling their institutional objectives.

Once the research focus was established, the study compared the application of constitutional and legal norms with the actual implementation of projects and processes by the Municipal GADs. This comparison aimed to identify the gap between what the legal framework prescribes and how it is applied in institutional practice. The findings revealed a significant distance between the ideal (teleological) and the actual (ontic), which allowed for the identification of existing bureaucratic pathologies that contributed to this phenomenon.

Introducción

En esta investigación se analizó la evolución de la administración y las políticas públicas en el Ecuador durante el período 2000-2015 para lo cual se tomó como muestra de estudio la realidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Guaranda y Chimbo ubicadas en la sierra centro, para establecer la aplicación del ordenamiento jurídico en los procesos y proyectos institucionales encaminados hacia el cumplimiento de sus fines organizacionales y la concurrencia de buro patologías. El trabajo se encuentra estructura en cinco capítulos.

En el capítulo uno se formuló el problema que se articuló a partir de las siguientes preguntas: (a) ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?, (b) ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?; y (c) ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas en los GADs municipales?

En el capítulo dos consta el marco teórico que iluminó la averiguación a partir del denominado modelo burocrático weberiano (dominación racional-legal) que a decir de Prats (1999) se implementó de modo incompleto y a través de localismos en América Latina, siendo éste el ambiente propicio para el surgimiento de las buro patologías en donde no se puede concebir a los gobiernos locales como autoridades gestoras o como sujetos que integran una red de decisiones colectivas.

En el capítulo tres se establece que el enfoque de investigación cualitativo sirvió para el análisis y la interpretación de los datos, esto a partir del uso del estudio de caso múltiple aplicado como estrategia de investigación para lo cual se tomó como premisa la coordinación, la eficiencia, la eficacia, la racionalidad, la objetividad y la transparencia que se encuentran entre los principios que dan sustancia al derecho a la buena administración pública y que son desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia, ambiente en que se reconoce la posibilidad de patologías que afectan al GAD que no es una unidad biológica pero representa vida o funcionalidad en que se desarrollan variedad de actores en el proceso de decisión y la desviación del modelo burocrático weberiano. La investigación también se efectuó desde la perspectiva inductiva-deductiva, a través de un modelo dialógico (Rule & Mitchell, 2015); combinándose con la aplicación del estudio de casos

múltiple que arrancó desde la revisión analítica de literatura para la identificación de buro patologías en los GADs analizados en el período 2000 – 2015. Por ello, el diseño de la investigación que posibilitó el estudio de la organización y su administración fue no experimental puesto que no existe posibilidad de control sobre sus variables, considerándose que los hechos y sus efectos ya ocurrieron (Kerlinger & Lee, 2002). De modo que, la revisión de literatura iluminó el fenómeno permitiendo el contraste de la teoría con la data obtenida (Rule & Mitchell, 2015), de donde surgieron las proposiciones a partir de la aplicación del protocolo de la investigación con alcance explicativo (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

En el capítulo cuatro consta la forma en que se realizó la recolección de los datos que se enfocó en la aplicación de las herramientas vinculadas al método de investigación, así: (a) Análisis documental del caso concreto, por medio de los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus indicadores de cumplimiento, presentados por: el GAD del cantón Guaranda; y, el GAD del cantón Chimbo; (b) Análisis de entrevistas a Directores de Planificación y Directores Financieros de GADs; y, (c) Panel de expertos en el tema, aplicados a partir de la pregunta general de investigación (PGi) y preguntas específicas de investigación (PEi); por medio de las cuales se cumplió el protocolo de la investigación teniendo como base las teorías analizadas en el marco teórico, para los casos de propósito caracterizados.

Finalmente, en capítulo cinco se expresan los resultados de la investigación, en específico sobre el cumplimiento de los contenidos del modelo Weberiano y el conjunto de normas integradas del ordenamiento jurídico nacional en los GADs Municipales para la detección de buro patologías.

CAPÍTULO UNO: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Resumen

Es innegable el rol protagónico que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en Ecuador, tanto en los procesos de desarrollo complementarios, inclusivos y sostenibles, y también, en las tácticas de fortalecimiento de la democracia participativa (Freire, 2019). Aquí, la definición de las políticas públicas locales son percibidas por la población con comunes deficiencias como: (a) Mecanismos insuficientes, (b) Inadecuada planificación, (c) Inexistente evaluación, (d) Imprevisibilidad, centralidad y arbitrariedad en la toma de decisión, (e) Inadecuada adaptabilidad de las políticas, (d) Incoherencia institucional y la falta de coordinación dentro de la administración, (e) Falta de interés público generalizado y de participación de los ciudadanos y de determinados sectores. De este modo, el clientelismo y el estilo patrimonial han sido factores decisivos en las políticas sociales. Uno de los problemas de sus estructuras burocráticas es que no existe la suficiente capacidad y conocimiento de la cuestión administrativa por una deficiente evaluación en el ingreso al servicio público que se realiza a través de la proximidad y no mediante la meritocracia declarada a nivel constitucional.

1.2 Formulación del Problema

La presencia de estas características supra constituye una invitación a indagar sobre las interrogantes: (a) ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patológicas en los GADs municipales?, (b) ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?; y (c) ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas en los GADs municipales?

En este contexto, las políticas públicas pueden ser consideradas como resultados de procesos sociales y políticos que generalmente se incorporaron a los sistemas sociales y al sector público. Por lo tanto, especular sobre la relación entre los modelos organizacionales utilizados por los gobiernos locales para sus administraciones públicas puede ser un paso hacia adelante en la cabal comprensión de las cualidades de las políticas públicas locales (Miño, 2020).

Como resultado de esto, el papel teóricamente asignado a los GADs se basaría en evidencia empírica de su realidad administrativa y su relación con la efectividad de sus

políticas, en lugar de acuerdos generalizados. Sin embargo, Suing (2019) indicó que “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, presentes en toda la vida republicana, constituyen, sin discusión, los gobiernos de cercanía, que justifican que sigan de responsables de los servicios públicos básicos, sin descuidar la posibilidad de asumir otros roles como la promoción del desarrollo local” (p. 1018).

En América Latina, la instalación del modelo burocrático weberiano parece estar incompleta. En consonancia con lo anterior, Prats (1999) indicó que el modelo burocrático que se estaba implementando no era apropiado. Sin embargo, el modelo ha funcionado excepcionalmente bien y continúa haciéndolo en muchas naciones desarrolladas, pero fracasó en América Latina porque no existían las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias para que el modelo fuera verdaderamente válido.

Es decir que, el sistema que Weber (1934) denominó “*Dominación racional-legal encarnada en la burocracia*” no se institucionalizó completamente en América Latina; sino que fue implementado de forma parcial y esporádica. En consecuencia, esto dio lugar a la proliferación de las denominadas “buro patologías” (Prats, 1999), dando paso a un sistema mixto al que Weber (1934) se refería como “*burocracias patrimoniales*” (Dionel, 2021).

1.3 Objetivos de la Investigación

1.3.1 Objetivo general

Evidenciar la existencia de buro patología en los gobiernos locales ecuatorianos, en el período 2000 – 2015.

1.3.2 Objetivos específicos

Describir los modelos de organización pública de los gobiernos locales de Ecuador

Demostrar la relación entre el modelo de administración pública y las funciones y competencias de los GADs municipales.

Identificar la relación entre participación ciudadana y calidad de las políticas públicas en los GADs municipales.

1.4 Justificación de la Investigación

Ecuador ha evolucionado en los últimos años hasta convertirse en un importante caso de estudio digno de abordarse desde una variedad de perspectivas. En términos de las circunstancias únicas en las que se desarrolló a finales del siglo XX y principios del nuevo siglo, se distinguió del resto de las naciones latinoamericanas, por las diferentes características

de los modelos implementados mediante instrumentos constitucionales y legales que esbozaron, explícitamente, los modelos propuestos que influyeron, sin dudarlo, en su democracia y en la calidad de sus políticas (OCDE, 2009).

Los cambios que se realizaron durante las últimas décadas del siglo anterior ignoraron en gran medida su sistema político autoritario y clientelista, pero hacia finales de siglo, los cambios propuestos ya habían comenzado a mostrar sus primeros signos, y ya habían causado que las debilidades del sistema político persistan, de su historia, como Estado y como sociedad, a la peor crisis política y económica.

Como resultado de esto, la desigualdad económica y social en Ecuador entre regiones, industrias y personas se volvió operativa en términos de política económica (Marchan & Oviedo, 2011). En 1994, por ejemplo, se desregularizó el sistema financiero, siendo el origen del colapso bancario en el año 1999 (Córdova, Gobernanza y políticas públicas, 2018). Con una inflación del 24% y un tipo de cambio de 6,825 sucres por dólar, el país soportó, además, una drástica reducción en el precio del petróleo; principal producto de exportación e insumo sustancial del Presupuesto General del Estado (PGE) llegando al 62% de su composición.

Así, hacia finales del siglo XX, los datos mostraban un escenario económico caracterizado por: (a) Una emisión monetaria que acumuló un incremento del 152%, (b) una moneda local flotando libremente, (c) niveles de inflación en el orden del 60%; y, (d) una devaluación del 300% de la moneda local: el Sucre.

En consonancia con lo anterior, desde una perspectiva amplia, es posible definir una historia cognitivo-institucional de cambio político y económico considerándose que las poblaciones evolucionaron en diversos entornos físicos, produjeron variedades lingüísticas y, a través de diversas experiencias, construyeron variadas visiones del mundo para explicar su entorno y preservaron la identidad cultural (Norte, 2000).

Más adelante, debido a la especialización del trabajo se evolucionó hacia estructuras gubernamentales y económicas que son el resultado de la diversidad de experiencias y educación, de donde surgieron sociedades y civilizaciones cada vez más avanzadas, con distintos grados de éxito en la resolución de los problemas económicos fundamentales de la escasez siendo ésta una respuesta dada desde la evolución de la cultura y la historia locales que han dado forma a las diversas instituciones y su desarrollo (Norte, 2000) a lo que se suma la necesaria división de la sociedad y el Estado lo que se traduce en cierto tipo de relaciones entre

clases sociales, el gobierno y el ciudadano.

Aplicado lo anterior al caso ecuatoriano se tiene que durante 1999 se detectó una tasa de desempleo del 10% y el subempleo en el rango del 60%, la producción per cápita disminuyó en términos reales en casi un 7%. De lo cual, la dolarización de la economía, iniciada el 9 de enero de 2000, fue resultado de todos estos factores, que provocaron un revuelo social.

En este contexto, la calamitosa situación económica exacerbó el malestar político dado que el gobierno no tenía capacidad para realizar transacciones en dinero y otras formas de intercambio para hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera frente a lo cual se planteó una receta prescrita por los organismos multilaterales de crédito centrada casi exclusivamente en la austeridad del gasto público, el achicamiento del Estado, la flexibilidad laboral y la liberalización del comercio.

Esta implementación resultó en un fracaso institucional generalizado junto con una mayor desigualdad y una disminución insignificante de la pobreza (Minteguiaga & González, 2013). Esta inestabilidad económica, social, política e institucional fue utilizada por los actores políticos, fundamentalmente, así como una colección de ideas que sugerían un nuevo modelo de desarrollo. De lo dicho, el diagnóstico del caso ecuatoriano difiere del resto de los países de la región andina en cuanto a los procesos políticos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Ecuador es un Estado unitario, constitucional de derechos y justicia, compuesto administrativamente por 220 gobiernos locales municipales, y un Distrito Metropolitano (Quito). El país tiene un sistema político y administrativo centralizado y concentrado, con predominio casi absoluto del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, evidenciándose de modo cíclico pugnas de poder entre funciones del Estado como el caso de la destitución de los expresidentes Bucaram, Gutiérrez.

Además se ha de considerar que, el control del sistema administrativo –incluyendo la burocracia, las organizaciones públicas, las políticas y programas, las capacidades humanas y las estrategias de implementación– fue el factor que contribuyó más significativamente a asegurar la concentración del poder territorial, donde la política de descentralización y el ajuste de las capacidades fiscales, significaban mantener el control sobre organizaciones nacionales efectivas y al mismo tiempo trasladar los problemas del sistema a otras esferas de autoridad o niveles de gobierno para hacer frente a presiones políticas, nuevas demandas sociales y

ambientales. En lugar de encontrar soluciones: recursos fiscales, técnicos y humanos. Paralelamente y en línea con las tendencias globales de reforma del sector público, el Gobierno aplicó su estrategia de modernización denominada “Reforma del Estado” que implicó privatizaciones, eliminación de unidades administrativas, desregulación, flexibilidad y, descentralización.

La Constitución Política (1998) conceptuó al Estado ecuatoriano como: “[...] Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (Art. 1). Se proclamó así a la descentralización como una característica fundamental de la administración del Estado. Sin embargo, ésta no fue planeada como una forma de distribuir equitativamente los recursos o promover el crecimiento sostenible de todas las regiones.

Al contrario, lo que se hizo solo profundizó la pobreza y las desigualdades del país (Guzmán,1994), toda vez que la descentralización destinada a asegurar una mayor articulación regional con la dinámica del capital privado o transnacional también es distinta de la descentralización concebida para abordar las disparidades sociales y regionales (Oszlak, 1997).

De aquí que, tampoco es lo mismo pensar en una descentralización en contra del Estado a una que se estructure a partir de un nuevo tipo de Estado policéntrico, democrático y participativo. En igual sentido, puede decirse que esto también sucede cuando se articula un modelo de descentralización que socava las capacidades locales frente a una que las fortalece y eleva a los gobiernos locales a los pilares centrales del desarrollo de sus regiones.

Así, la Nueva Gestión Pública, en el proceso de modernización y descentralización de la Administración Pública, para su correcta articulación e implementación debió completar la tarea del modelo weberiano y fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional que se transforme y gestione problemas cada vez más complejos (Grandinetti, 2014) mediante la modificación del paradigma organizacional del modelo descrito, dado que ya no alcanza a abordar los problemas de la administración pública contemporánea, para lo cual se requiere reconfigurar las reglas burocráticas más generales para lograr gobiernos y políticas públicas efectivas; adoptar estrategias y técnicas de gestión adecuadas con redes de relaciones democráticas entre la prestación de servicios públicos y los ciudadanos-consumidores (CLAD, 1999).

El Nuevo Paradigma Organizacional es una actividad descriptiva en cuanto realiza enfoques de estudio y planteamientos como reflexión analítica donde se contrasta la perspectiva de la lógica burocrática. El paradigma posburocrático, la creación de valor público, la gestión de procesos y la gestión de resultados son algunas de las estrategias que han intentado reinventar el gobierno. Los debates modernos han redefinido drásticamente el término “público” para apartarse de esa idea preconcebida, equiparando el Estado con lo público y (en defecto) lo no estatal con lo privado (Chica, 2011).

Así, lo público se encuadra en la presencia de nuevas dinámicas que desborda al Estado en diversos nudos críticos: (a) La existencia de sistemas de administración pública a nivel supranacional sin el Estado-Nación como punto de referencia; y, (b) El establecimiento de una sociedad civil global desprovista de un Estado mundial o una autoridad internacional.

En este contexto, la democracia resulta ser una idea supranacional, y la sociedad civil, que se define como “sociedad organizada y ponderada según el poder que tienen diversos grupos e individuos”, es un factor que cruza las fronteras nacionales y está moldeado por nuevas tendencias sociales y culturales. Los temas de interés público que se configuran en estas nuevas agendas de políticas públicas desarrolladas por la sociedad civil no siempre involucran a los Estados. En la actualidad, los Estados nacionales son propensos a anteponer las agendas de la sociedad civil a las suyas en términos de políticas públicas (Chica, 2011).

No obstante, cuando la descentralización político-administrativa funciona sin problemas en sociedades altamente comprometidas con la gestión pública y responsables de sus propios destinos, las políticas basadas en la realidad local serían vistas como algo natural. Sin embargo, están un poco más lejos de poner en práctica políticas públicas que resulten de las bases del diálogo representativo resultante del acercamiento entre las instituciones políticas y la ciudadanía organizada.

Tal es el caso de los gobiernos locales donde es imposible diseñar políticas públicas orientadas al desarrollo local, esto se debe a que no existen leyes y regulaciones que le permitan realizar ejercicios de gobernanza más autónoma.

Para el Banco Mundial, la gobernanza se refiere a cómo se ejerce el poder a partir de la gestión de los recursos económicos y sociales, a partir del poder de los gobiernos para definir y resolver políticas relacionadas con el desarrollo, según un informe publicado en 1993 (Fernández, Percira, & Torres, 1995), se bosqueja cuán crucial es que el gobierno tenga la

autoridad para considerar y tomar decisiones sobre el potencial para crear políticas públicas que promuevan el crecimiento y el bienestar.

Por otro lado, el paradigma gubernamental podría verse como una estructura emergente de un sistema sociopolítico como una derivación conjunta de todos los esfuerzos de interacción de cada uno de los actores intervinientes, donde, aunque están relacionados, es importante distinguirlos según de dónde provienen y qué pretenden lograr. Así, la gobernanza se define como el resultado de acuerdos entre la sociedad y el poder, utilizando estrategias que aseguren que todos sigan las reglas y todos ganen. Esta definición puede confundirse con gobernabilidad.

A diferencia de la gestión pública, que es una estructura de acción gubernamental que lleva a cabo tareas socialmente beneficiosas a través de mecanismos de ejecución política y jurídica frecuentemente denominados políticas públicas, la gestión pública tiene como objetivo servir a los ciudadanos garantizándoles calidad de vida.

Para lograrlo, la gestión pública ha concentrado sus esfuerzos a lo largo de diversas etapas de revisión y reestructuración para encontrar espacios de apoyo al ciudadano en la construcción de una agenda pública que permita conocer sus necesidades y el origen de los problemas considerados desde un punto de vista local donde un ciudadano puede interactuar más estrechamente con el poder constituido, y puede contribuir directamente a encontrar soluciones a sus problemas porque los conocen y pueden saber cuál es la mejor opción para implementarlo (Vegas, 2017).

Para entender más adecuadamente lo expuesto y desde una perspectiva histórica, se ha de precisar que la Constitución Política (1998) no creó mecanismos de articulación entre la gestión descentralizada del Gobierno Nacional y el proceso de descentralización, tampoco se estableció mecanismos de coordinación ni relación entre los órganos de la Administración Pública estatal y los gobiernos locales. Además, en términos prácticos se ha de considerar que en Ecuador existen 221 cantones, de los cuales, las dos terceras partes no cumplen, para su existencia, con los requisitos legales, de lo cual su creación constituye un acto político y clientelar.

El resultado final de este diagnóstico es un Estado central divorciado de las necesidades ciudadanas y una fragmentación de los territorios por la ausencia de mecanismos de vinculación entre las políticas públicas locales y las políticas nacionales (López, 2015).

En tal sentido, a diez años de vigencia de la Constitución Política de la República del

Ecuador (1998) se declaró que la descentralización fiscal era prioridad sobre la política, lo que demuestra un proceso que en realidad dio lugar a una fallida descentralización del poder porque el modelo a la carta hizo imposible un diseño institucional integral (Molinet, 2014).

Por ello, seguir la receta neoliberal –en términos de política económica y social– y resolverla a través de una institucionalidad forjada en el fuego de los intereses hegemónicos, comerciales y políticos ha llevado a un aumento de la desigualdad económica y social entre regiones en el Ecuador (Jara & Umpierrez de Reguero, 2014).

Más adelante, cuando se dictó la Constitución de la República (2008) se hicieron nuevas modificaciones a la estructura del Estado y se rompió la continuidad de este modelo a través de parámetros más precisos para las reformas de la administración pública, lo que a su vez afectó el perfil político de la descentralización y los poderes, atribuciones y responsabilidades del poder ejecutivo.

La Constitución estableció nuevas bases del ordenamiento territorial y asignó atribuciones a los niveles subnacionales y locales (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018); cambios que se implementaron en la organización política y administrativa del Estado que tienen profunda incidencia para los distintos niveles de los gobiernos locales conocidos bajo la denominación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en que se incluyeron los gobiernos Municipales, a los que se les otorgó mayor autoridad, financiamiento y legitimidad política además del estímulo y trascendencia de la participación ciudadana.

Para el desarrollo de esta nueva estructura orgánica de la Administración Pública determinada a nivel constitucional se promulgo el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que determina un modelo controlado centralmente por el Consejo Nacional de Habilidades que sigue patrones de descentralización comunes: (a) recursos, para todos los niveles gubernamentales que sean inmediatos, predecibles y automáticos; (b) sectores estratégicos, (c) Tareas específicas acorde a cada nivel de Estado; y, (d) administración del gobierno central a nivel nacional, así como los poderes de todos los GADs, esto representa un cambio con respecto al modelo anterior, en el que la transferencia de poder era a la carta, sin recursos planificados y sin una definición de administración adecuada conforme con los lineamientos constitucionales.

El Plan de Descentralización Ecuatoriano se suma a los modelos utilizados en el ámbito de la administración pública, herramientas institucionales y otros temas relacionados; que

definen no solo una hoja de ruta sobre cómo entregar las competencias progresivamente, sino que el nuevo enfoque constitucional se orientó a impulsar un nuevo proceso de descentralización dentro de un marco de equidad social, económica y territorial que es valorado como una devolución de competencias a los gobiernos locales, que en su momento les fueron arrebatadas; o quizá nunca fueron efectivas debido a la estructura y problemas propios del centralismo.

La Constitución de 2008 planteó una reforma del Estado y buscó una forma distinta de gobernarlo, para este fin se destacó la importancia de la descentralización. Sin embargo, a 17 años de vigencia de este *corpus juris* queda un largo camino por recorrer y, sin duda, existen innumerables obstáculos técnicos, legales e institucionales que superar (Fernández & Vivanco, 2017) que consientan hacer de esta propuesta una guía de gobierno y Administración pública eficientes, en búsqueda de una redistribución del poder político y de los recursos del Estado, así como de las políticas públicas subyacentes que solucionen los acuciantes problemas territoriales y sus disparidades.

De lo expuesto, el diseño orgánico está planteado en la Constitución y corresponde ponerlo en marcha junto con el mecanismo político-administrativo para construir una cultura institucional (Presidencia de la República del Ecuador, 2015) que ponga énfasis en profundizar las capacidades de los territorios y sus actores para lograr mejores resultados en materia de provisión de servicio básicos, la asunción de nuevas competencias, la obtención del desarrollo socio-económico y el bienestar social de la colectividad.

Por ello, se advierten tres temas centrales en este propósito: (a) la reforma de la Administración Pública, (b) la redefinición de las políticas públicas; y, (c) la medición y evaluación del desempeño de los gobiernos locales.

Conforme lo expuesto infra, esta investigación doctoral describe los modelos de administración pública vigentes en los gobiernos locales municipales e identificar ¿cómo estos modelos impactan en la calidad de las políticas públicas? Por ello, los resultados de esta tesis contribuirán a la comprensión sobre cómo se pueden clasificar los gobiernos municipales locales a partir de la descripción de sus administraciones públicas y de cómo estas características afectan o no su capacidad de gobernar en atención al diseño de las políticas públicas. La figura 1. Indica desde la revisión de literatura la carga de la investigación desde las perspectivas teóricas que fueron estudiadas; en relación con los modelos de administración

pública y el desarrollo de buro patologías.

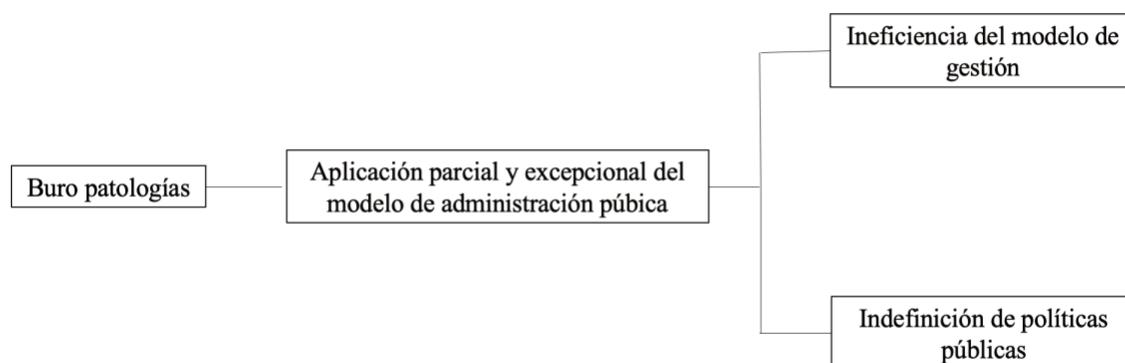


Figura 1. Carga de la revisión de literatura en relación con las perspectivas teóricas relacionadas con los modelos de administración pública y el desarrollo de buro patologías.

1.5 Análisis del Capítulo

El estudio a profundidad de la administración y política públicas en el Ecuador desde 2000 hasta 2015 resulta imperioso a la luz del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico, considerándose que se trata de un período de 15 años en el que se han suscitado cambios normativos significativos tanto en el orden político como administrativo que han afectado la estructura del Estado y su gobernanza.

El cambio de paradigma relacionado con la administración y política públicas se suscitó a partir del salto dado en la configuración del modelo de Estado entre la Constitución Política de 1998 y la Constitución de la República de 2008 que proclama que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia en que se visibiliza un enfoque principalmente centrado en dos áreas trascendentes. Por una parte, el poder se configuró a través de cinco funciones a diferencia de la clásica de división tripartita del poder, luego se enfatizó a nivel legal en el desarrollo de la descentralización como el mecanismo idóneo para la concreción de esta reingeniería. Por otra parte, y en complemento del desarrollo de la descentralización, se destacó sobre la necesidad de potenciar la participación ciudadana en la administración de la cosa pública.

CAPÍTULO DOS: MARCO TEÓRICO

2.1 Resumen

El análisis de los modelos de gobernanza pública abarca un conjunto de elementos configuradores que comprenden, desde su cultura, historia, geografía, economía; donde el papel de los clústeres gestionados por los Estados de derecho influye en los modelos de gobernanza. Es por esto que, la relación entre el Estado, el Derecho y la Gobernanza; aportan en la consecución de los objetivos de las naciones encaminadas al cumplimiento de los indicadores determinados a través de la administración pública. Es aquí donde los Estados, podrían encontrar amenazas como la globalización, la privatización y la mercantilización, que socavan los principios esenciales de una gobernanza democrática (Ropret, Aristovnik, & Kovac, 2018).

En este apartado, se realizó una revisión amplia de la literatura donde se vislumbró la relación del Estado de Derecho con una efectiva gobernanza democrática para que las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo logren enfrentar las amenazas y debilidades de la sociedad moderna. Es por ello que, esta investigación buscó evidenciar la existencia de buro patología en los gobiernos locales ecuatorianos, en el período 2000 – 2015.

Dicho esto, es importante resaltar lo indicado por Ropret, Aristovnik y Kovac (2018) quienes resaltaron que el Estado de Derecho es conocido desde los recitales de Aristóteles, así como en las teorías de la Edad Media Británica y el Derecho alemán del siglo XIX, donde se ha enfatizado la supremacía de la Constitución que otorga legitimación al ejercicio legislativo, definiéndolo como [...] un principio jurídico y administrativo tradicional cuyo objetivo es limitar el poder del Estado, las instituciones gubernamentales y los funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos y otros sujetos, para garantizar que las decisiones autoritativas estén basadas en la ley (p. 131). Al respecto, Millone (2024) precisó:

El Estado de Derecho implica la sujeción del poder estatal al Derecho y a una Constitución con fuerza normativa y primacía, incluyendo la separación, limitación y legitimación democrática de los poderes estatales, la distribución territorial del poder, la seguridad jurídica y el reconocimiento de los derechos fundamentales. (p. 21)

En Ecuador, sobre la base de la Constitución de la República (2008) se tiene que “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” (Art. 1). De aquí, se establecen como deberes primordiales del Estado “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (Art. 3.1); así como “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Art. 3.5). Disponiéndose de esta manera, que el ordenamiento constitucional se encamine a dotar a los ciudadanos de derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales, a través de la administración pública, definida por Bonnin y Saavedra (1834) como “[...] una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (p. 37).

Dicho esto, la Administración Pública se constituye en una estrategia que posibilita la consecución de las prioridades consagradas en la Constitución y las leyes. Al respecto, los Estados miembros de las Naciones Unidas, han determinado como una de las metas para el 2030 identificar y poner en marcha políticas públicas, para enfrentar las amenazas del contexto moderno, siendo deber de la gobernanza pública multinivel buscar reformas para la administración pública para lograr Estados sostenibles y la toma de decisiones y la oferta de servicios públicos, alejados de la protección de intereses externos (Pollitt & Bouckaert, 2011). Esto, en consonancia con los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde la erradicación de la pobreza extrema para el 2030 se ha concebido como un objetivo fundamental (luego de la segunda guerra mundial), considerando la revivificación de los indicadores de hambre registrados desde el 2005, evidenciándose que 675 millones de personas en el mundo (con una concentración en África subsahariana), estarían viviendo en estas condiciones (Naciones Unidas, 2025). Ecuador, no es lejano a esta realidad, así lo demuestra la encuesta de empleo, desempleo y subempleo de 2022 que indicó cifras alarmantes en relación con los niveles de pobreza, estimando que “[...] a nivel nacional se ubicó en 25,2% y la pobreza extrema en 8,2%. En el área urbana la pobreza llegó al 17,8% y la pobreza extrema a 3,9%. Finalmente, en el área rural la pobreza alcanzó el 41,0% y la pobreza extrema el 17,4%” (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2025). Demostrándose así la necesidad del desarrollo de políticas públicas para enfrentar estas realidades.

Como muestra de la búsqueda de políticas públicas para lograr estos cometidos, en 1948 fue creada la Comisión Económica para América Latina, institución encargada de promover políticas públicas que permitan el desarrollo económico para los países latinoamericanos (Figueroa

Burdiles, 2012). Como resultado de esto, surge la noción de que la cosa pública no sólo se refiere a un Estado como una imposición de autoridad dentro de la sociedad. Al respecto, Quijano (2000) mencionó que lo público se asocia con el interés y la utilidad común, donde los recursos deben ser protegidos a través de mecanismos eficientes que posibiliten la evaluación, el control y la rendición de cuentas. Es aquí donde, los modelos de administración que actualmente se aplican por los países en vías de desarrollo, no pueden prescindir de la integración holística de los mecanismos y herramientas desarrolladas por las ciencias administrativas a través del tiempo, para iluminar el tratamiento de los fenómenos que afectan la eficiencia de la administración pública donde la reforma del servicio público definida por Mccourt (2013) como “intervenciones que afectan la organización, el desempeño y las condiciones de trabajo de los empleados pagados con cargo a los presupuestos del gobierno central, provincial o estatal”(p.1), se convierte en una prioridad de los países en vías de desarrollo.

2.2 Antecedentes

La relación entre política y administración pública ha sido objeto de debate a lo largo de las diferentes teorías de la administración gubernamental. Por su parte, Weber (1964) desde la *Teoría Genérica de la Organización*, propuso una división entre política y administración (políticos y burócratas), sosteniendo que las organizaciones (gubernamentales y privadas) tenderían, en el largo plazo, a burocratizarse. Esta teoría, se basa en la idea de que las organizaciones no se diferencian por ser gubernamentales o privadas; ya que pueden ser analizadas y estudiadas desde las mismas perspectivas y metodologías. Ahora bien, estas presunciones implican, que los burócratas no tienen intereses externos; en consecuencia, no utilizarán para su propio beneficio los recursos públicos, ni utilizarán los privilegios que les pudiera otorgar el hecho de ser parte de la estructura del Estado; situación que en la actualidad es lejana a las realidades de los Estados donde se ha evidenciado una tendencia creciente en la ocurrencia del fenómeno de la corrupción que socaba las economías de los Estados Democráticos y no permite la consecución de las metas en el largo plazo.

Al revisarse la *Teoría General de la Organización* para entender la administración pública, se percibe que esta es una herramienta para lograr un objetivo. En este escenario, se tiene que los burócratas como profesionales imparciales que llevan a cabo las decisiones políticas de las instituciones. Desde esta perspectiva, los procesos de implementación de las políticas públicas

están marcados por la eficiencia de la administración pública. Esta última posición surgió tras la crisis de los Estados benefactores, al diagnosticarse que el problema radicaba en las características de los Estados (Sartori, 2007), por lo tanto, se debía contar con la lógica del mercado a los fines de optimizar lo gubernamental (Evans, 1996).

Partiendo del hecho por el que cada cultura jurídica trata de resolver sus problemas, Stein y Tommasi (2006) indicaron que después de más de una década en la que cada norma o reglamento ha sido sujeto de reformas (en América Latina), se ha vuelto evidente que las buenas ideas y recetas de las políticas públicas no son suficientes en el área gubernamental, pues no conllevan a un eficiente cumplimiento de objetivos institucionales; volviéndose creciente el nivel de subdesarrollo, ya que las políticas resultan de los procesos de formulación endógenos y sin contar con la realidad y tamaño de la economías.

2.3 Teoría de la Administración

En el proceso evolutivo de la administración del siglo XX se cuestionó su enfoque metodológico puesto que la ciencia administrativa basada en su paradigma tradicional se cimenta en la idea de que la “empresa-máquina” reacciona al determinismo, la eficacia, la eficiencia y el control propuestos por sus precursores. De aquí que, Taylor y Fayol, desarrollaron los principios de la disciplina administrativa bajo la presunción de que la empresa funciona como un engranaje que logra sus objetivos cuando se acopla de acuerdo con las especificaciones de la directiva.

A lo largo del tiempo, la sociedad se ha desarrollado a partir de los diversos pensamientos administrativos, que poco a poco han evolucionado, sin precisarse la existencia de una corriente o modelo aceptado universalmente. Sin embargo, se ha identificado tres corrientes principales del pensamiento administrativo, que son: (a) Escuela clásica, Administración científica (Frederick Taylor), Administración industrial (Henry Fayol), Burocracia (Max Weber); (b) Escuela de las Relaciones Humanas (Elton Mayo); y (c) Escuela de la Teoría de los Sistemas (Ludwing von Bertalanffy); de las cuales se dependen los modelos de administración.

2.3.1 Corrientes clásicas y modelos del pensamiento administrativo

Velásquez (2002) resaltó una visión abstracta del estudio científico de las organizaciones propio del siglo XX donde se evidencian tres escuelas del pensamiento: (a) Clásica, 1900-1930; (b) Relaciones humanas y del comportamiento 1930-1960; y, (c) Holística, posterior a 1960.

Sin embargo, revisada que ha sido la literatura se puede indicar que inicialmente, la

corriente de pensamiento administrativo establecida por Taylor (1911) desarrolló los principios de la administración científica orientados a la prosperidad como resultado de la productividad y Fayol (1917) enfocado en la aplicación de la experiencia adquirida, trabajos que buscaron la eficiencia entre los obreros a través de un método de trabajo (tarea), que ocurre cuando se realiza una misma acción con diversas formas de hacerlo en relación con la aplicación de instrumentos y el tiempo en que se realiza la tarea. Antiguamente existían distintos métodos de trabajo para cada obrero el cual había sido transmitido por otros trabajadores (Barba , 2010). Esta corriente de Administración denominada científica, se cimenta sobre las intenciones de Taylor por solucionar las dificultades de la administración mediante el uso de procedimientos científicos con el fin de mejorar la eficiencia industrial. Se considera que el personal se siente incentivado por el interés monetario, por lo cual si se realiza un aumento de la producción se debe poner en práctica los incentivos económicos (Carro & Caló, 2012).

Es por esto que, Taylor (1911) estableció cinco funciones básicas: (a) Planificación, con la participación de toda la organización y sobre la base de los recursos existentes; (b) Organización, asignación de funciones y tareas; (c) Dirección, integridad en la comunicación y la aplicación de auditorías regulares; (d) Organización, motivación y disciplina en las actividades grupales a partir del liderazgo; y, (d) Control, verificación del plan sobre la base de los estándares Fayol, consideraba importantes tanto los aspectos de producción y ventas de una empresa como la financiación y seguridad de sus activos, *The Fayolist* nombrado en su honor, se distinguió por tener un enfoque minucioso y sistemático que abarcaba todos los aspectos. del negocio.

Desde el enfoque Clásico, la idea de organización como un sistema cerrado formal buscó dar soluciones a los problemas: (a) técnicos, (b) comerciales, (c) financieros; y, (d) contables; orientados a los problemas de productividad y eficiencia organizacional (tarea y estructura), teniendo como fin inicial la recompensa salarial, económica y material de los trabajadores. Es más adelante, luego del experimento de “Hawthorne” que se incluyeron nuevas formas de retribución humana (orientada a las personas), incluyéndose los aspectos emocionales, las tareas y su ejecución (Velásquez, 2002), donde la organización en su conjunto es vista como cliente interno dentro de un proceso interdependiente mucho más amplio (alejado de los cambios del entorno). Para crear una energía única, una unidad y un espíritu de equipo, Fayol mencionó que tanto el empleado como el jefe, son seres humanos que deben ser tomados en consideración.

Desde la Corriente Burocrática, Weber (1934) relacionada con la ética protestante del

trabajo enlazada con el desarrollo del capitalismo moderno, donde la organización se basa en la sociología y se ve afectada por la historia a través de las manifestaciones culturales y el desarrollo humano, para comprender el conocimiento científico social. Dado que el análisis causal de estas relaciones es el objetivo de la historia, la sociología se centra en la construcción de principios generales y conceptos ideales que ayudan a hacer comprensible la acción humana. Como resultado, la sociología propende al estudio de las relaciones humanas, sociales, económicas y políticas (Martínez, 2016).

Por su parte, la corriente de Relaciones Humanas, propuesta por Elton Mayo aborda el estudio en la organización desde varias perspectivas como: (a) sentimientos de los trabajadores, (b) lógica de costos; y (c) eficiencia de los directivos (Mayo, 1947), inspirada en la psicología que delega plena autoridad y a su vez brinda autonomía al trabajador con el fin de brindarles confianza y apertura en su labor, donde se busca una dinámica grupal e interpersonal para mejorar constantemente los procedimientos, actividades y tareas en la administración de una empresa (Silvestre, 2018); reconciliando la producción de bienes y servicios con la función social por medio de la satisfacción en búsqueda del equilibrio interno (Velásquez, 2002). Corriente, que es respaldada a través del tiempo en las teorías de: (a) *Jerarquía de las Necesidades* de Maslow (1954) donde se argumenta la existencia de una escala para la motivación personal, (b) *Motivación e Higiene* de Frederick Herzberg, donde la satisfacción es resultante de la motivación mientras que la insatisfacción es resultante de los factores de higiene (Herzberg, Mausner, & Bloch, 2010); y (c) *X y Y* de Mc Gregor (1994) donde se resaltan dos modelos de motivación de la fuerza laboral, la evasión al trabajo y el disfrute de éste. En este punto, es importante mencionar que las corrientes del pensamiento administrativo han sentado sus bases en el proceso de desarrollo en los sistemas de gestión, y que cada época se caracteriza por cambios constantes (Ramos Lugo & Triana Gómez, 2007).

Finalmente, la Corriente de los Sistemas, se basa en el desarrollo de la tecnología y la maquinaria de una empresa que permitió buscar métodos y medios para lograr las metas a través de los sistemas sugeridos; donde el responsable sopesa los pros y los contras de varias soluciones y selecciona aquellos instrumentos que permiten la optimización, con la máxima efectividad y el mínimo gasto por medio de una red de interacciones complejas (Bertalanffy, 1989).

El modelo propuesto por Taylor es la base para iluminar el progreso de la organización, donde a la actualidad ha terminado por imponerse la racionalidad de la decisión económica a través

de la aplicación de las ventajas que ofrecen las ciencias administrativas para su aplicación en los distintos contextos organizacionales. En la Tabla 1, se aprecian los elementos de corrientes del pensamiento.

Tabla 1

Elementos de las Corrientes de la Administración

Corrientes	Fundador	Orientación	Características	Aportes
Científica	Frederick Taylor 1856-1915	Fábricas Revolución Industrial Iera guerra mundial	Procesos: Planeación Preparación Ejecución Control	Cadena de Producción
Clásica	Henry Fayol 1841-1925		Técnicas: Comerciales Financieras Contables Administrativas	14 principios básicos de la administración
Burocrática	Max Weber 1950	Reglamentos y manual de actividades	Conducta racional Máxima división del trabajo Jerarquía y autoridad Determinación de reglas Seguridad laboral Diferenciación de cargos Administración imparcial	Comunicación formal
Relaciones Humanas	Elton Mayo 1925-1939	Ser humano Medio ambiente laboral Incentivos	Estudio de: Dinámica grupal Confianza en las personas Psicología personal Relaciones Humanas	Productividad de los obreros
Sistemas	Lidwig Bertalafly 1950	Sistema Organizacional	Interacción de diversas disciplinas dentro de la organización	Actividades relacionadas entre sí para lograr un fin común

Nota. Adaptado de: “Corrientes del Pensamiento Administrativo”, por G. Pérez, 2013, Obtenido de <https://gasminperez.wordpress.com/2013/11/18/corrientes-del-pensamiento-administrativos/>

2.3.2 Principios de la administración

Los principios de la administración fueron establecidos por primera vez por Fayol (1917) a quien se le atribuye ser el fundador de la escuela clásica constituida por 14 principios que configuran el conjunto de lineamientos y requisitos que garantizan el correcto funcionamiento de los equipos y el crecimiento efectivo de las operaciones de una empresa, integrada por la estructura y las personas que la componen. Estos principios se clasifican en tres categorías (a) En relación con el poder: jerarquía, subordinación del interés particular al interés general, unidad de dirección, unidad de mando, autoridad; (b) En relación con la organización: iniciativa, centralización, disciplina, unión, estabilidad, equidad, orden; y, (c) En relación con el trabajo y su remuneración: división del trabajo, remuneración (Cruz, 2015). Para ello, una norma que sea considerada un

principio general de administración debe satisfacer dos requisitos fundamentales. (a) La eficiencia de la empresa; y, (b) La aplicación reiterada. La Tabla 2, evoca los principios desarrollados por Fayol en relación con la recurrente aplicación en el ejercicio profesional.

Otros autores, destacan cuatro principios básicos por los cuales se centra la Administración científica moderna: (a) Organización Científica del Trabajo, se basa en la división del trabajo entre la dirección y los trabajadores, la categorización de los puestos de trabajo en otros más fáciles y el pago de los empleados de acuerdo con su desempeño. El procedimiento interno debe ser supervisado, organizado y dirigido (Viloria & Luciani, 2015); (b) Selección y entrenamiento del trabajador, donde el objetivo es asignar el personal adecuado a cada tarea de acuerdo con sus capacidades, mejorando el bienestar de los trabajadores; (c) Cooperación entre directivos y operarios, donde debe existir una igualdad de ideales en obreros como en los empleadores para alcanzar una retribución por eficiencia o por unidad de producto, de tal manera que el empleado ocasione una cantidad alta y evite la simulación en sus actividades.; y, (d) Responsabilidad y especialización de los directivos en la planeación del trabajo, aquí los gerentes son los responsables de planear de manera mental y las actividades manuales que realizaran los obreros, para que esta forma se genere una división del trabajo más acentuado y con mayor eficiencia (Viloria & Luciani, 2015).

Mediante el uso eficiente de sus recursos y la búsqueda de objetivos predeterminados, una organización social puede funcionar de manera más efectiva gracias a este proceso. Como resultado de su evolución, ésta se convierte en una organización social con una estructura que debe coordinar sus elementos centrales: personas, tareas y administración. Para lograr la armonía, planifica acciones, organiza tareas, integra recursos, realiza tareas, ordena y gestiona resultados, crea procesos y, sobre todo, crea canales de comunicación a través de los cuales transmitir tus ideas.

Tabla 2

Principios de Fayol

Principio	Descripción
División del trabajo	Enfatiza la división de funciones y la especialización de tareas para producir más con menos esfuerzo y reducir el número de cosas que requieren atención y esfuerzo.
Autoridad	Se fundamenta en la autoridad para exigir cumplimiento. La responsabilidad se divide y la autoridad se delega. La estructura organizacional se presume jerárquica.
Disciplina	Trata de cómo el jefe debe ganarse el respeto de sus subordinados estableciendo límites justos y transparentes, así como el respeto de las normas y del subordinado hacia su jefe.
Unidad de mando	Enfatiza cómo cada persona solo responde y reporta al gerente o supervisor. Las dualidades causan confusión, ponen a las personas en situaciones difíciles y provocan conflictos en la comunicación y la lealtad
Unidad de dirección	Sólo depende del jefe y de un único programa para una colección de acciones que tienen el mismo objetivo. Para fomentar la cooperación, todas las actividades y quienes se encargan de llevarlas a cabo deben tener los mismos objetivos en mente.
Subordinación	Esto significa que ni los intereses de la empresa ni los de la empresa deben prevalecer sobre los de la sociedad. En cambio, los intereses de un agente, o de un grupo de agentes, no deben prevalecer sobre los de la empresa
Remuneración	Debe ser justo, inspirar motivación laboral y satisfacer las necesidades tanto del empleador como del empleado.
Centralización	Describe el alcance de la delegación de poder y rendición de cuentas como parte del proceso de racionalización administrativa. La descentralización es todo lo que hace más significativo el papel de los subordinados; la centralización es todo lo que hace que el papel sea menos significativo.
Jerarquía	Está formado por una jerarquía de jefes que comienza con el nivel más alto de poder y desciende hasta los agentes más bajos. La cadena o camino que siguen las comunicaciones oficiales de la empresa a medida que ascienden y descienden en la jerarquía de jefes. La mayoría de las veces, estas comunicaciones de arriba hacia abajo toman la forma de órdenes, instrucciones, reglas, manuales y procedimientos. Se manifiestan principalmente en informes, respuestas, acciones y comportamientos cuando se ven desde abajo hacia arriba (Quezada, Salazar, & Sandoval, 2018).
Orden	Hace referencia a que hay un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. Cada uno tiene su lugar y cada uno está en su lugar. Cuando y donde se necesiten, tanto las personas como los recursos deben estar allí. Para Fayol, el orden incluye aspectos tanto sociales como materiales. Cuando existe una organización eficaz, la contratación de personal técnico, la impartición de una formación adecuada y la atención a las necesidades de recursos y otros elementos para realizar plenamente su trabajo, se puede lograr el orden social.
Equidad	Es el resultado de equilibrar la justicia y la generosidad. La equidad no excluye la energía o el vigor, pero sí exige mucha experiencia, buen sentido y bondad. La justicia se encuentra en el cumplimiento cabal de los acuerdos establecidos; la equidad se encuentra en la forma de interpretar dichos acuerdos o en la forma de compensar sus deficiencias.
Estabilidad personal	Dado que los cambios frecuentes tienen un efecto negativo en la forma en que se lleva a cabo el trabajo, se centra en cómo una alta tasa de rotación de personal indica una menor eficiencia en los procedimientos o actividades establecidos. La estabilidad laboral es deseable y, en general, conduce a mejores resultados.
Iniciativa	Se trata de que la administración dé a las personas la libertad de proponer soluciones, planes y programas y, al mismo tiempo, les proporcione las herramientas necesarias para llevarlos a cabo y llevarlos a una conclusión exitosa. De esta manera, la administración puede aumentar el esfuerzo que los empleados ponen en su trabajo.
Espíritu de grupo	Al coordinar esfuerzos y crear una atmósfera de armonía que fomente la actuación justa, la iniciativa inspiradora, la apropiación de las propias acciones y la delegación de autoridad, la dirección debe trabajar para hacer cumplir el ideal de que "la unidad hace la fuerza" en toda la organización (Quezada, Salazar, & Sandoval, 2018).

Nota. Adaptado de: "La administración como disciplina", por G. Robles; y, C. Alcérrec, 2014, Obtenido de https://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/relacion_administracion_otras_disciplinas.pdf

De aquí que, la relación entre estos principios da como resultado los procesos administrativos, compilados en: (a) Planificación, como un acto deliberado en el que se aplica una influencia formal y constructiva al futuro, el rumbo y la dirección de una empresa, en relación con los entornos internos y externos de la empresa; considerado de gran importancia como una herramienta estratégica útil para identificar oportunidades, determinar el mejor curso de acción y decidir qué se debe hacer con base en un buen criterio, basado en la capacidad interna de la organización (Cano, 2017), de donde nace la planificación estratégica como un proyecto que busca cómo se debe utilizar cada recurso de manera adecuada y racional para ponerlo a disposición de las operaciones que fomentan el desarrollo organizacional identificando fortalezas y debilidades organizacionales, así como las oportunidades y amenazas en el contexto (FODA). Para lograr esto es necesario contar con cinco componentes clave: liderazgo gerencial, estructura organizacional sólida funcional y estructuralmente, análisis situacional del entorno interno y externo, que incluya un diagnóstico de la capacidad institucional y de las ofertas del entorno, un cinco; y. diseño de proyectos de un año, y tareas que se basan en objetivos y procesos (Bernal & Sierra, 2025); (b) Organización, para maximizar la eficiencia dentro de los planes y objetivos especificados, se estructuran las relaciones entre funciones, niveles y actividades de los componentes materiales y humanos de una organización (INACAP, 2018); (c) Dirección, como el componente interpersonal de la gestión que permite a los subordinados comprender y contribuir de manera efectiva y eficiente al logro de las metas organizacionales. En esto se incluye cinco principios que se adhieren a las funciones de la dirección, que a decir de Bernal y Sierra (2025) corresponden a elementos como: liderazgo, motivación, comunicación, trabajo en equipo, cambio, manejo del estrés, gestión del talento humano y resolución y manejo de conflictos; y (c) Control, utilizado para garantizar que los objetivos y políticas de una entidad se lleven a cabo, así como que los recursos a su disposición se gestionen de forma eficaz y eficiente (Cano, 2017; Duque, 2018).

2.4 La Administración Pública como Ciencia

En el estudio de la Administración Pública, se evidenció que “su doctrina propia se basa en los elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla” (Bonnin y Saavedra, 1834, p. 37). Para Larrarte (2018) es a Henry Fayol, a quien se le atribuye el mérito de ser el padre de la administración moderna, esto considerando la construcción de sus cimientos sobre las tareas de planificación, organización, dirección y coordinación

A finales del siglo XX, la administración pública toma relevancia como una ciencia social que se centra en las acciones que realiza el poder ejecutivo cuando se trata de realizar o prestar servicios públicos en beneficio de la sociedad, teniendo como objetivo que la prestación se realice de manera racional para que sus componentes se apliquen correctamente (Galindo, 2000). En este contexto, los poderes gubernamentales tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial), controlan la administración pública. Tradicionalmente, se alude a la administración pública para representar exclusivamente al área del poder ejecutivo; la misma, se regula por el derecho administrativo, tanto en su distribución o estructura como en su actividad (Fernández, 2016).

El estudio de la administración pública se nutre de las Ciencias Sociales, es por ello su multidisciplinariedad, al conectarse con las actividades políticas y administrativas de la sociedad en general. Además, la administración se puede aplicar en diversas disciplinas y en varios enfoques. Como muestra está la Administración en la Psicología, que se interesa en el personal como elemento clave en la productividad o en el esfuerzo colectivo de una institución gubernamental o privada (Robles & Alcérreca, 2014).

Sin embargo, solo hasta el siglo XIX se mencionó que el conocimiento científico empírico de la política ha sido validado científicamente. Así, la presencia de la Ciencia Política empieza con el planteamiento del término *política* como parte de la explicación filosófica, histórica, sociológica y jurídica. Por ello, el estudio de la Administración, antes de ser considerado desde un punto de vista científico, estaba representado principalmente por el campo técnico, operativo e instrumental. Sin embargo, al considerar la Administración Pública como un sistema gubernamental y práctico, que tiene un impacto en el poder político (Taguenca, 2008), se evidenció que estos están íntimamente conectados y se refuerzan mutuamente hasta el punto de converger en áreas públicas donde existe un compromiso moral e histórico con la eficacia de las libertades públicas, la democracia política y la justicia social. Dicho de otra manera, con la gobernabilidad de la sociedad y el procedimiento útil, próspero, vigoroso y justo del Estado (Olvera, 2009).

Cidar (2007) definió a la Administración Pública como “[...] la estructura orgánica del Estado, es decir un conjunto de organizaciones [...] mismos que son transformados en políticas públicas, programas públicos, en servicios, en productos, con la finalidad de atender los problemas de los ciudadanos” (p. 127); y, a las Políticas Públicas como “[...] un conjunto de “decisiones formales”, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas” (p. 128) y el entendimiento complejo de la acción

pública. A lo que, González (2005) añadió que la administración pública como ciencia no puede ser estudiada desde el punto de vista convencional ya que no existe la relación directa entre el método y el objeto de análisis por medio de información veraz, que faculte el uso de propuesta administrativas. Aquí, se puede resaltar la dificultad para definir y estudiar un solo objeto administrativo de carácter público, dado que este es un complejo histórico, dinámico, y sujeto a un conjunto de circunstancias e influencias externas.

En Ecuador, la Constitución de la República (2008) determina que 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” (Art. 227); señalándose que “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Art. 229)

Desde la visión de las Naciones Unidas (2023) el rol de los servidores públicos debe promover los ideales de paz, cumplimiento y respeto de los derechos humanos; respecto del avance social y económico y la cooperación internacional, es aquí donde las funciones públicas deben encaminarse al respeto estricto de las normas establecidas. Sin embargo, como crítica al modelo weberiano aplicado en los países en vías de desarrollo Mccourt (2013) precisó la deficiencia en el servicio público, considerando que estos carecen de habilidades que podrían solucionarse desde la capacitación. Al respecto, Harguindéguy y Nuñez (2023) destacaron la necesidad de la acción de la academia en relación con la enseñanza y formación de los servidores públicos, examinando la idea de comunidad de aprendizaje, donde se defiende la necesidad de potenciar el análisis y la evaluación de la política y administración pública, por medio de información veraz en relación con las funciones del Estado, destacándose como habilidad instrumental fundamental el uso de las nuevas tecnologías en la educación superior. Es por ello, que solo el conocimiento y la competencia acredita la labor del servicio público.

2.5 Administración y Política Pública

La Administración Pública entendida como parte integral de la estructura del Estado, que desde la perspectiva genérica de la organización hereda las características de este, como una institución concebida para gestionar los recursos estatales, con neutralidad burocrática y profesionalismo. Al respecto, desde la *Teoría de la Esfera Pública* Habermas, Lennox, y Lennox

(1974) precisa que: Solo cuando en el ejercicio del control político se subordina de manera efectiva a la exigencia democrática de que la información sea accesible al público, la esfera pública logra una influencia institucionalizada sobre el gobierno a través de los órganos legislativos (p. 49). Elementos que para la consecución del *cuero público* debaten asuntos de interés general sin restricciones, haciendo públicas sus opiniones.

La esfera pública, a decir de Castrelo (2018) surgió con la burguesía del siglo XVI con el desarrollo de la Ilustración que dio paso a la creación de las condiciones para un nuevo dominio de la cosa pública a través de la prensa y los salones de reuniones que buscaban la regulación de la sociedad civil; planteándose que la discusión pública entraña una constante y continua lucha por superar el conflicto por medio de la argumentación racional de la participación ciudadana, buscando establecer acuerdos de voluntad común hacia el interés general, donde la comunicación en doble vía es la base de la *Teoría de la esfera pública* de Habermas.

Con el desarrollo de la comunicación a través del tiempo, Thompson (1998) abordó el papel de la comunicación y el desplazamiento de los modelos tradicionales que tornan insostenibles los modelos de organización social por la preminencia de los medios de comunicación masivos con la presencia del internet, esto considerando la infraestructura de los espacios públicos comunes para la deliberación de la cosa pública, las nuevas formas de atracción y el discurso para la diligencia de las audiencias (Castrelo, 2018), con el fin de lograr políticas públicas adecuadas a la cultura de los Estados.

Córdova (2018) visualizó a las políticas públicas como “[...] un objeto de análisis compuesto por un conjunto de fases integradas a través de un ciclo reiterativo (p. 4). A lo que, desde un enfoque institucionalista Peters (2001) afirmó que la interacción entre la política y la administración (políticos y burócratas) es un proceso político, que implica conflicto y cooperación, donde cada jugador utiliza sus herramientas de acuerdo con el contexto histórico para aumentar su poder. Así, a interacción política entre el gobierno y el sector público ha dado forma tanto a la administración como a la organización del Estado. Por ello, la lucha entre gobierno y administración, según algunos autores ha contribuido al crecimiento de las burocracias, particularmente en América Latina, donde las administraciones se parecen más a organizaciones premodernas que a burocracias weberianas.

Siguiendo el proceso histórico, la primera forma de administrar el Estado Moderno fue el modelo clásico weberiano de burocracia. Luego, la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP),

que ha decir de Jiménez, Jiménez, Vivares, y Jiménez (2022) surgió por efectos de la crisis y el avance de ideologías neoliberales, lo que dio como consecuencia la adopción prioritaria como el papel de regulador del Estado, abandonando el rol de mediador de bienestar; buscando la eficiencia del Estado.

Así, la NGP surgió del aprovechamiento del diagnóstico de la crisis fiscal de los Estados, a partir de la brecha entre ingreso y gasto público; como consecuencia de la estructura del Estado benefactor (Sartori, 2007); que para el neoliberalismo estaba condenado al déficit público. Esta corriente gerencial evocó una pasión por la eficiencia como la solución para volver al equilibrio fiscal. Por ello, esta propuesta de administración de lo público se encuadra en el llamado *enfoque de la nueva economía* (enfoque de ajuste).

De aquí que, mientras Weber afirmaba que la centralización favorecía la toma de decisiones, la NGP censuraba no sólo el tamaño (desbordado) del Estado sino también la centralización (jerárquica) de la burocracia, posibilitando la integración de un paquete de reformas (proceso que se realizó también en América Latina en los años 80) como: (a) Retorno a los mercados, ya que la mano del Estado ha demostrado su ineficiencia; (b) Reforma fiscal, con el fin de robustecer la hacienda pública; (c) Redimensionamiento del gobierno, reducción de su tamaño; (d) Gerencialización, menor jerarquía y menor reglamentación a los fines de dar lugar a la innovación y a la consecución de resultados en vez de legalidad; (e) Democratización, ante socialismos y populismos latinoamericanos; y, (f) Descentralización de competencias, hacia los distintos niveles de gobierno. Al respecto, Evans (1996) afirmó que “el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, [...] pretender lo contrario sería una variante peligrosa de utopismo” (p. 559).

En suma, la NGP pretendió un gobierno limitado, de costo – beneficio y contraído o mínimo. Esto, debido a que se asumió que el problema del Estado Social era un problema de Gobierno, específicamente de una forma de gobierno que enfatizó en el gasto público, proponiéndose como alternativa de solución un Estado redefinido en sus objetivos y medios; bajo la premisa de que era necesaria la modificación del paradigma burocrático caracterizado por la legalidad como la herramienta de neutralidad en la aplicación de la norma, elevada como valor a la eficiencia económica (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1990).

A la luz de las principales sugerencias de reforma de la NGP, se advirtieron algunas circunstancias desfavorables para su aplicación en América Latina, a partir del rechazo a una

perspectiva histórica sobre las instituciones públicas y el desarrollo de una serie de propuestas de reforma, donde se ignora, o se busca eliminar, la naturaleza del Estado. Así, las burocracias carecen de características weberianas y, la política como la administración en América Latina generalmente tienen una relación conflictiva como resultado de los procesos históricos que dieron forma a los Estados.

Dejándose de lado la visualización donde las configuraciones institucionales de la región favorecen el clientelismo político como recurso para ser electo o reelecto. En consecuencia, mediante la aplicación de la NGP, se dio paso a la creación de mecanismos para transfigurar la función pública, entregando los servicios que el Estado proveía, en manos de particulares (Jiménez, Jiménez, Vivares, & Jiménez, 2022).

Al respecto, Luhmann (1998) destacó el funcionamiento estricto de los sistemas bajo sus códigos propios, por ello las decisiones políticas pasan a ser operaciones económicas ante la ejecución del gasto; al igual que las decisiones judiciales cuando la disposición ante una disputa contractual conlleva el pago de los bienes o servicios que se adquieren, así los códigos económicos, políticos o jurídicos funcionan de forma autónoma pero su interpretación arraiga la conjunción de varios sistemas.

Como resultado, la NGP generó una crisis del Estado social, dando paso a la gobernanza como una necesidad de combatir la crisis neoliberal, utilizando herramientas teóricas que ya no se centran en el tamaño o la estructura del Estado (Mayntz, 2001), sino más bien en la capacidad directiva de los gobiernos.

En este contexto, los cuestionamientos radican en la solidez, legitimidad, eficiencia gerencial y financiera del gobierno para dirigir la sociedad en asociación con otros. Es por ello, que la agenda pública prioritaria del gobierno en la actualidad debe ser consensuada con una sociedad con mayor autonomía, información, coordinación y variedad de actores; ya que es imperante lo mencionado por Evans (1996) “Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución, debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del tercer mundo” (p. 559).

Como resultado, la gobernanza parte de la insuficiencia del gobierno y ya no de la eficiencia del gobierno. Esto se conoce como gobernanza multinivel, entendida como el proceso mediante el cual una sociedad determina sus objetivos (preferencias) y los pasos causalmente apropiados para alcanzarlos. En ese proceso participan múltiples actores y niveles (acción

colectiva); donde el Estado aparece como necesario para coordinar el producto social. De este modo, el proceso de dirigir la sociedad tiene una estructura valorativa y una estructura técnica; buscando como resultado relaciones cambiantes (de pesos y poderes) que requieren una instancia que garantice la cooperación y arbitre los recursos de forma efectiva (organización y división del trabajo hacia la economía de escala). A través de interdependencias, colaboración y descentralización social; que permiten decisiones sobre objetivos y cursos de acción; donde lo importante es crear puentes para coordinar y monitorear los procesos sin dirigirlos, bajo la necesidad de aplicación de las estructuras propias de la gobernanza como la fiscalización y la auditoría interna y externa (Cardoso & Bialoskorski, 2013), como exigencia en un nuevo proceso para gobernar (Arias, 2019).

En los Estados de Derecho, uno de los efectos más sensibles de este proceso político es su impacto en las políticas públicas. Aquí, la administración y el gobierno cooperan en el proceso, este impacto podría ser favorable. Sin embargo, si este proceso es conflictivo, las políticas públicas serán afectadas como resultado de: (a) la implementación de aquellas políticas que sólo el juego entre política y administración permite; y, (b) la ampliación de la autonomía burocrática del gobierno, que transfiere la decisión política a la inercia de este último.

En ambos casos, la sociedad es la perjudicada no sólo por la calidad de las políticas aplicadas sino por el proceso constructivo que está operando; en términos de democracia, representación y participación; siendo que la finalidad de la política económica como empresarial debe conducir al uso eficiente de los recursos públicos, esto con el objetivo de dinamizar las organizaciones, el tejido empresarial y con ello la creación de empleo. En este sentido, las políticas públicas podrían canalizar los esfuerzos hacia la consecución de organizaciones rentables que impulsen el crecimiento (Miralles, Miralles, & Daza, 2017).

Desde este punto de vista, las políticas públicas no son ideologías sino más bien un conjunto de acciones (del gobierno) caracterizado por la racionalidad de la burocracia para el diseño y la implementación de la normativa con el fin resolver las necesidades del soberano (Córdova, 2018). En apoyo a lo anterior, Lindblom (1994) destacó que el buen diseño de estas depende de “[...] la búsqueda imparcial del interés público, el empeño por diseñar políticas prácticas, el satisfacer las necesidades de los funcionarios públicos y, en particular ofrecer recomendaciones” (p. 257).

Así, se puede definir el fenómeno que representa la brecha que existe entre la situación

actual y una situación deseada o deseable. Esta brecha aparece como la expresión de la insatisfacción, una situación que debe resolverse, que se puede identificar y cuya trayectoria en el tiempo se puede predecir si no se interviene en la distancia que ello implica. En este sentido, la acción pública materializada a través de proyectos (en sentido amplio) y actividades gubernamentales plantea cursos de decisión y de acción tendientes a la resolución de los problemas definidos como públicos.

Dependiendo de los lentes conceptuales, se pueden abordar los procesos políticos de construcción social o como procesos racionales. Aquí se entiende a las políticas públicas como un proceso de aprendizaje social, a lo que, Lindblom (1994) resaltó que los poderes y recursos entre los diferentes sujetos que participan del proceso de la política se caracterizan por contar con poderes y recursos distribuidos de una manera desigual. Así, en un escenario donde los procesos están burocratizados, se producen conflictos, acuerdos, reuniones e intercambios durante el proceso de formulación e implementación de políticas. Como resultado, la política pública se convierte en la síntesis de las interacciones entre estos numerosos actores.

Ahora bien, existe un acuerdo generalizado en sostener que todas las políticas públicas representan al Estado en movimiento, es decir que, son el producto del sistema político que materializa la ideología de todo gobierno. Por eso es crucial poder defender todo el proceso de toma de decisiones y acciones de una política pública, ya sea antes o después de su evaluación. Dado que, tanto la comunicación como la evaluación son herramientas esenciales para la gestión pública, que rige a través de políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la sociedad, es decir que, corresponde promover el bienestar general; lo que implica la generación de la información necesaria no sólo para comunicar políticas sino también para evaluarlas.

Por lo tanto, la identificación y determinación clara de las políticas que se encuentran en las etapas de diseño o implementación son un gran desafío. Debido a que la mayoría de los gobiernos locales y subnacionales no son capaces de darle a cada política la forma que permita comunicarla, evaluarla, rediseñarla y analizarla, sufren de un déficit en términos de políticas, entendidas como un proceso de aprendizaje social y como un proceso significativo.

Este déficit, se refiere al significado de la acción más que al éxito o fracaso de las políticas. En este sentido, se ha comprobado que la planificación es inadecuada porque una parte importante de la acción pública no resulta de un momento previo de reflexión o de recopilación de información que lleve a la gestión a abordar el problema de manera razonada. A su vez, esta ambigüedad

política causa una serie de problemas internos para las administraciones, incluida la superposición de acciones, problemas de comunicación, ineficiencia de recursos, alta volatilidad de las políticas y falta de legitimidad de la acción pública, por nombrar algunos. Pero, por otro lado, generan un conjunto de limitaciones de la administración hacia la sociedad al no contarse con diseños, la acción pública se vuelve difusa, subjetiva y difícilmente comunicable, que ha decir de Oviedo (2013) se remite a un modelo de acumulación determinado y a un modelo de organización de la administración.

2.5.1 Administración pública y política pública en América Latina

En América Latina, la búsqueda constante para entender el funcionamiento de la economía y la sociedad, ha llevado a los gobiernos a emprender distintas formas la aplicación de sus políticas; que van “desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa” (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 3). Esto con el objetivo de lograr resultados económicos eficientes que permitan alcanzar estabilidad. Por su parte, Bresser y Cunill (1998) indicaron que, en América Latina, la relación del Estado con la sociedad y la economía de los gobiernos locales ocupa un rol subsidiario y sin protagonismo; ya que estos sólo eran considerados como territorio fértil desde el clientelismo político. Como resultado, ese enorme Estado encontró en el modelo burocrático weberiano el mejor método para estructurar su administración pública. Por su parte, Arias (2019) sostuvo que la burocracia, como modelo de organización de la administración pública, apareció como respuesta a tres grandes vicios de la administración premoderna: (a) corrupción, (b) utopías de difícil realización; y, (c) arbitrariedad de la toma de la decisión pública; siendo las bases para la aparición de la primera forma de administrar lo público, constituido por el modelo burocrático.

En los años 70, la crisis de la deuda y la crisis del Estado generó grandes críticas a las características “estado céntricas” de la sociedad, así como también, a las propiedades de las administraciones públicas de Estados macro cefálicos. Es así que, desde 1980 hasta 1990 aparecieron reformas administrativas encaminadas a reformar y mejorar el Estado. Por lo tanto, la propuesta de NGP, fue planteada como un medio para resolver la crisis del Estado Social, sirviendo como método de gestión del Estado moderno, esto en contrapartida con los postulados weberianos, donde la centralización favorecía la toma de decisión. De aquí que, el enfoque gerencial integró

un conjunto de reformas encaminadas a rescatar al Estado social de la crisis, promoviendo una forma de gobierno basada en costos-beneficios para compartir la provisión de recursos públicos con la sociedad; donde el Estado ya no resolvería los problemas sociales heterogéneos con políticas universales y uniformes; sino que desarrollaría nuevas capacidades para gestionar políticas públicas en arenas complejas de relaciones interorganizacionales. Es aquí donde la NGP integra un conjunto de reformas, dando como resultado, el Estado gerencial, a partir de la premisa de que el problema no era el Estado en sí, sino una forma de gobierno que prioriza el gasto público, con Estados sobrecargados. Esas reformas estructurales en América Latina privaron al Estado de ciertas capacidades, debilitándolo y disminuyéndolo en su accionar.

El proceso de reforma del Estado evolucionó simultáneamente con la democratización de la economía mundial, la globalización, la territorialización del comercio y la revolución tecnológica y de la información. En este contexto, Kliksberg (1998) afirmó que “[...] la humanidad llega a fines del siglo XX con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas” (p.139). Esto en consonancia con la socialización del conocimiento que ha permitido el desarrollo de tecnologías y modelos conceptuales actualizados para comprender los fenómenos. Esto considerando que los medios de producción básicos han evolucionado al campo de las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, con el uso de herramientas como la maquinaria, la informática y la robótica; expandiendo la producción de bienes y servicios. Así mismo, el desarrollo de los medios de información y comunicación han la participación, donde los sistemas de democracia han posibilitado a la población elegir a sus dignatarios. Por lo que, los ciudadanos aspiran influir en la toma de decisiones, posibilitando la organización de la sociedad civil. A su vez, Castells (2004) afirmó que “[...] la capacidad instrumental del estado-nación resulta decisivamente debilitada por la globalización [...] el estado - nación ha perdido peso relativo dentro del ámbito de soberanía compartida que caracteriza al escenario de la política mundial actual” (p. 334). Así, antes de la democracia, la percepción del problema se centró en el gobierno ante la evaluación de su legalidad y legitimidad de origen. Dado que el Estado es un nodo del sistema social, la cuestión hoy es la gobernanza, caracterizada por la capacidad de gestión. Al respecto, Nickel (2014) indicó que gobernanza es:

[...] un término puente. Conecta una perspectiva proveniente de la ciencia política – gobernanza entendida como una teoría avanzada del gobierno y la regulación- y una proveniente de la ciencia jurídica –gobernanza por y a través de estructuras de regulación-

. Representa un cambio estructural en el ejercicio del poder público, no en el sentido de un debilitamiento, sino en el sentido de un cambio de forma. De esta manera, la gobernanza amplía el espectro de las estructuras de regulación sin reemplazar las formas tradicionales de gobierno.

Así, el proceso de dirección de la sociedad tiene una estructura valorativa y una estructura técnica, que resalta el rol protagónico de los gobiernos locales ante los procesos de desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa. Es aquí, donde se revisa que, no fue la insuficiencia del modelo burocrático weberiano que se estaba implementando en América Latina lo que llevó a su instalación incompleta; más bien, este modelo ha proporcionado y sigue proporcionando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Sin embargo, el sistema que Weber llamó *dominación racional-legal* encarnado en la burocracia, en América a decir de Prats (1999) su institucionalización se realizó de forma parcial y excepcionalmente, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales, permitiéndose el desarrollo de las llamadas buro patologías.

Por lo tanto, los gobiernos locales no han abordado en sus modelos de gestión todas las características del modelo burocrático tradicional, por lo que no se puede concebir a los gobiernos locales como autoridades gestoras o como sujetos que integran una red de decisiones colectivas. Excepcionalmente algunas organizaciones descentralizadas, han construido ensamblajes de ciertas modalidades burocráticas como elementos de la nueva gerencia pública.

2.5.2 Administración y política pública en Ecuador

Rodríguez (2005) destacó que la reforma administrativa, sigue planteada sobre la búsqueda de alternativas al paradigma burocrático en que subsisten los problemas que derivan del clientelismo que no han sido superados. En este contexto, resulta ideal que los gobiernos locales sean democráticos y se gobiernen por políticas públicas, esto debido a la débil cultura de la planificación y de la concertación colectiva. En los gobiernos locales ecuatorianos, predominan muestras de rasgos patrimoniales y clientelares, comunes en las administraciones premodernas, donde la estructura política y administrativa de las organizaciones gubernamentales son el resultado de un proceso de influencia eurocentrista que impuso el Estado al grupo nacional y condujo a la creación del Estado ecuatoriano según la consecuencia que deviene del análisis histórico. La España colonizadora del siglo XV organizó esta región de acuerdo con sus propios

requisitos económicos y políticos, exhibiendo la misma verticalidad y despotismo que el centralismo absolutista en Europa.

Entonces, fue un conjunto único de circunstancias que le permitieron gobernar, hablar por el rey y fusionar la política y cultura de los pueblos indios con lo que los españoles descubrieron cuando llegaron al Nuevo Mundo. Además, el Cabildo fue una institución de autonomía local tanto de la sociedad blanca o criolla (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos de indígenas). En efecto, la historia ha demostrado ampliamente como esta Institución, de origen europeo, fue manejada por los indígenas para redefinir su identidad a raíz de la conquista (Morelli, 2011).

Como resultado, incluso antes de que los españoles llegaran a América, los pueblos maya, azteca e inca, que mostraban una estructura de poder centralizadora, presentaban procesos articulados de subordinación (Hamnett, 2001). Sin embargo, no se puede negar que a lo largo de la historia de la humanidad los gobiernos locales han existido antes que los Estados-nación modernos, siendo clave en este proceso el *municipium* griego (Posada, 1986) y las libres asociaciones de individuos que se formaron en la época feudal.

Luego, la conquista y posterior colonización del territorio se llevó a cabo mediante el establecimiento de ciudades o pueblos con un gobierno local para lograr el dominio económico y político sobre los pueblos indígenas. La Real Audiencia de Quito no es una excepción a este proceso; aquí es cuando se consolida el proceso colonizador, generando gobiernos centrales a través de Virreinos y Capitanías Generales, afirmando que durante todo el proceso se mantiene el verdadero poder central (Morelli, 2011), dando lugar a un sistema que adquirió un cierto nivel de autonomía en que el *Nuevo Mundo* experimentó un régimen de descentralización de poderes y funciones (Marienhoff, 1965); dando origen a un régimen autárquico (concesión de poderes para actuar sin dependencia de la entidad creadora).

Más adelante, la organización geopolítica que resultó de la independencia del Ecuador se basó en estados centralistas con tendencias separatistas que impidieron una integración real y aún coexisten con discursos políticos que buscan la división regional del país. Esta estructura centralizadora y absolutista se mantuvo y fortaleció durante toda la época colonial (Morelli, 2011). Siendo la configuración político – administrativa del Ecuador en el Siglo XIX y que subsiste hasta la actualidad, consecuencia de un mecanismo de cultura política basada en la dialéctica centralismo – regionalismo, determinándose, hasta el día de hoy, un desarrollo social y económico nacional

bicéfalo entre Quito (capital y sede del gobierno) y Guayaquil (puerto principal y sede de la plutocracia); con enormes asimetrías con respecto a los otros municipios.

El debate durante esta etapa inicial de la creación del Estado se centró en las tendencias federalistas y unitarias, el grado de autonomía y la función de los municipios, así como la organización política, administrativa y jurídica del Estado. De esta manera, los poderes regionales jugaron el papel de representar y negociar los intereses de las élites políticas y económicas, siendo los principales temas de conversación el tipo de Estado (unitario o federal) y la cuestión administrativa (centralismo o descentralismo) y la representación. Así, desde su origen, en los municipios existían tensiones con los poderes regionales (López, 1996). Al respecto, Villar (2007) precisó que el municipio es “[...] el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que el Estado nacional y/o provincial delega/n parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior [...]” p. 9

De acuerdo con Weber (1964) en los procesos democratizantes intervienen condiciones económicas, fundamentalmente. Estas clases económicamente condicionadas (actuales como pasadas), tienen como objetivo final la consecución de ventajas económicas o sociales que establecen o restauran el poder político; visualizándose la necesidad de determinar el rol de las localidades y regiones en la configuración territorial ecuatoriana y en el proceso de configuración del Estado nacional, enfatizando las tensiones y disputas entre los poderes locales y el poder central entendiendo que lo regional es sobre todo un fenómeno político, producto de construcciones político-históricas, viabilizadas por agentes políticos hegemónicos y localizadas en un espacio geográfico determinado (Sartori, 2007) o desde un enfoque institucionalista en donde la relación entre política y administración (políticos y burócratas) es un proceso político (Peters, 2001). Es decir, es un proceso de conflicto y cooperación. Como resultado, en lugar de buscar la integración al Estado ecuatoriano, cada jugador utilizó sus herramientas, determinadas por el contexto histórico, para aumentar su base de poder a expensas de los demás. Esto motivó el deseo de constituirse desde el municipio como una organización con influencia geopolítica superior e independiente, autónoma y descentralizada, aunque con eficiencia limitada.

Al respecto, Verdesoto (2010) indicó que la política pública en Ecuador es un sistema de construcción en la que la descentralización administrativa es objeto de culturas establecidas por los servidores y ciudadanos de una localidad. Así, la Constitución determina a las políticas públicas como una garantía orientada a hacer efectivo los derechos constitucionales y en especial el *buen*

vivir, como ideal que concreta la existencia del neoconstitucionalismo metodológico en el que se reconoce:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

(Art. 85)

Así, las políticas públicas, están motivadas principalmente por el deseo de ayudar a los ciudadanos a lograr el *buen vivir* garantizado por la Constitución. Esto incluye la realización social de los derechos fundamentales reconocidos por el neoconstitucionalismo en el discurso de cambio encarnado por el gobierno de 2008 y restringe el poder discrecional de la administración pública sobre cómo se implementan.

Específicamente en torno a la participación ciudadana en las distintas etapas de implementación de las políticas públicas, la Corte Constitucional en la resolución 627 de 11 de diciembre de 2009, indicó que:

Además de la participación del Estado como ente regulador, la ciudadanía debe inmiscuirse en las distintas políticas públicas no solo bajo el rol de establecer una legitimación democrática transparente sino para lograr una eficacia directa y concreta, pues la responsabilidad de las decisiones que se adopten debe ceñirse no solo al Estado como ente regulador sino a la población como beneficiario del aprovechamiento de este recurso.

2.6 La Buena Administración como Principio General

Sobre la base del artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea de 2000, los derechos fundamentales son vistos como aquellas libertades que se incluyen en el ámbito jerárquico del cuerpo de derechos humanos y gozan de especial y efectiva protección mediante tutela judicial (Galli, 2019). De aquí que, Rodríguez (2013) indicó que el derecho a la buena administración “[...] trae consigo un replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto” (p. 23); donde una buena administración pública se caracteriza por: (a) el logro de mejora de las condiciones de vida de los habitantes, (b) la exigencia de la gestión ética de sus servidores, (c) la participación libre y solidaria de las personas, (d) la aplicación de principios, derechos, y obligaciones; en consonancia con el aparato administrativo; y, (d) la aplicación del cambio de procesos de reforma que conduzcan a la eficacia, la calidad del servicio y la promoción de la libertad.

En el contexto europeo, el derecho a la buena administración sirve como principio rector para organizar internamente la institución, evidenciándose la necesidad de capacitación del personal administrativo en el sentido ético, buscando que sus acciones creen un servicio con misión de apertura, objetividad, eficacia y eficiencia. Esto, considerando que la forma en que los empleados públicos se comportan diariamente frente al público para servir los intereses de los ciudadanos es sumamente importante desde una perspectiva interna en el ejercicio de la acción administrativa; por lo que deben desarrollar las características necesarias, como empatía, resiliencia, objetividad, racionalidad, claro sentido de misión y visión institucional, para que puedan desarrollar su actividad con el respeto que exige un servicio público de calidad (Meilán, 2013).

Así, el principio del derecho a la buena administración hace referencia a una exigencia o referente de toda administración pública democráticamente gestionada, donde no basta que la administración se subordine a la Ley en su actividad, sino que esta subordinación debe favorecer la adopción de decisiones moralmente justas que promuevan los intereses de la población, es decir, un gobierno que defienda los derechos de todos los ciudadanos según la Constitución y promueva la participación. Las diferentes etapas del desarrollo de la administración pública son indicativas de sus procesos cíclicos, espirales y dialécticos; lo que hace prioritario implementar reformas con

mentalidad democrática para promover el bien común como eje central. Esto, a su vez, debe entenderse como la forma ideal de enterrar para siempre la propensión hacia su existencia endogámica y especialmente de las personas que en ella trabajan, lo que produce, entre otros males, el vicio del nepotismo y la noción de que es un tipo de negocio privado (Ruocco, 2012).

Para poner en práctica la idea de una buena administración pública, la acción administrativa debe ser capaz de garantizar razonablemente las libertades de los ciudadanos que la Constitución presupone, al mismo tiempo que garantiza que se cumplan las aspiraciones de todos los ciudadanos y que cada ciudadano se sienta verdaderamente representado. en el proceso administrativo (Matilla, 2019).

En este sentido, la administración pública no puede ignorar los intereses, aspiraciones y necesidades de los grupos marginados o más vulnerables, y mucho menos abandonarlos al capricho de intereses utilitarios. Más bien, debe estar abierto a la innovación y a la eliminación de barreras que impiden el ejercicio real de las libertades públicas. Para lograr una actuación administrativa acorde con el interés general, es imprescindible promover políticas inclusivas que den como resultado que la propia administración brinde a las personas el derecho a acceder a puestos de trabajo por los que se les retribuya de forma que se pueda pagar por el disfrute del consumo, bienes como alimentación adecuada y vivienda digna, entre otros, así como los derechos de acceso a una atención sanitaria pública de alta calidad y a una jubilación respetable (Ruocco, 2012).

Así, se entiende que el deber de la administración pública de realizar el ejercicio de todos los derechos reconocidos en la Constitución como fundamentales a la persona, regulando su actuación en un marco de comprensión y humanización de la realidad, se refiere a la exigencia de contar con una estructura que responda eficazmente a las demandas ciudadanas (Ponce, 2013); ya que la administración pública no es una ficción jurídica y burocrática creada para servir a un tipo particular de organización estatal con formación profesional y un trabajo al servicio del interés general; más bien sirve, para desarrollar esta aspiración de satisfacer intereses colectivos, por lo que se debe brindar al personal administrativo condiciones laborales que le permitan realizar su trabajo diario de manera eficiente (Matilla, 2019).

2.6.1 Políticas públicas y buena administración

El análisis de la política pública está relacionado con un marco o una teoría mayor de

referencia, donde ha decir de Laswell (1970) se evidencia el direccionamiento al conocimiento del proceso de políticas. Si se mira al Estado, como una relación social donde se negocian acuerdos que conducen a la creación de políticas públicas en las que cada sector social busca imponer sus intereses; y donde cada sector social está compuesto por varios partidos políticos y organizaciones influyentes de la sociedad civil; se entiende al Estado como una relación social, entonces la negociación de compromisos que resultan en el establecimiento de políticas públicas está impulsada por la relación que debe forjar con la sociedad civil como ente público. En este contexto, la administración pública se encarga de determinar, definir o diseñar los pasos necesarios para el desarrollo específico de políticas públicas, incluyendo la asignación de fondos para proporcionar los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para que su implementación tenga un impacto social positivo (Uvalle, 1996).

La buena administración pública se define como el conjunto de decisiones gubernamentales que buscan incidir en un ámbito social e incluye políticas públicas que logran una acción, un impacto positivo en el ámbito para el cual son diseñadas e implementadas.

Las políticas públicas deben ser vistas como procesos graduales cuyo desarrollo, aplicación e incluso reorientación deben acomodar los ideales, aspiraciones, motivaciones y valores sociales prevalecientes de los actores sociales a quienes van dirigidas. Estas políticas también deben ser inclusivas en el sentido de que deben abordar un problema social específico que tendrá un efecto positivo. La política pública debe ser vista como un proceso activo y dinámico, sujeto al acuerdo y desacuerdo entre las distintas partes involucradas para aprobar su creación.

Desde una perspectiva metodológica, se muestra que el desarrollo de la política pública como acción de un Estado constitucional de derecho y justicia se suscita de manera paulatina e incluye la fase de negociación y acuerdo entre los distintos actores sociales, en la que se definen los objetivos a perseguir y cómo alcanzarlos, así como su implementación, en la que se desencadena toda acción administrativa para la consecución de la política.

Para ayudar a crear políticas públicas que identifiquen objetivamente los diversos problemas sociales subyacentes que afectan a los ciudadanos y al mismo tiempo asemejen los intereses, necesidades, perspectivas de valores y aspiraciones de los actores sociales, una buena administración pública debe hacer uso del conocimiento científico ya presente en la sociedad.

2.6.2 La buena administración pública como derecho fundamental en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que:

Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. (Art. 11.3)

Este es el paradigma de la constitucionalización del derecho administrativo lo que significa que toda persona tiene derecho a ser oída previo a que se adopte una determinada medida que pueda afectarla y derecho a acceder al expediente que les corresponda para verificar el curso jurídico de su asunto. De esta forma, y en el contexto de la buena administración pública, la motivación deja de ser un mero acto administrativo, sino la forma de resolver el conflicto en un plazo razonable adquiere mayor fuerza jurídica y exige una actuación diligente (Villacreses, 2017).

En este contexto, la Constitución reconoce expresamente en su articulado el derecho a la tutela judicial efectiva y al acceso a la justicia, así:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (Art. 75)

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (Art. 88)

Más adelante, el Código Orgánico Administrativo (2017) determinó el derecho fundamental a la buena administración pública en que las personas son titulares de tal derecho que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código” (Art. 31); lo que se deriva de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que

manda:

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. (Ar. 227). De aquí que la buena administración pública es sinónimo de eficacia y eficiencia, al respecto Dutto y Gomila (2016) indicaron la necesidad de medir la eficiencia productiva de las organizaciones, que en contraste con el aparato gubernamental los elementos que corresponden a la eficiencia técnica y asignativa se definen por el alcance de los máximos resultados en relación con los factores disponibles como la asignación de recursos públicos y la intervención del gobierno; en este sentido para la evaluación de los GADs como organizaciones conformadas por recursos públicos que de acuerdo a lo que manda la norma jurídica deben ser medidos por un sistema de “*Gobierno por Resultados*”, cuya definición evoca la utilización de indicadores que aseguren la eficacia y eficiencia, desde el monitoreo y control de la administración pública.

Es así como, el (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) determina entre las funciones del GAD municipal “Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados [...]” (Art. 54.n). Sin embargo, la falta de interés ciudadano vulnera la institucional efectiva del GAD al no practicar de forma eficiente este cometido en función de lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador (2008) que manda “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.” (Art. 204).

2.6.3 La buena administración pública como obligación del Estado

Cuando un país busca constituir un Estado como una forma de gobierno en el ámbito de lo que desde la doctrina se identifica como social, democrático, de derecho y justicia, no basta con que la frase sea reconocida explícitamente en el texto constitucional. Esto porque el constitucionalismo actual deja atrás las constituciones programáticas, enunciativas de derechos y hoy son de aplicación directa, con valor normativo superior y por tanto en el motor de la devolución.

La obligación de defender los derechos de los ciudadanos a una administración pública

eficaz surge del deseo de consolidar un Estado social y democrático basado en la justicia y el Estado de derecho. Esta obligación se funda tanto doctrinal como normativamente en la obligación del Estado para crear una acción administrativa de interés público que sirva para satisfacer las necesidades cambiantes y crecientes de los ciudadanos de manera abierta, sobre la base de políticas internas de comprensión social que fomenten el diálogo. en lugar de la imposición esquemática de acciones que no son de interés público (Arguello, 2018).

Debido a que el derecho a una buena administración pública es considerado como un derecho fundamental del ciudadano con respaldo normativo en la Constitución, se requiere que el Estado implemente una estructura administrativa interna que consolide la eficiencia, eficacia y calidad de la ejecución de sus decisiones de tal manera que tengan un impacto positivo en la realización de la libertad solidaria de los ciudadanos.

2.7 Derecho Administrativo Internacional y Local

El derecho administrativo, como disciplina, reconoce y desarrolla requisitos legales y principios jurídicos sustantivos. Los estudios en derecho administrativo en el contexto internacional han sido fuertemente debatidos respecto del concepto y objeto de estudio de esta rama del derecho, donde las posiciones ideológicas y metodológicas juegan un papel crucial y determinante, debido a los cambios ocurridos en la sociedad, dejando en entredicho la tradicional definición subjetiva del derecho administrativo que lo ha definido como el derecho de las administraciones públicas como sujetos.

Actualmente, el Derecho Administrativo (Derecho Público), tiene su fin en la regulación del desempeño de las funciones públicas (Minnicelli, 2012), donde las interacciones entre Estado y ciudadanos permiten visualizar escenarios exigentes a una Administración Pública en beneficio del ciudadano, sus necesidades y sus libertades. De aquí que, las Naciones Unidas han resaltado esta función como la necesidad de que el sector público actúe como catalizador del desarrollo objetivo de los ciudadanos, donde por medio de la gestión pública se reafirme la consecución de derechos de carácter social centrados en los ciudadanos.

Exigencia que, de acuerdo con los principios de buena administración y gobernanza democrática, favorece no sólo el buen desarrollo económico de los Estados sino su mejora en términos sociales es el enfoque de una administración centrada en el ciudadano y no sustancialmente como ejercicio de fuerza. A la luz de estas ideas, la creación de políticas públicas

debe vislumbrarse en herramientas viables que promuevan el bienestar integral a largo plazo de los ciudadanos y la sostenibilidad de los Estados (Gordillo, 2013). Así, el derecho administrativo estudia los fenómenos relacionados con la administración pública los que se denominan derecho público, dividiéndose en constitucional y administrativo, que se ejecutan para aplicar la legislación (Núñez, 2011).

En este contexto, el derecho administrativo global une varias disciplinas jurídicas que se ocupan de la administración, incluido el derecho administrativo internacional, definido como:

[...] aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la accountability de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada, y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban. (Kingsbury, Krisch, & Stewar, 2010, p. 3)

Para asegurar un nivel mínimo de legalidad en la gobernanza global, el derecho administrativo global busca concentrarse en el funcionamiento de las normas procesales, en determinar los principios existentes que son aplicables, así como cuáles serán los mecanismos efectivos de revisión, como los de la participación razonada para la toma de decisiones y transparencia, siendo crucial evaluar cómo los requisitos y principios legales se reflejan en el desempeño práctico del derecho administrativo global, donde se practica el derecho administrativo.

En Ecuador, con la vigencia de la Constitución (2008) se apresuró el debate académico sobre los fundamentos actuales y el futuro de esta disciplina. Sin embargo, las discusiones dogmáticas iniciales que siguieron a la adopción de la Constitución tuvieron lugar en un ambiente donde las ideologías experimentaron un cambio completo, favoreciendo la crítica de la actividad pública como herramienta de participación y gobernanza.

Estos cambios, atribuidos a la actual constitución tienen un efecto en la sociedad en su conjunto, incluyendo el marco organizacional de la administración pública, sus modos de funcionamiento y el derecho administrativo vinculados a fenómenos sociales y económicos que trascienden las fronteras nacionales y continentales, como la globalización, el avance incesante de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el surgimiento de lo que ahora se conoce como derecho administrativo global, caracterizado por: (a) la regulación del funcionamiento de

Administración Pública, (b) el encuadramiento jurídico de la función administrativa; y, (c) el resguardo del equilibrio entre intereses privados y públicos, en el marco de la legalidad (Porras & Romero, 2010).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, conforme al nuevo paradigma del derecho administrativo éste orienta hacia la regulación normativa determinada por el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde la administración pública se concibe como un servicio a la colectividad regida por principios, que aluden al interés general, valorado en función de la eficiencia en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, es necesario tener en cuenta la relación del derecho administrativo con el derecho de la Administración, donde las pautas básicas de la gestión administrativa deben ser armonizadas jerárquicamente en el texto de la norma constitucional, razón por la cual se expresa que el Derecho administrativo es el Derecho procesal del Derecho constitucional (Bernal, 2008).

La posición adoptada tiene sus raíces en el hecho de que el Poder Ejecutivo alberga tanto a la Administración como al Gobierno, y no se puede desatender la correspondencia entre ambos. Esta distinción resulta de la percepción de la Administración como organismo regulador, que se equipara al Poder Ejecutivo. De manera similar, se exige que la función o actividad administrativa pueda ser realizada por ese poder ejecutivo, por cualquier organismo o incluso por los propios ciudadanos. Por ello, el derecho administrativo se fundamenta en las dos posturas, es decir, la administración como organismo y la administración como función o actividad.

2.8 La Estructura del Estado Ecuatoriano

Para contextualizar adecuadamente el marco de referencia en el que se desarrolló esta investigación se partió desde el derecho administrativo, que a decir de Hernández (2025) “[...] se orienta a reforzar el buen gobierno en la conducción de la actividad administrativa, a los fines de cumplir con los mandatos de promoción del desarrollo de acuerdo con los estándares democráticos interamericanos” (p. 250).

El fenómeno de la constitucionalización del ordenamiento jurídico está ligado al neoconstitucionalismo y su modelo de organización jurídico-política, que al momento de definir qué es el Estado Constitucional de Derecho, varios autores han considerado la existencia de un híbrido de imperfecciones e inexactitudes. Así Cevallos (2023) lo definió como “una invención moderna, gradual y civilizatoria” (p. 128), donde su punto de partida radica en los Estados liberales

que luego de la Revolución Francesa (1789-1799), incorporaron la ley como mandato del soberano.

El Estado es una estructura social cuya naturaleza difiere de cualquier otra estructura o institución social, diferenciación vinculada no sólo con sus fines propios, lo colectivo o el bien común (ampliamente discutido ante el surgimiento de organizaciones en la sociedad civil que también persiguen fines colectivos o de bienestar sectorial o general); sino, a los medios o herramientas que el Estado dispone.

De aquí que, el Estado, ha sido estudiado como una institución única por su naturaleza, donde el colectivo le delega las decisiones generales y la capacidad de usar la fuerza en el caso necesario (lo que varía de acuerdo con la organización de cada Estado y a su forma de gobierno) para restablecer el orden.

Así, la idea del funcionamiento del Estado y junto con sus poderes, radica en el constitucionalismo como un “[...] instrumento garantista y protector de derechos” (Narvaez, Veintimilla, & Morales, 2024, p. 226), hacia la consecución de los derechos fundamentales a través de la institucionalización de las estructuras jurídicas que ordenan y restringen el poder. Es un proceso que tiene como resultado la unificación y simplificación del sistema jurídico, la eliminación de la distinción entre derecho público y privado, la sujeción de las diversas ramas del sistema jurídico al derecho constitucional, el reconocimiento de la autoridad de cosa juzgada de las decisiones de los jueces constitucionales y el mandato de que los jueces ordinarios.

En Ecuador, sobre la base de la Constitución (2008) se tiene que “[...] 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” (Art. 1). Así, el ejercicio de los derechos se rige por principios, donde: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (Art. 11.9), reconociéndose “[...] todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno [...]” (Art. 96).

De ahí que, el poder se organiza a partir de cinco funciones: (a) Legislativa, ejercida por “[...] por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años” (Art. 118); (b) Ejecutiva, donde el “Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública” (Art.

141); (c) Judicial, donde “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución” (Art. 167), (d) Transparencia y Control social que “[...] promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad” (Art. 204); y, (d) Electoral, que “[...] garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía” (Art. 217).

En este sentido, es importante destacar que la Constitución de la República del Ecuador (2008), mantiene las garantías constitucionales desarrolladas en la anterior Constitución Política (1998), y que fueron concebidas como mecanismos jurisdiccionales que protegen la estructura del Estado. De este modo, “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 76), para “[...] la realización de la seguridad jurídica mediante leyes ciertas, estrictas, previas y escritas” (Villagómez, Ponce, & Santos, 2023, p. 127).

2.8.1 Gobierno central

Por mandato constitucional, el jefe del Estado es elegido por el pueblo y éste permanece en el poder de manera temporal y es responsable políticamente por el territorio ecuatoriano. En otras palabras, son los ciudadanos quienes ejercen la autoridad sobre el poder público de la nación y deciden mediante la voluntad popular, cada cuatro años en que se celebran elecciones generales para elegir al presidente y otros funcionarios en cargos públicos. Habiendo cinco funciones que componen el gobierno de Ecuador: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, con sus propias competencias y atribuciones. Así, sobre la base de la Constitución de la República del Ecuador (2008):

La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. (Art. 141)

Es por ello que, a la luz de la Constitución de la República del Ecuador, luego se expidió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) con el objeto de:

[...] organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales. (Art. 1)

Es así como, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (al que se encuentran sujetas todas las entidades del Estado y cuya rectoría corresponde al ejecutivo ejercido a través del Ministerio de Finanzas) debe “[...] gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas” (Art. 70).

2.8.2 Gobiernos autónomos descentralizados

La relación entre el Estado y los municipios ecuatorianos se fundamenta jurídicamente en la Constitución del Ecuador (1945) bajo el Título Régimen Administrativo, donde se disponía que: “El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias” (Art. 96) y “cada cantón constituye un municipio. El gobierno principal está a cargo del Concejo Cantonal o Municipal. Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes” (Art. 102).

Esta garantía constitucional, relativa a la autonomía municipal; al tenor de la jerarquía y la supremacía de la Constitución, tenía vigencia sin necesidad de la existencia de la ley. Es importante indicar que la constitución amplía el ámbito de aplicación hacia lo que el legislador municipal pueda o no desarrollar, sin invadir el campo de acción que le corresponde a los órganos e instituciones que pertenecen a otras funciones públicas, así como tampoco penetrar en el núcleo o contenido esencial de la norma constitucional dispuesta. Luego, se incorpora en su texto la elección mediante voto popular secreto del alcalde como máxima autoridad de la municipalidad y se le otorga al cabildo municipal la facultad para aprobar ordenanzas, acuerdos y resoluciones dentro de su jurisdicción cantonal, así como el derecho de asociarse.

Posteriormente, se expide la Ley de Régimen Municipal (vigente hasta 2010), sirviendo como claro ejemplo de un Estado desarrollista que reflejaba su matriz estatocéntrica en sus interacciones con la sociedad y la economía, con los municipios relegados a ocupar un papel

secundario y carente de protagonismo; siendo visto como un terreno fértil para el clientelismo político (Cunill, 1995). El modelo weberiano se intentó implementar de esta manera en los municipios por parte del Estado ecuatoriano, pero está claro que lo que en realidad se pretendía era una clientelización política que dio paso al desarrollo de buro patologías (Prats, 1999).

Posterior a ello, la Ley de Régimen Municipal (1945) disponía: “El Municipio es la Asociación de los vecinos de la circunscripción territorial que la ley establece con el nombre de Cantón” (Art. 1). Este precepto legal recoge la definición de vecino como aquella persona que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las cargas de este, son por lo tanto esa agrupación de personas asentadas dentro de un espacio físico determinado y delimitado por los linderos cantonales.

En consecuencia, “La Municipalidad es autónoma en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes” (Art. 8). Estos preceptos legales que recoge taxativamente el mandato constitucional dotaban de cierta *autonomía* a los municipios, lo que debería haberse traducido en una mayor participación en la ejecución de políticas públicas dirigidas al crecimiento de los ciudadanos de cada cantón y la sustentabilidad financiera. Sin embargo, la dependencia de la asignación presupuestaria por medio de las finanzas gubernamentales y del tesoro estatal limitó cualquier iniciativa local que considerara las propias fuentes de ingresos fiscales de los municipios, como lo son los impuestos subnacionales, consistentes en tasas (pago por un servicio público), tributos (impuestos gravados a los bienes inmuebles) y contribuciones especiales de mejoras (pago por el beneficio real o presuntivo de la construcción de una obra pública) no alcanzaban a cubrir ni siquiera los gastos corrientes de un año fiscal; exceptuándose de esta ponderación a los municipios de las ciudades grandes como Guayaquil y Quito.

En esta situación, la gran mayoría de los municipios ecuatorianos apenas cumplían con los requisitos legales para la prestación de servicios públicos, y su interés primordial era adquirir nuevos recursos para continuar haciendo lo que venían haciendo hasta ese momento; lo que, a decir de Ojeda (1998) no posibilitó la obtención de nuevos poderes porque su capacidad operativa se lo impide. Esto ratifica la afirmación anterior, cuando se dice que el municipalismo ecuatoriano se caracterizó por la reivindicación de las autonomías, siendo su bandera de lucha aumentar y mejorar sus capacidades de decisión y acción, reflejado en la existencia de municipios que son autónomos legalmente, pero no los son realmente (Rodríguez, 2005). Lo cual, pese a que la Ley

de Régimen Municipal (1945) incorporó un capítulo entero referente a la Autonomía Municipal, con siete garantías fundamentales; que blindaron en el plano normativo (teleológico) la posibilidad de que autoridad u organismo alguno interfiera en las funciones municipales, como:

1. La ejecución de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones de las autoridades municipales no podrán suspenderse sino de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
2. Los miembros del Concejo y las demás autoridades podrán ser suspendidos o separados del cargo sólo de conformidad con la ley;
3. Ninguna otra institución del Estado podrá tomar rentas municipales, sino con sujeción a lo prescrito en esta ley;
4. No se declarará nacional o provincial un impuesto u otra fuente de renta municipal sin conceder al mismo tiempo, al Municipio respectivo, ingresos equivalentes a los que se le quite;
5. El Municipio no está obligado a recaudar impuestos de carácter fiscal;
6. No se puede obligar al Municipio, sino por ley o mediante resolución del Concejo, a pagar un servicio que no lo administre. Se exceptúan los casos expresamente señalados en esta ley; y,
7. El Estado no podrá tomar para sí ni para otro organismo o institución, los bienes muebles o inmuebles de un Municipio, sino de acuerdo con el Concejo Cantonal; éste resolverá la transferencia de los bienes previo pago del precio correspondiente.

Y es que, la real problemática de los municipios subyace desde su concepción, cuando estos fueron configurados institucionalmente para la administración de servicios y tramitaciones simples, y al encontrarse frente a su propia debilidad para hacerse cargo de estas nuevas funciones y competencias delegadas, han implementado políticas públicas de acoplamiento o “modernización”, entendidas en el sentido más amplio como modificaciones en su diseño orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos y a dar respuesta a la demanda de la sociedad en su territorio de influencia (Hofmann, Bojórquez, & Luna, 2016).

En su momento, la Constitución Política del Ecuador (1998) definió al Gobierno del Ecuador como: “[...] republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (Art. 1), determinando de esta manera a la descentralización como una característica fundamental de la administración del gobierno. Pero esta descentralización no se concibió como un esfuerzo de distribución solidaria de los recursos y

como una forma de potenciar el desarrollo sustentable de todas las regiones. Al contrario, lo que se hizo solo profundizó la pobreza y las desigualdades del País (Gúzman, 1994).

Por ello, no es igual una descentralización orientada a garantizar una mayor articulación de ciertas regiones con las dinámicas del capital privado o transnacional que una descentralización pensada desde el propósito de combatir las disparidades sociales y regionales (Oszlak, 1997). Tampoco es lo mismo pensar en una descentralización en contra del Estado, bajo el paradigma de un proceso que se estructure a partir de un nuevo tipo policéntrico, democrático y participativo; lo mismo se puede decir de una descentralización que anule las capacidades locales y otra que las fomente y convierta a los organismos municipales en los pilares fundamentales para la gestión pública del desarrollo de sus localidades. Para que la nueva gestión pública en el municipio ecuatoriano se articule e implemente adecuadamente, primero debe partirse del modelo weberiano y luego fortalecerse un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional que transforma y gestiona problemas cada vez más complejos (Grandinetti, 2014).

Sumado a este tema, la Constitución de 1998 no estableció mecanismos de coordinación entre ambos procesos, es decir, entre la gestión descentralizada del Gobierno Nacional y el proceso de descentralización, ni estableció relaciones y mecanismos de coordinación entre los órganos nacionales y locales. Actualmente en el Ecuador existen 221 cantones, de ellos las dos terceras partes no cumplen con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) para ser reconocidos como tales, donde se establecen como requisitos:

- a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal;
- b) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación;
- d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación;
- e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el presidente

de la República. (Art. 22)

Lo expresado da como resultado un Estado central desconectado (Borja, 2016) de las necesidades territoriales y una fragmentación y dispersión en los territorios siendo ausentes los mecanismos de enlace entre las políticas locales con las políticas nacionales del mandato constituyente (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998), siempre primó la descentralización fiscal sobre la descentralización política y se evidenció un proceso fallido de descentralización de competencias, pues el modelo a la carta dificultó un diseño institucional integral (Carrión, 2008), siguiendo la receta neoliberal en cuanto a política económica y social solventada en una institucionalidad fraguada al calor de los intereses hegemónicos, empresariales y políticos, con una marcada desigualdad económica y social entre territorios, sectores e individuos en el Ecuador, que se va tornando funcional (Correa, 2011).

El marco normativo pasó por nuevas revisiones que definieron los límites precisos de la descentralización del poder del Estado hacia los gobiernos locales, incluido su perfil político y sus poderes. Así, la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece nuevas bases del ordenamiento territorial y asigna atribuciones a los niveles subnacionales y municipales (Verdesoto, 2010). Los distintos niveles de gobiernos locales pasan a utilizar la denominación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), y en el caso de los municipios, estarán integrados por sus respectivos Consejos Municipales, como resultado de los cambios que se implementaron en la estructura política y administrativa del Estado (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010), además de los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afro ecuatorianos.

Como complemento, a este nuevo diseño constitucional se introduce el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Cuerpos normativos, que siguen patrones comunes de descentralización regulados por el Consejo Nacional de Competencias, como “[...] un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 269); que contempla: (a) recursos directos, previsibles y automáticos para todos los niveles de gobierno; (b) competencias exclusivas del gobierno central (sectores estratégicos); (c) tareas específicas a cada nivel de estado; y, (d) rectoría del gobierno central a escala nacional y de todos los gobiernos autónomos descentralizados respecto de sus competencias. Esto marca una diferencia respecto del modelo anterior en el que la transferencia de competencias era a la carta o uno a uno, sin recursos previstos

y sin definición de rectoría.

Más allá de los dispositivos institucionales y del Plan de Descentralización que, al parecer solo será una hoja de ruta sobre cómo entregar las competencias progresivamente, sigue siendo inquietante la ausencia de temas irresueltos desde la perspectiva de las instituciones municipales principalmente la descentralización fiscal o la organización (reorganización) interna de los gobiernos locales.

En ese contexto, el gran objetivo que planteó la Asamblea de Montecristi al impulsar un nuevo proceso de descentralización dentro de un marco de equidad social, económica y territorial es valorado por muchos, como una devolución de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales que en su momento les fueron arrebatadas; o quizá nunca poseídas por la estructura política del centralismo. Es plausible creer que el Estado está atravesando una reforma significativa según los planes trazados en la Constitución de 2008, donde existe la creencia de que debe administrarse de manera diferente.

A la descentralización todavía le queda un largo camino por recorrer y, sin duda, existen innumerables obstáculos técnicos, legales e institucionales que superar (Zurbriggen, 2011), para que se consientan el desarrollo de poder, mediante un trabajo con énfasis en un gobierno eficiente que garantice la búsqueda equilibrada de una redistribución de funciones acorde a las necesidades de las características económicas de una población.

Así, en el ámbito tributario, es obvio que no existen requisitos ni mecanismos para que los gobiernos locales adopten la descentralización bajo un apoyo fiscal sostenible, siendo el gobierno central responsable de pagar los costos asociados a este tipo de procedimiento. Por lo tanto, es crucial educar a los gobiernos locales y sus autoridades sobre la necesidad de desarrollar verdaderas políticas tributarias, sin dejar de proteger los valores y autoridades que sustentan nuestro sistema legal.

Sin embargo, la dinámica está en marcha y el mecanismo político-administrativo deberá ser capaz de construir una cultura institucional (Hofmann et.al. ,2012) que ponga énfasis en profundizar las capacidades de los territorios y sus actores para lograr mejores resultados en materia de provisión de servicio básicos, la asunción de nuevas competencias transferidas, desarrollo socioeconómico y bienestar social de la colectividad.

De modo que, los principios fundamentales que deben sostener los gobiernos municipales ecuatorianos son: (a) La reducción de inequidades sociales y la satisfacción de las necesidades

básicas a través de una estrategia de desarrollo institucional endógeno, potenciando las capacidades y los activos presentes en los territorios y colaborando al despliegue de procesos productivos de amplia base social que sumen, a través de cadenas de valor, a una amplia gama de productores y trabajadores a los procesos productivos en marcha (Ocampo, 2005); (b) La articulación de la gestión del territorio a través de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que favorezcan a una adecuada gobernanza territorial bajo un mismo modelo, pero siempre y cuando, este surja desde las estructuras sociales y los elementos que lo conforman para lograr una articulación consciente, explícita e interrelacionada (Kooiman,2005); (c) Una gobernanza multinivel que contribuya a la coordinación, cooperación y gestión interna de la municipalidad, intersectorial y esta con los diferentes niveles del estado (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013); y, (d) Una promoción agresiva de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, reconociendo la diversidad de identidades, donde la organización territorial del Estado está regulada por la Constitución de la República del Ecuador (Art. 238-241) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde los GADs están diseñados como: GAD Regional (que no se consolidaron), GAD Provincial, GAD Cantonal y GAD Parroquial.

En conclusión, en los últimos quince años se ha producido una redistribución del poder entre los distintos órganos e instituciones del Estado, reduciendo el municipio a la condición de un mero organismo que sirve para amplificar los conflictos sociales (locales) en lugar de servir como representante de la sociedad en su conjunto.

La discreción de los jefes patrimoniales y los líderes clientelistas, que en ocasiones incluso visten el uniforme de administradores públicos, debe ser restringida en esta situación por una burocracia contemporánea, abierta y receptiva que opere de acuerdo con las normas democráticas. Esto debe complementarse con la importancia de alentar a los gobiernos municipales a comenzar a planificar para mejorar la naturaleza democrática, participativa y sostenible de las acciones gubernamentales. Por ello, resulta acertada la posición de Prats (1998) que el desafío para América Latina no está en reproducir el modelo weberiano, sino más bien, reinventar la burocracia del siglo XXI. En igual sentido, Stein y Tommasi (2007) destacan la intervención de participantes en las áreas sociales, económicas, culturales, esto de acuerdo con la capacidad de gobernar que poseen los gobiernos influenciados por diferentes variables que les conllevan a un enriquecimiento de acuerdo con las necesidades. En este contexto, Casalis y Villar (2014) indicaron que “[...]el

desarrollo territorial es un proceso que atraviesa lo económico, lo social, lo productivo, tecnológico, ambiental, y lo político-institucional por lo que supone un abordaje multidimensional y multiescalar” (p. 21).

Esto se argumenta en que trabaja con países, lo cual la complejidad es mayor. Por tanto, el nuevo reto de las administraciones es regir por políticas públicas. Para ello, las administraciones deben comprender y entender que las políticas públicas son herramientas de gestión que tiene un gobierno para asegurar su carácter público y su capacidad de gestión. Así, las políticas públicas son uno de los instrumentos directivos del Estado junto con las leyes, la información, la fuerza (coacción), el gasto público, los servicios públicos y otros actos de autoridad.

Sin embargo, las políticas son planes de acción que se basan en problemas específicos y se centran en resolverlos. Consisten en objetivos específicos combinados con acciones específicas y se basan en el conocimiento de los elementos y causas fundamentales de eventos específicos que se consideran problemas públicos.

2.9 Modelos de Administración Pública

Los modelos de administración pública se desprenden del clásico modelo de Weber (1964) caracterizado por la separación entre políticos y burócratas mediante la aplicación de un conjunto de normas por medio de la jerarquía de tareas y personas; aquí, el fin interno se encuentra destinado a los intereses públicos, bajo el control del Estado; esto porque los recursos le pertenecen a éste y no a quienes sirven en ellas; donde no fue previsto que con el paso del tiempo la corrupción desviaría estos mismos recursos para fines externos.

Por su parte, Mccourt (2013) precisó que el modelo weberiano se ha adaptado a la burocracia y a las necesidades del Estado desarrollista, donde los problemas sin resolver, emergen de las administraciones centrales y seccionales por efectos de las teorías actuales, basadas en políticas públicas internacionales que han sido aplicadas a través de la historia como modelos a seguir, sin considerarse las formas propias de elección de los dignatarios y lo disímil de sus economías y culturas.

Estas son condiciones que no difieren del modelo de gobernanza de la administración pública, que a decir de Ropret, Aristovnik, y Kovac (2018) deben implicar una transformación del rol del Estado de Derecho, donde se aplique racionalmente los principios desarrollados por Weber hace más de 100 años, reconociendo la necesidad de un enfoque sistémico, inclusivo y holístico

en sintonía con la realidad del contexto de aplicación; lo que da cuenta y razón de la complejidad existente entre (a) la administración pública, (b) el modelo de gobernanza; y, (c) la burocracia tradicional weberiana. A lo que, Mccourt (2013) estableció, cinco problemas específicos y sus intentos de solución en el siglo XX: (a) Ineficiencia del Estado y administración pública con creación de capacidades; (b) Ausencia del gobierno y descentralización; (c) Gobierno inaccesible y reforma salarial y laboral; (d) Corrupción, integridad y lucha contra la corrupción; y, (e) Inatención a los ciudadanos y reformas de abajo hacia arriba.

Esto, partiendo del hecho que las crisis económicas conllevan a buscar alternativas basadas en políticas públicas.

2.9.1 Modelo de dirección pública basado en la gestión de riesgos. Caso Alemania

La necesidad de un nuevo modelo de dirección pública en Alemania llamó la atención de Bodemanna, Maiera, Sandrua, y Weber (2015) quienes destacaron a través de su investigación la necesidad de incorporación de la gestión de riesgos en las organizaciones proveedoras de servicios públicos construido a partir del renacimiento del modelo clásico weberiano, incluyendo herramientas propias del control como parte del proceso en la organización, que solo eran practicadas en las organizaciones privadas, donde las metas incluyen la generación de lucro a diferencia de las gubernamentales.

De ahí que, los autores partiendo de la premisa donde la toma de decisiones en lo gubernamental busca minimizar resultados adversos, que limitan una ejecución presupuestaria sostenible, a partir de las exigencias normativas; analizaron que los impactos exógenos deben ser gestionados como riesgos puros absorbiéndose y compensándose de forma política y financiera, esto a partir de la identificación de oportunidades como tarea obligatoria en la mejora del bienestar, donde se aspira que la gestión de riesgos, concebida como una técnica que “aporta capacidades para: alinear los niveles de riesgo con su impacto organizacional y el retorno de la inversión, optimizar la toma de decisiones y minimizar las pérdidas” (Guerrero & Gomez, 2010, pág. 88), aporte a la sostenibilidad de los municipios y condados de Alemania tienen como competencia la provisión de servicios para la mejora del bienestar, donde se evidencia una brecha significativa entre la provisión de recursos estatales y la demanda real de la población (a menudo reflejada en el endeudamiento público). En el contexto gubernamental, se evidencia una tendencia de las empresas gubernamentales que dotan servicios públicos a obtener un resultado negativo en el

ejercicio fiscal anual y plurianual.

Por ello, la búsqueda de la optimización de los recursos, en cumplimiento de lo que manda la constitución y las leyes, está encaminada a mantener la existencia de la organización (Bodemanna, Maiera, Sandrua, & Weber, 2015).

Vista la administración pública alemana, como órgano ejecutivo de los programas gubernamentales en los diferentes niveles, el problema estudiado obedece al conflicto existente entre las políticas públicas y las demandas locales que entran en conflicto con la deficiencia presupuestaria (pese a la existencia de eficiencia administrativa), teniéndose como resultado, el crecimiento del endeudamiento público. Es por ello que, ante la necesidad de un cambio los líderes administrativos plantearon otros factores para la transformación organizacional que ahora se denomina nuevo modelo de Administración Pública por medio del cual se buscó asegurar la provisión sostenible de servicios y productos públicos (Bodemanna, Maiera, Sandrua, & Weber, 2015).

En este contexto, sobre la base de la normativa gubernamental se analizaron los documentos que ofrecen resultados de la situación financiera al final del ejercicio fiscal anual, encontrándose que éstos no ofrecen un informe de situación basada en una revisión del origen, las implicaciones y los impactos actuales. Del estudio de los municipios examinados, se encontró una visión básica de las oportunidades y los riesgos, como modelo de gestión, que reconoce factores deseados y no deseados; pero que no opera en la práctica.

Así, ninguno de los municipios examinados reportó un intento por convertir los riesgos y las posibilidades en valores monetarios para sus operaciones, encontrándose únicamente quejas y la génesis de los problemas financieros actuales, sin que se esbozen conclusiones empíricas que incluyan los riesgos puros, como el cambio del clima severo o fenómenos meteorológicos. En consecuencia, el estudio demuestra que las medidas preventivas encontradas en las normas y reglamentos de estas organizaciones gubernamentales para garantizar la seguridad pública se basan en modelos caducos.

Además, se ignoran las amenazas indirectas, esto porque ninguna de las administraciones públicas examinadas argumentó la creciente dependencia de los servicios públicos basados en la tecnología que acarrea una amenaza ya que estos podrían ser hackeados y como resultado, el suministro correspondiente podría suspenderse bruscamente, lo que permite suponer que al diagnosticarse las consecuencias de los informes de gestión de riesgo no se examinaron

científicamente, sino que se estableció un plan para minimizar los efectos adversos, evidenciándose la falta de nociones holísticas que analicen la gestión del riesgo público en la esfera legal, social, contractual y financiera (Bodemanna, Maiera, Sandrua, & Weber, 2015).

Bodemanna, Maiera, Sandrua, y Weber (2015) precisaron que las ordenanzas presupuestarias que rigen las administraciones gubernamentales municipales contienen un espectro de vaguedad y libertad (amplitud) de interpretación, esto debido a que la mayoría de las administraciones públicas examinadas utilizaron mediante interpretación extensiva de la norma para articular una declaración política, describiendo predominantemente los efectos negativos, y no los eventos y consecuencias.

Lo expresado, se aparta de los fines de búsqueda de mejoras en la aplicación de los modelos de administración pública ya que los impactos exógenos no se manejan como riesgos puros, descuidándose así la creación de estrategias ante los riesgos políticos y mucho menos una previsión de compensaciones monetarias a través de: (a) comparación de los informes de un período de tiempo determinado para establecer una correlación de riesgos, (b) el reconocimiento de las desviaciones de la planificación y el presupuesto ; (c) el uso de las oportunidades identificadas y la prevención de los riesgos, lo que contraviene la obligación de hacer frente de manera sostenible a la tarea de mejorar el bienestar (Bodemanna, Maiera, Sandrua, & Weber, 2015).

2.9.2 Modelo de integración de estrategias de gestión pública. Caso China

A partir del desarrollo de los sistemas de comunicación, la tecnología y la investigación, el Estado canalizó sus recursos desde la perspectiva de la gestión gubernamental a través de la búsqueda de estrategias que promuevan la diversificación en una sociedad ordenada y armónica.

Al respecto, Li, Zhuo, y Zhang (2024) destacaron la trascendencia del comercio electrónico rural para establecer un modelo aplicado de fusión de datos junto con la optimización de la logística en la distribución, dando cuenta sobre la eficiencia del modelo de integración en la gestión pública que se realizó por medio del procesamiento de la información recolectada de los sectores de producción, considerándose: (a) La fusión de datos de múltiples fuentes, recopilación, categorización y limpieza de datos provenientes de múltiples fuentes; y, (b) La compresión y distribución de datos de comercio electrónico, reducción de datos con el uso de algoritmos mediante un sistema de pesos (importancia), pesos compartidos (características similares) y retroalimentación; datos que una vez codificados permiten obtener un modelo probabilístico de

entrenamiento para la articulación de los sistemas óptimos para la distribución del comercio electrónico rural que maximiza las ganancias de la recolección y distribución de los bienes.

Así, se optimizan los recursos; caracterizada por estrategias de gestión pública basadas en la mejora de la infraestructura como: (a) Construcción de infraestructura tradicional, red de transporte vial y sistema logístico; (b) planificación integrada, construcción de estaciones en zonas rurales y mejora de la cobertura de red de internet 5G; (c) Servicios de Información, cooperativas de comercio electrónico rural y construcción de sistemas de comercio público electrónico rural; y (d) Ayuda financiera, que provoca el aumento de la aportación de fondos y agilización de canales de financiamiento.

Para la aplicación de este modelo, en la provincia de Guizhou, se buscaron alternativas para la recolección de los productos de comercio electrónico. Así, al evidenciarse que eran constantes los volúmenes de recolección de los puntos de demanda, fueron atendidos por una sola ruta y un solo vehículo de distribución por ruta; ya que todos los puntos de demanda se conectan por la carretera principal del pueblo. Los ingresos percibidos por los vehículos de recolección y distribución están subsidiados por el gobierno; advirtiéndose también que la planificación de las rutas posibilitó un ahorro significativo que solucionó varios problemas a través del sistema de integración compuesta.

De lo expresado, en la provincia de Guizhou existe una economía desarrollada versus las disminuidas economías de las provincias de Guiyang, Zunyi, Bijie y Liupanshui (con menor uso de suscriptores a redes de banda ancha), habiéndose logrado mejores resultados mediante el desarrollo de la tecnología de la información como la base del desarrollo del comercio electrónico actual, lo que demuestra que la logística y el transporte son la base del comercio electrónico rural para un desarrollo sostenible, por tal razón se sigue manteniendo la tendencia en la construcción de carreteras logísticas en Guizhou.

De esta experiencia se tiene que, las ciudades de la provincia han crecido de forma asimétrica; por su parte, la ciudad de Guiyang experimentó un desarrollo del comercio electrónico rural, acompañado de la construcción de 30 parques industriales (50% de toda la provincia de Guizhou) durante cuatro años (2018-2022), a diferencia de las otras ciudades. Aquí, es importante destacar la formación de talentos en comercio electrónico mediante la educación básica y la superior enfocada a toda la provincia cuyo crecimiento es constante, pero enfrenta nuevos desafíos como la capacidad técnica y el entorno externo (Li, Zhuo, & Zhang, 2024).

La aplicación del modelo de integración de la gestión pública en China da cuenta y razón de la vital importancia del desarrollo de la infraestructura que provee el Estado a los sectores estratégicos para lograr su desarrollo Económico mediante la integración, modelo que fue aplicado en otros contextos, convirtiendo a los Estados en soluciones y dejando de lado los problemas a través de la ejecución eficiente del presupuesto, cumpliéndose así una planificación real, basada en el levantamiento de datos óptimos; lo que demuestra que la gestión gubernamental puede ser eficiente cuando la fusión de estrategias de gestión gubernamental posibilitan el desarrollo integrado del comercio rural y su distribución a partir de la precisión en el procesamiento de los datos.

Así, queda demostrado que la provincia de Guizhou en China optimizó el trabajo de las colonias de productores mediante: (a) la planificación de rutas, (b) la maximización de cobertura de demanda, (c) la construcción de parques industriales de comercio electrónico, (d) la capacitación del talento humano. Considerándose que estas características son propias del modelo integrado de administración pública y han posibilitado la mejora de la eficiencia operativa del comercio electrónico rural, ofreciéndose nuevas perspectivas, herramientas y metodologías de gestión pública (Li, Zhuo, & Zhang, 2024).

2.9.3 Modelo de gestión de riesgos y prevención de desastres. Caso México

El manejo y prevención de riesgos, propios de la sociedad actual deben ser considerados como una actividad estratégica de los gobiernos a partir de los modelos de desarrollo y crecimiento económico. En el caso concreto, la falta de implementación articulada de políticas públicas en el caso de México, desembocó en la generación de desastres que afectaron no solo la economía del Estado sino de sus propios habitantes. Lo que demuestra que para el logro de la eficiencia en la administración pública, es necesaria una interconexión entre: (a) políticas públicas, (b) niveles de gobierno, (e) organizaciones gubernamentales; y, (f) población; proyectada sobre la base de la planificación, resaltando que esta interacción posibilitará la congruencia de los factores en los modelo de administración, que posibiliten la gestión de riesgos (Toscana & Hernández, 2016).

Luego del derrame de 40,000 m³ de sulfato de cobre, en la cuenca del río Sonora en el año 2014, por fallas en las instalaciones de una mina de cobre; se afectó la flora, la fauna y la salud de las personas de ocho municipios de la región, a causa de la falta de prevención del riesgo por parte de la empresa minera Buenavista del Cobre (que tiempo atrás fue una entidad gubernamental) y el

gobierno multinivel (Central, regional y municipal; quien tiene la competencia para gestionar el proceso de riesgo y desastre pero no tiene injerencia en la minera privada), que nunca se preocupó porque las políticas públicas para la gestión de riesgos de la región, se encuentran relacionadas. Así, luego del desastre ambiental se puso en evidencia que el Plan de Desarrollo de la región (Sonora) señalaba la existencia de un manejo sustentable de recursos; sin embargo, el programa municipal de desarrollo urbano de la población (Cananea) evocaba de la reducción de la dependencia de la economía basada en la explotación minera. Esto, pese a que el Estado contaba con protección civil y ambiental desde 1986, exigible por el gobierno central.

De aquí que, sobre la base de las políticas de descentralización y la ley de protección civil, el gobierno municipal, tenía la competencia para realizar las tareas de prevención, atención de emergencias, brindar servicios urbanos y controlar el uso del suelo (aspectos en directa relación con la gestión de riesgos), mientras que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, era la encargada de gestionar los ecosistemas. Por otra parte, la política ambiental, a diferencia de la de protección civil, es una competencia centralizada, en la que los municipios participan indirectamente, a través de algunas competencias. Esto, evidencia una separación de elementos del mismo objetivo en razón de la protección del patrimonio y la búsqueda de la generación de recursos.

Razón por la que, no se logró la implementación de las políticas públicas, más aún cuando los riesgos asociados a la minería, no formaban parte de las estrategias de desarrollo sustentable, haciendo que la responsabilidad principal recaiga sobre el municipio, por el desarrollo rudimentario de la política de protección civil y la falta de integración a los programas regionales y centrales; esto al no contar con un programa interno de protección civil y el plan de manejo de residuos peligrosos, pese a estar dispuesto en la legislación para la protección ambiental. El derrame de sustancias tóxicas atribuido a la empresa Buenavista del Cobre, incurrió en 55 irregularidades manifestadas en daños a la salud y a los ecosistemas; constituyéndose la violación de derechos humanos; un porcentaje importante de las reparaciones se realizaron con los recursos del fideicomiso exigido previamente por el gobierno central, lo que desencadenó aún más el descontento de la población, ya que estos recursos estaban destinados para el pago de las utilidades de los trabajadores, provocando la pugna entre los miembros de la población afectada y los trabajadores mineros; dando paso a la protesta pública y la batalla jurídica (Toscana & Hernández, 2016).

En resumen, el gobierno multinivel incumplió el deber de gestionar los procesos de riesgo y desastre, ya que no logró garantizar la seguridad de los habitantes de la cuenca del río Sonora, a través de las políticas públicas (punitivas y no preventivas) diseñadas para estos fines, Actualmente la población responsabilizaba a la minera y a los tres niveles de gobierno del cargo del total de los daños; demostrándose la falta de confianza del pueblo por la vulnerabilidad del Estado para gestionar el riesgo, al no contar con el personal especializado en el proceso de formulación, implementación y evaluación de sus políticas.

Esto, a causa de la inclinación por la generación de beneficios económicos sobre la protección ambiental, que sigue afectando la vida cotidiana de los habitantes y no permite garantizar ninguna seguridad para la ocurrencia de futuros desastres, dada la falta de la exigencia de todos los niveles de gobierno a las empresas mineras para el resarcimiento de los daños a la población y sus territorios (Toscana & Hernández, 2016).

Tabla 3

Búsqueda de Soluciones en la Aplicación de los Modelos de Administración Pública

Modelo	Estado	Características	Resultados
Dirección pública enfocado en la gestión de riesgos	Alemania	Contraste de los informes de un período de tiempo determinado para establecer una correlación de riesgos Reconocimiento de las desviaciones de la planificación y el presupuesto Uso de las oportunidades identificadas y la prevención de los riesgos	Contribución a la sostenibilidad de la organización
Integración de estrategias	China	Planificación Identificación de problemas Construcción de infraestructura Capacitación	Mejora de la eficiencia operativa
Gestión de riesgos y prevención de desastres	México	Interconexión entre políticas públicas, niveles de gobierno, organizaciones gubernamentales; y, población	Punición y prevención de desastres

Una vez que ha sido revisada la literatura especializada sobre la aplicación de los modelos de administración pública implementados por algunos Estados, se puede concluir que la formulación de políticas públicas requiere de una planificación estratégica para determinar el curso de acción apropiado. Durante el diagnóstico, se deben evaluar todos los elementos y objetivos actuales que podrían afectar la implementación y el desarrollo en el futuro, dado que en la práctica el desarrollo de políticas públicas inclusivas e integrales se ve favorecido por una visión compartida, un diálogo y un entendimiento entre el Estado y los más diversos sectores, incluidos los sindicatos, los empresarios, el sector académico y la sociedad civil, organizaciones.

El reconocimiento de los derechos de grupos que requieren especial protección y la promoción de la universalización de los derechos sociales son dos formas en que el entendimiento de los distintos actores sociales en el diálogo con el Estado para prevenir la exclusión social y el fomento de la participación social. Todas las políticas públicas deben evaluarse a la luz de sus efectos y resultados, así como de otros factores que requieren medición, evaluación de acciones, seguimiento, revisión y mejora continua. Para lograr lo anterior es necesario especificar los indicadores que son necesarios de acuerdo con las especificaciones de la unidad de medida y ofrecer una visión detallada de los resultados.

La buena administración se complementa además con las nociones indispensables sobre el control en cuanto la gestión de las políticas públicas, que facilita el poder que constituye un objetivo históricamente relacionado con el nacimiento del constitucionalismo como expresión de

la racionalización del poder estatal. En este sentido, durante la puesta en acción de las políticas públicas es posible reorientar los objetivos planteados para lograr el impacto positivo deseado que exige la adecuación del marco de la planificación global de la política a partir de una gestión pública objetiva y flexible, pero también sensible a las circunstancias del entorno y a la realidad.

El crecimiento económico es una señal del desarrollo social y se correlaciona con altos niveles de satisfacción a partir de bienes y servicios óptimos. Para lograrlo, la acción de la administración pública es crucial a partir de las políticas sociales, evitándose que las reglas del mercado impongan su dominio, con lo que la gran mayoría de la sociedad baja significativamente su nivel de vida, lo que se traduce en una desigualdad social que va más allá de lo que se consideraría aceptable; teniendo como consecuencia la debilitación del contrato social (Minnicelli, 2012).

De lo expresado, una buena administración pública busca un mayor involucramiento del Estado en la implementación de políticas públicas que inciden en la adecuada organización de la sociedad, el desarrollo de la salud pública que se equilibra con la mejora de una medicina preventiva inclusiva que fomente el acceso de todos los sectores sociales y se funde en el avance de la tecnología y seguridad pública. En suma, la buena administración pública debe desarrollar políticas públicas que favorezcan la universalización de los servicios gubernamentales. Por ello, la errónea implementación de políticas públicas por parte de la administración, que ignora o frustra la realización de las políticas sociales inclusivas, perjudica el desarrollo social porque implica una regresión de derechos y el desarrollo de la estructura social desigual.

2.10 Administración Pública en Ecuador

La coordinación, la eficiencia, la eficacia, la racionalidad, la objetividad y la transparencia se encuentran entre los principios que dan sustancia al derecho (humano) a la buena administración pública y que son desarrollados por la doctrina y jurisprudencia de diferentes naciones en el marco del derecho administrativo. Estos principios se basan en los derechos que se reconocen expresamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000.

Así, aplicándose el principio de convencionalidad, el artículo 227 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) precisa que “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” (Art. 227).

Resulta contemporáneo el debate metodológico en torno a la evaluación del desempeño de la administración pública que se centra en cuestionar su grado de gestión en relación con la intención del legislador expresada en la creación de las normas y el sentido de las leyes en su interpretación general. Es decir que, el ordenamiento jurídico y la interpretación que se hace de este cumple con los deberes y principios de la buena administración en tanto el derecho administrativo se adecúa a la Constitución.

En contrapartida, la ejecución mecánica de los procedimientos administrativos no puede considerarse buena administración pública sino se respetan los derechos e intereses del individuo, protegidos por la Constitución, y debe rechazarse todas las formas de autoritarismo. Como componente fundamental del comportamiento ético del que se deriva la idea de buena administración pública, la apertura a lo ontológico (la realidad) y a la experiencia mostrada por los ciudadanos en cada situación contextual o momento histórico predeterminado demuestra la apertura de la administración a su readaptación. En este esfuerzo, actuar en el mejor interés del público debe mejorarse continuamente como el objetivo de la acción pública.

Luego del feriado bancario, en el año 2000, con el cambio del mandatario de la república se abordaron temas de carácter político y administrativo y se creó un modelo de gobierno, basado en un plan denominado “por un nuevo país”, a partir de la consideración del intolerable nivel de pobreza, que había generado el más alto nivel de desempleo de las últimas décadas, esto por el mal uso de políticas públicas y un ineficiente modelo de administración pública enfocada en la desigualdad ciudadanía. La Tabla 4 muestra las características del plan de gobierno 2000-2003 “*por un nuevo país*”; para el modelo de administración pública (Plan de gobierno 2000-2003, 2000).

Para el año 2007, se implementó la política de modernización de la administración pública, que engloba objetivos enfocados a reformar el Estado y a tecnificar la administración pública. En este procedimiento existen dos ideas, antagónicas entre sí. La función ejecutiva, a la que se alinean los demás niveles de gobierno y otras funciones del Estado, es donde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), propone recuperar las capacidades del Estado y desarrollar una planificación participativa y centralizada. La Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), por su parte continúa apoyando la idea de impulsar una administración pública de excelencia, que sea eficaz, eficiente y de alta calidad, enfocada en

promover la transparencia y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que promueva el bienestar de los ciudadanos (Jara & Cedeño, 2019).

La administración pública en el Ecuador ha sido un proceso de transformaciones continuas. En el año 2007 se inició la definición del diseño de la política de modernización de la administración pública y su puesta en práctica, la misma busca el fortalecimiento de capacidades del Estado y la priorización de planificación centralizada y por otra parte conservar una gestión de calidad, eficaz, eficiente centrada al ciudadano. La Tabla 5, muestra las competencias y atribuciones de los GADs antes de la Constitución de 2008.

Tabla 4

Características del Modelo de Administración Pública 2000-2003

Causas coyunturales	Plan	Políticas públicas	Administración pública	Nivel	
Intolerable nivel de pobreza, ineficiente sistema financiero, desempleo de las últimas décadas	Plan de gobierno “por un nuevo país”	Política económica de mercado Política Social	Agilizar y orientar la apertura comercial, la modernización del Estado, la descentralización operativa de los servicios básicos y la participación de capitales privados para mejorar la eficiencia de sectores importantes para el desarrollo	1.Reinsertar al Ecuador en los mercados financieros internacionales 2.Mantener y consolidar el proceso de dolarización 3.Reactivar los mercados de crédito para la producción y el consumo 4. Impulsar la adopción plena de las normas de Basilea para el funcionamiento del sistema financiero. 5. Eliminar las distorsiones fiscales que afectan los niveles de intermediación financiera	Gobierno Central del Estado

Nota. Adaptado de: “Plan de gobierno 2000-2003. Por un nuevo país”, 2000, Quito: Gabinete Presidencial de la República del Ecuador, pp. 11-41; y, “Proceso de cambio político en el Ecuador contemporáneo: Un contrapunto con Venezuela”, por M. Paredes, 2011, Quito, Abya – Yala, pp. 72-110.

Tabla 5

Competencias y Atribuciones de los Gobiernos Seccionales Autónomos, antes de la Constitución de 2008

Entidades	Competencias	Atribuciones Políticas	Atribuciones Financiera	Atribuciones Administrativa
Gobierno Central	Defender la nación, las relaciones internacionales, el registro de personas, la política económica, las políticas de salud, la educación, los recursos naturales, el espectro radioeléctrico, etc.	Ejercer la rectoría en políticas públicas de mejora de eficiencia, eficacia, calidad, desarrollo institucional e innovación.	Coordinar los proyectos de interés nacional que sean considerados prioritarios por el Presidente de la República.	Coordinar y realizar las gestiones que el Presidente de la República requiera con los ministros
Consejo Nacional	Asignar competencias por niveles de gobierno conforme el modelo de gestión de cada sector y las leyes sectoriales y no de manera individual.	Organizar, controlar las elecciones, puede castigar a partidos y candidatos que infrinjan las normas electorales; y tiene que inscribir y fiscalizar a los partidos y movimientos políticos.	Conocer los resultados de la evaluación anual del Plan Nacional de Desarrollo	Dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, incorporando los principios de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos
Consejo Provincial	Realizar obras para la provincia.	Se conforma con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y, desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular. El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.	Dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.	Representa a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.
Municipio	Servicios públicos: agua, saneamiento, construir y mantener infraestructura salud y educación	Contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.	Presentaban proyectos para el Ministerio de Finanzas para el empleo de los recursos.	Tomar decisiones en base a la aprobación de las partidas presupuestarias impuestas.

Nota. Adaptado de: “Constitución Política de la República del Ecuador”, 1998, Quito: Registro Oficial 1 de 11-ago-1998; Ley de Régimen Municipal, 1945, Quito, Registro Oficial No. 436 del 19 de noviembre de 1945, Ley de Régimen Provincial, 2001, Quito: Registro Oficial 288 de 20 de marzo del 2001; “El régimen de competencias en el Ecuador: Enfoque especial en los Gobiernos Locales”, por. L. Aguirre, 2021, Obtenido de congreso TV: chrome-extension://efaidnbmninnkpbcpajpglclefindmkaj/https://sga.unemi.edu.ec/media/archivomateria/2021/06/20/archivomaterial_2021620192215.pdf, p. 3

A partir del año 2008, con la aprobación y puesta en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, a los Municipios se les asigna una nueva denominación: Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes también son regulados a partir de un conjunto de competencias; es decir, se rigen a un presupuesto establecido, deben gestionar los recursos para realizar nuevas obras de infraestructura, política pública articulada a lo establecido en el marco constitucional descrito y modelos de gestión para atender los servicios públicos delegados.

Por otro lado, las antiguas juntas parroquiales ahora se conocen como GAD Parroquial, antiguamente estas no tenían ningún lazo con los municipios ni sus dignidades eran conocidas. Actualmente, son elegidas en las elecciones electorales y están planifican, incentivan y promueven el desarrollo de las actividades de producción de las comunidades y deben estar en coordinación con el Gobierno Cantonal y Provincial. La Tabla 6 evoca las atribuciones y funciones de los GADS, después de la Constitución de 2008.

Tabla 6

Atribuciones y Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, después de la Constitución de 2008

Entidades	Competencias	Funciones
GADs Regionales	Los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutivas previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden.	a) Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley; b) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley; c) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio; d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional; e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad; g) Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial; h) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias; i) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y, j) Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.
GADs Provinciales	son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden	a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial; d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias; h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales; j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y, k) Las demás establecidas en la ley.
GADs Municipales	son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutivas previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.	a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal; e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo; h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno; i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal; j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales; k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales; l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de viveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios; m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización; n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres; p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautar los derechos de la colectividad; q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón; r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana promoviendo el bienestar animal; s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y, t) Las demás establecidas en la ley.
GADs Parroquiales Rurales	son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden	a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial; d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia; g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos; i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad; j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución; k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias; l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario; m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y, n) Las demás que determine la ley.

Nota. Adaptado de: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010, Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010, Arts. 30-65

2.10.1 Objetivos de desarrollo sostenible

La consecución del desarrollo social sostenible y la preservación del medio ambiente presentan los mayores retos de la actualidad, considerándose que sobre este tema los organismos internacionales han realizado un análisis de una nueva perspectiva para las administraciones públicas (Montero, 2015). Sin embargo, son finalidades comprensibles que coinciden en gran medida con los objetivos y finalidades de las administraciones públicas por las que deben desarrollarse con el objetivo de actuar en beneficio del interés general y hacer realidad a los ciudadanos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

De ahí que, el éxito de su cumplimiento depende de la implementación de políticas públicas, planes y programas de desarrollo sostenible que cada uno de los países sea capaz de efectuar desde la administración pública. Para este fin, corresponde a cada Estado realizar sus estrategias de financiamiento y movilización de recursos, siendo las naciones más desarrolladas y con mayor potencial económico las que tienen mejores para la consecución de estos objetivos, esto a diferencia de los países latinoamericanos, que carecen de estos recursos.

La formulación de los objetivos de desarrollo sostenible involucra un grave reto para la gobernanza actual y, más aún para los países de América latina, lo que es consecuencia de la disimilitud y asimetría de sus economías frente a los países desarrollados esto, aunque desde la comunidad de naciones, se impulsa a los Estados a cumplir con los objetivos de la agenda 2030 que son:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el

empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9: Construir infraestructuras recientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, recientes y sostenibles.

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. (Naciones Unidas, 2025)

Sobre este punto, del Informe de Avance 2019 respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Ecuador, se establece que tanto los progresos como los retrocesos son modestos, lo que no solo es consecuencia del tamaño de la economía nacional sino la existencia de una administración pública inerte, con avances marginales hacia la realización social considerándose el inmenso desafío que representa para la administración pública cumplir con la agenda 2030 y demostrar la capacidad práctica de realización de una buena administración para lo cual, desde una perspectiva histórica, se ha de considerar los siguientes indicadores, así, desde 1990 hasta 2018, el índice de desarrollo humano creció 18%, hasta ubicarse en 0,758, lo que está por encima del promedio para los países del grupo de alto desarrollo humano y representa la media de los países de América Latina y el Caribe (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021).

Sobre la base del informe supra, el indicador proporción de la población que vive por

debajo de la línea internacional de pobreza disminuyó de 5,4 % a 5,1%. Mientras que, para 2018 fue de 8,4%. A pesar de este panorama aparentemente positivo del desarrollo humano, a finales de 2019 los indicadores de pobreza se deterioraron. Como resultado de lo anterior, se estima que la tasa de pobreza multidimensional, que está determinada por el acceso al empleo, la educación, la atención médica y la vivienda, creció 0,2 % en 2019. Este tipo de pobreza se ubicó en el 38,1% de la población, que en diciembre de 2018 era de 37,9%. En el área rural este indicador pasó de 67,7% a 71,1%, con un incremento de 3,4 %.

Hasta 2021, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) tenía como objetivo reducir la tasa de pobreza multidimensional del 35,1% al 27,4%; bajar este indicador para las zonas rurales del 60% al 49%, pero entre 2016 y 2019 aumentó más de 11%. Otro objetivo incumplido radica en la elevación del 53% al 95% sobre la proporción de familias en extrema pobreza que poseen vivienda propia. El porcentaje de familias de bajos ingresos con vivienda propia a diciembre de 2019 fue del 51,3%, aproximadamente 2% menos que la meta establecida en 2016.

En complemento, el Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018) indicó que existe una fuerte correlación entre la desigualdad económica y social y mayores índices de hambre, obesidad y desnutrición en las poblaciones más vulnerables en Ecuador; también señaló que la desigualdad económica y social está asociada a la desnutrición crónica infantil que tiene mayor incidencia en la población indígena dado que, en comparación con el promedio nacional del 25%, el 42% de los niños indígenas sufren desnutrición crónica. Con un 23,9% de la población infantil afectada, esto representa una de las tasas más altas de desnutrición entre niños menores de cinco años de toda América Latina. De aquí, se estima que Ecuador está 50 años detrás de sus vecinos en términos de salud, y en él aparecen 106 patologías que son una mezcla de trastornos complejos con un alto coste monetario.

En este contexto, a pesar de que la Constitución de 2008 reconoce un conjunto de principios pro vida, como el derecho a una vida sana e integral, que se guía por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y, por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional, siendo responsabilidad del Estado garantizar acciones y servicios de salud sexual y reproductiva, aún no se garantiza la atención integral en salud esto debido a la falta de financiamiento para la implementación de políticas congruas, lo que impide el desarrollo biotecnológico.

Estas deficiencias en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, se presentan ahora como un desafío mayor al tener un profundo impacto en la sociedad. Este desafío expone la débil institucionalidad de la administración pública que muestra un sector público precario y colapsado a partir de las concurrencias de las denominadas buro patologías. Esta situación expresa la incapacidad de la administración pública para difundir datos precisos sobre el desarrollo de derechos humanos, y se cree que las cifras oficiales que, siendo públicas, están alejadas de la realidad.

2.10.2 Desafíos para la administración pública en Ecuador

La Constitución de 2008 reconoce que la razón de ser de la organización del Estado radica en el soberano, esto es, en sus ciudadanos. A partir de lo expresado, se fijan firmemente las aspiraciones de un Estado constitucional de derechos y justicia que se cimenta en el desarrollo de una buena administración pública sujeta a control ciudadano. No obstante, a pesar de los propósitos declarados normativamente, corresponde al gobierno implementar la política pública y obtener resultados positivos tangibles que se diagnostican en el cuerpo de la investigación para establecer la brecha entre el ordenamiento jurídico y la realidad social que hoy vive el Ecuador y superan cualquier expectativa de lograrlo (Merchán, Peña, Parrales, & Pinargote, 2021).

De lo expuesto se puede sostener que más allá de la proclamación de derechos previstos a nivel normativo en la Constitución y desarrollados procesalmente en la ley, tales derechos no se concretan en la realidad esto a partir de las políticas públicas que son escasas, insuficientes e ineficaces, lo que es la resultante de las buro patologías que se suscitan en la administración pública y que han sido identificadas en la literatura especializada y verificados en esta investigación.

En tal sentido, la administración pública para subsanar, enmendar y evitar buro patologías y sus efectos derivados está obligada a reformular sus políticas y propiciar cambios significativos en la forma en que funcionan las instituciones públicas que deben alinearse con las necesidades de los ciudadanos y los fundamentos del desarrollo humano en la que la capacitación de los funcionarios, servidores públicos y dignatarios es crucial para el desarrollo y aplicación de los objetivos dados por el Estado para el cumplimiento de los postulados constitucionales. Para esto, es indispensable que la administración pública se cimente en el papel central que representan los ciudadanos en el desarrollo social, lo que exige posicionarlos como sujetos activos del cambio constante, reconociéndose su participación activa y protagónica en la articulación e

implementación de políticas públicas inclusivas encaminadas a lograr la justicia social y el desarrollo sostenible; donde la mejora continua inicie en los procesos de contratación pública con apego a la normativa (Logroño, Morillo, & Pavón, 2022), y la fiscalización.

En consecuencia, la administración pública enfrenta el desafío y la necesidad de rediseño de sus políticas que debe expresarse como respuesta frente ante las crecientes demandas e insatisfacciones de los ciudadanos. Este rediseño, debe comenzar por reposicionar y consolidar los derechos fundamentales garantizados a nivel constitucional y que deben desarrollarse a través de instituciones públicas eficientes para producir el desarrollo integral del Ecuador.

La realización de las políticas públicas exige que los ciudadanos estén debidamente educados. De modo que, es indispensable el acceso a la educación en todos los niveles (inicial, básica, media y superior) para que Ecuador consolide una administración pública eficiente que permita la satisfacción de derechos ciudadanos en que se incluye la salud, la reducción de los altos niveles de violencia que continúan existiendo a nivel social, institucional, comunitario y familiar. Por tanto, cuando la administración pública desarrolle políticas públicas incluyentes, de mediano y largo plazo, que valoren los derechos fundamentales de los ciudadanos y favorezcan su realización social, la sensibilidad, la ética y la transparencia, favorezcan la innovación y el desarrollo tecnológico, se acercará la consecución del Estado constitucional de derechos y justicia partir de la buena administración pública que puede ser el catalizador de este ideal y paradigma del derecho administrativo constitucionalizado.

Esto se practica a partir de funcionarios, servidores y dignatarios debidamente capacitados para erradicar modelos obsoletos de gestión pública, evitar buro patologías y principalmente para crear nuevos escenarios donde se enfatice el compromiso y realización con la participación ciudadana. En igual sentido, hay que complementar y definir si es necesario el rediseño de un nuevo tipo de Estado policéntrico, democrático y participativo. Lo mismo puede decirse, de otro extremo, de una descentralización que anule las capacidades locales y otra que las fomente y convierta a los GADs municipales en los pilares fundamentales de la gestión pública y el desarrollo del modelo weberiano cimentado en una burocracia profesional que se transforme, adapte y gestione problemas nuevos y cada vez más complejos (Grandinetti, 2014).

2.11 Buro patologías o Enfermedades de la Burocracia

La evolución de las Ciencias Sociales ha permitido concebir a la organización como “[...]”

constructos sociales con vida propia y dinámica interna [...] burocracias que sufren de constantes patologías y disfunciones” (Zamudio & Arellano, 2011, p. 27). De lo expuesto, más allá de la definición dada, desde la perspectiva médica aplicada a la organización, se reconoce la posibilidad de patologías o enfermedades que afectan a esta unidad que sin ser biológica representa vida. Así, al no existir una estructura organizacional fuerte, debido a amenazas como la globalización, las relaciones internacionales complejas, la variedad de actores en el proceso de decisión y la desviación del modelo burocrático weberiano; se ha llevado a la administración pública a desarrollar patologías como la burocratización, la rigidez y la opacidad.

Torres (2023) analizó *El libro vacío* de Vicens (1958) donde se presenta la burocracia como “un régimen que restringe la dirección de los cuerpos. Es decir, cuando la burocracia aparece en el texto, lo hace desde esta dimensión microfísica. La burocracia es una experiencia sobre todo corporal” (p. 8).

Por esto, se puede interpretar que las enfermedades que sufre este *cuerpo*, que ha decir de Mccourt (2013) se originan considerando cinco problemas específicos del siglo XX: (a) Ineficiencia del Estado, (b) Ausencia del gobierno, (c) Gobierno inaccesible, (d) Corrupción; y, (e) Inatención a los ciudadanos. Así, las burocracias son carentes de características weberianas; con una influencia predominante en América Latina, por la relación conflictiva que es la resultante de los procesos históricos que dieron forma a los Estados.

A partir del estudio de los modelos de administración pública se evidencia que los gobiernos descentralizados no han aplicado taxativamente en sus modelos de gestión todas las particularidades del modelo burocrático clásico y han construido modelos que reúnen características burocráticas propias de la nueva gestión pública. Sin embargo, son analizados como gestores de gasto o como organizaciones que componen una red de decisiones ligadas a la esfera pública.

En Ecuador, en consonancia con los postulados constitucionales (2008) se puso en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) que determina que:

[...] la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (Art. 1)

Condiciones normativas que no son suficientes toda vez que el sistema de administración pública local ha desarrollado (buro) patologías caracterizadas por la falta de la aplicación eficiente de los procesos de administración clásica donde la planificación se realiza sin el levantamiento y clasificación de la información, la organización se encuentra debilitada por un gobierno clientelar, donde la dirección no puede concebirse sin el liderazgo y el control es inexistente.

De lo dicho, la administración pública deja de ser una estrategia que posibilita la consecución de las prioridades consagradas en la Constitución y las leyes; y se convierte en un problema sin solución en el corto plazo; visualizándose así, dentro de un esquema abierto, la concurrencia de buro patologías que, sin ser únicas, están dadas por las siguientes descripciones: (a) Burocratismo, (b) Ritualismo, (c) Desvío de objetivos, (d) Imperialismo Burocrático; y, (e) Corrupción.

2.11.1 Burocratismo

Conceptualizado por Barbano (2003) como una ineficiencia económica organizada, caracterizada por la falta de racionalización de la burocracia, como una irracionalidad dada por la creación de objetivos falsos, que se inclinan a la utilización de la cosa pública en beneficio de intereses externos a la organización por encima del interés general. Este hecho organizativo resulta contradictorio a la Teoría de Weber dado que provoca la desintegración progresiva de la estructura organizativa burocrática dentro de la sociedad capitalista liberal que está apoyada por las virtudes de una intelectualidad técnica de un liderazgo anti ético y transaccional.

Las afinidades entre burocratismo y corporativismo configuraron un pensamiento estratégico de gran relevancia a partir de la década de 1930, transcurrida entre la crisis de la economía liberal, la construcción del socialismo soviético y la afinidad de las soluciones corporativas de los fascismos nacionales; donde este concepto a decir de (Albujar, 2026) representa el claro sentido de la ineficiencia como cuando el capital más valioso de la organización es colocado en una situación de riesgo y no mantiene el equilibrio de trabajo.

2.11.2 Ritualismo

Oseguera (2008) consideró al rito como “una expresión del conocimiento tradicional, la puesta en práctica del saber mágico y religioso” (p. 100), concepto que trasladado y aplicado al proceso administrativo evidencia la sobreactuación en los procesos y rutinas donde la exigencia se convierte en una exageración de los trámites reglamentarios y sus formalidades, lo que trae como consecuencia la esterilidad de la organización y una cadena de reclamos que evidencian una organización lenta y sin propósito (Carattini, 2012); que se introduce gradualmente como un obstáculo dilatorio, provocando el agotamiento de la vía administrativa (Sabalua, 2016).

2.11.3 Desvío de objetivos

Prestoff (2020) indicó que “la desviación de objetivos es un fenómeno importante en todo tipo de organizaciones, [...] porque son ineficaces o incapaces de lograrlo o porque comienzan a perseguir otros objetivos, a menudo en contradicción” (p. 2).

De lo dicho, la organización se mantiene en el mercado con constantes de déficits presupuestarios que son la muestra del fracaso permanente, provocado por las tendencias oligárquicas, el aburguesamiento de los sindicatos, la división de los trabajadores; creándose conflictos de intereses distintos a los objetivos trazados por la organización, lo que incluso, de modo ulterior, pueden conducir al imperialismo burocrático.

2.11.4 Imperialismo burocrático

Buro patología caracterizada por una inclinación expansiva de las entidades gubernamentales ante lo planificado, como una obra de teatro bien ensayada que provoca la paralización de la gestión de las entidades gubernamentales a causa de la incapacidad de decisión política de los multiniveles de las administraciones nacionales y con ello la paralización de la gestión (Nolla, 2020).

2.11.5 Corrupción

Los escándalos de corrupción propiciados por funcionarios públicos, que han dado lugar a la ocurrencia de delitos como el cohecho, tráfico de influencias, peculado, enriquecimiento ilícito, etcétera; destacan la actuación de servidores públicos como elemento para la configuración del ilícito (Ventura & Núñez, 2024), donde las relaciones de afinidad y familiares, se manifiestan en la perpetración de las conductas ilícitas.

Lo que ha decir de Cárdenas y Sánchez (2024) “genera desconfianza, distorsiona la

competencia y obstaculiza el crecimiento económico” (p. 8). Provocando impactos económicos adversos en la eficiencia de la administración pública; donde a decir de Villagómez y Ponce (2022)

[...] la participación del intraneus y extraneus a partir de la condición de comunicabilidad impuesta por el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador y la dañosidad de esta conducta que no siempre es patrimonial y se manifiesta en la afectación que representa sobre la planificación, el presupuesto institucional, el cumplimiento de sus fines y la realización de derechos de la población. (p. 128)

2.12 Análisis del Capítulo

Desde el pensamiento de la administración moderna de Fayol, quien fundamenta las actividades del sistema en cualquier organismo; las que consisten en organizar, coordinar, prever y mandar y que luego se complementan en las fases de planeación, organización y control. Es así que, la administración, al ser una ciencia social que tiene como finalidad el tributo de valores con el esfuerzo conjunto de todos los miembros directos, con la conjugación de otras disciplinas que pueden apoyar el proceso a conveniencia del organismo. En este camino, la administración pública no solo tiene fines vinculados con el Estado; sino sobre todos los medios que sirven a la organización que tiene poder de Estado.

En Ecuador con la Constitución de 2008 se refundó la organización del Estado en cinco funciones que aspiran mantener un gobierno democrático. Para la articulación y realización de la política pública corresponde definir el procedimiento administrativo en contraste con el gobierno del Estado lo que denota la estructura propia de la administración pública, adecuada a su modelo jurídico, que se expresa a partir de un Estado constitucional de derechos y justicia organizado a partir de las funciones clásicas: ejecutiva, legislativa y judicial; y, las nuevas de transparencia y control social; y, electoral.

En general, la suma de las políticas públicas en los gobiernos da paso a diferenciar entre la democracia y tecno burocracia como un aprendizaje social colectivo e inclusivo donde la administración pública es considerada un proceso sistemático que ayuda a realizar las actividades administrativas de forma organizada y con control incluyendo las políticas que sirven como un ciclo de aprendizaje para tener una retroalimentación de cómo mejorar en cada área relacionada a la administración y el gobierno para cumplir con los objetivos (ideales) propuestos.

De esta forma, las políticas públicas son vistas como herramientas del Estado para solventar

la existencia de ámbitos colectivos. Las políticas entonces son entendidas como el área de actividades que se ejerce en el Estado, de lo cual resulta una relación directamente entre el gobierno y la administración que diseña e implementa lo planificado con la finalidad de alcanzar la realización de derechos de la ciudadanía.

De ahí que, se consideran como procesos políticos de construcción social porque implican interacciones entre diversos actores que han cambiado conforme la evolución económico social del Estado desde su fundación hasta la actualidad, advirtiéndose una reconfiguración de las relaciones de la ciudadanía frente a la administración que mutó de los cabildos originarios concebidos como instituciones autónomas locales de la sociedad criolla o blanca hacia los municipios o matrices céntricas y más tarde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que actualmente, conforme la Constitución, ocupan un rol que brinda mayor participación al ciudadano en la implementación de las políticas públicas, donde el ordenamiento jurídico se constituye en el conjunto de preceptos dictados por la autoridad para alcanzar y garantizar el cumplimiento de las necesidades de la sociedad.

CAPÍTULO TRES: METODOLOGÍA

3.1 Resumen

En la literatura especializada se reconoce que no existe receta para aplicar los métodos cualitativos de investigación. Esta dificultad radica considerándose los siguientes elementos; (a) contexto, (b) problemas, y, (d) otros componentes del diseño de investigación; donde el diseño final será consecuencia de la decisión (Salgado, 2009). Por lo que, tomándose lo expresado por Maxwell (2013) este diseño de investigación se caracterizó por su flexibilidad representada por un proceso reflexivo en cada etapa, donde las actividades de recolección de data se encaminó a: “[...] comprender la intención del acto social” (p. 64), donde su creciente posicionamiento frente a la metodología cuantitativa, evidencia la contribución al estudiar los aspectos propios de la humanidad, el rol del investigador y con ello la producción y socialización del conocimiento científico. A lo que, Corona (2018) definió como:

[...] un paradigma emergente que sustenta su visión epistemológica y metodológica en las experiencias subjetivas e intersubjetivas de los sujetos, cuya práctica se orienta hacia la sociedad construida por el hombre, donde interactúan las versiones y opiniones del ser pensante, respecto a los hechos y fenómenos de estudio, para construir la realidad de manera cooperativa y dinámica. (p. 76)

3.2 Diseño de la Investigación

La presente investigación se fundó en el enfoque cualitativo de investigación para el análisis y la interpretación de los datos, esto a partir del uso del estudio de caso múltiple aplicado como estrategia de investigación que a decir de Ponce (2018) es una “[...] estrategia potente para entender y comprender el funcionamiento y la dinámica de las empresas, porque esta ofrece validez y confiabilidad a la exploración de los más diversos ámbitos de la organización al dotar de dinamismo y flexibilidad a la interpretación de los datos” (p. 21).

Para la articulación de esta investigación se tomó como premisa la coordinación, la eficiencia, la eficacia, la racionalidad, la objetividad y la transparencia que se encuentran entre los principios que dan sustancia al derecho (humano) a la buena administración pública y que son desarrollados por la doctrina y jurisprudencia de diferentes naciones en el marco del derecho administrativo, ambiente en que se reconoce la posibilidad de patologías o enfermedades que afectan a esta unidad que sin ser biológica representa vida o funcionalidad. Así, al no existir una estructura

organizacional fuerte, debido a amenazas como la globalización, las relaciones internacionales complejas, la variedad de actores en el proceso de decisión y la desviación del modelo burocrático weberiano; se ha llevado a la administración pública a describir, conceptualizar las patologías inherentes como la burocratización, la rigidez y la opacidad. En este escenario, la investigación fue inductiva-deductiva, desplegada a través de un modelo dialógico (Rule & Mitchell, 2015); combinándose con la aplicación del estudio de casos múltiple como método de investigación para lo cual, tomándose lo expresado por Yin (2003), arrancó desde la revisión analítica de literatura al tener poco control sobre los eventos, esto es la identificación de la existencia de buro patología en los gobiernos locales ecuatorianos, en el período 2000 – 2015 esto a partir de la relación entre calidad de política pública y el modelo de administración pública en los gobiernos locales. Por ello, el diseño de la investigación que posibilitó el estudio de la organización y su administración fue no experimental puesto que no existe posibilidad de control sobre sus variables, considerándose que los hechos y sus efectos ya ocurrieron (Kerlinger & Lee, 2002). Dicho esto, la revisión de literatura iluminó el fenómeno permitiendo poner en contraste la teoría con la data obtenida (Rule & Mitchell, 2015), dando lugar a la obtención de proposiciones a partir de la aplicación del protocolo de la investigación con alcance explicativo (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014), puesto que siguiéndose a Cárcamo (2005) se resalta la importancia del contexto cultural que es propio del método hermenéutico. De aquí que, se resalta la pertinencia de la aplicación metodológica para responder a las preguntas de la investigación: (a) ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?, (b) ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?; y (c) ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas en los GADs municipales?

En consecuencia, sobre la base de lo aportado por Cao, Thomson y Triche (2013) mediante la aplicación del método de estudio de caso múltiple se logró: (a) extender el marco de ajuste proporcionado por la literatura a otros constructos con mayor potencial de explicación, contrastándose la información obtenida a partir del análisis documental, que en el camino de la investigación se dispuso a una nueva revisión a partir de la aplicación de las entrevistas no estructuradas a profundidad, de lo cual se obtuvo proposiciones preliminares; y, (b) proporcionar información para estudios futuros con fines administrativos gubernamentales, lo cual resulta de la

comparación entre los casos para entender un fenómeno complejo, dentro de un contexto real (cómo y por qué ocurre), validándose los resultados de la interpretación por medio de la aplicación del panel de expertos, que permitió extraer las proposiciones tentativas (Ponce, 2020) y con ello la generalización analítica. Es así como la aplicación metodológica permitió estudiar más de un caso como unidad de análisis, proveyéndose así las bases para generalizar analíticamente el fenómeno (Rule & Mitchell, 2015).

3.3 Justificación del Diseño

Gadamer (1999) sostiene que la aplicación del método hermenéutico se ha extendido a diversas áreas del conocimiento, particularmente en las ciencias sociales y humanas, donde se busca comprender y desentrañar el sentido profundo de las acciones humanas en relación con la literatura. Como método de investigación, la hermenéutica se sustenta en varias premisas filosóficas y metodológicas que configuran su estructura y aplicación en la investigación cualitativa.

Desde la hermenéutica conforme sostiene Cárcamo (2005) se propuso adoptar una perspectiva distinta hacia la realidad, enfocando la atención en los significados subyacentes y ocultos que no son inmediatamente evidentes. Este método insta a mirar más allá de la superficie y a comprender las capas profundas de significado que pueden estar presentes en los textos y fenómenos estudiados. Por otro lado, la interpretación hermenéutica reconoce la importancia del contexto histórico y cultural tanto del autor como del intérprete. Sobre este punto, Gadamer (1999), enfatizó que la conciencia está mediatizada históricamente y que el sentido de un texto se construye en un diálogo continuo entre el presente y el pasado, para establecer el devenir histórico en relación con el fenómeno en estudio.

La hermenéutica sostiene que todo acto de comprensión está influenciado por las precomprensiones del intérprete, es decir que, se tiene en consideración sus conocimientos previos, experiencias y expectativas. Estas precomprensiones no deben ser eliminadas, sino reconocidas y reflexionadas críticamente durante el proceso interpretativo, dado que la hermenéutica las integra como una parte esencial de la comprensión, permitiéndose una interpretación más rica y contextualizada del fenómeno estudiado. Desde esta perspectiva, se fomenta un enfoque dialógico y reflexivo, en el que el investigador se involucra en un proceso continuo de cuestionamiento y reinterpretación. De esta forma, no solo enriquece la comprensión del objeto de estudio, sino que

también permite una mayor coherencia y consistencia en la interpretación de los datos.

Por otra parte, se tiene la teoría fundamentada de Glaser y Strauss (1978) cuyo objetivo es la construcción de conceptos organizados en esquemas que explican el fenómeno estudiado a partir de tendencias, como la constructivista por la que se evita el empleo de categorías predeterminadas, incorporándose los sentimientos de los individuos a medida que experimentan un fenómeno (Galeano, 2004), y el empleo de los métodos enfatizándose en las diferencias más que en las concordancias, donde los aspectos básicos para generar una teoría consisten en la codificación y la categorización de la información. No obstante, lograda esta confrontación se ha de considerar que la saturación teórica es trascendente para poner punto final a la investigación con la formulación de la teoría sustantiva resultante.

Al respecto, West (2001) destacó otras formas de investigación válidas y útiles más allá de la teoría fundamentada a partir del desarrollo de la hermenéutica metodológica tomándose procesos tácitos e intuitivos del conocimiento. Así, la búsqueda de la verdad como valor de la heurística desarrollada por (Moustakas, 1990) quien le proporcionó un significado adicional desde la intuición, hasta la comprensión particular de la validez en las investigaciones cualitativas; donde a través de la convergencia de las herramientas propias de la tradición cualitativa de la investigación se genera un conocimiento integral hacia la comprensión de los fenómenos sociales. Aquí, ha de considerarse que el investigador es el instrumento de investigación que da sentido a la ocurrencia del fenómeno; ya que los datos no son limitados a la aplicación de los métodos específicos y el aporte de información relevante, debido a que la investigación cualitativa es flexible, inductiva y fundamentada (Maxwell, 2005).

De lo expresado, cada estrategia tiene ventajas y desventajas en el análisis y recolección de la evidencia empírica para el estudio del fenómeno. No cabe dudas que el proceso de mediación y estructura de los métodos válidos para el estudio del fenómeno es esencial para la interpretación, reconociéndose la influencia de los contextos espacio-temporales. Tomándose en consideración lo señalado supra, la presente investigación utilizó como método el estudio de caso múltiple considerado inicialmente apropiado para la fase de exploración y descripción de la investigación. En igual sentido, se ha comprobado su gran aporte en la probanza de las proposiciones obtenidas del desarrollo de las explicaciones causales (Yin, 2003). Así, esta estrategia se utilizó para la exploración, descripción y explicación; por medio de un enfoque estructurado que condujo a la

reducción de los datos, simplificando el trabajo analítico, permitiendo el uso de una prueba confirmatoria de proposiciones basadas en la teoría previamente analizada (Maxwell, 2005, p. 80). Así, de acuerdo con Avolio (2016) la metodología adecuada para dar respuesta a las preguntas de esta tesis doctoral es el estudio de caso.

3.4 Pregunta de Investigación

En Ecuador se reconoce el rol protagónico de los GADs para planificar y ejecutar los procesos de desarrollo territorial, así como las prácticas de fortalecimiento de la democracia participativa (Freire, 2019), a través de las políticas públicas como mecanismos para la planificación, evaluación y toma de decisión; han marcado los resultados de la autonomía política, administrativa y financiera de las entidades seccionales del Estado. Sin embargo, la inadecuada adaptabilidad de las políticas públicas, la incoherencia institucional, la falta de coordinación, transparencia, eficiencia, eficacia, racionalidad y objetividad; en la administración pública; ha generado la falta de interés y participación de los ciudadanos; lo que sumado al clientelismo político ha fracturado las estructuras burocráticas de la carrera administrativa, siendo la entrada se realiza a través de la proximidad y no mediante la competencia.

Las políticas públicas pueden ser consideradas como resultados de procesos sociales y políticos que generalmente se incorporan a los sistemas sociales y al sector público, según la perspectiva. Por lo tanto, especular sobre la relación entre los modelos organizacionales utilizados por los gobiernos locales para sus administraciones públicas es indispensable para la cabal comprensión de las cualidades de las políticas públicas locales (Miño, 2020). Como consecuencia, las competencias asignadas a los gobiernos locales se basarían en evidencia empírica de su realidad administrativa y la relación con la eficiencia y efectividad del cumplimiento de las metas mediante los indicadores registrados. De aquí que, no es suficiente analizar a los gobiernos locales como autoridades gerenciales o bien puede ser entendida como nodos que integran redes de decisiones colectivas o procesos de cogestión público – privado; además esto debe mirarse de modo complementario desde la teoría, para una adecuada comprobación empírica. Siendo que, en general los gobiernos locales no especifican en sus modelos de administración todas las características del modelo burocrático clásico, donde debe primar el buen nombre de los servidores públicos “para aumentar el interés en seguir una carrera en la administración pública, elevando así el nivel de competencia y mejorando el acervo de candidatos” (Prats, 1999, p. 16).

En América Latina, desde la perspectiva óptica, la instalación del modelo burocrático weberiano parece estar incompleto, así lo afirmó Prats (1999) al destacar dentro de la aplicación del clientelismo, como condición política la urgencia de construcción de un modelo que corresponda al mérito en la carrera burocrática. De hecho, el modelo ha funcionado excepcionalmente bien y continúa haciéndolo en muchas naciones desarrolladas; sin embargo, esto fracasó en América Latina porque no existían las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias para que el modelo fuera verdaderamente válido. Es decir que, el sistema que Weber (1964) llamó *Dominación Racional-Legal encarnado en la Burocracia*, se institucionalizó en América Latina de forma esporádica. En consecuencia, a partir de los desfases o yerros suscitados en la aplicación del sistema, se desarrollaron patologías (Prats, 1999), entendidas también como un sistema mixto al que Weber se refería como burocracias patrimoniales (Dionel, 2021), que denotan las desviaciones del sistema en su aplicación práctica.

La presencia de las características mencionadas constituye una invitación a reflexionar sobre las interrogantes: (a) ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?, (b) ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?; y (c) ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas en los GADs municipales?

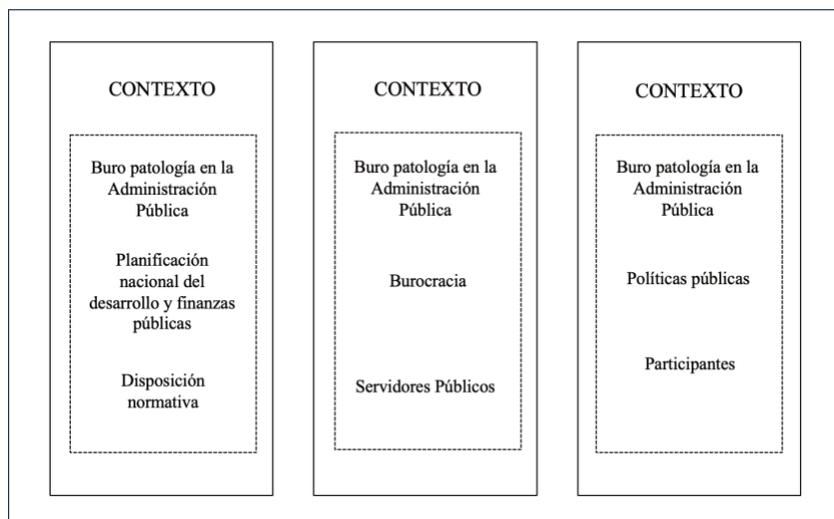


Figura 2. Definición de estudio de caso, ilustrada con dos estudios de caso hipotéticos en investigación de Administración Pública. Modelo de Yin

Adaptado de: “Enhancing the Quality of Case Studies”, por R. Yin, 1999, en *Health Services Research*. *Health Services Research*, p. 1212.

3.5 Validez y Confiabilidad

La generalización es actualmente reconocida como un problema importante de la aplicación metodología de investigación con enfoque cualitativo. Por ello, es trascendental indicar que esta investigación buscó “la posibilidad lógica de transferir las conclusiones relativas a un caso a otros casos no examinados” (Giménez, 2012, p. 47); lo que a decir de Maxwell (2009) se puede lograr por medio de la extrapolación permite conseguir conclusiones en el análisis hacia afuera del caso analizado (Maxwell, 2009). Para este fin, el estudio de caso múltiple es importante porque es la data que resulta de los casos analizados la que permite la verificación de proposiciones y la formulación de conclusiones (Yin, 2003).

Para este fin, cabe destacar que la aplicación un protocolo de investigación cualitativo es correspondiente a: (a) la credibilidad de la descripción del caso analizado (Maxwell, 2009); y, (b) la confiabilidad interna (relaciones causales entre los casos); y, externa (amplitud de la generalización por medio de pruebas literales y teóricas) (Yin, 2003). En complemento, se ha de considerar que para la minimización de errores y sesgos en la obtención de los resultados, se utilizó como estrategia la triangulación entre datos, teorías y metodologías, que de acuerdo con (Kern, 2018) aportan validez a la inferencia, por medio de la combinación entre las perspectivas (p. 167), verificadas en la obtención de proposiciones, a partir de cada una de las herramientas de la investigación (propias del método utilizado) y aplicadas en el protocolo de la investigación. La figura 3, muestra el esquema del diseño de investigación.

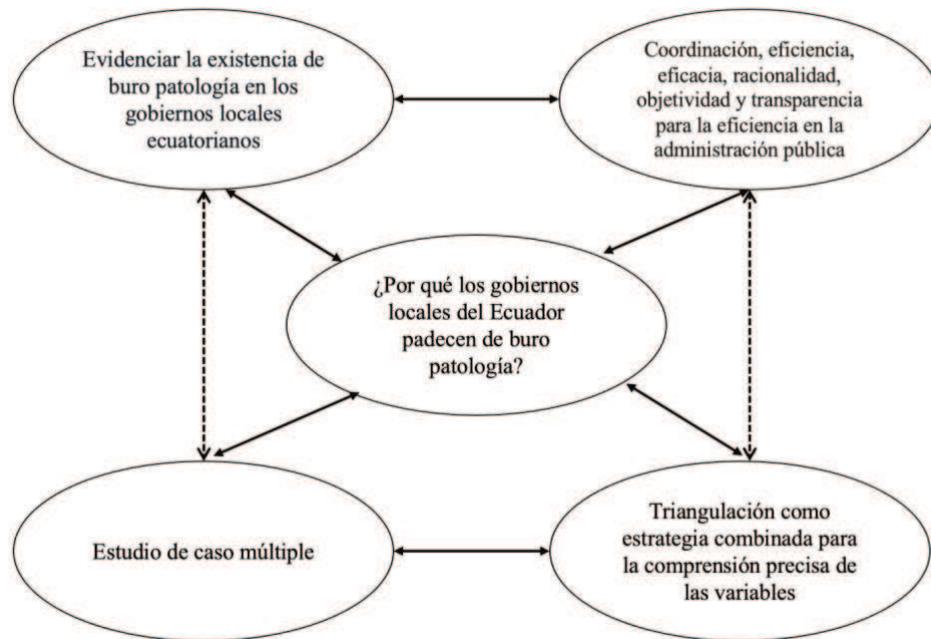


Figura 3. Modelo Interactivo del diseño de investigación de Maxwell

Adaptado de: “Qualitative research desing”, por J. Maxwell, 2013. *Sage*, Los Ángeles, p. 23

3.6 Población y Muestra

Becker (1998) expresó la imposibilidad de estudiar todos y cada uno de los casos, es por esto por lo que esta investigación desde el enfoque cualitativo utilizó un tipo de muestreo de propósito, al que Avolio (2016) indicó que persigue como objetivos: (a) identificación y representatividad por medio de los casos típicos; y, (b) examinación de casos críticos para las teorías consideradas en la investigación. De modo que, de acuerdo con lo indicado por Maxwell (1996) se realizó una selección intencional de casos concretos con el propósito obtener, a partir de éstos, profundidad de la información que no es posible obtener a través de otros medios de selección muestral.

Para la realización de esta investigación, se estudiaron las administraciones de dos municipalidades que conforman el régimen autónomo descentralizado, que al mismo tiempo y de forma única pasaron a formar parte de la provincia de Bolívar, desde el 15 de mayo de 1884 como “[...] entidades máximas y precursoras de la provincia serían los corregimientos de Chimbo y Guaranda. El 23 de abril de 1884, se crea la décima cuarta provincia del país, la Provincia de Bolívar” (Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Bolívar, 2025): (a) Gobierno Autónomo Municipal del cantón Guaranda (Administración 2009-2014); y (b) Gobierno Autónomo Municipal del cantón Chimbo (Administración 2009-2014). Estas unidades de análisis fueron seleccionadas a partir de los criterios que se muestran en la Tabla 7.

Tabla 7

Preguntas Clasificadoras para la obtención de la Muestra

Ítem	Pregunta	Criterio
1	¿El periodo de administración del GAD municipal corresponde al modelo de gestión pública, determinado las disposiciones normativas a la luz de la Constitución de la República del Ecuador?	Existencia del caso
2	¿Las unidades de análisis evocan criterios de autonomía política, administrativa y financiera, frente a promoción de desarrollo sustentable de su circunscripción?	Entidad constituída conforme la disposición normativa
3	¿Los casos muestran la aplicación de la normativa que rige al modelo de administración pública, a partir del mismo tiempo de creación y desarrollo de la organización y circunscripción?	Aplicación del modelo de administración pública

3.7 Ubicación Geográfica

Esta investigación se desarrolló en la provincia de Bolívar, como:

[...] una de las veinticuatro provincias que conforman la República del Ecuador, situada en el centro del país, en la zona geográfica conocida como región interandina o sierra, principalmente sobre la hoya de Chimbo [...]. Su capital administrativa es la ciudad de Guaranda, la cual además es su urbe más grande y poblada [...]. Creada el 23 de abril de 1884. (Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Bolívar, 2025)

Sobre la base del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantón Guaranda. (PDyOT Guaranda 2011-2020) (2013)

El cantón Guaranda se localiza en el centro del Ecuador, dentro de las coordenadas: 1°34'8"S; y 78°58'1"O, a una altura de 2.668 msnm. Su clima tiene una temperatura promedio de 13.5° C. Limita al norte con las provincias de Tungurahua y Cotopaxi; al sur, con los cantones San José de Chimbo y San Miguel de Bolívar; al este con las provincias de Chimborazo y Tungurahua; y al oeste, con los cantones: Las Naves, Echeandía y Caluma; su superficie es de 189.2 Km².

El sistema económico se basa principalmente en actividades agro-productivas (48,08% del total de la provincia de Bolívar), forestales, extractivas, industriales, manufactureras y servicios turísticos; siendo una prioridad para el Cantón, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias territoriales; ya que el comercio cantonal abastecido mayoritariamente por

distribuidores de otras provincias vecinas. El sistema sociocultural, se basa en la dinámica poblacional organizacional para el trabajo en redes, con posibilidades de incorporarse en los procesos de cogestión del territorio. Finalmente, el sistema político institucional se rige por su capacidad para la gestión del territorio a través del modelo de gestión municipal, focalizándose la planificación y gestión territorial sobre la base de las competencias determinadas en la Constitución y las leyes.

Por su parte, el cantón Chimbo, se localiza en el centro de la sierra ecuatoriana, dentro de las coordenadas 1°12'00"S 79°01'00"O, la cabecera cantonal es el cantón San José de Chimbo, su clima tiene una temperatura promedio de 24 a 26°C; limita al Norte con el cantón Caluma, al Sur con el cantón san Miguel, al este con los cantones Guaranda y Montalvo y al Oeste con los Cantones Guaranda y Montalvo; su superficie es de 262 Km² ; cuenta con 17,406 habitantes y el sistema económico se basa principalmente en actividades ganaderas y la venta y reproducción de especies frutales (Chimbo Alcaldía, 2023).

En igual sentido, este territorio se rige a través del modelo de gestión municipal, focalizando su gestión sobre la base de las competencias determinadas en la Constitución las leyes.

Contextualizado el ámbito de análisis por medio de las unidades especificadas se garantiza la amplitud del marco comparativo para validar el protocolo de la investigación por medio de los resultados obtenidos del estudio de los casos concretos, para extrapolar las proposiciones logradas al contexto general.

3.8 Recolección y Análisis de Datos

Toda vez que se ha definido el diseño de investigación a través del método de estudio de caso múltiple, donde el manejo de los datos influye en el proceso de análisis, almacenamiento y recuperación de la información (Huberman & Miles, 2000). Por tanto, la recolección y análisis de datos se realizó tomándose lo expresado por Rule y Mitchell (2015) quienes postularon que todos los estudios de caso se basan, implícita o explícitamente, en una teoría del caso, a través de dos enfoques existentes para vincular el estudio de casos y la teoría, dado que se trata un enfoque inductivo de construcción de teoría (teoría para el caso) y un enfoque deductivo de prueba de teoría (teoría a partir del caso), proponiendo un enfoque dialógico bidireccional (entre la teoría y el caso) (p. 1)

3.8.1 Teoría para el caso

En esta fase, sobre lo dicho por Rule y Mitchell (2015) se buscó que la estructura conceptual, se dirija hacia la reconstrucción de los casos seleccionados como unidades particulares de análisis, esto con el propósito de descubrir la teoría existente del caso entre participantes y partes interesadas del contexto a través del análisis documental como herramienta de investigación.

Para extrapolar la data que incluye o excluye cada reconstrucción de los siguientes casos, cuya periodicidad obedece a la creación del respectivo PDyOT, expedido en la administración supra, que conforme lo determinado en la norma que regula las competencias seccionales se establece un plazo de 15 años, sin embargo cada periodo administrativo corresponde a cuatro años.

Caso uno: Gobierno Autónomo Municipal del cantón Guaranda (Administración 2009-2014). Las técnicas esgrimidas fueron: (a) Análisis documental de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD municipal, ejecución presupuestaria e indicadores de seguimiento (b) Entrevista a dos actores clave (directores de Planificación y Finanzas de GAD municipal); relacionados con el caso.

Caso dos: Gobierno Autónomo Municipal del cantón Chimbo (Administración 2009-2014). Las técnicas esgrimidas fueron: (a) Análisis documental de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD municipal, ejecución presupuestaria e indicadores de seguimiento (b) Entrevista a dos actores clave (directores de Planificación y Finanzas de GAD municipal); relacionados con el caso.

3.8.2 Teoría a partir del caso

En esta fase, aplicándose lo expresado por Rule y Mitchell (2015) se enfocó en las unidades particulares de análisis desde una nueva teorización del contexto, donde a partir de las consecuencias del presente y de los hechos históricos, se incluyó un análisis deductivo del contexto en un intento para capturar el cumplimiento de los aspectos teleológicos de la normativa que rige la *Planificación Nacional de desarrollo* en armonía con las *Finanzas Públicas* en el Ecuador.

Este enfoque permitió matizar el contexto proporcionando perspectivas de encuadre relacionadas con la aplicación de las políticas públicas del contexto, lo que generó proposiciones preliminares que luego requirieron de la aplicación de otro instrumento de investigación para su confirmación o refutación.

3.8.3 Entre la teoría y el caso

En esta última fase, aplicándose lo manifestado por Rule y Mitchell (2015) se buscó por medio de la inducción y la deducción como un modelo dialógico la verificación de teorías, a lo que se sumó lo expresado por Yin (1999) quien señaló que la característica general del estudio de caso es su énfasis en el análisis de un único fenómeno dentro de su contexto real. Por ello, el método no se ve afectado por el hecho de que el contexto contenga innumerables variables (p. 1211).

Así, la interacción entre los participantes del panel de expertos, utilizada en esta fase como herramienta de investigación permitió la comprensión del fenómeno a través del análisis de las relaciones entre los procesos de implementación de las políticas públicas encaminadas a la construcción del estado de bienestar. En consecuencia, el diálogo permitió generar proposiciones verificadas que, a decir de Rule y Mitchell (2015), permitió que la teoría arroje luz sobre la práctica de la investigación y viceversa (p. 9), lo que permitió la validación de la teoría existente por medio del método de estudio de caso múltiple.

En esta fase el panel de expertos, como herramienta de investigación, fue aplicada para aceptar la generación de resultados producto de la interpretación de quien desarrolló la investigación; lo que a decir de Yin (2003) aporta validez y confiabilidad a la investigación. De ahí que, en consonancia con Ponce (2020) “[...] la selección de los miembros del panel aseguró factores como: (a) independencia, (b) heterogeneidad, (c) excelencia; y, (d) conocimiento específico sobre el tema de discusión” (p. 104).

De lo dicho, este proceso descrito supra fue aplicado a las raíces de discusión: (a) estructura del modelo de gestión para el ejercicio de funciones y competencias?, (b) autonomía política, administrativa y financiera organizacional; y, ¿(c) aplicación integrada de los principios que rigen a la administración pública. Es decir que, a partir de la triangulación entre teoría, investigación y práctica, conforme lo indicado por Rule y John (2015) esto permitió el análisis y la comprensión del fenómeno en su totalidad.

Para finalizar, el procesamiento de la información se aplicó el software para análisis de datos cualitativos, ATLAS.ti versión nueve, tomando en consideración la capacidad de procesamiento y segmentación de la información, para que el investigador posibilite la validación de la teoría.

3.9 Validez y Confiabilidad

Al realizarse el muestreo para la investigación cualitativa se buscó representar el objeto, contando con la posibilidad de dos tipos principales de muestreo: (a) probabilístico (aleatorio, generalización estadística); y, (b) conveniencia; usados tradicionalmente de modo complementario en el enfoque cuantitativo en que también se aconseja un tercer tipo de muestreo que es la sección intencional (basada en criterios) de entornos, personas y actividades particulares que proporcionan información (Maxwell J. , 2005).

La recopilación de datos basada en (a) preguntas, abiertas para de la entrevista junto con las estrategias de la indagación; (b) métodos específicos, relación deductiva con las preguntas y, (c) triangulación que reduce el riesgo de sesgo sistemático y permite el despliegue de una visión más amplia; lo que proporciona una simetría colaborativa y con ello la relación lógica entre las preguntas de la investigación y las preguntas de la entrevista sin permitir la acumulación de las notas de campo. De lo dicho, estas estrategias como: (a) notas, (b) categorización; y, (c) conexión; permitieron la lectura de las transcripciones de las entrevistas, eliminándose así posibles amenazas de validez, dada por la compatibilidad entre los métodos y su integración con los componentes de la investigación a través de la conexión empírica y no lógica, principalmente con las preguntas de la investigación (Maxwell, 2005).

CAPÍTULO CUATRO: RESULTADOS

4.1 Resumen

En este capítulo, se detalló el análisis de los resultados que fueron objeto de estudio, partiendo del objetivo general para garantizar el cumplimiento en la demostración de la relación entre calidad de política pública y el modelo de administración pública en los GADs municipales que fueron objeto de investigación. En tal sentido, se analizó la información recolectada por medio de las herramientas propias del método de investigación seleccionado, que permitió la generalización analítica.

4.2 Recolección y Análisis de los Datos

La recolección de los datos se enfocó en la aplicación de las herramientas vinculadas al método de investigación, así: (a) Análisis documental del caso concreto, por medio de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus indicadores de cumplimiento, presentados por: Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda; y Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chimbo; (b) Análisis de entrevistas a Directores de Planificación y Directores Financieros de GADs; y, (c) Panel de expertos en el tema. A partir de la pregunta general de investigación (PGi) y preguntas específicas de investigación (PEi); por medio de las cuales se cumplió el protocolo de la investigación teniendo como base las teorías analizadas en el marco teórico, para los casos de propósito caracterizados.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) dispone al acceso a la información pública como garantía constitucional y jurisdiccional (Art. 91). En tanto que, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2023) garantiza y regula el acceso a la información pública como derecho (Art. 1). En este sentido, todas las entidades del Estado tienen la obligación de publicar en el portal web la información que respalde el cumplimiento de objetivos con información relevante que respalde la gestión de cada una de las instituciones (Arts. 8, 9,10 y 11). Al respecto, Villagómez, Ponce y Santos (2023) indicaron que: “La oscilación normativa sobre la Información Pública en el tiempo ha provocado en el plano óptico una serie de dificultades de interpretación y realización material insospechados en el plano

teleológico entre la CRE y el ordenamiento jurídico [...]” (p. 138).

Bajo esta percepción, se realizó la búsqueda documental de archivos públicos disponibles en páginas web institucionales sobre la base de las temáticas relacionadas a esta investigación. Así, documentos públicos de: Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Ministerio de inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de trabajo (MT), Ministerio del Ambiente (MA), Ministerio de Desarrollo y Vivienda (MIDUVI); y, los GADs municipales de los cantones Guaranda y Chimbo.

Bajo este esquema, la difusión de la información pública facilita la transparencia del control ciudadano; por tanto, la información correspondiente a la gestión de las entidades del Estado, que deben cumplir con esta exigencia. No obstante, al realizarse una averiguación de información pública inherente al modelo de gestión en la administración pública se evidenciaron varios problemas. Una vez examinados los documentos que forman parte de las instituciones públicas que en la plataforma poseen, la rendición de cuentas, la planificación estratégica, organigrama y finalmente un directorio deben ser actualizadas de forma periódica, por lo que se procedió a verificar si se efectúan y difunden contenidos relacionados con la evaluación de presentaciones y planes en cada entidad. La Figura 4, muestra que el 42% de las instituciones de Estado cuentan con información actualizada en las páginas web, mientras que el 58% no actualiza la información convirtiéndose ya sea en obsoleta y/o incompleta. Esto insinúa que, en términos generales, las instituciones públicas no toman en cuenta las diligencias de evaluación como experiencias institucionalizadas, así como lo exige la ley para fines de control ciudadano.

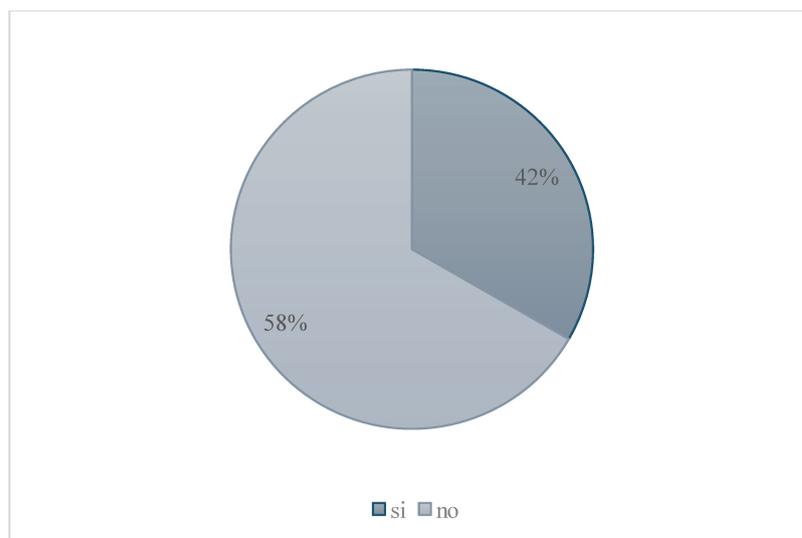


Figura 4. Entidades del Estado que incluyen información conforme a la exigencia normativa.

Sobre la base de la disponibilidad de investigaciones verificadas en los sitios *web* de las instituciones públicas en cuanto a los términos investigación se establece que las instituciones incumplen la exigencia de publicación de información fiable sobre la gestión y administración, lo que se refleja por una parte la inoperancia por parte del área de comunicación de las instituciones y la poca o ninguna importancia asignada a la publicación de la información público como insumo necesario para el control ciudadano y la participación. La Figura 5, indica la disponibilidad de información suficiente y pertinente que fue de utilidad para la investigación.

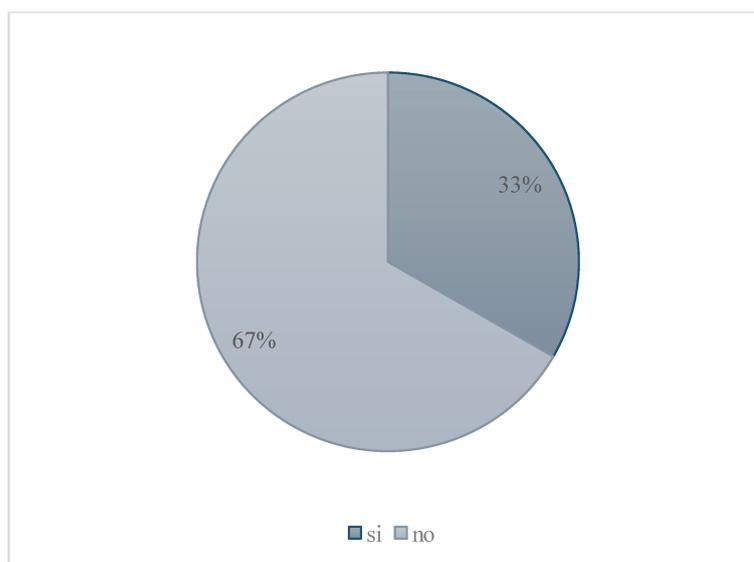


Figura 5. Disponibilidad de la información para la investigación

Conforme lo expuesto en la figura, tan solo el 33% de las instituciones poseen instrumentos en referencia a reglamentos o resoluciones por lo que pueden ser descargados de forma eficiente mientras que el 67% posee información sin firmas de responsabilidad que permita orientar una información clara y oportuna para fines de participación y control ciudadano.

En cuanto a los objetivos y metas que toda institución pública en una planificación operativa anual debe cumplir, después de verificar la información pública se verificó que los instrumentos sobre fines y objetivos institucionales componen un origen de información. La Figura 6, muestra los resultados de la exploración de estos documentos, para verificar si existen jurisdicciones, áreas, secciones o unidades comisionadas para brindar seguimiento, monitoreo y evaluación a los programas y proyectos establecidos por las instituciones. Los resultados sugieren que el 67% de las instituciones públicas de la muestra reúne en sus organigramas áreas enfocadas al rastreo, monitoreo y estimación.

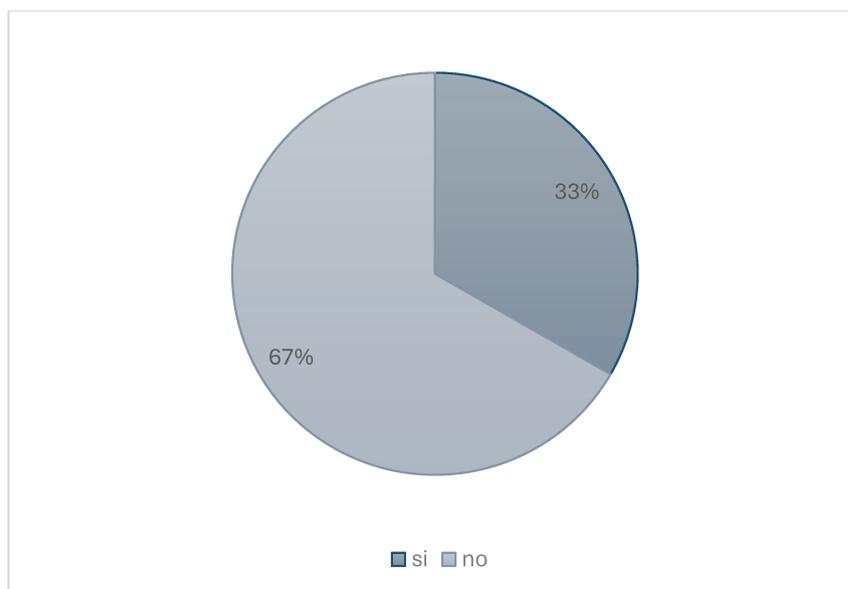


Figura 6. Exposición de cumplimiento de metas

Los hallazgos en cuanto la información que presentan las instituciones públicas en las páginas webs permitieron realizar una primera evaluación documental que se basó no solo en el desempeño de los servicios públicos sino en los procesos y resultados administrativos. Esto, porque la información que se presenta a nivel digital cumple de modo formal la exigencia prevista legalmente; sin embargo, la calidad de la información impide un análisis a profundidad respecto del objeto de estudio, siendo por tanto un indicador de la existencia de buro patología.

Con el propósito de poder triangular la información y obtener resultados óptimos con respecto a la información que sostienen las instituciones del Estado, adicionalmente se tomó como referencia los informes de rendición de cuentas encontrados a nivel público ya sea mediante PDF, diapositivas, videos; por ello, se realizó un cruce de información sobre la base de la normativa institucional, y sus políticas sectoriales vinculadas a la gestión pública.

4.3 Caracterización de los Casos

La organización político-administrativa de los municipios, ha evolucionado a lo largo de la historia del Ecuador, denotándose grandes cambios que consolidaron su autonomía política, administrativa y financiera. Así, en América la institucionalidad de los gobiernos

municipales fue introducida en con la conquista española, tomando como organización a los nombrados *cabildos y ayuntamientos*; que se arraigaron, luego de las gestas libertarias y la independencia de los Estados. En la Asamblea Constituyente de 1830, se creó el Ecuador como Estado, adoptándose la división territorial que devino de la Gran Colombia de 1824 con un esquema jerarquizado de departamentos, provincias, cantones y parroquias, que posteriormente fue modificado mediante la Constitución de 1835 que eliminó los departamentos y luego promulgó la Ley de División Territorial que en la actualidad se mantiene con algunos cambios, donde se mantiene la existencia del cantón.

Así, los municipios se consolidaron como organizaciones autónomas de las Constituciones de 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 (presididas por el jefe político), 1878 (existencia en todos los cantones), 1884 y 1897 (independientes), 1906 (privativas), 1929 (autónomas), 1938, 1945, 1946 (existencia de Consejo Municipal elegidos por votación popular, en las capitales un Alcalde con voto dirimente), 1967 (régimen seccional donde cada cantón constituye un municipio), 1979 (ratificación y retorno a la democracia), 1998 (gobiernos seccionales autónomos, ejercidos por concejos municipales, con autonomía y facultad legislativa para crear modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras) (Suing, 2019). A la luz de la Constitución de la República (2008), se estableció la organización del territorio: “[...] en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales [...]” (Art. 242); en consecuencia, se derogó la Ley de Régimen Municipal de 1966, poniéndose en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) que establece:

[...] la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera [...] (Art. 1). La autonomía política, administrativa y financiera de los

gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes [...] La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial [...] La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones [...] La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos [...] (Art 5)

Sobre la base de este nuevo modelo de gestión pública del Estado, se conformaron “[...] 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos administrativos de planificación para la organización del Ejecutivo en el territorio” (SENPLADES, 2014, p. 41). Para ello existen niveles de descentralización del ejecutivo, que para el estudio de los casos concretos se precisan los niveles de desconcentración: (a) Primer nivel (nacional), donde las organizaciones ministeriales y la agencias de regulación y control; dadas las competencias, deben articular sus roles con los GADs a quienes les corresponde el ordenamiento territorial, pudiendo generar política pública, crear empresas públicas e instancias de regulación y control, en los ámbitos determinados por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (2010); (b) Segundo nivel (planificación intermedia zonal y provincial), donde el GAD provincial como elemento aglutinador del territorio, orienta y articula los planes

cantonales con los parroquiales.

Aquí, la provincia de Bolívar, que es objeto de análisis, pertenece a la zona cinco, con un rol preponderante en el sistema ambiental; (c) Tercer nivel (cantonal y parroquial), considerándose que sobre la base del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), los territorios como instancias administrativas tienen funciones y políticas específicas que proporcionan el acceso a los servicios básicos, es aquí donde por medio de las agendas zonales sectoriales se asignan proyectos prioritarios para las provincias.

En consecuencia, la Dirección Zonal de Planificación ocho, tiene una extensión de territorio de 33,916.7 km², con 2,633,715 habitantes y está integrada por las provincias: Guayas, Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2025), donde la mayor población y extensión se concentra en las provincias de Guayas y Los Ríos; las de menor extensión como Santa Elena y Bolívar, se conocen por ser centros de actividades turísticas, pesqueras y fuente de seguridad alimentaria, por la variedad de ecosistemas que poseen debido a que su territorio alberga dos regiones naturales (Costa y Sierra). La Tabla 5 indica el rol de los GADs a partir de los niveles de planificación.

Tabla 5

Roles de los GADs en aplicación de los niveles de planificación

Primer nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
Nacional	Zonal y Provincial	Cantonal y Parroquial
<p>Prestar servicios en los territorios, siempre cumpliendo las políticas públicas emanadas por los ministerios y controladas por las agencias de regulación y control</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos 2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria 3. Jerarquizar y volver eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía 4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural, mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables 5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural 6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana 7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio 	<p>Proceso de gestión de desarrollo local, basado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación: Proyectos y presupuesto • Gestión y liderazgo • Capacidad institucional • Transversalidad (género, ambiente e interculturalidad) • Articulación a los sistemas nacionales • Participación y construcción de tejido social

Nota. Adaptado de: “Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización”, 2010, Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.

La Tabla 6, muestra las preguntas aplicadas sobre la base de la revisión de la literatura para la recolección, procesamiento de la información y análisis de la data.

Tabla 6

Preguntas para la Recolección, Procesamiento de la Información y Análisis de la Data

No.	Preguntas y sub-preguntas que guiaron el análisis de los datos, sobre la base de las teorías antes expuestas
PG	¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?
SpG ₁	¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública de los GADs municipales?
SpG ₂	¿En qué consiste el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?
PE ₁	¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?
SpE _{1.1}	¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal, para el ejercicio de sus funciones y competencias?
SpE _{1.2}	¿Cómo la gestión organizacional de los GADs municipales influye en cumplimiento de sus fines?
PE ₂	¿Cómo la participación ciudadana posibilita la emisión de políticas públicas territoriales en los GADs municipales?
SpE _{2.1}	¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal permite la emisión de políticas públicas territoriales?
SpE _{2.2}	¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales?

4.3.1 Caso Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Guaranda

Información descriptiva. El 23 de abril de 1884 fue creada la Provincia de Bolívar, así el 15 de mayo de mismo año, Guaranda se convirtió en su capital (Alcaldía Guaranda, 2025). Con este antecedente fundacional y considerándose el periodo analizado y sobre la base de la base del PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013), donde se muestra la planificación territorial del cantón, con el objetivo de ordenar su gestión con una visión de desarrollo, en búsqueda de los programas, proyectos y actividades que permitan alcanzar el plan de trabajo de los dignatarios, por sistemas. Proyectándose como visión cantonal para el año 2025, ser:

Un destino turístico preferido en los andes ecuatorianos, con centros poblados seguros, en un entorno saludable mediante el manejo sostenible de sus recursos naturales. Sus habitantes contarán con servicios básicos de calidad, se habrá promovido la participación y el desarrollo de sus potencialidades y capacidades humanas en un marco

de interculturalidad y respeto a la diversidad, con el fin de integrarse a una región competitiva. Tendrá una red vial de primer orden que facilitará la movilidad humana y la comercialización e industrialización de sus productos. (Plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantón Guaranda 2011-2020, 2013)

En atención a lo expuesto y considerándose las teorías expuestas en la revisión de literatura, se exponen las sub-preguntas obtenidas y soportadas en el estudio del caso uno.

SpG1. ¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública de los GADs municipales? La gestión desarrollada por la administración del GAD municipal se visualizó a partir del análisis del PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013), donde en cumplimiento de la normativa de modo jerárquico. Primero, la Constitución de la República del Ecuador (2008), dispone como instrumentos necesarios para la planificación de la inversión pública la definición de los planes plurianuales y planes operativos anuales, que este GAD municipal cumple parcialmente los estándares mínimos exigidos para la planificación, esto la presentación de indicadores territorializados y la respectiva pertinencia. Segundo, los Códigos Orgánicos: (a) Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010), (b) Planificación y Finanzas Públicas (2010); y, (c) Participación Ciudadana (2010), determinan como parte del proceso de modelo de desarrollo, la obligatoriedad de la elaboración del PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013), en el caso de este GAD se evidencia el cumplimiento de este requisito formal. Sin embargo, del análisis documental a profundidad se desprende que la calidad de la información presentada en el PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013), se enmarca en los lineamientos la SENPLADES que habría capacitado al personal técnico del GAD con el objetivo de levantar los respectivos diagnósticos, enmarcados en los sistemas: ambiental, económico, socio cultural, político institucional, ordenamiento territorial y movilidad energía y conectividad.

Para el cumplimiento de este cometido se tomó en consideración lo dispuesto por el

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) que dice que:

[...] se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias. (Art. 10)

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Art. 12)

Para entender el contenido y alcance de esta norma legal se ha de partir desde una perspectiva semántica precisándose el significado de cada uno de los verbos que describen los niveles de planificación nacional y provincial para contrastarlos con los del GAD municipal, de donde se tiene la afectación del modelo de administración pública, considerándose que es en este nivel de organización territorial donde deben diagnosticarse fielmente los problemas y diseñar programas, proyectos y actividades que brinden garantía de solución.

A partir del caso analizado, se evidenció la desconexión existente entre los niveles de planificación (nacional, provincial y cantonal), donde no existe sintonía entre los actores involucrados y las competencias propias del territorio, puesto que no se refleja una visión de desarrollo orientada a la sustentabilidad por medio de las estrategias, programas y proyectos que permitan alcanzar los objetivos del plan de trabajo de la autoridad electa para el periodo de gestión. Esto porque, la planificación del cantón debió articularse a los niveles de planificación de los sistemas nacional y provincial; teniendo como base la capacidad institucional, la gestión y el liderazgo, esto en búsqueda de la transversalidad y la participación

de tejido social; esto pese a que los programas planificados en el GAD Guaranda 2011-2020 (2013), evocan: la preservación ambiental, el fortalecimiento socio cultural, la articulación de los espacios político institucionales, la promoción y desarrollo del ordenamiento territorial; y, el incremento de los niveles de movilidad energía y conectividad; sus proyectos no están articulados con énfasis en el verbo garantizar que según la RAE significa: “Dar garantía”. Es decir:

[...] Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humano, Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria, Jerarquizar y volver eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía, Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural, mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables, Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural, Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana, Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio. (SENPLADES, 2014)

En tanto que, a nivel cantonal, el verbo que describe la finalidad de los proyectos institucionales está dada por los infinitivos: apoyar, fortalecer y manejar. Del contenido intrínseco de estos verbos, éstos no guardan coherencia con el verbo garantizar que es propio del nivel provincial, mientras que del nivel nacional se exige el cumplimiento de las políticas públicas. De lo expuesto entonces se evidencia una desconexión entre los lineamientos de la planificación entre los niveles: nacional, provincial y cantonal.

SpG2. ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias? Al diseñarse el PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013), los funcionarios del GAD del cantón Guaranda, por falta de una efectiva capacitación, no advirtieron las discordancias existentes entre niveles de planificación (nacional, provincial y

cantonal), y la necesidad de una interpretación jerárquica y holística del ordenamiento normativo para el cumplimiento de los fines internos, presentándose buro patologías donde el desvío de objetivos se suscitó debido a las contradicciones existentes entre los niveles de planificación y las discordancias de planificación al momento del diseño; así como el Burocratismo existente en la institución, donde la irracionalidad dada por la creación de objetivos falsos, inclinó la utilización de la cosa pública en beneficio de intereses externos al GAD municipal, por encima del interés general, sin que exista un óptimo control y seguimiento de los indicadores de la planificación y un eficiente sistema de control del riesgo. La Tabla 8 resume el diagnóstico por sistemas tomado del PDyOT 2011-2020 Guaranda (2013), por sistemas.

Tabla 8

Diagnóstico por Sistemas del GAD Municipal del Cantón Guaranda

Sistema	Visión	Objetivo Sectorial	Políticas Públicas	Líneas Estratégicas	Programas	Proyectos
Ambiental	Ciudad y centros poblados seguros, con un ambiente saludable mediante un uso y manejo sostenible de sus recursos naturales con una cultura de prevención de riesgos y un equilibrio entre los asentamientos humanos.	Contribuir a la conservación y manejo sustentable de recursos naturales	Preservar y recuperar las fuentes hídricas, los recursos naturales, la flora de la fauna nativa. Conservar y manejar de manera adecuada las áreas naturales protegida incorporar la dimensión ambiental dentro de la gestión ambiental Articular las políticas ambientales cantonales a las políticas ambientales nacionales establecer un sistema integral de seguridad ciudadana	Desarrollo de sistema más de coordinación de la gestión de las áreas naturales protegidas y las áreas de conservación provincial y municipal Fomento de los bio negocios y turismo sostenible. Generación de servicios ambientales. Promover y fortalecer el interés de las iniciativas de la población sociedad entidades públicas y privadas para intervenir activamente en temas ambientales e incentivando los cultivos alternativos con buenas prácticas ambientales proponiendo estrategias de protección. Impulsar las actividades de prevención y reducción de riesgos. Fomentar la participación comunitaria en la prevención de riesgos de desastres naturales.	Recuperación y conservación de suelos. Manejo de recursos hídricos manejo de ecosistemas frágiles Mitigación de riesgos ambientales. Educación ambiental. Conservación del ambiente. Conservación de áreas protegidas.	Forestación y reforestación de áreas susceptibles de erosión. Inventario regulación y control de minas y canteras. Manejo recuperación y conservación de suelos. Apoyo a la implementación de fincas granjas y parcelas agro ecológica demostrativas y agropecuaria en tierras de uso limitado. Inventario regulación y control de fuentes hídricas tomas de agua. Gestión integral de microcuencas. Apoyo al plan de manejo y conservación del ecosistema páramo y vinculación al plan de manejo de la reserva de producción faunística chimborazo. Reducción de riesgos geológicos geotécnicos y ambientales. Reducción de incendios forestales y estructurales. Elaboración e implementación del plan de gestión ambiental. Creación de parques ecológicos. Plan de manejo y ejecución de áreas protegidas y bosques.
Económico	Cantón organizado, competitivo, productivo, con desarrollo turístico, con capacidad generadora de oportunidades de empleo	Proveer infraestructura para el desarrollo de capacidades productivas que faciliten la competitividad territorial	Ejecutar acciones orientadas al mejoramiento de la infraestructura productiva y comercial. Potenciar la competitividad del cantón guaranda como eje provincial y regional de bienes con valor agregado. Promover y apoyar emprendimientos y articulación asociativa de pequeños y medianos productores, con la finalidad de consolidar un tejido productivo diversificado.	Desarrollar las cadenas de valor de los productos de estrella Implementación de grupos de trabajo territorial y grupos de trabajo locales Anclar el recurso económico al territorio a través del desarrollo de la agroindustria, servicios y turismo. Promover la información oportuna y eficaz sobre las alternativas de inversión de Junín a inversionistas nacionales e internacionales	Encadenamientos productivos. Mejoramiento de infraestructura para comercialización. Apoyo empresarial. Desarrollo del turismo. Zonas económicas. Mejoramiento de infraestructura para producción y comercialización. Seguridad alimentaria.	Apoyo al fomento de cadenas de valor. Infraestructuras para comercialización. Dotación de servicios para comercialización. Promoción y asociatividad de pequeños y medianos productores agrícolas y pecuarios y MIPYMES. Fomento de actividades de turismo y artesanales distribución de zona económica especial. Centros de faenamamiento cantonal. Parque industrial. Apoyo a la implementación de huertos familiares. Apoyo a la diversificación de la producción agropecuaria. Apoyo al sistema de protección integral de niños niñas y adolescentes. Fortalecimiento de servicios especializados de protección especial para niños niñas y adolescentes a través de centros de protección de derechos y acogimiento. Rescate de valores e identidad cultural. Fortalecimiento organizativo con equidad de género y generacional. Apoyo a programas de educación. Apoyo a la implementación de tecnologías en áreas educativas. Creación del consejo cantonal de educación. Apoyo a servicios de salud. Sistema de participación ciudadana para planificación, gestión y control. Fortalecimiento y construcción de capacidades de organizaciones y líderes de comunidades.
Sociocultural	Con óptima cobertura en educación integral e intercultural, incluyente con servicios de salud preventiva y curativa, con identidad cultura alto desarrollo humano	Mejorar las condiciones del tejido social en un ámbito intercultural y de respeto a la diversidad garantizando derechos intergeneracionales	Promover la participación activa de grupos sociales, con énfasis en grupos de atención prioritaria, en un marco de interculturalidad y con aplicación de derechos. Fortalecer espacios de articulación entre los los diferentes niveles de gobierno con la finalidad de alcanzar complementariedad en la aplicación de las políticas sociales en el marco del plan nacional del buen vivir. Reconocer las heterogeneidades territoriales, étnicas, culturales, etarias y de género, para consolidar la inclusión social con diversidad. Erradicar todo tipo de violencia y maltrato a niñas como a niños y adolescentes en el ámbito educativo familiar y en sus espacios de convivencia. Propender la consolidación de liderazgos colectivos en el desarrollo de una agenda común y en la ejecución de proyectos estratégicos definidos en los planes de ordenamiento territorial. Fortalecer la institucionalidad y la gestión del GAD Guaranda y sus mecanismos de articulación con otros niveles de gobierno. Implementar mecanismos de transparencia en la gestión institucional que faciliten el acceso universal a la información coma a la prevención y al control de la corrupción. Vigorizar la democracia participativa y deliberativa, con la inclusión de las organizaciones sociales y de la comunidad en planificación, toma de decisiones.	Articular las iniciativas de proyectos de la sociedad civil para formular acciones concordantes con las políticas nacionales públicas en desarrollo social. Ampliar la cobertura de proyectos y programas de desarrollo social con énfasis en el rescate de valores culturales. Educación integral continua sustentada en estándares de calidad. Educación superior sustentada en una cultura investigadora y productiva orientada a la auto generación del empleo para una inserción laboral oportuna. Fortalecimiento de la promoción y de la cultura de salud. Vigilar y potenciar la implementación de los planes nacionales PRONESA en los centros educativos del cantón.	Programa integral de participación y atención con niños y niñas adolescentes jóvenes adultos mujeres mayores. Fortalecimiento intercultural. fortalecimiento organizativo. Educación apoyo a servicios de salud y educación. Participación ciudadana.	Fortalecimiento de gobiernos locales. Aplicación del organigrama estructural y funcional del GAD. Gobierno electrónico. Fortalecimiento y acreditación de organizaciones. Aplicación de las tecnologías de información y comunicación. Fortalecimiento de organizaciones y comités de participación y planificación.
Político institucional	Cantón consolidado como centro administrativo, con sus mujeres y hombres comprometidos, lo que se refleja en una proactiva participación ciudadana permanente, generando la gobernabilidad)	Propiciar y fortalecer los espacios de participación mejorando los niveles de articulación y coordinación entre actores locales	Promover y desarrollar un sistema urbano rural articulado que asegure equidad territorial. Asegurar accesibilidad y distribución equitativa en el territorio urbano y rural mediante equipamientos y servicios básicos. Atender las necesidades de agua potable y alcantarillado del cantón con base en el plan maestro de agua potable y alcantarillado.	Cantón organizado en gabinetes parroquiales y cantonal, generando espacios de participación ciudadana. Funcionarios y funcionarias comprometidos. Fomento de desarrollo local con equidad.	Gestión pública de calidad. Participación ciudadana. Comunicación institucional e interinstitucional. Integración regional. Veeduría ciudadana. Descoordinación y desconcentración de servicios. Nombre programa 3.	Implementación plan de regulación urbana. Modernización y mejoramiento del sistema de gestión y control territorial. Revitalización de centros poblados urbanos. Dotación de red de servicios básicos. Dotación de red de servicios públicos en parroquias. Manejo de desechos sólidos. Tratamiento de aguas residuales. Apoyo a la infraestructura para servicios sociales salud y educación. Seguridad ciudadana. Equipamiento de espacios públicos. Apoyo a programas de vivienda. Estudios para la construcción de terminal terrestre. Infraestructura vial para accesibilidad y circulación peatonal Estudios y construcción de terminal terrestre. Anillos viales primario y secundario. Plan de movilidad. Elaboración y aplicación de plan de movilidad sustentable para el cantón. Red de ciclovías urbanas y rurales. Nomenclatura urbana. Iluminación de áreas públicas.
Ordenamiento Territorial	El cantón con una vialidad que le permita el desarrollo [...]	Racionalizar, regular y racionalizar el crecimiento urbano del cantón y las cabeceras parroquiales rurales para asegurar un desarrollo [...]	Promover y desarrollar un sistema urbano rural articulado que asegure equidad territorial. Asegurar accesibilidad y distribución equitativa en el territorio urbano y rural mediante equipamientos y servicios básicos. Atender las necesidades de agua potable y alcantarillado del cantón con base en el plan maestro de agua potable y alcantarillado.	Promover la participación del sector privado en los servicios básicos buscando la eficiencia y la introducción de tecnologías eficaces e independizar de forma estable la gestión. Fortalecer las capacidades del GAD para de control, supervisión y fiscalización de los servicios. Establecer alianzas estratégicas con las empresas operadoras para la ampliación y dotación de servicios. Mejorar e implementar Marcos normativos.	Ordenamiento territorial. Revitalización y regeneración urbana. Acceso a servicios básicos. Saneamiento ambiental. Acceso a servicios sociales. Seguridad ciudadana. Espacios públicos. Vivienda.	Implementación plan de regulación urbana. Modernización y mejoramiento del sistema de gestión y control territorial. Revitalización de centros poblados urbanos. Dotación de red de servicios básicos. Dotación de red de servicios públicos en parroquias. Manejo de desechos sólidos. Tratamiento de aguas residuales. Apoyo a la infraestructura para servicios sociales salud y educación. Seguridad ciudadana. Equipamiento de espacios públicos. Apoyo a programas de vivienda. Estudios para la construcción de terminal terrestre. Infraestructura vial para accesibilidad y circulación peatonal Estudios y construcción de terminal terrestre. Anillos viales primario y secundario. Plan de movilidad. Elaboración y aplicación de plan de movilidad sustentable para el cantón. Red de ciclovías urbanas y rurales. Nomenclatura urbana. Iluminación de áreas públicas.
Movilidad, energía y conectividad	Cantón con articulación vial integrada entre parroquias, provincia y país, con cobertura en comunicación y dotación de los servicios básicos, en un ámbito de seguridad	Mejorar la viabilidad y la conectividad para garantizar un desarrollo equilibrado y conjunto del territorio	Ejecutar acciones para la dotación de infraestructura vial y la racionalización del transporte masivo. Asegurar condiciones para la circulación segura de peatones y bicicletas. Incrementar los niveles de acceso a las tecnologías de la comunicación e información.	Mejorar la infraestructura vial para optimizar la comunicación y comercialización en la región. Priorización de los ejes viales de integración económica y territorial del cantón. Mostrar al inversionista privado la ubicación estratégica de nuestra región y su articulación vial a los principales mercados.	Conectividad interna. Movilidad. Alumbrado público.	Estudios para la construcción de terminal terrestre. Infraestructura vial para accesibilidad y circulación peatonal Estudios y construcción de terminal terrestre. Anillos viales primario y secundario. Plan de movilidad. Elaboración y aplicación de plan de movilidad sustentable para el cantón. Red de ciclovías urbanas y rurales. Nomenclatura urbana. Iluminación de áreas públicas.

Nota. Adaptado de: “Plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantón Guaranda 2011-2020”, 2013, pp. 132-140, Recuperado de: [issuu: https://issuu.com/gadcguarada/docs/pdot_guaranda](https://issuu.com/gadcguarada/docs/pdot_guaranda)

SpE1.1. ¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal, para el ejercicio de sus funciones y competencias? Analizados que han sido: (a) Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda (2015), (b) PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013); que determinan los fines internos del GAD en contraste con las normas jurídicas que permiten el ejercicio de sus funciones y competencias; se tiene que desde la misión y visión organizacional, donde la entidad: “[...] planifica, gestiona y administra el bienestar y desarrollo social, cultural, económico de su comunidad entregando con honestidad y eficiencia prestaciones y servicios colectivos de calidad con el firme compromiso de mantener una ciudad digna para vivir, trabajar e invertir” (p. 6); y, en consecuencia la entidad planeó:

Ser reconocidos como un Gobierno Autónomo Descentralizado modelo a nivel Nacional, que ofrece servicios de consumo colectivo de calidad, que genera satisfacción y bienestar a la comunidad urbana y rural del cantón Guaranda y otras partes interesadas que requieren servicios de calidad, así como a sus visitantes nacionales y extranjeros, trabajando en sinergia con el pueblo para ser de Guaranda una ciudad de desarrollo económico, político y social, apta para invertir y vivir en armonía y seguridad. (p. 6)

Al respecto, la Tabla 9 muestra las políticas y objetivos estratégicos que devienen de la misión y visión institucional del GAD objeto de estudio.

Tabla 9

Políticas y Objetivos Estratégicos del GAD Municipal del Cantón Guaranda

Políticas de Trabajo	Objetivos Estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> a) Concertación de los diferentes actores sociales, para el logro de una participación efectiva en el desarrollo de la ciudad. b) Movilización de esfuerzos para dotar al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guaranda de una infraestructura administrativa, material y humana que permita receptor y procesar adecuadamente los efectos de la descentralización. c) Fortalecimiento y desarrollo, a base de un óptimo aprovechamiento de los recursos y esfuerzos sostenidos para mejorar e incrementar los ingresos de recaudación propia, impuestos, tasas, contribuciones, entre otros, que permita el autofinanciamiento de los gastos, mediante un proceso de gerencia institucional. d) Preservación y encausamiento de los intereses institucionales y ciudadanos como finalidad institucional. e) Voluntad política, trabajo en equipo y liderazgo, para la búsqueda constante de los más altos niveles de rendimiento, a efectos de satisfacer con oportunidad las expectativas ciudadanas, a base de concertación de fuerzas y de compromisos de los diferentes sectores internos de trabajo: Normativo, Ejecutivo de Apoyo y Operativo; en consecuencia dinamismo y creatividad de las autoridades y servidores para lograr una sostenida y equilibrada participación y apoyo mutuo, como la base del mejor enfrentamiento de problemas y soluciones. f) Identificación de los problemas prioritarios de la organización interna institucional y de la comunidad y la búsqueda oportuna de las soluciones más adecuadas, con el menor costo y el mayor beneficio. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Procurar el bienestar de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales. b) Planificar e impulsar el desarrollo del cantón tanto en sus áreas urbanas como rurales enmarcadas en las competencias establecidas en la Ley. c) Acrecentar el espíritu de integración de todos los actores sociales y económicos, el civismo y la confraternidad de la población para lograr el creciente progreso del cantón. d) Coordinar con otras entidades, el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la asistencia social, turismo, medio ambiente y seguridad ciudadana. e) Investigar, analizar y recomendar las soluciones más adecuadas a los problemas que enfrenta el Gobierno Autónomo Descentralizado, con arreglo a las condiciones cambiantes, en lo social, político, cultural y económico. f) Estudiar la normativa legal y recomendar la adopción de técnicas de gestión racionalizada y empresarial, con procedimientos de trabajo uniformes y flexibles tendientes a profesionalizar y especializar la gestión del gobierno local. g) Auspiciar y promover la realización de reuniones permanentes para discutir los problemas institucionales mediante uso de mesas redondas, seminarios, talleres, conferencias, simposios, cursos y otras actividades de integración y trabajo. h) Capacitar al capital humano en el conocimiento de organización interna institucional, su normatividad y funcionalidad, orientado al mejoramiento de los servicios y la atención ciudadana prevista en la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado. i) Mejorar y ampliar la cobertura de servicios de manera paralela al mejoramiento de la administración con el aporte de la comunidad.

Nota. Tomado de: Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado Guaranda 2015, p. 5-6

Considerándose de modo integral y jerarquizado los elementos normativos previamente citados, se evidenció que la Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que el sector público comprende entre otras “Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado” (Art. 225.2), y que todos los GADs “[...] ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (Art. 240).

Desde la perspectiva constitucional e integrándose lo legal, se tiene que, para el ejercicio de la gestión pública, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) dispone su “[...] autonomía [...] administrativa [...] consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales [...]” (Art. 5).

De aquí que, los GADs, poseen facultad normativa para “[...] dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial” (Art. 7); de aquí que su estructura administrativa “[...] será la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias de cada nivel de gobierno, se evitará la burocratización y se sancionará el uso de cargos públicos para el pago de compromisos electorales” (Art. 338); para ello sus servidores públicos se regirán “[...] por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa” (Art. 354). La tabla 10, muestra los fines, funciones y competencias exclusivas de los GADs municipales.

Tabla 10

Competencias, Fines y Funciones exclusivas de los GADs Municipales

Fines de los GADs	Funciones de los GADs	Funciones del GAD municipal	Competencias exclusivas del GAD municipal
<p>a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización</p> <p>b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales</p> <p>c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad</p> <p>d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable</p> <p>e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural</p> <p>f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias</p> <p>g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir</p> <p>h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes</p> <p>i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley.</p>	<p>a) De legislación, normatividad y fiscalización</p> <p>b) De ejecución y administración</p> <p>c) De participación ciudadana y control social.</p>	<p>a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales</p> <p>b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales</p> <p>c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales</p> <p>d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal</p> <p>e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas</p> <p>f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad</p> <p>g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo</p> <p>h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno</p> <p>i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal</p> <p>j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales</p> <p>k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales</p> <p>l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios</p> <p>m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización</p> <p>n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana</p> <p>o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres</p> <p>p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautar los derechos de la colectividad</p> <p>q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón</p> <p>r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana promoviendo el bienestar animal</p> <p>s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón</p> <p>t) Las demás establecidas en la ley.</p>	<p>a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad</p> <p>b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón</p> <p>c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana</p> <p>d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley</p> <p>e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras</p> <p>f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal</p> <p>g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial</p> <p>h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines</p> <p>i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales</p> <p>j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley</p> <p>k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas</p> <p>l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras</p> <p>m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y</p> <p>n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</p>

Nota. Tomado de: "Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización", 2010, Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010, Arts. 4, 29, 54, 55

En este escenario, para entender adecuadamente el estudio del fenómeno desde el enfoque normativo se ha de considerar una interpretación jerárquica, holística y semántica de sus contenidos y significados. Así, mientras el concepto función tiene una connotación propia de la Biología, orientada hacia la operatividad (funcionalidad) del órgano (vivo) en este caso el GAD, el concepto competencia es eminentemente administrativo. De modo que función y competencia no son sinónimos sino conceptos diferentes, de sustancia y enfoque diversos que deberían sintonizarse a través una visión holística y jerárquica con las facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico al GAD en el COOTAD y sintonizadas con la Constitución.

SpE1.2. ¿Cómo la gestión organizacional de los GADs municipales influye en cumplimiento de sus fines? El GAD municipal de Guaranda, en uso de autonomía administrativa, estableció sus niveles de organización y divisiones de trabajo por procesos, donde se indicó que la gestión por procesos está orientada a la satisfacción y demanda de los usuarios, por medio de la integración de los procesos: (a) Gobernantes, encargados del control y la dirección de la organización; (b) Sustantivos, encargados de las actividades de provisión de servicios y productos para el cumplimiento de los fines internos de la organización; y (c) Adjetivos (asesoría y apoyo), encargados de la proporción de los servicios y productos inherentes a los procesos sustantivos y gobernantes. La Tabla 11 presenta la gestión organizacional por procesos del GAD municipal del cantón Guaranda.

Tabla 11

Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Guaranda

Procesos	Descripción	Dependencias
Gobernantes	Orienta y ejecuta la política trazada por el proceso legislativo, le compete tomar las decisiones, impartir las instrucciones para que los demás procesos bajo su mando se cumplan. Es el encargado de coordinar y supervisar el cumplimiento de las diferentes acciones y productos	La Alcaldía
Asesor	Corresponde al consultivo de ayuda o de consejo a los demás procesos. Su relación es indirecta con respecto a los procesos sustantivos u operativos. Sus acciones se perfeccionan a través de un proceso Gobernante, quien podrá asumir, aprobar o modificar los proyectos, estudios o informes presentados por el Proceso Asesor	Procuraduría Auditoría Comunicación Organizacional Planificación, Cooperación
Habilitantes o de apoyo	Es el que brinda asistencia técnica y administrativa de tipo complementario a todos los demás procesos	Sindica Interna
Sustantivos o Productivos; Generadores de Valor	Es el encargado de la ejecución directa de las acciones de las diferentes gerencias de productos y de servicios hacia el cliente; encargado de cumplir directamente con los objetivos y finalidades de la Municipalidad; ejecuta los planes, programas, proyectos y demás políticas y decisiones del Proceso Gobernante. Los productos y servicios que entrega al cliente lo perfeccionan con el uso eficiente de recursos al más bajo costo y forma parte del proceso agregador de valor	Gestión de Gestión y
		Secretaría de Concejo Gestión Administrativa, y Servicios Generales. Gestión Financiera Gestión Humano. Gestión Social, Cultural y Desarrollo Comunitario Gestión Ambiental Gestión de Planificación Territorial Gestión de Obras Públicas Transporte terrestre y seguridad vial.

Nota. Adaptado de: Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado Guaranda 2015, p. 9-10

La Figura 7 muestra el Orgánico estructural del GAD municipal del cantón Guaranda.

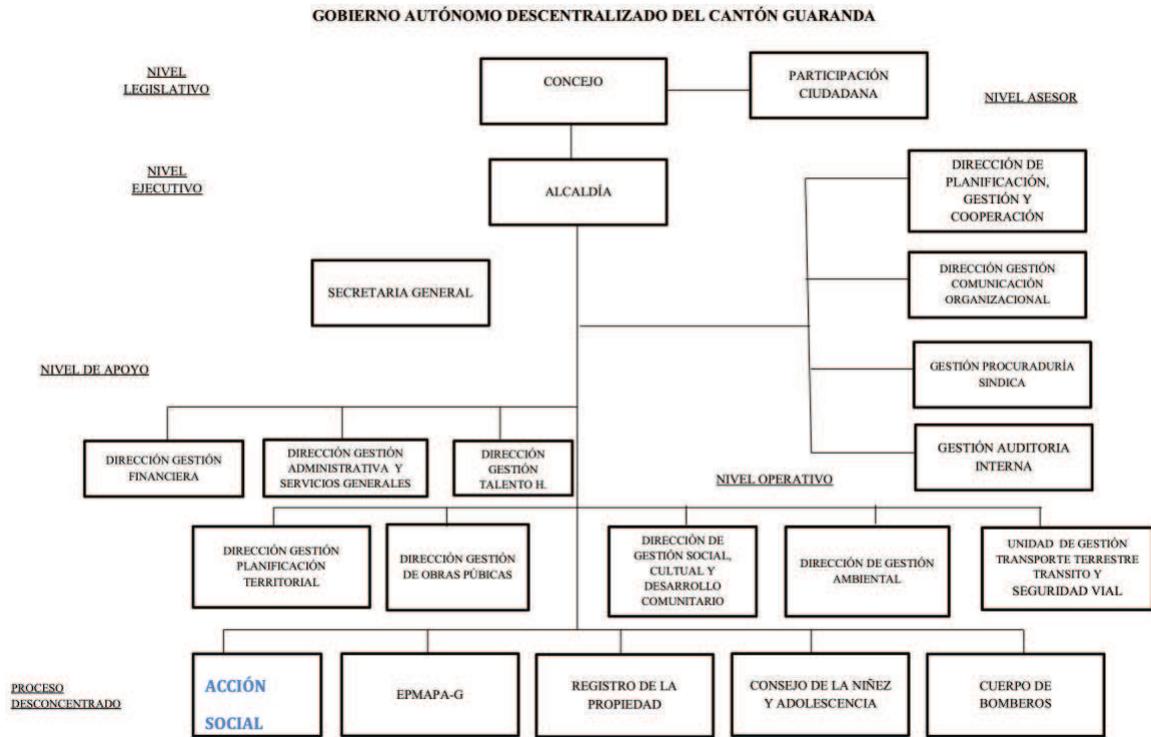


Figura 7. Orgánico estructural del GAD municipal del Cantón Guaranda
 Tomado de: Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado Guaranda 2015, p. 12

Siguiendo esta línea, el GAD municipal Guaranda, en uso de autonomía administrativa, estableció su manual orgánico funcional, determinando misiones en niveles. La Tabla 11, muestra la estructura organizacional por niveles establecidos en el manual orgánico funcional por procesos del GAD municipal del cantón Guaranda.

Tabla 12

Estructura Organizacional por Niveles del GAD municipal Guaranda

Nivel	Dependencia	Misión
Legislativo	Consejo	Procurar el bien común local y determinar en forma primordial la atención a las necesidades básicas del Cantón, de la aérea urbana y de sus parroquias rurales; para cuyo efecto acordará las políticas para el cumplimiento de los fines de cada rama de su administración
	Alcaldía	Dirigir, coordinar y supervisar todas las acciones y procesos de trabajo institucional, asegurando eficiencia y eficacias las finalidades públicas en beneficio de los clientes internos y externos
	Secretaría General	Agilizar y dar trámite oportuno a los actos y asuntos del Concejo y Alcaldía; así como mantener un archivo organizado de los actos del nivel legislativo y ejecutivo de conformidad a lo establecido en el COOTAD
	Jurídico	Proporcionar asistencia técnica especializada en materia jurídica relacionada con la Gestión del GAD, para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica en todos los trámites o actos administrativos, con el propósito de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
Asesor	Auditoría interna	Proporcionar asistencia técnica especializada en la gestión de auditoría, Así como examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la planificación estratégica institucional y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
	Dirección de comunicación organizacional	Proporcionar asistencia técnica especializada en comunicación social, así como generar acciones estratégicas de información para formar opinión pública crítica favorable a los intereses institucionales, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
	Gestión de planificación, gestión y cooperación	Proporcionar asistencia especializada en los procesos de formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel institucional y cantonal; planes operativos; así como en el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de estos, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos de gestión
	Dirección de gestión administrativa y servicios generales	Planificar, dirigir y controlar la organización administrativa institucional y su funcionalidad, detallados a través de manuales de procedimientos, normas y regulaciones que permitan el normal desempeño operativo de todos los procesos y subprocesos institucionales optimizando el uso de los recursos humanos, materiales y tecnológicos
Apoyo	Dirección de gestión de talento humano	Administrar el Talento Humano y proporcionar el personal habilitado que garantice la productividad y competitividad institucional
	Dirección financiera	Administrar los recursos financieros con eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de conformidad con leyes, normas y reglamentos pertinentes; así como administrar y dotar de recursos económicos y materiales para el cumplimiento de los fines, funciones, proyectos y programas. Y generar información financiera confiable en forma oportuna para la toma de decisiones, prestando asesoramiento en materia financiera a las autoridades y funcionarios de la institución.
	Dirección de planificación territorial	Formular el Plan de Desarrollo Territorial Urbano y Rural, así como Planificar, diseñar, controlar y ordenar el desarrollo urbanístico y arquitectónico a través de la ejecución de planes, programas y proyectos
	Dirección de obras públicas	Planificar, organizar, coordinar, ejecutar y controlar los programas y proyectos de inversión de las obras públicas, de acuerdo con las competencias que por ley corresponden y la que se suscriba en cumplimiento al PDyOT.
Operativo	Dirección de gestión social, cultural y desarrollo comunitario	Contribuir a la reducción de las inequidades socioeconómicas, culturales, de la población Guarandeña mediante la ejecución de programas y proyectos de desarrollo integral, permitiendo el pleno ejercicio de los derechos humanos, de las personas y colectividades mediante la incorporación de la participación protagónica de la población y la coordinación interinstitucional
	Dirección de gestión ambiental	Planificar el desarrollo de la Gestión Ambiental; administrar, mantener y mejorar las condiciones de aseo, higiene, salud ambiental contribuyendo a la protección y preservación del ambiente y sus recursos naturales, procurando una adecuada calidad de vida para la población
	Unidad de gestión transporte terrestre, tránsito y seguridad Vial	Planificar, organizar, regular y controlar el Transporte Terrestre, Tránsito y la Seguridad Vial Inter parroquial, Inter cantonal y Urbano en todo el territorio que comprende la jurisdicción del cantón Guaranda, manteniendo coordinación directa con los órganos de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial competentes para la correcta aplicación de su Ordenanza, Leyes y Reglamento correlativos

Nota. *Nota.* Adaptado de: Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Gobierno Autónomo Descentralizado Guaranda 2015, p. 13-69

SpE2.1. ¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal permite la emisión de políticas públicas territoriales? Para la elaboración del PDyOT el ordenamiento jurídico determina en cumplimiento del derecho de participación, la necesidad de su elaboración en armonía con los actores involucrados. Así, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) señala que:

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Art. 12)

En concordancia, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) determina que, para la participación local en todos los niveles de gobierno, se buscará: “Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía [...] Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación” (Art. 64.1 y 64.5). En consonancia con esto, los artículos 72-79 *ibidem*, respecto de los mecanismos de participación ciudadana, disponen que:

Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley [...] audiencias públicas [...] silla vacía [...] Veedurías para el control de la gestión pública [...] Observatorios [...] consejos consultivos. (Arts. 72-79)

En el marco de las capacidades organizacionales para la gestión del GAD municipal de Guaranda en cumplimiento de la normativa jurídica inherente se visualiza que este formuló el PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013) procurando incluir propuestas en el ámbito de la participación ciudadana, aunque se ha dejado dicho que existe un problema dado por las

características locales básicas de organización de la población del territorio, donde se ha adoptado la democracia para la elección de sus representantes políticos a través de *asambleas generales* (mecanismo hoy inexistente) donde la convocatoria se realiza a todos los habitantes y se elige una directiva, para que se promueva la gestión del GAD encaminado hacia la satisfacción de necesidades (básicas) de forma inmediata. Mecanismo que no se encuentra actual y taxativamente dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, de donde resulta que se trata de una interpretación extensiva que no guarda relación con el ordenamiento jurídico, evidenciándose así el desconocimiento de los funcionarios obligados al establecimiento de mecanismos de participación vigentes y efectivos

SpE2.2. ¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales? Al respecto, en el PDyOT Guaranda 2011-2020 (2013) se indicó que los principales problemas que la comunidad ha percibido en relación con el diseño de las políticas públicas radica en los siguientes factores: (a) Limitaciones tanto operativas como financieras, escasa capacitación técnica, material de operación y autogestión; (b) Dependencia mayoritaria de las transferencias provenientes desde el Gobierno Central, que bordean entre el 65% al 90% (c) Limitaciones de planificación y gestión, planificación meramente formal y no efectiva; (d) Ineficiencia para la gestión recursos, ausencia de proyección prospectiva y evaluación de resultados; (e) Deficiencia estructural y clima organizacional, por la burocratización interna entendida por la proliferación de unidades administrativas donde persisten conflictos internos; deficiente provisión de servicios públicos, inexistencia de cobertura, calidad y accesibilidad de prestación de servicios, incluso se señala la existencia de zonas excluidas y marginadas; y, (f) Inexistentes niveles de participación ciudadana, falta de conocimiento, individualismo e indiferencia. Estos factores han dado como resultado la baja calidad de la gestión, la descoordinación y con ello el deterioro de imagen organizacional, por la falta de resultados. Así, lo confirmaron Ramírez, y otros (2018) quienes concluyeron que:

El nivel de conocimiento y participación en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial local se encuentra con datos negativos, apenas un 15% a 20% de la población tienen conocimiento sobre el tema, mientras que un promedio del 80% no sabe a qué se refiere con el PD y OT, resaltando el hecho de que en la muestra estudiada un 80% dicen no haber participado en la construcción del mismo en la ciudad de Guaranda. (p. 86)

Estos problemas diagnosticados son persistentes en la rutina de trabajo del GAD municipal, a lo que se suma la debilidad de la organización barrial, esto porque los habitantes no buscan la integración sino excepcionalmente con ocasión de la fiesta del carnaval y la práctica del deporte, lo que ha provocado la inexistencia de redes sociales formales y continuas que apoyen la participación. De lo expresado, se advierte un divorcio entre la participación ciudadana y el diseño de políticas públicas a cargo del GAD municipal.

Resultados de las entrevistas no estructuradas. Luego del análisis documental y con el objetivo de validar la interpretación de los datos recolectados y analizados, se aplicó el instrumento de la entrevista no estructurada a servidores públicos de carrera que forman parte de la Unidad de Comunicación de este GAD municipal. La Tabla 13 enlista las preguntas utilizadas en la entrevista no estructurada para el Caso GAD Municipal del cantón Guaranda.

Tabla 13

Preguntas de la Entrevista. Caso GAD Municipal del Cantón Guaranda

No.	Preguntas y sub-preguntas que guiaron el análisis de los datos, sobre la base de las teorías antes expuestas
1	¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública del GAD municipal del cantón Guaranda?
2	¿En qué consiste el padecimiento de buro patologías en el GAD municipal del cantón Guaranda?
3	¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal del cantón Guaranda, para el ejercicio de sus funciones y competencias?
4	¿Cómo la gestión organizacional del GAD municipal del cantón Guaranda influye en cumplimiento de sus fines?
5	¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal del cantón Guaranda permite la emisión de políticas públicas territoriales?
6	¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales en el GAD municipal del cantón Guaranda?

Desde la Unidad de comunicación, la aplicación de la entrevista ayudó a validar las interpretaciones del análisis documental, desde los siguientes cuestionamientos:

Pregunta: ¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública del GAD municipal del cantón Guaranda? Respuesta:

Porque no es bien concebida, se la establece mediante consultorías a cargo de personas que desconocen nuestra realidad y al ser el tiempo corto para la elaboración de esta no es una herramienta determinante en su totalidad e impide la proyección correcta de las demás herramientas institucionales de beneficio cantonal que se desprenden de ella. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta general uno.

Pregunta: ¿En qué consiste el padecimiento de buro patologías en el GAD municipal del cantón Guaranda? Respuesta:

(a) En la falta de respuesta oportuna frente a las diversas situaciones cantonales, (b) La escasos de planes que guíen de forma correcta la institucionalización desde las

diferentes áreas de gobierno para el adecuado manejo cantonal, (c) La excesiva presencia de normas, algunas de ellas sin estudios y socializaciones previas, sin actualización y escasa o nula aplicación de las mismas por parte de los funcionarios a cargo, (d) La resistencia a ser colaborativos y más operativos desde diferentes perspectivas, (e) El manejo presupuestario usado como una herramienta política y no eficiente al 100% en beneficio cantonal, (f) La falta de empatía entre los gobernantes de por ser de diferentes líneas políticas, sin empatía cantonal; y, (g) La falta de optimización del personal laboral y aprovechamiento de sus capacidades físicas e intelectuales. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta general dos.

Pregunta: ¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal del cantón Guaranda, para el ejercicio de sus funciones y competencias? Respuesta:

Mediante la elaboración y sanción de reglamentos, que son herramientas internas de cumplimiento, que sirven para un correcto manejo institucional. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica uno. uno.

Pregunta: ¿Cómo la gestión organizacional del GAD municipal del cantón Guaranda influye en cumplimiento de sus fines? Respuesta:

En un buen proceso de organización y control para cumplir objetivos y metas, (b) En el correcto manejo comunicacional interno y externo, (c) En la productividad institucional y cumplimiento de resultados, (d) En el correcto y eficiente manejo y uso de recursos, (f) En la eficiencia de los funcionarios con sus obligaciones. (g) En la ligereza frente a la resolución de problemas, (h) En la sostenibilidad institucional para beneficio cantonal. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica uno. dos.

Pregunta: ¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal del cantón Guaranda permite la emisión de políticas públicas territoriales?

Respuesta:

De acuerdo con la conveniencia política en muchos de los casos para evitarse controversias y altercados, en las distintas áreas. Sin embargo, también dependiendo de quien lo dirija: (a) A través de mesas de trabajo de socialización y participativas para la elaboración de políticas públicas, (b) Con la corroboración de datos provenientes de la ciudadanía para la construcción de políticas públicas. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica dos. uno.

Pregunta: ¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales en el GAD municipal del cantón Guaranda? Respuesta:

Mediante la participación activa y toma de decisiones de Asamblea Local Ciudadana, (b) A través de la socialización de los proyectos focalizados a la ciudadanía en desarrollo de políticas públicas y en la toma de decisiones, (c) Con los presupuestos participativos. (Arregui, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica dos. dos.

Resultados Generales del Caso. Las sub-preguntas del caso GAD municipal Guaranda, que fueron validadas mediante el análisis de los datos recolectados, se visualizan con un validado (V) en la Tabla 14.

Tabla 14

Respuestas Validadas del Análisis de Datos del Caso GAD municipal del Cantón Guaranda

Instrumento	SpG ₁	SpG ₂	SpE _{1.1}	SpE _{1.2}	SpE _{2.1}	SpE _{2.2}
Análisis documental	V	V	V	V	V	V
Entrevistas	V	V	V	V	V	V

En la Figura 8 se presenta el gráfico de redes extraído del software de análisis de datos cualitativos *atlas ti* en relación con el caso GAD municipal Guaranda. De aquí se evidencian, las respuestas soportadas mediante la recolección y procesamiento de los datos, por medio de la aplicación de los instrumentos: (a) análisis documental; y, (b) entrevistas no estructuradas, que fueron validadas para soportar las categorías base a partir del estudio de caso concreto y la formulación de las proposiciones preliminares en los criterios de clasificación: (a) Aplicación parcial y excepcional del modelo de administración pública, (b) Estructura del modelo de gestión; y, (c) Definición de políticas públicas territoriales.

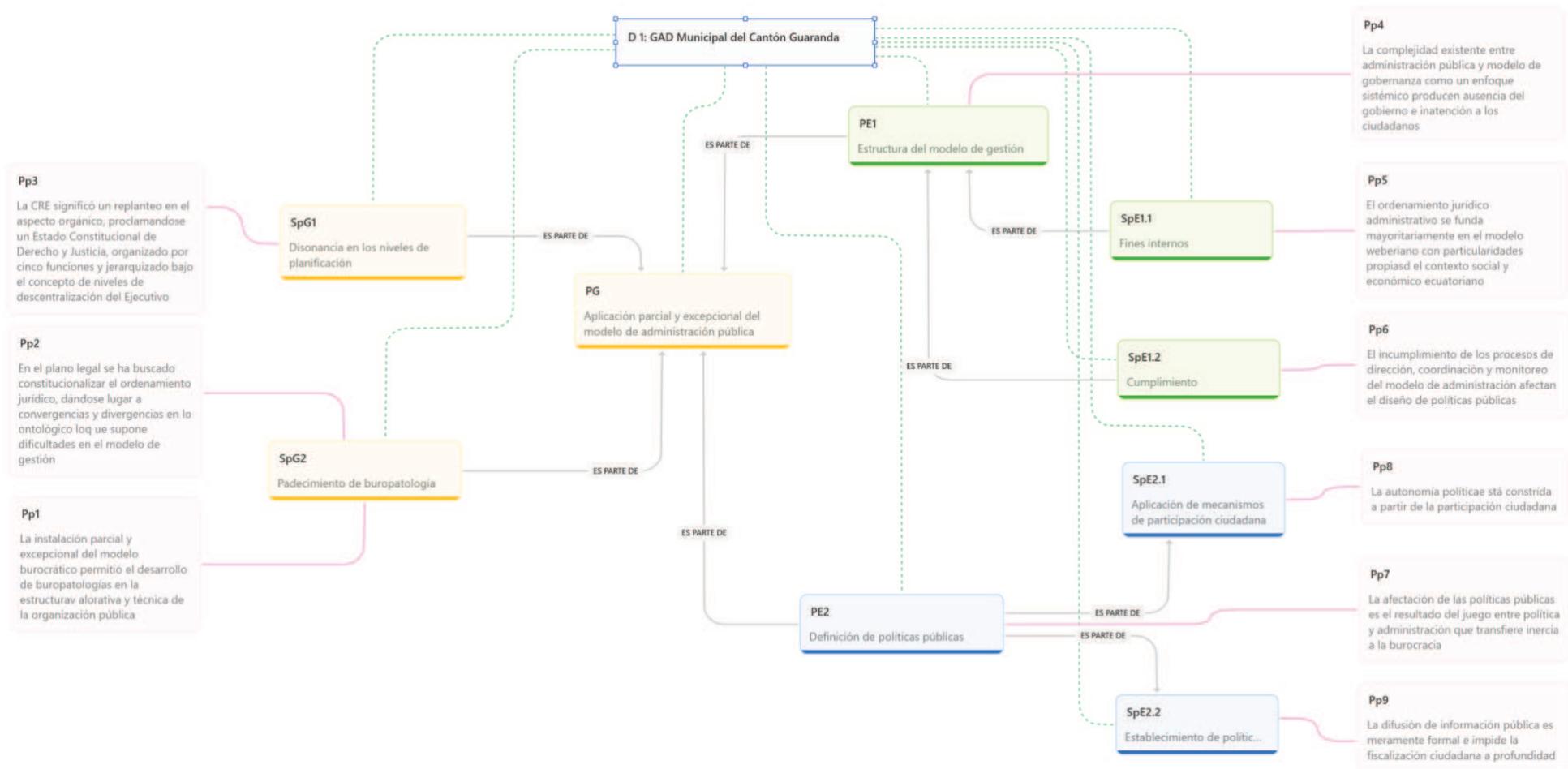


Figura 8. Redes del Caso del GAD municipal del cantón Guaranda, extraídas del software especializado para análisis de datos cualitativos ATLAS.ti. versión 25.0.1.32924

4.3.2 Caso Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo

Información descriptiva. El antiguo corregimiento de Chimbo fue destacado como cantón el 3 de marzo de 1860, pasando a formar parte de la provincia de Bolívar desde el 15 de mayo de 1884 (Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Bolívar, 2025). En el periodo analizado y sobre la base de la base del PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011) donde se muestra la planificación territorial del cantón, con el objetivo de:

[...] establecer las disposiciones y normas de uso, ocupación e intervención en el territorio, que permitan que la cabecera cantonal, Telimbela, La Magdalena, La Asunción y San Sebastián se conviertan en un espacio democrático y sostenible que esté en capacidad de atender debidamente las demandas de la población local y la realización de los proyectos municipales, con el fin primordial de mejorar las condiciones de vida de la población. (p.13)

Sobre base de las teorías expuestas en la revisión de literatura, se exponen las subpreguntas obtenidas y soportadas en el estudio del caso uno.

SpG1. ¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública del GAD municipal del cantón Chimbo? La gestión desarrollada por la administración del GAD municipal presentada en el PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011) fue estructurada “[...] a partir de la evaluación sectorial realizada en el diagnóstico donde se identificó el déficit existente y los requerimientos futuros al año 2025 en base a la proyección de la población” (p. 17), enmarcados en la consideración de componentes: ambiental, urbano, vial, agrícola; y gestión. Para este cometido, normativamente se ha de cumplir con los artículos 10 y 12 y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Por lo que, para que se posibilite la ejecución de los proyectos y actividades, el presupuesto debe responder a lo determinado en la planificación. Sin embargo, se identificó

una afectación al modelo de administración pública, considerando que es en este nivel de organización territorial donde deben diagnosticarse fielmente los problemas y diseñar programas y proyectos, que den garantía de solución. A partir del caso, se evidenció un cumplimiento formal de los requerimientos normativos, existiendo desconexión, entre los niveles de planificación (nacional, provincial y cantonal), donde no existe sintonía entre los actores involucrados y las competencias del territorio y con ello un alejamiento, entre la descripción del escenario 2011 y la proyección de cumplimiento de la situación esperada para el 2025, ya que no hay garantía mediante la precisión de datos específicos de los programas y proyectos como contenidos mínimos requeridos en el PDyOT que posibiliten la garantía del modelo de gestión pública.

SpG2. ¿Cómo el GAD municipal del cantón Chimbo estructura su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias? Al diseñarse el PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011), no se advirtieron las discordancias existentes entre niveles de planificación (nacional, provincial y cantonal), y la necesidad de una interpretación jerárquica y holística del ordenamiento normativo para el cumplimiento de los fines internos, presentándose burocratías donde el desvío de los objetivos se suscita por las contradicciones existentes entre niveles de planificación y discordancias de planificación al momento del diseño; así como el Burocratismo, donde la irracionalidad dada por la creación de objetivos falsos, inclinó la utilización de la cosa pública en beneficio de intereses externos al GAD municipal, por encima del interés general, sin que exista un óptimo control y seguimiento de los indicadores de la planificación y un eficiente sistema de control del riesgo. Las Tablas 15 y 16, resumen el diagnóstico por sistemas tomado del PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011) por componentes.

Tabla 15

Línea Base y Proyección de Aplicación del PDyOT 2011-2025 del GAD Municipal del Cantón Chimbo. Componentes: Ambiental, Urbano y Vial

Componente	Problemas Existentes	Situación en el año 2011 Causas	Efectos	Situación proyectada al año 2025 Proyectos
	Afectaciones al medio biótico natural: Media en bosques y vegetación protectora y en laderas.	Incremento de la frontera agrícola y tala de bosques Ocupación de suelos con vocación de vegetación forestal para pastos y agricultura	Deterioro de la vegetación y del micro hábitat de bosques y vegetación protectora; Destrucción de la reserva como generadora de agua superficial y captura de carbono. destrucción de las áreas declaradas como bosques y vegetación protectora como que constituyen reservas y generadoras de agua superficial y captura de carbono. Pérdida de suelos e incremento de los procesos de erosivos y de degradación, por falta de la cobertura vegetal adecuada; Pérdida de la flora y fauna propias del bosque y de su biodiversidad; Incremento de la inestabilidad ya de los suelos, especialmente aquello con fuertes pendientes e incremento de procesos desestabilizadores	Dependencias institucionales y población local involucrada en el manejo sustentable de las áreas de bosques y vegetación protectora. Una administración municipal fortalecida como que lidera la gestión en la zona como que cuenta con la capacidad y recursos y que trabaja de manera participativa habiendo integrado en la gestión ambiental a la comunidad y a otras dependencias públicas y privadas para el manejo de bosques y vegetación protectora. Se realizan de manera permanente campañas educativas a nivel de escuelas y colegios y organizaciones ciudadanas quienes reconocen la importancia de bosques y vegetación protectora así como de su rol en el mantenimiento del equilibrio ecológico zonal. Existen plenas facilidades para quienes visitan los bosques y vegetación protectora habiéndose incentivado el turismo ecológico que revierte en beneficios a la comunidad colindante y Asus visitantes. Existen sistemas de monitoreo con los cuales se evalúa permanentemente el estado y evolución de bosques y vegetación protectora. Se han recuperado áreas erosionadas.
Ambiental	Afectaciones al medio físico: Altas en la calidad del agua del suelo Bajas en la calidad del aire	Baja aplicación de la legislación y normativa técnica vigentes para vertidos de agua y la protección del suelo y del aire. Falta de coordinación interinstitucional para asumir las funciones relacionadas con la gestión de calidad del agua suelo y aire. Falta de institucionalidad ambiental municipal en la zona para atender la gestión ambiental. Ausencia de la valoración de externalidades para establecer el verdadero valor del agua. Ausencia de un sistema de monitoreo semántico sobre la calidad del agua. Baja aplicación de auditorías ambientales y mecanismos para el control de las empresas de industriales. Falta de conciencia ciudadana para proteger la calidad de los recursos. Explotación inadecuada de canteras. Incremento de suelos expuestos a procesos de erosivos. Pérdida del valor ecológico y paisajístico de las quebradas y cauces	El incremento de los niveles de contaminación de los suelos regados con las aguas de los ríos Chimbo y Yanayacu. Incremento de la contaminación del aire y deterioro de la calidad del paisaje. Afectaciones a la salud de las personas por incremento de partículas PM10, sobre lo que establece la norma. Efectos sobre la naturaleza y el paisaje por el polvo que se genera principalmente durante la época seca.	La administración municipal, ya sea de manera directa o a través de acuerdos con otras instituciones públicas o privadas y con la comunidad, cuenta con recursos técnicos y económicos que le permiten administrar adecuadamente la preservación de la calidad del agua suelo y aire. La municipalidad trabaja coordinadamente con las entidades públicas y privadas relacionadas con el sector, y ha adquirido competencias para el control de la explotación minera de la zona. Existe un monitoreo permanente de la calidad del agua superficial del suelo y del aire. Se mantiene actualizado el inventario y caracterización ambiental, así como los procesos de control de las empresas que generan contaminación de los recursos en general. Se aplica efectivamente los instrumentos de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales para las empresas nuevas y existentes. Se han recuperado las riberas de los ríos chimbo, Yanayacu y los bordes de todas las quebradas afectadas por el crecimiento urbano. Se han eliminado los escombros de quebradas y de vías y áreas públicas las cuales se encuentran recuperadas y arborizadas. Se ha recuperado la calidad del aire en toda la zona. Se mantienen procesos de recuperación del paisaje y de la naturaleza en áreas afectadas.
	Crecimiento urbano desordenado	Falta de planeamiento urbano y control edilicio, así como de conciencia ciudadana, lo cual ha ocasionado el apareamiento de asentamientos ilegales en todo el territorio y entre estos, los existentes al costado de las vías. Existe una oferta ilegal de suelo disperso, frente a índices bajos de ocupación en áreas consolidadas. Las áreas no urbanizables y que acogen áreas productivas o de protección ambiental están siendo ocupadas con asentamientos dispersos especulativos.	La unidad espacial y volumétrica de los centros poblados se ha ido perdiendo debido a la falta de planificación y control edilicio, lo cual afecta el desarrollo de las actividades ciudadanas. La vialidad urbana es caótica y discontinua.	Las áreas urbanas perfectamente definidas y son unificadas, lo que permite atender nueva demanda de tierras para vivienda y servicios. La OAPDOT interviene en todos los barrios urbanos y dispersos, de acuerdo a reglamentos y normativas vigentes. Existe una vigilancia continua y sistematizada que utiliza medios actuales como imagen satelital y otros como para evitar nuevos asentamientos ilegales o dispersos. Se han eliminado los asentamientos irregulares y se han incorporado aquellos que cumplen con la normativa existente y que han cumplido procesos de estrictos de legalización. Se han eliminado los asentamientos al costado de las vías. Existe un control permanente de construcciones ilegales y de las que se encuentran en mal estado o en zonas de riesgo, imprevisión de la seguridad ciudadana Los suelos urbanizables constituyen áreas de amortiguamiento y han ayudado a que los suelos no urbanizables se consoliden de acuerdo con sus aptitudes y vocación. El territorio se ocupa de acuerdo con las previsiones del PdOT. La población respeta las disposiciones relacionadas con el uso y la forma de ocupación del suelo y se han eliminado los sitios de riesgo. Se aplican efectivamente las normas de ocupación del plan y las cabeceras parroquiales se han transformado en verdaderas centralidades como prestadoras de servicio para el turismo, la producción y la sustentabilidad del territorio. Se ha dotado de redes de agua y alcantarillado a sectores deficitarios. Se cuenta con plantas de tratamiento de aguas servidas. Se ha mejorado el sistema integral de agua potable, habiéndose terminado el proyecto San Lorenzo-Guapungote de acuerdo a las áreas urbanas definidas a través del PDOT, de acuerdo a los diferentes periodos de incorporación, lo cual ha revertido en beneficio de las inversiones públicas y ha permitido lograr un desarrollo urbano armónico y equilibrado. Se cumple con la normativa institucional respecto a equipamientos. La red vial funciona adecuadamente y se realiza mantenimiento y mejoramiento de todo el sistema. Se cuenta con equipamientos sociales suficientes para educación como salud, bienestar social, cultural, seguridad, recreación, cementerios y transporte público entre otros.
Urbano	Déficit de servicios de infraestructura básica y equipamientos comunitarios	Falta de: la coordinación requerida entre la EMAP y la administración municipal, para la dotación de servicios de infraestructura básica así como para el tratamiento de las aguas servidas; previsión institucional, local y gubernamental y de la coordinación requerida para la dotación de los equipamientos públicos y sociales requeridos; equipamientos parroquiales y de importancia que incentiven la inversión privada en la zona para dinamizar su economía; trazados urbanos definidos y de inversión edilicia; gestión, control y apoyo comunitario para el manejo de la vialidad tráfico y transporte..	Inexistencia de terminales o espacios apropiados y acuerdos con operadores del transporte público.	Se ha dotado de redes de agua y alcantarillado a sectores deficitarios. Se cuenta con plantas de tratamiento de aguas servidas. Se ha mejorado el sistema integral de agua potable, habiéndose terminado el proyecto San Lorenzo-Guapungote de acuerdo a las áreas urbanas definidas a través del PDOT, de acuerdo a los diferentes periodos de incorporación, lo cual ha revertido en beneficio de las inversiones públicas y ha permitido lograr un desarrollo urbano armónico y equilibrado. Se cumple con la normativa institucional respecto a equipamientos. La red vial funciona adecuadamente y se realiza mantenimiento y mejoramiento de todo el sistema. Se cuenta con equipamientos sociales suficientes para educación como salud, bienestar social, cultural, seguridad, recreación, cementerios y transporte público entre otros.
	Catastro urbano y rural desactualizado	Catastro desactualizado y manejo irregular de la propiedad.	Desactualización de la información relacionada a la tenencia actual del suelo.	El catastro integral de la zona se mantiene actualizado, así como la información de tenencia del suelo como lo que ha permitido obtener un desarrollo armónico de la zona.
	VILALIDAD El territorio no cuenta con una red vial estructurada	Se han producido asentamientos informales en el territorio como sin obedecer a un ordenamiento estructurado por la vialidad y otros equipamientos.	Dificultad para la comunicación y acceso inter parroquial e intra parroquial.	El territorio cuenta con una red articulada para permitir la movilidad a nivel parroquial y local. El territorio cuenta con alternativas de acceso de primer además de los enlaces mejorados san Sebastián - La Asunción
	La red vial incluye puntos de conflicto en intersecciones	Inadecuado diseño geométrico. Mala práctica de uso de suelo se impone sobre el derecho de vía	Afectaciones a la capacidad de las vías. Puntos con potencialidad para accidentes	se han intervenido las intersecciones como atenuando los puntos de conflicto. Capacidad vial ha mejorado
	Falta de un plan de gestión vial	No se ha dado la decisión formal para implementar un sistema de gestión vial que abarque a todo el municipio de Chimbo.	los recursos invertidos no responden a una priorización técnica y económica en función de indicadores de eficiencia.	El sistema de gestión vial se ejecuta en el municipio de chimbo y los proyectos son elegidos en base a criterios de equidad, además de los indicadores de eficiencia técnicos y económicos.
Vial	TRANSPORTE PÚBLICO	No se han concretado estudios de demanda extensivos en el territorio; No se cuenta con espacios físicos adecuados para la maniobra de buses. No se cuenta con una red estructurada que permita llegar a toda la población con facilidad.	Dificultades para el transporte en el territorio. Difíciles condiciones de operación para las redes de transporte público	La circulación de transporte de carga está regulado, basado en un estudio de demanda de carga y con el establecimiento de horarios específicos para los comercios y rutas de circulación de camiones que se dirigen al área urbana de chimbo. Los conflictos de circulación se han reducido y se respetan las normas de conducción
	TRAFICO	El comercio inter cantonal e interprovincial, provocan una frecuencia significativa de viajes de vehículos pesados al área urbana de Chimbo. Se irrespetan los límites de velocidad..	El adoquinado y pavimento sufren deterioro de su estructura por efecto de las cargas. Los conductores de vehículos livianos están amenazados ante las prácticas de conducción de los pesados	Se ha ejecutado un estudio de demanda de parqueos. Sean impuestos regulaciones para carga y descarga de mercaderías, limitándose los horarios a las horas de menor demanda vehicular. Se han previsto espacios físicos para estacionamiento libre y tarifado. La seguridad vial ha mejorado.
	Existe déficit de zonas de parqueo	El desarrollo urbano fuera de normativa municipal ha causado la ocupación del derecho de vía para parqueos. No se ha previsto un estudio de estacionamientos en el territorio.	Reducción de la capacidad de maniobra vehicular. Incremento en el riesgo de accidentes	Se ha ejecutado un estudio de demanda de parqueos. Sean impuestos regulaciones para carga y descarga de mercaderías, limitándose los horarios a las horas de menor demanda vehicular. Se han previsto espacios físicos para estacionamiento libre y tarifado. La seguridad vial ha mejorado ocupando

Nota. Adaptado de: "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Chimbo 2011-2025", 2011, Chimbo: GAD municipal del Cantón Chimbo, pp. 132-140

Tabla 16

Línea Base y Proyección de Aplicación del PDyOT 2011-2025 del GAD Municipal del Cantón Chimbo. Componentes: Agrícola y Gestión

Componente	Problemas Existentes	Causas	Situación en el año 2011	Efectos	Situación proyectada al 2025 Proyectos
Agrícola	Erosión del suelo	Suelos superficiales, pendientes fuertes, presencia de vegetación baja y rala, condiciones climáticas adversas, malas prácticas de cultivos	degradación del suelo deterioro de la vegetación, bajos niveles de productividad, Paisajes agrestes, áridos y secos.		Control de la erosión en un 50% (erosión activos y potenciales/ movimientos de en masa que posee un (37%). La disminución de los movimientos masa potencial/deslizamientos que mantienen un 44% y merma de escurrimientos difusos y concentrados, potenciales que alcanzan un 19%)
	Uso inadecuado del suelo	explotación del suelo, sobre o bajo de sus potencialidades. Baja producción agropecuaria, deterioro del paisaje, disminución de calidad de la calidad de vida	desaprovechamiento del suelo con actividades de menor importancia. Disminución de la frontera agrícola por utilización en fines urbanos		Aumento del uso adecuado del suelo al 80% disminuyendo los problemas de subutilización, sobreutilización
	Falta de protección hidrológica de la vegetación al suelo	Falta de programas de forestación, reforestación, revegetación, inadecuados usos del suelo	Degradación del suelo, déficit hídrico, Paisajes naturales deteriorados, secos y áridos		Recuperación de las masas vegetales deterioradas, zonas de quebradas y de bosques protegidas, programas de reforestación protectoras y productoras.
	Status legal de áreas de conservación del % del territorio sin efectos reales	Falta de planes de manejo de las zonas con estatus legal y de aplicación de medidas para cumplir objetivos conservacionistas	Alta intervención humana en las áreas, conflictos de uso evidentes, aptitudes del suelo desaprovechados, distorsión de los objetivos de protección por los de resguardo de la propiedad privada. Impactos ambientales negativos		Planes de manejo en ejecución para 6 áreas de bosques y vegetación protectora y uno para una reserva bajo competencia directa del municipio de Chimbo.
	Bajos niveles de productividad agropecuaria y forestal	Ausencia de mano de obra coma falta de recursos de incentivos, dependencia para abastecimiento de productos de otros lugares	Pocas áreas para desarrollo agropecuario y forestal, bajos rendimientos coma cambio a usos más rentables		programas de fomento agro productivo y forestal en marcha. Seguridad alimentaria asegurada a nivel local y regional. Fuentes de trabajo generadas de actividades agropecuarias y forestales.
	Disminución de la frontera agrícola	Alta disminución de las actividades agrícolas en todo el entorno. Mínima disponibilidad de agua y falta utilización de agua de riego	Desabastecimiento de productos agrícolas locales, agricultura de autoconsumo, agricultura extensiva, baja calidad de vida niveles de pobreza en el área rural		Adjudicación de derechos de uso de agua con fines agrícolas y desarrollo de cultivos altamente rentables
	Concientización y capacitación comunitaria	falta de educación ambiental y agropecuaria de la comunidad. Poco fortalecimiento de las organizaciones comunitarias	Conflictos por el uso del suelo y competencia desleal por los pocos recursos del medio		Programas de capacitación dirigidos a diferentes audiencias (1.500 líderes en 5 años) que se encargarán de ejecutar el POT y de consolidarlo.
	Falta de organismos de gestión de recursos naturales	No hay unidades de gestión para los recursos naturales en el municipio de chimbo y los gubernamentales atienden desde problemas de estatales y particulares de transferencia de tecnología agropecuaria	Abandono del sector rural, poca actividad del sector agropecuario y forestal, débil coordinación intra e interinstitucional. Falta de organizaciones especializadas que asuman responsabilidades y liderazgos.		Organismo especializado para una gestión integrada de los recursos naturales en plenas funciones con actividades prácticas y demostrativas coherentes y rentables.
	Alto grado de dependencia parroquial, respecto a la administración central	Limitaciones de existentes dentro de la administración municipal para intervenir adecuadamente en un territorio con características particulares de carácter urbano rural Centralización de decisiones	Déficit de recursos técnicos, humanos, materiales y económicos a nivel de la administración municipal		La administración municipal lidera la gestión institucional en el territorio. Es un ente coordinador y altamente participativo. La capacidad de gestión de la administración municipal en lo productivo, ambiental, urbano, vial es adecuada. La gestión del territorio está descentralizada. El sistema de información del municipio de chimbo está presente en todas las parroquias.
	Descoordinación entre dependencias municipales reflejado en las juntas parroquiales	Información y operación segmentada, incompleta y descoordinada.	Descoordinación central y ausencia en la administración municipal de representantes de dependencias, empresas y corporaciones municipales que actúan en el territorio.		Se ha implementado mejores mecanismos de la coordinación entre la administración central y la zonaL. Se ha desarrollado una propuesta de mejoramiento de la gestión integral. La creación de una oficina parroquial en la Asunción ha representado mejoras en el manejo administrativo participativo.
Gestión	Limitación administrativa frente a la dinámica actual y futura a desarrollarse en el territorio	proliferación de asentamientos ilegales en áreas urbanizables y no urbanizables, sin que exista un control adecuado permanente y sistemático. Especulación del suelo llevada a cabo por traficantes de Tierra, sin respeto de normas ni reglamentos.	La ausencia de medios adecuados para aplicar disposiciones respecto al incumplimiento de la normativa existente.		Parece que nadie te pidió la administración municipal cuenta con instrumentos legales y técnicos, así como con los recursos humanos, materiales y económicos coma que le permiten llevar a cabo un control total del territorio obliga y de las iniciativas que surgen fruto de una dinámica renovada de crecimiento. el territorio y su desarrollo obedecen al ordenamiento en el cual la población tiene un amplio espacio de participación habiéndose convertido en la gestión de su propio desarrollo.
	Falta de inversión pública y ausencia de la privada en la zona	Carencia de recursos públicos para enfrentar las necesidades locales (municipio gobierno provincial y gobierno central).	La falta de incentivos en la zona para que el sector privado invierta en la zona, no únicamente en programas de vivienda sino además en infraestructura recreativa y turística.		El sector público ha implementado varios equipamientos zonales que han potenciado el desarrollo local y han mejorado la calidad de vida de los habitantes. La zona se ha transformado en un territorio atractivo para la inversión privada y un recurso importante de suelo para nuevos desarrollos con proyectos de vivienda, productivos y de servicios de calidad.
	Ausencia de la comunidad organizada en la toma de decisiones y en la gestión del territorio	La participación comunitaria en la toma de decisiones es limitada. La comunidad no está involucrada en los procesos de gestión del territorio. Las juntas parroquiales no asumen el rol que les corresponde.	No existen canales de contacto con actores clave que están presentes en el territorio pero que no participan en su organización comunitaria (algunos barrios, industrias otros organismos) no		la organización comunitaria se ha fortalecido e interviene de manera directa en la toma de decisiones y participa de manera activa en la gestión del territorio coma bajo la dirección y coordinación de su administración zonal. En la estructura organizativa de la comunidad se han incorporado todos los actores claves del territorio lo cual había habilitado la gobernabilidad en el territorio.
	Falta de mecanismos para viabilizar el desarrollo de emprendimientos locales	No hay mecanismos ni acuerdos permanentes ni a largo plazo con la comunidad para llevar a cabo programas y proyectos sociales de largo aliento como son por ejemplo los relacionados con la recuperación de áreas degradadas y la reforestación requerida			A nivel institucional se ha implementado un área de promoción de programas y proyectos permanentes y de largo plazo en los cuales la comunidad participa activamente.

Nota. Adaptado de: "Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Chimbo 2011-2025", 2011, Chimbo: GAD municipal del Cantón Chimbo, pp. 132-140

SpE1.1. ¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal del cantón Chimbo, para el ejercicio de sus funciones y competencias? Analizados que han sido: (a) Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD municipal del cantón Chimbo (2017), (b) PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011); que determinan los fines internos del GAD del cantón Guaranda en contraste con las normas jurídicas que permiten el ejercicio de sus funciones y competencias; se tiene que desde la misión y visión organizacional, respectivamente: “Contribuir al bienestar de la sociedad del cantón Chimbo a través de la dotación de obras y servicios públicos, desarrollo humano, social, turístico, intercultural, ambiental y productivo, para promover el desarrollo integral sostenible y procurar el mejoramiento de la calidad de vida, con participación ciudadana y equidad” (p. 6), y:

[...] se constituirá en un ejemplo de Desarrollo Local y contará con una organización interna eficiente generadora de productos y servicios compatibles con la demanda de la sociedad para convertir a Chimbo en un modelo de progreso, de manera sustentable, respetando el ambiente, promoviendo la interculturalidad, la inclusión social y la equidad de género, generando productos y servicios de calidad, con talento humano idóneo y capacitado. (p. 4)

Sobre la base de los elementos legislativos, se analizó que la Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que el sector público comprende entre otras “Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado” (Art. 225.2), y que todos los GADs “[...] ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (Art. 240). Al respecto, la Tabla 17 muestra los principios y valores, y objetivos estratégicos del GAD municipal del cantón Chimbo.

Tabla 17

Principios, Valores y Objetivos Estratégicos del GAD Municipal del Cantón Chimbo

Principios y Valores	Objetivos Estratégicos
Voluntad y política de liderazgo. Se logrará a través del mejoramiento continuo y óptimo rendimiento, a efectos de satisfacer con oportunidad las expectativas ciudadanas, en base a la concertación y compromisos de los actores locales con los niveles gobernantes.	a) Contribuir al fomento y protección de los intereses locales, mediante la aplicación de leyes, formulación, expedición e implementación de ordenanzas y resoluciones municipales
Trabajo en equipo. Es la coordinación, compromiso, comunicación, confianza como cohesión, cooperación y creatividad de las autoridades, servidoras y servidores para el desarrollo y fortalecimiento institucional	b) Impulsar el desarrollo físico del cantón, ejecutando obras y prestando servicios
Eficacia. Radica en lograr los objetivos optimizando el uso de recursos disponibles	c) una buena campaña fortalecer la participación ciudadana y sus formas de expresión, para el fortalecimiento de la democracia participativa
Eficiencia. Consiste en cumplir las funciones asignadas, optimizando tiempo y recursos como para lo que se implementará sistemas de información, evaluación y control de resultados	d) Elevar el espíritu de integración como el civismo y la confraternidad de los actores sociales y económicos para impulsar el compromiso ciudadano con el desarrollo del cantón
Transparencia. Se cumplirá con acciones y procesos de rendición de cuentas que el gobierno autónomo descentralizado municipal de Chimbo implementará a través de un sistema de información pública	e) coordinar con otras entidades y organismos nacionales e internacionales, el desarrollo y mejoramiento de la salud, cultura y educación
Honestidad. Es el cumplimiento de principios éticos y morales de autoridades y funcionarios, los mismos que se ejercerán en el marco de leyes y normas vigentes.	f) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio de manera articulada con las políticas ambientales nacionales
Equidad. Serán las actuaciones de las autoridades y funcionarios municipales garantizando los derechos humanos sin discriminación	g) regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal
Solidaridad. La solidaridad implica trabajar juntos por ideas comunes como para el desarrollo justo, equilibrado y equitativo como en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos de individuales y colectivos.	h) promover los procesos de desarrollo económico local poniendo atención especial en la economía social y solidaria
	i) Procurar la implementación de planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
	j) Gestionar la atención a grupos prioritarios, procurando su protección integral;
	k) Fortalecer la seguridad ciudadana y gestión de riesgos, con la participación de organismos relacionados con estos temas
	l) Orientar y controlar el gasto y la inversión
	m) Proyectar el futuro financiero de la institución
	n) Mejorar la prestación de servicios
	o) Ampliar los canales de comunicación entre la institución, la comunidad y el poder central

Nota. Tomado de: “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo”, 2017, p. 4-5.

Para el ejercicio de la gestión pública de la organización, sobre la base del artículo 57, 58, 60 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010) en relación con la autonomía administrativa, la facultad normativa y la estructura administrativa; se ha establecido su propia estructura orgánica descriptiva con atribuciones y

responsabilidades, acorde a los procesos internos, que cumplirán los dignatarios del GAD municipal; mientras que los demás funcionarios se regirán por las atribuciones y responsabilidades determinadas por el GAD municipal en aplicación de su autonomía administrativa.

Por lo que, desde la interpretación biológica, orientada hacia la operatividad (funcionalidad) del órgano (vivo) en este caso el GAD, en relación con las facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico al GAD en el COOTAD y sintonizadas con la Constitución, se revisó que en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo (2017) se precisa dotar de función única y específica a los procesos adjetivos de apoyo, encargados de: “[...] proveer y administrar los recursos, facilitando todo lo necesario para la operatividad de los procesos [...]” (p. 5)

SpE1.2. ¿Cómo la gestión organizacional del GAD municipal del cantón Chimbo influye en cumplimiento de sus fines? De aquí que el GAD municipal de Chimbo, en uso de autonomía administrativa, estableció su estructura organizacional por procesos ordenados y clasificados en relación con el valor agregado del cumplimiento de su misión, así el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD municipal del cantón Chimbo (2017) establece como procesos: (a) Gobernantes, encargados de la implementación de políticas, administración y control; (b) Adjetivos de Asesoría, encargados de fortalecer conocimientos especializados; y (c) Adjetivos de Apoyo, encargados de la provisión y administración de recursos. La Tabla 18 presenta la distribución organizacional por procesos del GAD municipal del cantón Chimbo.

Tabla 18

Distribución Organizacional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Chimbo

Procesos	Descripción	Dependencias
Gobernantes	Implementan y políticas, administran y controlan la generación de los productos y servicios destinados a usuarios externos y permiten cumplir con la misión institucional, denotan su especialización y constituyen la razón de ser del gobierno autónomo descentralizado municipal	a) Direccionamiento Estratégico: Función Legislativa – Consejo Participación Ciudadana b) Gestión estratégica: Función ejecutiva - Alcaldía
Adjetivos de Asesoría	asesoran y fortalecen con sus conocimientos especializados a los procesos, en el momento en que éstos lo requieran	a) Gestión de procuraduría síndica; procuraduría síndica b) Gestión de Auditoría Interna; Unidad de Auditoría Interna c) Gestión de Comunicación; Unidad de Comunicación
Adjetivos de apoyo	permiten que los procesos se ejecuten como su función es proveer y administrar los recursos, facilitando todo lo necesario para la operatividad de los procesos como a lo que facilita el cumplimiento de la misión de la organización	a) Gestión Administrativa b) Gestión financiera c) Gestión de Talento Humano d) Gestión de Obras Públicas e) Gestión de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial f) Registro de la Propiedad g) Gestión de Turismo y Cultura

Nota. Adaptado de: “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo”, 2017, p. 6-7.

La Figura 9 muestra el organigrama del GAD municipal del cantón Chimbo.

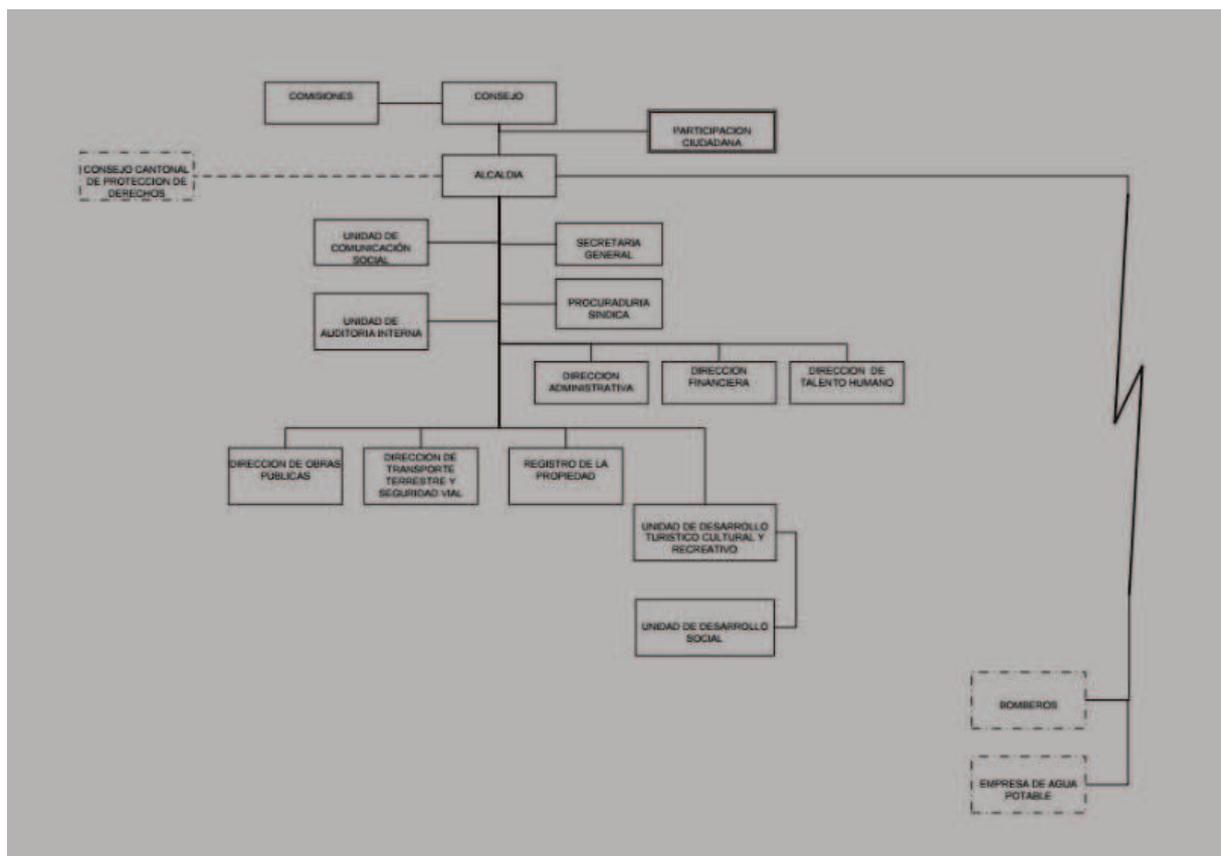


Figura 9. Organigrama del GAD municipal del cantón Chimbo

Tomado de: “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo”, 2017, p. 10.

Siguiendo esta línea, el GAD municipal Chimbo, en uso de autonomía administrativa, estableció su manual orgánico funcional, determinando misiones, a los procesos. La Tabla 19, muestra la distribución de los procesos establecidos en el orgánico funcional del GAD municipal del Cantón Chimbo.

Tabla 19

Orgánico Funcional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Chimbo

Procesos	Dependencia	Misión
Gobernantes	Consejo Municipal	Procurar el bien común local y determinar en forma primordial la atención a las necesidades básicas del Cantón, de la aérea urbana y de sus parroquias rurales; para cuyo efecto acordará las políticas para el cumplimiento de los fines de cada rama de su administración
	Alcaldía	Dirigir, coordinar y supervisar todas las acciones y procesos de trabajo institucional, asegurando eficiencia y eficacias las finalidades públicas en beneficio de los clientes internos y externos
	Secretaría General	Agilizar y dar trámite oportuno a los actos y asuntos del Concejo y Alcaldía; así como mantener un archivo organizado de los actos del nivel legislativo y ejecutivo de conformidad a lo establecido en el COOTAD
	Jurídico	Proporcionar asistencia técnica especializada en materia jurídica relacionada con la Gestión del GAD, para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica en todos los trámites o actos administrativos, con el propósito de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
Asesor	Auditoría interna	Proporcionar asistencia técnica especializada en la gestión de auditoría, Así como examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la planificación estratégica institucional y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
	Dirección de comunicación organizacional	Proporcionar asistencia técnica especializada en comunicación social, así como generar acciones estratégicas de información para formar opinión pública crítica favorable a los intereses institucionales, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos
	Gestión de planificación, gestión y cooperación	Proporcionar asistencia especializada en los procesos de formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel institucional y cantonal; planes operativos; así como en el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de estos, con el fin de contribuir a la gestión y mejoramiento continuo de los procesos de gestión
Apoyo	Dirección de gestión administrativa y servicios generales	Planificar, dirigir y controlar la organización administrativa institucional y su funcionalidad, detallados a través de manuales de procedimientos, normas y regulaciones que permitan el normal desempeño operativo de todos los procesos y subprocesos institucionales optimizando el uso de los recursos humanos, materiales y tecnológicos
	Dirección de gestión de talento humano	Administrar el Talento Humano y proporcionar el personal habilitado que garantice la productividad y competitividad institucional
	Dirección financiera	Administrar los recursos financieros con eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de conformidad con leyes, normas y reglamentos pertinentes; así como administrar y dotar de recursos económicos y materiales para el cumplimiento de los fines, funciones, proyectos y programas. Y generar información financiera confiable en forma oportuna para la toma de decisiones, prestando asesoramiento en materia financiera a las autoridades y funcionarios de la institución.
	Dirección de planificación territorial	Formular el Plan de Desarrollo Territorial Urbano y Rural, así como Planificar, diseñar, controlar y ordenar el desarrollo urbanístico y arquitectónico a través de la ejecución de planes, programas y proyectos
Operativo	Dirección de obras públicas	Planificar, organizar, coordinar, ejecutar y controlar los programas y proyectos de inversión de las obras públicas, de acuerdo con las competencias que por ley corresponden y la que se suscriba en cumplimiento al PDyOT.
	Dirección de gestión social, cultural y desarrollo comunitario	Contribuir a la reducción de las inequidades socioeconómicas, culturales, de la población Guarandeña mediante la ejecución de programas y proyectos de desarrollo integral, permitiendo el pleno ejercicio de los derechos humanos, de las personas y colectividades mediante la incorporación de la participación protagónica de la población y la coordinación interinstitucional
	Dirección de gestión ambiental	Planificar el desarrollo de la Gestión Ambiental; administrar, mantener y mejorar las condiciones de aseo, higiene, salud ambiental contribuyendo a la protección y preservación del ambiente y sus recursos naturales, procurando una adecuada calidad de vida para la población
	Unidad de gestión transporte terrestre, tránsito y seguridad Vial	Planificar, organizar, regular y controlar el Transporte Terrestre, Tránsito y la Seguridad Vial Inter parroquial, Inter cantonal y Urbano en todo el territorio que comprende la jurisdicción del cantón Guaranda, manteniendo coordinación directa con los órganos de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial competentes para la correcta aplicación de su Ordenanza, Leyes y Reglamento correlativos

Nota. Adaptado de: "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo", 2015, p. 13-69.

SpE2.1. ¿Cómo fueron aplicados los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal para la definición de políticas públicas? Para la elaboración del PDyOT la normativa del Estado, determina la necesidad de su elaboración en armonía con los actores involucrados. Así, sobre la base del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) se tiene que:

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (Art. 12)

En este sentido, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) determina que, para la participación local en todos los niveles de gobierno, se buscará: “Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía [...] Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación” (Art. 64.1 y 64.5). De aquí que la misma ley orgánica, respecto de los mecanismos de participación ciudadana, dispone:

Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley [...] audiencias públicas [...] silla vacía [...] Veedurías para el control de la gestión pública [...] Observatorios [...] consejos consultivos. (Arts. 72-79)

De aquí que, en el marco de las capacidades organizacionales para la gestión del del GAD municipal de Chimbo en cumplimiento de la normativa, expiden la ordenanza que conforma y regula el funcionamiento del sistema de participación ciudadana y control social delgado municipal, con la finalidad de “[...] promover, conformar y normar el funcionamiento del sistema de participación ciudadana garantizando la participación democrática de sus

ciudadanos conforme a los principios y normas constitucionales y legales sobre la materia” (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Chimbo 2011-2025, 2011, p. 23); de aquí que la conformación del sistema cantonal de participación ciudadana se encuentra integrada por: (a) Las autoridades electas del cantón, (b) Los representantes del régimen dependiente presentes en el cantón; y, (c) Los representantes de la sociedad en el ámbito cantonal. Siendo instancias este sistema: (a) los espacios de diálogo y coordinación, (b) la asamblea cantonal, (c) el consejo cantonal de planificación, (d) mecanismo silla vacía, mecanismo rendición de cuentas, (e) veedurías ciudadanas; y, (f) otros mecanismos de participación ciudadana y control social. De aquí, toda vez que el GAD municipal ha dispuesto al servicio de la ciudadanía los mecanismos propios de la estructura de la participación ciudadana, no se verificó evidencia del conocimiento y/o interés de los ciudadanos para la elaboración conjunta y proactiva de la planificación institucional.

SpE2.1. ¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas? Al respecto, en el PDyOT Chimbo 2011-2025 (2011), no se evidencia participación ciudadana para la detección y formulación de los problemas de la comunidad, por tal razón se verifica que la difusión de la información pública es meramente formal, lo que impide la fiscalización de la ciudadanía, así como el ejercicio propio de lo previsto en la norma constitucional en relación con la participación ciudadana; tal como lo dispone la Constitución de la República del Ecuador que manda: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Art. 204).

De lo expresado, se confirma un divorcio entre la participación entre la participación ciudadana y el diseño de políticas públicas a cargo del GAD municipal del cantón Chimbo, lo que vuelve irrealizable el mandato constitucional.

Resultados de las entrevistas no estructuradas. Luego del análisis documental y con el objetivo de validar la interpretación de los datos recolectados y analizados, se aplicó el

instrumento de la entrevista no estructurada a servidores públicos de carrera que forman parte de la Unidad de Comunicación de este GAD municipal. La Tabla 20 enlista las preguntas aplicadas en la entrevista no estructurada del Caso GAD municipal del cantón Chimbo.

Tabla 20

Preguntas de la Entrevista del Caso GAD Municipal del Cantón Chimbo

No.	Preguntas y sub-preguntas que guiaron el análisis de los datos, sobre la base de las teorías antes expuestas
1	¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública del GAD municipal del cantón Chimbo?
2	¿En qué consiste el padecimiento de buro patologías en GAD municipal del cantón Chimbo?
3	¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal del cantón Chimbo, para el ejercicio de sus funciones y competencias?
4	¿Cómo la gestión organizacional del GAD municipal del cantón Chimbo influye en el cumplimiento de sus fines?
5	¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal del cantón chimbo permite la emisión de políticas públicas territoriales?
6	¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales en el GAD municipal del cantón Chimbo?

Desde la Unidad de comunicación, la aplicación de la entrevista ayudó a validar las interpretaciones del análisis documental, desde los siguientes cuestionamientos:

Pregunta: ¿Por qué la armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública del GAD municipal del cantón Chimbo?; Respuesta:

La armonía entre los niveles de planificación afecta el modelo de administración pública en el GAD municipal porque garantiza coherencia en la gestión, optimiza recursos y mejora la eficiencia en la toma de decisiones. Cuando los planes nacionales, regionales y locales están alineados, se evitan duplicidades, se optimiza la inversión y se logran resultados sostenibles. Por el contrario, la falta de armonización genera descoordinación, desperdicio de recursos y dificultades en la ejecución de políticas públicas, afectando el desarrollo territorial y la calidad de vida de la ciudadanía.

(Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta general uno.

Pregunta: ¿En qué consiste el padecimiento de buro patologías en el GAD municipal del cantón Chimbo? Respuesta:

El padecimiento de buro patologías en GAD municipal consiste en la presencia de disfunciones administrativas que afectan la eficiencia y transparencia de la gestión pública. Estas incluyen burocracia excesiva, trámites innecesarios, corrupción, falta de coordinación institucional, resistencia al cambio y débil participación ciudadana. Estas problemáticas generan retrasos en la toma de decisiones, mala administración de recursos y desconfianza en las instituciones, afectando el desarrollo y la prestación de servicios a la comunidad. (Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta general dos.

Pregunta: ¿Cómo las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal del cantón Chimbo, para el ejercicio de sus funciones y competencias? Respuesta:

Las normas jurídicas determinan los fines internos del GAD municipal al establecer el marco legal para el ejercicio de sus funciones y competencias, garantizando una gestión eficiente, transparente y orientada al desarrollo local. (a) Definen competencias y funciones, La Constitución y leyes como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen los ámbitos de acción del GAD municipal, como planificación territorial, prestación de servicios públicos y desarrollo económico; (b) Regulan la administración de recursos, Normativas fiscales y presupuestarias fijan cómo deben gestionarse los ingresos municipales (impuestos, tasas y transferencias estatales) para garantizar su uso eficiente; (c) Garantizan la participación ciudadana, Leyes exigen mecanismos

de participación, como presupuestos participativos y consultas comunitarias, para que la gestión municipal responda a las necesidades de la población; (d) Establecen principios de transparencia y control, Normas sobre rendición de cuentas, control interno y auditoría aseguran que la administración pública opere con ética y eficiencia, evitando corrupción y mal manejo de fondos. (Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica uno. uno.

Pregunta: ¿Cómo la gestión organizacional del GAD municipal del cantón Chimbo influye en cumplimiento de sus fines? Respuesta:

La gestión organizacional de los GAD municipal influye en el cumplimiento de sus fines mediante una estructura eficiente, planificación estratégica, uso responsable de recursos, transparencia y participación ciudadana. Una administración bien organizada optimiza la ejecución de proyectos, mejora la toma de decisiones y fortalece el desarrollo local. (Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica uno. dos.

Pregunta: ¿Por qué la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el GAD municipal del cantón Chimbo permite la emisión de políticas públicas territoriales?

Respuesta:

El GAD municipal aplican mecanismos de participación ciudadana como cabildos abiertos, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, consultas populares y plataformas digitales, permitiendo a la comunidad influir en la definición de políticas públicas. Esto asegura que las políticas sean más inclusivas, transparentes y alineadas con las necesidades locales, fortaleciendo la legitimidad y eficacia de la gestión

municipal (Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica dos. uno.

Pregunta: ¿Cómo se visualiza la participación ciudadana para el establecimiento de políticas públicas territoriales en el GAD municipal del cantón Chimbo?? Respuesta:

La participación ciudadana en los GADs municipales se aplica mediante mecanismos como consultas, cabildos abiertos y presupuestos participativos, permitiendo que la comunidad influya en la definición de políticas públicas. Esto asegura que las decisiones sean legítimas, eficaces y alineadas con las necesidades locales, promoviendo la transparencia y el empoderamiento ciudadano. (Unidad de Comunicación, 2025)

Este aporte mediante la aplicación de la entrevista no estructurada proporcionó la evidencia soporte para validar la sub pregunta específica dos. dos.

Resultados Generales del Caso. Las sub-preguntas del caso GAD municipal Chimbo, que fueron validadas mediante el análisis de los datos recolectados, se visualizan con un validado (V) en la Tabla 21.

Tabla 21

Respuestas Validadas del Análisis de Datos del Caso GAD municipal Chimbo

Instrumento	SpG ₁	SpG ₂	SpE _{1.1}	SpE _{1.2}	SpE _{2.1}	SpE _{2.2}
Análisis documental	V	V	V	V	V	V
Entrevistas	V	V	V	V	V	V

En la Figura 10 se presenta el gráfico de redes extraído del software de análisis de datos cualitativos *atlas ti* en relación con el caso GAD municipal del cantón Chimbo. De aquí se evidencian, las respuestas soportadas mediante la recolección y procesamiento de los datos, por medio de la aplicación de los instrumentos: (a) análisis documental; y, (b) entrevistas no

estructuradas, que fueron validadas para soportar las categorías base a partir del estudio de caso concreto y la formulación de las proposiciones preliminares en los criterios de clasificación:

- (a) Aplicación parcial y excepcional del modelo de administración pública,
- (b) Estructura del modelo de gestión; y,
- (c) Definición de políticas públicas territoriales.

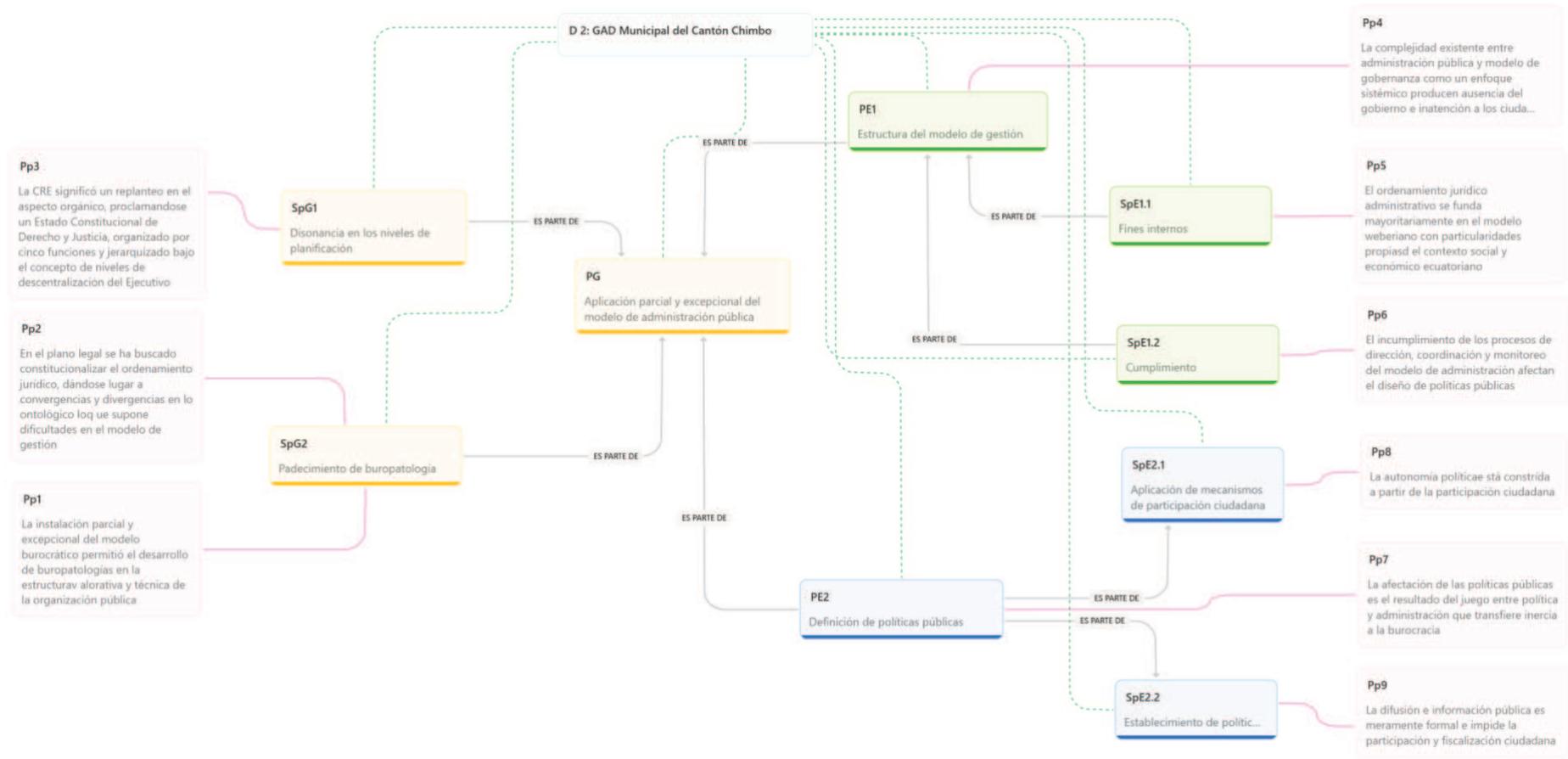


Figura 10. Redes del Caso GAD municipal del cantón Chimbo extraídas del software especializado para análisis de datos cualitativos ATLAS.ti. versión 25.0.1.32924

4.4 Proposiciones Preliminares

Desde el estudio de casos, aplicado como el método de este trabajo, se inició con la revisión de la literatura contrastado con la data recolectada y analizada, emergiendo los elementos iniciales para la formulación de proposiciones preliminares (PP), mediante la implementación de: (a) análisis documental; y, (b) entrevistas semiestructuradas a profundidad; abstrayéndose las proposiciones preliminares enlistadas a continuación, que tienden a explicar el fenómeno.

PP1. La instalación parcial y excepcional del modelo burocrático permitió el desarrollo de buro patologías en la estructura valorativa y técnica, de la organización pública.

PP2. En el plano legal se ha buscado constitucionalizar el ordenamiento jurídico, dándose lugar a convergencias y divergencias en lo ontológico, lo que supone dificultades en el modelo de gestión.

PP3. La Constitución de la República del Ecuador significó un replanteo en el aspecto orgánico, proclamándose un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, organizado por cinco funciones y jerarquizado bajo el concepto de niveles de descentralización del Ejecutivo.

PP4. La complejidad existente entre la administración pública y modelo de gobernanza como un enfoque sistémico producen ausencia del gobierno e inatención a los ciudadanos.

PP5. El ordenamiento jurídico se funda mayoritariamente en el modelo weberiano con particularidades propias del contexto social y económico ecuatoriano.

PP6. El incumplimiento de los procesos de dirección, coordinación y monitoreo del modelo de administración afectan el diseño de políticas públicas.

PP7. La afectación de las políticas públicas es el resultado del juego entre política y administración que transfiere inercia a la burocracia.

PP8. La autonomía política está construida a partir de la participación ciudadana.

PP9. La difusión de la información pública es meramente formal e impide la

participación y fiscalización ciudadana.

4.5 Discusión

4.5.1 Panel de expertos para verificación de las proposiciones preliminares

Para discutir y validar los resultados de la interpretación del investigador, las proposiciones preliminares que se obtuvieron de la revisión de literatura y el empleo del método de estudio de casos múltiple, a partir de la aplicación de las herramientas de investigación: (a) análisis documental; y, (b) las entrevistas no estructuradas a profundidad, fueron validadas contando con un panel de expertos académicos y profesionales de la administración pública, aplicando un proceso de diálogo que permitió obtener un discurso unánime, en relación con el fenómeno investigado. Para seleccionar a los integrantes de este panel de expertos se ha contado con el aseguramiento de varios elementos como: (a) capacidad, (b) conocimiento, (c) independencia; y, (d) ejercicio profesional.

El panel fue conformado por tres expertos académicos investigadores y profesionales de la administración pública, quienes cuentan con un ejercicio profesional en el sector gubernamental por más de 15 años: (a) Ana Lucía Ponce, Ph.D; (b) Nelson Dueñas, Mgs., (c) José María Zaldumbide, Mgs. Aquí, se partió de los tres ejes de análisis en relación con las proposiciones preliminares obtenidas del protocolo de investigación: (a) Aplicación parcial y excepcional del modelo de administración pública, (b) Estructura del modelo de gestión; y, (c) Definición de políticas públicas territoriales.

4.5.2 Criterios de clasificación

Aplicación parcial y excepcional del modelo de administración pública. Este criterio permitió obtener respuesta fundamentada a la pregunta general de investigación: ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales? Pregunta contrastada con la revisión de literatura y la aplicación del método de estudio de casos múltiple, donde las

proposiciones preliminares directamente relacionadas corresponden a:

PP1. La instalación parcial y excepcional del modelo burocrático permitió el desarrollo de buro patologías en la estructura valorativa y técnica, de la organización pública.

PP2. En el plano legal se ha buscado constitucionalizar el ordenamiento jurídico, dándose lugar a convergencias y divergencias en lo ontológico, lo que supone dificultades en el modelo de gestión.

PP3. La Constitución de la República del Ecuador significó un replanteo en el aspecto orgánico, proclamándose un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, organizado por cinco funciones y jerarquizado bajo el concepto de niveles de descentralización del Ejecutivo.

Sobre la base de las proposiciones preliminares, los panelistas indicaron, mediante la ejecución del panel de expertos:

(a) Sobre la base del artículo tres de la Constitución de la República del Ecuador donde se disponen como deberes primordiales del Estado la planificación del desarrollo nacional, donde su aplicación supone la consonancia con las disposiciones enmarcadas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como en las competencias dispuestas para los GADs a partir del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, es por ello que corresponde estas entidades la aplicación fiel de lo que la norma manda, permite y prohíbe y no así la interpretación extensiva que en derecho público se encuentra prohibida;

(b) Sobre esto el artículo 226 de la CRE dispone que las entidades públicas y sus instituciones sólo pueden hacer lo que ordena la ley por lo que tanto los GADs como cualquier otra institución debe observar las normas y sus actividades solo pueden enmarcarse en las imposiciones constitucionales y legales; y,

(c) La planificación en el Ecuador es un Sistema reconocido a nivel constitucional, estructurado, organizado, integrado y diferenciado entre el gobierno central y los

GADs; así, existe un Consejo Nacional de Planificación integrado por instituciones del gobierno central, los GADs y otros organismos. La Constitución de la República establece que todo programa de inversión que demande recursos públicos debe estar enmarcado en el plan nacional de desarrollo, que es un instrumento de planificación de alcance nacional, concebido para un periodo de cuatro años, es decir, lo que dura un periodo de gobierno. Por otra parte, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la facultad constitucional de elaborar el denominado Plan de Desarrollo Territorial, mismo que debe encuadrarse en el Plan Nacional de Desarrollo. Así es como se produce la armonía en los niveles de planificación en el Estado ecuatoriano. Entre las denominadas “enfermedades de la burocracia”, según la teoría, se identifica algunas como la falta de planificación y evaluación, dependencia de las normas, resistencia al cambio, arbitrariedad y opacidad. Se puede colegir que en Ecuador no falta la planificación. De hecho, el sistema de planificación es obligatorio y riguroso. Lo que si se evidencia es una inconsistente aplicación “de hecho”, de la planificación nacional y territorial. Si bien la planificación nacional contiene estrategias de largo plazo pensadas para 15 años y teóricamente se alinean a políticas públicas de largo alcance e impacto, no se mantienen cuando existen cambios de gobierno y autoridades, aún de la misma línea política. Es común escuchar que el país renace o se vuelve a fundar cada cuatro años. A lo expuesto se suma una insuficiente, inconsistente y efectiva autoevaluación con fines de detección temprana de errores e irregularidades, para fines de corrección y mejora. No se gestionan los riesgos institucionales, de integridad y corrupción y no se observa una cultura de apego al control interno. Y en cuanto a la evaluación, sea por auditoría interna y/o externa, está no se enfoca en la gestión y la mejora institucional si no en la sanción y judicialización por hechos puntuales como la contratación pública. En cuanto a la dependencia de las normas, dado que en la administración pública, las

instituciones y sus servidores solo pueden hacer aquello que está establecido en la Constitución y en la Ley, en sí, la dependencia de normas no es una patología; lo que sí, es que la formación de normativa esté hecha no para servir de forma eficaz y eficiente a la ciudadanía, sino para entorpecer y dilatar la aplicación de derechos y prestación de servicios; y, eventualmente, para favorecer a grupos privilegiados, capaces de infringirlas, con grandes posibilidades de impunidad. (Ponce, Dueñas, & Zaldumbide, Panel de Expertos, 2025)

Estructura del modelo de gestión. Este criterio permitió obtener respuesta fundamentada a la pregunta específica de investigación: ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias? Pregunta contrastada con la revisión de literatura y la aplicación del método de estudio de casos múltiple, donde las proposiciones preliminares directamente relacionadas corresponden a:

PP4. La complejidad existente entre la administración pública y modelo de gobernanza como un enfoque sistémico producen ausencia del gobierno e inatención a los ciudadanos.

PP5. El ordenamiento jurídico se funda mayoritariamente en el modelo weberiano con particularidades propias del contexto social y económico ecuatoriano.

PP6. El incumplimiento de los procesos de dirección, coordinación y monitoreo del modelo de administración afectan el diseño de políticas públicas.

Sobre la base de las proposiciones preliminares, los panelistas indicaron, mediante la ejecución del panel de expertos:

(a) Partiendo de la teoría del presupuesto gubernamental entendida como la expresión numérica de los objetivos internos de la organización gubernamental expresados en la planificación, por ello las finanzas públicas no son más que la expresión financiera de la planificación. Por lo que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su reglamento y las normas técnicas, mandan que el presupuesto debe responder a lo

determinado en la planificación. De aquí que, el instrumento que se utiliza para asignar recursos es el plan operativo incluso en los GADs, donde se han de evocar los programas, proyectos y actividades a ejecutar de acuerdo con las estructuras programáticas, que irán de la mano con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y sus componentes: programación, ingresos, presupuesto, contabilidad, tesorería y financiamiento. Para de esta forma lograr los objetivos, metas e indicadores plasmados en el Plan Estratégico, que hay que ir ejecutando. Este es el camino dispuesto en Derecho Público, sin embargo si la entidad aplica a conveniencia la disposiciones de la constitución y la ley no podrá cumplir los fines previstos en la planificación institucional y por ende la realización de derechos de los ciudadanos, lo que desembocará en una organización enferma vista desde el sentido biológico de la teoría de la organización entendida como un cuerpo adaptable a tareas y que se complejiza en directa proporción a su tamaño;

(b) La estructura organizacional de las entidades y los modelos de gestión que adoptan debe enfocarse al fin superior que es lograr la misión institucional. Entonces el modelo de planificación debe vincularse estrechamente a la misión institucional que a su vez se conecta con el Plan Nacional de Desarrollo y el vehículo para cumplir la misión es la existencia y utilización del presupuesto. Sin presupuesto no hay posibilidad de cumplir la misión institucional;

(c) A nivel constitucional existe el reconocimiento del denominado presupuesto general del estado mismo que, en general, está financiado por los ingresos provenientes de los impuestos, las exportaciones de los recursos naturales, en especial de los sectores estratégicos; y la deuda pública externa e interna. Por su parte, el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos los municipales, está financiado en su mayoría por las transferencias de origen legal, que se efectúan desde el presupuesto

general del estado; pero también por los ingresos provenientes de impuestos locales contribuciones especiales de mejora y tasas por servicios. Es por ello por lo que el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados no forma parte del presupuesto general del estado. Es así que, a pesar de existir una armonía en los niveles de planificación para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, la gestión de estos últimos, entre ellos los municipales, se ve seriamente afectada en el Ecuador porque depende de que el gobierno central haga efectivamente las transferencias a las que está obligado por la Constitución y la ley, mismas que históricamente carecen de oportunidad y están sometidas a los afectos y desafectos de carácter político. Esta situación entorpece la ejecución de los programas y proyectos que están diseñados por los gobiernos autónomos descentralizados afectando la eficacia eficiencia y calidad de su gestión. En lo atinente a la resistencia al cambio, podríamos afirmar que no es en la estructura institucional y el capital humano en donde se presentan estas patologías ya que las y los servidores públicos de carrera, varios de los cuales acceden a los mandos medios, si tienen apertura al cambio, debido a su mayor y mejor formación y adquisición de competencias en las últimas décadas. Es en el gobierno corporativo o los niveles jerárquicos superiores en donde se puede observar la resistencia al cambio en aspectos, sistemas y modelos de vanguardia a nivel mundial como son, por ejemplo, el gobierno abierto, gobierno de datos, análisis de datos masivos (*big data*) y gestión de riesgo, como medios para transparentar, evaluar y rendir cuentas sobre la gestión de las instituciones públicas en general y en los GADs en especial, muchos de los cuales no cuentan con recursos para la implementación e innovación. Esta situación obedece al mecanismo de vinculación de autoridades, que es de origen político - partidista cuya consigna es, en general y al igual que en lo atinente a la planificación, cuestionar lo hecho por las autoridades salientes, lo que les permite

mantener el sistema sin cambios profundos. (Ponce, Dueñas, & Zaldumbide, Panel de Expertos, 2025)

Definición de políticas públicas territoriales. Este criterio permitió obtener respuesta fundamentada a la pregunta específica de investigación: ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas territoriales en los GADs municipales? Pregunta contrastada con la revisión de literatura y la aplicación del método de estudio de casos múltiple, donde las proposiciones preliminares directamente relacionadas corresponden a:

PP7. La afectación de las políticas públicas es el resultado del juego entre política y administración que transfiere inercia a la burocracia.

PP8. La autonomía política está construida a partir de la participación ciudadana.

PP9. La difusión de la información pública es meramente formal e impide la participación y fiscalización ciudadana.

Sobre la base de las proposiciones preliminares, los panelistas indicaron, mediante la ejecución del panel de expertos:

(a) Los gobiernos autónomos descentralizados para la ejecución de sus diferentes competencias no siempre cuentan con suficiente personal profesional adecuado para la formulación, implementación y evaluación de estas políticas públicas territoriales, esto sumado a la falta de interés de la población por la participación ciudadana, fomenta la vulnerabilidad institucional que impide la adecuada interconexión entre las políticas públicas territoriales, los niveles de gobierno, las empresas públicas, para gestionar la dotación de servicios públicos de calidad y/o el establecimiento de programas, proyectos y actividades a ejecutarse mediante la gestión pública de la entidad;

(b) La Constitución de la República del Ecuador el Capítulo V del Título II señala los derechos de participación en los temas públicos lo que es instrumentado por la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana además el título IV de la CRE de

organización y participación en el poder señala otros aspectos de la participación. Es de responsabilidad de los GAD en cuanto al desarrollo de políticas públicas dar cumplimiento a esas disposiciones. Además, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de los artículos 1 a 69 señalan los mecanismos de planificación participativa que también deben ser cumplidos por las entidades públicas; es la función de transparencia y control social a través de su órgano técnico que es el consejo de participación ciudadana la encargada de promover y hacer seguimiento de que se cumpla los derechos y mecanismos de participación y los GADs a través de sus medios de difusión y promoción entiendo son los que hacen visibles estos mecanismos reales de participación;

(c) Es evidente la falta de interés por el conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, lo que da paso a la mayor patología en la administración pública en general e incluye a los GADs, es la arbitrariedad y opacidad. Los detonantes de la corrupción como son el clientelismo, amiguismo, nepotismo, favoritismo, puertas giratorias, generan, tráfico de influencias, conflicto de intereses, malversación, sobornos, colusión y peculado; y nuevamente, tienen su origen en la forma de vinculación de las autoridades de las instituciones públicas. Se podría afirmar que las anteriores patologías confluyen de forma sistemática y organizada a la opacidad y corrupción, ya que profundizan la falta de coherencia, y transparencia, generan una rendición de cuentas mentirosa y una ineficaz acción de evaluación y control, lo que dará como resultado una gestión pública ineficiente, no efectiva, pues no cambiará la condición y la realidad de los ciudadanos; y, se profundiza la corrupción. (Ponce, Dueñas, & Zaldumbide, Panel de Expertos, 2025)

4.6 Propositiones Tentativas

De la aplicación del panel de expertos como instrumento de investigación, se obtuvieron las proposiciones tentativas, tal y como se expresa a continuación:

PT1. La instalación parcial y excepcional del modelo burocrático permitió el desarrollo de buro patologías en la estructura valorativa y técnica de la organización pública.

PT2. En el plano legal se ha buscado constitucionalizar el ordenamiento jurídico, dándose lugar a convergencias y divergencias en lo teleológico teleológico, lo que supone dificultades en el modelo de gestión en el plano óptico.

PT3. La Constitución de la República del Ecuador significó un replanteo en el aspecto orgánico, proclamándose un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, organizado por cinco funciones y jerarquizado bajo el concepto de niveles de descentralización del Ejecutivo.

PT4. La complejidad existente entre la administración pública y modelo de gobernanza como un enfoque sistémico producen ausencia del gobierno e inatención de derechos a los ciudadanos.

PT5. El ordenamiento jurídico se funda mayoritariamente en el modelo weberiano con particularidades propias del contexto social y económico ecuatoriano.

PT6. El incumplimiento de los procesos de dirección, coordinación y monitoreo del modelo de administración afectan el diseño de políticas públicas.

PT7. La afectación de las políticas públicas es el resultado del juego entre política y administración que transfiere inercia a la burocracia.

PT8. La autonomía política está cimentada a partir de la participación ciudadana.

PT9. La difusión de la información pública es meramente formal e impide la participación y fiscalización ciudadana.

La Tabla 22 evoca la cadena de evidencia para la obtención, validación y ajuste de las proposiciones preliminares que luego de la verificación se convirtieron en tentativas.

Tabla 22

Cadena de Evidencia de las Proposiciones de la Investigación

Proposiciones Preliminares	Proposiciones Preliminares Validadas	Discusión Panel de Expertos	Proposiciones Preliminares Tentativas
<i>PP₁</i>	V	V	<i>PT₁</i>
<i>PP₂</i>	V	A	<i>PT₂</i>
<i>PP₃</i>	V	V	<i>PT₃</i>
<i>PP₄</i>	V	V	<i>PT₄</i>
<i>PP₅</i>	V	V	<i>PT₅</i>
<i>PP₆</i>	V	V	<i>PT₆</i>
<i>PP₇</i>	V	V	<i>PT₇</i>
<i>PP₈</i>	V	A	<i>PT₈</i>
<i>PP₉</i>	V	V	<i>PT₉</i>

Nota. Proposición verificada (V), Proposición ajustada (A).

CAPÍTULO CINCO: CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones

Una vez que se efectuó la **investigación** y cotejado que ha sido el modelo weberiano, en contraste con la teoría y la práctica, mediante su aplicación en los GADs Municipales de Guaranda y Chimbo, se obtuvieron las siguientes conclusiones, así:

Con respecto a la pregunta: ¿Por qué la falta de aplicación integrada de los principios que rigen el modelo de administración pública origina el padecimiento de buro patologías en los GADs municipales?

Desde una perspectiva histórica, la Constitución de 1998 reconoció como fundamento de la organización del Estado a la administración descentralizada. Sin embargo, en la praxis, la descentralización no se concibió como un esfuerzo de distribución solidaria de los recursos para potenciar el desarrollo sustentable de todas las regiones. Al contrario, esto profundizó la pobreza y las desigualdades (Guzmán,1994), porque en la práctica esto se explica a partir del enfoque dado a la descentralización, puesto que no es igual que ésta se oriente a garantizar una mayor articulación de ciertas regiones con las dinámicas del capital privado o transnacional que una descentralización pensada para combatir las disparidades sociales y regionales.

En su momento la Constitución de 1998 al tratar sobre la organización del Estado no estableció mecanismos de articulación entre la gestión desconcentrada del gobierno en sus diversos niveles y el proceso de descentralización. El resultado es un Estado central desconectado (Borja, 2011) de las necesidades territoriales y una fragmentación y dispersión en los territorios con 221 cantones donde están ausentes los mecanismos de enlace y cohesión entre lo municipal, provincial y nacional. En igual sentido, a partir de 2008 primó la descentralización fiscal sobre la descentralización política y se evidenció un proceso fallido de descentralización de competencias (Carrión, 2008), con una marcada desigualdad económica y social entre territorios, sectores e individuos esto pese a que normativamente el sistema se

debió orientar a fortalecer la atribución de competencias en los niveles subnacionales (Verdesoto, 2010) lo que se fortaleció a partir del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) que derogó la Ley de Régimen Municipal y permite el desarrollo de un modelo regulado por el Consejo Nacional de Competencias que contempla: (a) recursos directos, previsibles y automáticos para todos los niveles de gobierno; (b) competencias exclusivas del gobierno central (sectores estratégicos); (c) tareas específicas a cada nivel del Estado; y (d) rectoría del gobierno central a escala nacional y de todos los GADs respecto de sus competencias. En complemento de lo anterior, el Plan de Descentralización es una herramienta técnica diseñada para implementar la descentralización a partir de cómo entregar las competencias progresivamente aunque se mantiene irresoluto el problema relacionado con el diseño de los GADs municipales, su funcionalidad y la descentralización fiscal que es el fundamento económico de su operatividad y existencia, siendo esta la muestra de que quedan un sinnúmero de desafíos técnicos, legales e institucionales (Zurbriggen,2011) que consientan hacer de esta propuesta una guía de gobierno eficiente y eficaz en búsqueda de una redistribución del poder político y de los recursos del Estado.

La discordancia de planificación entre los niveles (nacional, provincial, municipal) conduce a imposibilidad de cumplimiento de los fines institucionales. De la revisión de los contenidos de los cuerpos normativos, de diferente jerarquía y data, se establece una falta de sintonía entre la Constitución y las leyes inherentes. Del mismo modo, los postulados específicos entre los diferentes cuerpos normativos (legales) evidencian enfoques diversos, manejo del lenguaje diferente que se expresa en la formulación de fines institucionales diferentes. Bajo esta perspectiva, la articulación de proyectos y procesos institucionales de los GADs municipales deben adecuarse, en primer lugar, a lo que dispone la Constitución en que se establece por una parte el modelo autonómico y por otra los fines institucionales por niveles.

Bajo esta consideración, los planes y programas municipales deben estar adecuados, bajo interpretación jerárquica, a los postulados constitucionales; en tanto que, el ordenamiento legal (entre leyes) debe aplicarse mediante interpretación integral y jerárquica dentro de una unidad normativa lógica y coherente que facilite el cumplimiento de los fines institucionales.

Los gobiernos en sus diferentes niveles y competencias (nacional, provincial, municipal) no cuentan con talento humano adecuado para la formulación, implementación y evaluación de las políticas aplicadas a los GADs municipales. Esta buro patología incentiva la vulnerabilidad institucional que impide el adecuado cumplimiento de los fines institucionales.

Sobre la aplicación de la teoría (modelo) Weberiana en la práctica al articularse los planes y proyectos institucionales existe un apartamiento de los postulados teóricos iniciales, hacia interpretaciones y aplicaciones localistas enfocadas en aspectos aislados que divergen del planteamiento teórico originario.

La realidad entre países y niveles organización territorial establecen una heterogeneidad que amerita un tratamiento diferenciado y especializada que debe ser enfocado desde la participación ciudadana para la formulación (a la medida) de planes y proyectos alineados con los fines específicos de los GADs municipales concebidos como una unidad territorial, administrativa y financiera que debe adaptarse a sus propias especificidades.

La Constitución de 2008 planteó un paradigma de Estado constitucional de derechos y justicia enfocado en la descentralización dentro de un marco de equidad social, económica y territorial donde los GADs reciben competencias específicas para tal implementación de forma descentralizada de gobierno (Schweinheim, 2012). No obstante, en el área administrativa y política, el Ecuador mantiene un esquema fragmentado y heterogéneo en tamaño, complejidad, recursos y capacidades de gestión entre niveles (nacional, provincial, municipal) y aún entre GADs municipales donde existen grandes y pequeños con heterogeneidad en la asignación de recursos, tamaño de organizaciones, territorios que suscitan diversas realidades sobre las que

debe formularse planes y proyectos para el cumplimiento de sus fines específicos.

La relación entre niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) es desarticulada tanto en el plano normativo como el operativo. Esta dinámica tiene su origen histórico entre modelos concentrados desde la Constitución de 1945 hasta la Constitución de 2008 que proclama la descentralización y autonomía que aún no se realizan en la praxis debido un conjunto de problemas inherentes a los que se ha denominado buro patologías que obedecen a diversas causalidades que van desde la heterogeneidad normativa, la falta de integración entre niveles de gobierno, el clientelismo político, la falta de talento humano debidamente capacidad, el escaso o inexistente cumplimiento de la meritocracia, la falta de tecnicidad en la articulación de planes y proyectos de los GADs municipales, siendo éste territorio fértil para el afianzamiento del clientelismo político. De lo dicho, el modelo weberiano en Ecuador fue un intento más no una realidad en la que se fomentó la presencia de buro patologías (Prats,1998).

Con respecto a la pregunta: ¿Cómo los GADs municipales estructuran su modelo de gestión para el ejercicio de sus funciones y competencias?

Para el cumplimiento de los fines institucionales, los GADs municipales deben centrarse en los siguientes puntos, a saber: (a) La reducción de las inequidades sociales y la satisfacción de las necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo institucional (Ocampo, 2005) que potencie las capacidades y los activos presentes en los territorios; (b) La gestión del territorio a través de instrumentos de planificación y ordenamiento que favorezcan a una adecuada gobernanza bajo un modelo que surja desde la participación ciudadana con el diseño de las estructuras sociales y los elementos que lo conforman para lograr una articulación consciente, explícita e interrelacionada (Kooiman,2005); (c) Una gobernanza multinivel que contribuya a la coordinación, cooperación y gestión interna del GAD municipal en relación con los diferentes niveles del Estado; y, (d) La promoción de los mecanismos de participación, rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento

territorial.

La descentralización, no ha tenido tiempo para instalarse en las estructuras administrativas de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos puesto que se mantiene incólume la visión de un Estado unitario y centralizado que no dio el salto cualitativo hacia una auténtica descentralización de los GADs municipales en que la aplicación del ordenamiento jurídico es heterogéneo en sus planes y proyectos y desalineado con los fines institucionales, evidenciándose una alta dependencia económica respecto de la asignación de recursos provenientes del Estado central.

La descentralización se realiza a través de la asignación de competencias a los GADs municipales que debe cumplirse a partir de la asignación de recursos ya sean propios o autogenerados. El diseño de los planes y proyectos institucionales deben efectuarse mediante la participación ciudadana que actúa tanto en el diseño como en el control social. Para este fin es necesaria que la información pública institucional sea difundida conforme los presupuestos previstos en la ley.

La inadecuada gestión pública de los servidores en la aplicación del modelo de gestión conduce a la ineficiencia de la administración. La capacitación específica y la meritocracia de los servidores municipales asegura el cumplimiento de los fines institucionales. La falta de capacitación de los servidores constituye una buro patología que conspira en contra del cumplimiento de los fines institucionales. La existencia de una mayor y mejor capacitación del talento humano aumenta la probabilidad de cumplimiento de los fines institucionales.

En la actualidad, el debate sobre la reforma del Estado plantea superar las formas de gestión propias del neoliberalismo y se propugna que el Estado debe ser reducido a un proveedor de bienes y servicios con un instrumental tecnocrático preocupado en la gestión de calidad (Coraggio,2004). No obstante, es indispensable considerar que, dentro del concepto de participación ciudadana, una buro patología también está constituida por la falta de integración

del sector empresarial en la formulación de los planes y programas de los GADs municipales para fomentar una gestión eficiente.

La politización de la formulación de los planes y programas de los GADs municipales constituye una buro patología a tratar. Es necesario entonces, superar la planificación despoltizada y considerar una reforma política distributiva que cree mecanismos concretos para pasar de la reformulación del orden institucional del Estado en términos de gestión territorial desconcentrada y descentralizada, hacia una articulación de la estrategia que involucre a la ciudadanía, sectores productivos y actores políticos para el cumplimiento de los objetivos relacionados a la disminución de la inequidad territorial.

La inestabilidad política y económica ha impedido la articulación de planes y proyectos institucionales que permitan la concreción de un proceso de descentralización eficiente a nivel administrativo, fiscal o político (Ojeda, 2000). Frente a esto, para enfrentar la descentralización es necesario adecuar el marco normativo en todos sus niveles (constitucional, legal, reglamentario) para integrar un modelo de administración coherente y realizable, considerándose que existen órganos de gobierno superpuestos, desarticulados y contradictorios entre sí. Esta divergencia o heterogeneidad entre niveles constituye una buro patología que afecta la articulación de procesos y proyectos a nivel de GADs municipales.

Los desafíos en el ámbito fiscal son varios considerándose que es casi nulo el avance hacia la autonomía debido a las dificultades para mejorar las capacidades de recaudación y regulación. La autonomía fiscal sería posible en tanto la economía del GAD municipal sea propicia, dado que, a mejor economía, mayor probabilidad de autonomía fiscal. Por ello, la heterogeneidad entre GADs municipales por factor económico ralentiza o alienta la posibilidad de autonomía fiscal. De lo dicho, para alcanzar la autonomía en estos ámbitos es necesario: (a) Apartar el componente político privilegiándose lo técnico para articular los lineamientos tributarios mediante una gestión basada en una generación de recursos y no de votos; (b)

Trabajar en una gestión tributaria municipal sólida que haga frente al complejo sistema fiscal que deviene de las normas del COOTAD, privilegiando la incorporación de recurso humano capacitado que permita cumplir con los fines institucionales; y, (c) Impulsar una cultura tributaria seccional que inculque en la ciudadanía un verdadero compromiso, retribución y corresponsabilidad en el proyecto de descentralización, a través de las obligaciones fiscales.

La dependencia financiera de los GADS municipales reforzó la concentración dada la necesidad sobre la asignación de recursos provenientes del gobierno central. Esta dependencia limitó los planes y proyectos de los GADS municipales considerándose lo exiguo de las fuentes de ingresos fiscales propias, tales como: tasas (pago por un servicio público), tributos (impuestos gravados a los bienes inmuebles) y contribuciones especiales de mejoras (pago por el beneficio real o presuntivo de la construcción de una obra pública) que no alcanzaron para cubrir siquiera los gastos corrientes de un año fiscal; exceptuándose de esta situación los GADS de los municipios de Guayaquil y Quito dado el tamaño de sus economías y representatividad poblacional.

La dependencia financiera de los GADS municipales sobre la asignación de recursos del gobierno central impide la asignación de nuevas competencias. De modo que, la ampliación de competencias a los GADs municipales no es posible en tanto no se cuente con recurso ya sean propios (autogenerados) o mediante asignación del gobierno central. De lo expresado, también es necesario distinguir entre la autonomía (meramente) legal y la (efectivamente) operativa de donde el cumplimiento de los fines institucionales permite establecer la real concreción de la autonomía.

Con respecto a la pregunta: ¿Cómo la participación ciudadana posibilita la definición de políticas públicas en los GADs municipales?

La autonomía política está construida a partir de la participación ciudadana. Por determinación constitucional, luego plasmada en el desarrollo del ordenamiento jurídico interno, se establece el modelo autonómico que se cimenta en la participación ciudadana concebido como un doble mecanismo ora de participación y de control respecto del cumplimiento de los fines institucionales de los GADs municipales. Bien se puede expresar que a mayor participación ciudadana existe un mejor diseño de los planes y programas institucionales. Del mismo modo, a mayor participación ciudadana, un mejor y más eficiente sistema de control social sobre el cumplimiento de los fines institucionales.

Se requiere mayor interconexión entre las políticas públicas, los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y la población para articular los planes y proyectos de los GADs municipales, sobre todo si se considera que estas políticas tienen capacidad transformadora en la vida de las personas. Por ello, debe existir mayor compenetración y coherencia entre los planes de desarrollo nacionales, provinciales y municipales, con la finalidad de lograr un modelo de desarrollo coherente que se adecue al cumplimiento de los fines institucionales.

Los procesos de descentralización y autonomía pueden cimentarse mediante la participación ciudadana para ampliar la democracia y viabilizar a un país productivo, igualitario, territorialmente equitativo y participativo generando mejores perspectivas de crecimiento económico y una distribución equitativa, construyendo instituciones que se adaptan mejor a las condiciones locales (Ocampo, 2004). De modo que, este deber en la formulación de los planes y proyectos de desarrollo locales deben dejar de lado factores tales como la improvisación y clientelismo, dado que se requiere, un marco jurídico claro y unificado, así como de readecuaciones e innovaciones institucionales (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2012) que permitan superar desafíos técnicos, legales e institucionales para la articulación de un gobierno democrático y eficiente en sus procesos para la consecución

de sus fines institucionales.

En suma, el problema nuclear de los GADs subyace desde su concepción estuvo orientada a la administración de servicios y tramitaciones simples propios de un gobierno decimonónico. No obstante, la evolución del Estado y sus nuevas complejidades no han sido consideradas en el diseño de los GADs municipales, sus funciones y competencias que deberían estar orientadas a transformar sus estilos tradicionales administrativos y a dar respuesta a la demanda de la sociedad en su territorio de influencia (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2012).

La información pública que se difunde en los diversos portales de internet por los GADs municipales es meramente formal, no facilita la participación ciudadana ya sea en la formulación de los planes y proyectos institucionales y tampoco en el control social respecto del cumplimiento de sus fines. En complemento de lo anterior, la falta de información pública también impide una adecuada evaluación del cumplimiento de los fines institucionales a partir del monitoreo efectuado por el gobierno central para la asignación de recursos estatales en función de las competencias asignadas a los GADs.

Referencias

- Aguirre, L. (2021). *El régimen de competencias en el Ecuador: Enfoque especial en los Gobiernos Locales*. Obtenido de congreso TV: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://sga.unemi.edu.ec/media/archivomateria/2021/06/20/archivomaterial_2021620192215.pdf
- Albujar, P. (2026). Cuando el médico es el paciente. *Acta médica peruana*, 3.
- Alcaldía ciudadana Las Naves. (23 de 02 de 2025). Obtenido de Datos geográficos: http://www.lasnaves.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=1631
- Alcaldía Guaranda. (2025). Obtenido de Historia: <https://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/historia/>
- Aleksoski, S., y Aleksoski, O. (2015). Money laundering as a type of organized crime. *Journal of Process Management – New Technologies*, 3(3).
- Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Arguello, V. (2018). *La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6366/1/T2712-MDACP-Arguello-La%20configuracion.pdf>
- Arias, R. (2019). El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*, 137-157. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/675/67560760008/html/>
- Arregui, D. (04 de 04 de 2025). Concejala del GAD municipal del Cantón Guaranda. (J. Galarza, Entrevistador)
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Avolio, B. (2016). *Métodos cualitativos de investigación: una aplicación al estudio de caso*.

México: Cengage Learning Editores.

- Barba , A. (2010). Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos. *Gestión y estrategia*(38), 17-29. Obtenido de <http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/2955/frederick-winslow-taylor-y-la-administracion-cientifica-contexto-realidad-y-mitos.pdf>
- Barbano, F. (2003). Burocratismo e affinità storico-culturali del corporativismo. *Quaderni di Sociologia*, 33, 153-162.
- Becchetti, L., & Cermelli, M. (2018). Empresas financieras y desarrollo humano integral: análisis y soluciones. *Revista de Fomento Social*, 290(73), 325–348.
- Becker, G. (1993). Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, 3(101), 385-409.
- Bernal, C., y Sierra, H. (2025). *Proceso Administrativo para las organizaciones del siglo XXI*. Obtenido de <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2022/02/1207.-Proceso-Administrativo-para-las-...-Bernal-y-Sierra.pdf>
- Bernal. (2008). *Derecho Administrativo*. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Derecho-Administrativo.pdf>
- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de cultura económica. Obtenido de <https://fad.unsa.edu.pe/bancayseguros/wp-content/uploads/sites/4/2019/03/Teoria-General-de-los-Sistemas.pdf>
- Bodemanna, M., Maiera, D., Sandrua, M., y Weber, G. (2015). Risk Awareness after The Adoption of New Steering Model in German Public Administrations – a Case Study. *Procedia Economics and Finance*(23), 1046 –1053.
- Borja, J. (2016). *La contraloría general del estado como evaluador de la gestión pública Ecuatoriana*. Obtenido de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0981_BorjaCorderoJ.pdf

- Bresser, L., & Cunill, N. (1998). Entre el estado y el Mercado: Lo público no estatal. *CLAD*, 25-56. Obtenido de <https://bresserpereira.centrodeeeconomiapolitica.org/papers/1998/84EntreElEstadoYElMercadoLoPublicoNoEstatat.pg.pdf>
- Cano, C. (2017). *La administración y el proceso administrativo*. Obtenido de <https://ccie.com.mx/wp-content/uploads/2020/04/Proceso-Administrativo.pdf>
- Cao, Q., Thomson, M., y Triche, J. (2013). Investigating the role of business processes and knowledge management systems on performance: A multi-case study approach. *International Journal of Production Research*, 18(51).
- Casalis, A., & Villar, A. (2014). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En *El modelo de desarrollo con inclusión social* (págs. 1-22). Argentina: FLACSO, CICCUS.
- Carattini, M. (2012). El ritualismo inútil como principio jurídico en la habilitación de la instancia judicial. En A. Gordillo, *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo* (págs. 163-175).
- Cárcamo, H. (2005). Hermenéutica y análisis cualitativo. *Cinta Moebio*, 204-216.
- Cárdenas, J., Alarcón, G., y Sánchez, L. (2024). La relación entre corrupción e inversión privada en Perú. *Revista científica en ciencias sociales*, 1-16.
- Cardoso, L., y Bialoskorski, S. (2013). Práticas de governança corporativa indicadas para monitoramento: Uma análise do nível de adoção em cooperativas agropecuárias. *REGE*, 21(1), 43-63.
- Carro, F., & Caló, A. (2012). *La administración científica de Frederick W. Taylor: una lectura contextualizada*. Obtenido de <http://163.10.30.35/congresos/jdsunlp/vii-jornadas-2012/actas/Carro.pdf>
- Castells, M. (2004). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. España:

- Blackwell. Obtenido de https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=uADgO-fONJgC&oi=fnd&pg=PA9&dq=castells+2004&ots=bCHuzQEJIF&sig=PN_-h9LFKEGQfuAVA6D8NFLB_7c#v=onepage&q=castells%202004&f=false
- Castrelo, V. (2018). La esfera pública habermasiana Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales. *Inmediaciones de la comunicación*, 13(1), 71-87.
- Cevallos, D. (2023). El amparo de los derechos en el Estado constitucional de Derecho. Notas desde una teoría argumentativa del Derecho. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*(46), 125-149.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y desarrollo*, 57-74. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3776682.pdf>
- Chimbo Alcaldía*. (05 de 04 de 2023). Obtenido de <https://www.gadchimbo.gob.ec/>
- CLAD. (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía Y Sociedad*, 1-10. Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>
- Código Orgánico Administrativo*. (2017). Quito: Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct-2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. (2010). Quito: Registro Oficial No.306 de 22 de Octubre 2010.
- Consejo Nacional Electoral. (2009). *Funciones de las Juntas Parroquiales*. Obtenido de <https://www.cne.gob.ec/juntas-parroquiales/>
- Consejo Nacional Electoral. (2008). *Historia de la Función Electoral*. Obtenido de

<https://www.cne.gob.ec/historia-de-la-funcion-electoral/>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). Quito: Registro Oficial 1 de 11-ago-1998.

Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá: Universidad del Rosario / Flacso. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57986.pdf>

Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas*. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57986.pdf>

Corona, J. (2018). Investigación cualitativa: Fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. *Vivat Academia*(144), 69-76.

Correa, I. (2011). Políticas de transparencia en la administración pública brasileña. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 129-152. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533683005.pdf>

Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (1990). *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press. Obtenido de <https://samizdathealth.org/wp-content/uploads/2020/12/The-Crisis-of-Democracy-Trilat-Comm-1975.pdf>

Cruz, L. (2015). *Una revisión a los principios de la Administración*. Obtenido de <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2015/17.11.pdf>

Cunill, N. (1995). *Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales*. Obtenido de <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/28148/IDL-28148%20.pdf?sequ>

Danik, L., y Malgorzata, L. (2013). Motives and Barriers in the Field of Cooperation between Companies. Research Outcomes Baesd on the Polish Engineering Industry. *Journal of Economics & Management*(14), 21-34.

- Dionel, N. (2021). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 1-10. doi:http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532020000200011
- Dixit, A., y Nalebuff, B. (2010). *El arte de la estrategia: la teoría de juegos, guía del éxito en sus negocios y su vida diaria*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Dutto, M., & Gomila, P. (2016). Productive efficiency in the banking industry. *Risk governance & control: financial markets & institutions*, 6(3), 74-79.
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Chimbo*. (2017). Chimbo: GAD municipal del cantón Chimbo.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*.
- Fayol, H. (1917). *Administration industrielle y générale*. Paris: H. Dunot et e Pinat.
- Fernández, J., Percira, J., y Torres, A. (1995). Una agenda debate: El informe del Banco Mundial "Invertir en salud". *Rev Esp Salud Pública* (5), 385-391. doi:https://www.sanidad.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL69/69_5_385.pdf
- Fernández, M., y Vivanco, L. (2017). *El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial*. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/76591/46923/245126>
- Fernández. (2016). *Derecho administrativo*. México: INEHRM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

- Figueroa Burdiles, N. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 11(33), 1-22. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30525012024>
- Freire, M. (2019). Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano. *Estudios de la Gestión: revista internacional de administración*(5), 147-179. Obtenido de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/1200/1128>
- Gadamer, H. (1999). *Verdad y Método*. Madrid: Sígueme.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa. Obtenido de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>
- Galli, M. (2019). *La buena administración en las organizaciones públicas nacionales y en la gobernanza global*. Obtenido de https://www.marcialpons.es/media/pdf/primeras_BuenaAdministracion.pdf
- Ganga, F., Ramos, M., Leal, A., y Valdivieso, P. (2015). Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 25(57), 11-26.
- Giddens, A. (1986). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración* (Primera ed.). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1978). *Theoretical Sensitivity*, *The Sociology Press*. Mill Valley.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Bolívar*. (23 de 02 de 2025). Obtenido de Breve historia de nuestra provincia de Bolívar: <https://www.bolivar.gob.ec/historia/>
- González, M. J. (2005). La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. *Espacios Públicos*, 8(15), 162-175. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67681511.pdf>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Obtenido de

https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf

Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica*.

Guerrero, M., y Gómez, C. (2010). Gestión de riesgos y controles en sistemas de información: del aprendizaje a la transformación organizacional. *Estudios Gerenciales*, 28(125), 87-95.

Guzmán, V. (1994). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5878>

Habermas, J., Lennox, S., & Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article. *Duke University Press*, 49-55.

Hamnett, B. (2001). *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú: Liberales, realistas y separatistas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harguindéguy, J.-B., y Ruiloba Nuñez, J. M. (2023). Enseñar las políticas públicas. Una reflexión preliminar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época,(31).

Hernández, J. (2025). El derecho administrativo interamericano de las contrataciones públicas. *Revista digital de derecho administrativo*, 217-258.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodologías de la investigación* (6ta ed.). México: McGraw-Hill.

Herzberg, F., Mausner, B., y Bloch, B. (2010). *The motivation to work*. USA and London: Trasaction Publishes.

Heugens, P., y Scherer, A. (2010). When Organization Theory Met Business Ethics: Toward Further Symbioses. *Business Ethics Quarterly*, 20(4), 643-672.

Hofmann, A., Bojórquez, J., y Luna, I. (2016). Gobierno abierto y el valor social de la información pública. Ciudad de México: UNAM. *Nóesis*, 1-10.

Huberman, M., y Miles, M. (2000). Métodos para el manejo y el análisis de datos. En C.

- Denman, y J. Haro, *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (págs. 253-300). Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Huntington, S. (1968). *El orden político de las sociedades en cambio*. Buenos aires: Paidós.
- INACAP. (2018). *Guía de aprendizaje proceso administrativo*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (15 de 01 de 2025). Obtenido de Indicadores de pobreza y desigualdad: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Diciembre_2022/202212_PobrezayDesigualdad.pdf
- Jaime-Jiménez, O., & Castro, L. (2010). La criminalidad organizada en la Unión Europea: Estado de la cuestión y respuestas institucionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*(91), 173-194.
- Jara , I., y Cedeño, J. (2019). *Transparencia y Nueva Gestión Pública en Ecuador*.
- Jara, C., y Umpierrez de Reguero, S. (29 de Diciembre de 2014). *Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013*.
- Jensen, M., y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 305-360.
- Jiménez, F. (2017). La teoría del derecho de contratos y su relación con la dogmática. *Revista chilena de Derecho*, 44(2), 395-421.
- Jiménez, J., Jiménez, C., Vivares, J., y Jiménez, R. (2022). Rediseño organizacional y nueva gestión pública: Instrumentos en poder del clientelismo en Colombia. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 1(34), 202-217.
- Kern, F. (2018). The Trials and Tribulations of Applied Triangulation: Weighing Different Data Sources. *Journal of Mixed Methods Research*, 12(2), 166–181.
- Kliksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista Costarricense De Trabajo Social*, 139-186.
- Larrarte, P. (2018). *Fundamentos de administración*. Bogotá: Fundación Universitaria del Área

Andina. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/326425223.pdf>

Laswell, H. (1970). *La concepción emergente de las ciencias políticas*. Connecticut: Springer.

Ley de Régimen Municipal. (1945). Quito: Registro Oficial N° 436 del 19 de noviembre de 1945.

Ley de Régimen Provincial. (2001). Quito: Registro Oficial 288 de 20 de Marzo del 2001.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.

Lindblom, C. (1994). La investigación social para la elaboración de políticas: quien la necesita y para qué. *Gestión y política pública*, 3(2), 253-291.

Logroño, M., Morillo, E., y Pavón, L. (2022). La Nueva Gestión Pública Ecuatoriana y la Optimización de Recursos a través de la Contratación Pública. *Economía y negocios*, 13(1), 101-118.

López, M. (2015). *El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para el Buen Vivir en el Ecuador*.

López. (1996). Consideraciones jurídicas sobre la función de las comunidades autónomas en la ordenación ferroviaria. *Revista de la Administración Pública*, 49-75. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17295.pdf>

Luhmann, N. (1998). *Theory of Society*. Stanford: Stanford University Press. Obtenido de <https://shamuskhan.files.wordpress.com/2013/11/khan-on-luhmann.pdf>

Marchan, C., & Oviedo, M. (2011). *Modelo de organización y gestión por procesos en la administración pública*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. doi:<https://www.scribd.com/document/458915285/06-Modelo-de-Organizacion-y-Gestion-por-Procesos-en-la-Administracion-Publica-de-Ecuador-pdf#>

- Marienhoff, M. (1965). *Tratado de derecho administrativo*. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56390608/libro_Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I-libre.pdf?1524451522=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DTRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_I.pdf&Expires=1684810674&Signatu
- Martínez, S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista Misión Jurídica*, 9(10), 141-154.
- Maslow, A. (1954). *Motivación y personalidad*. Madrid: Díaz de Santos.
- Matilla, A. (2019). La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual. *Revista Derechos en Acción*, 1(10), 110-160. doi:<https://doi.org/10.24215/25251678e247>
- Maxwell, J. (2005). Methods: What will you actually do? *Qualitative Research*, 79-104.
- Maxwell, J. (2009). Designing a qualitative study. En L. Bickman, & D. J. Rog, *The SAGE handbook of applied social research methods* (págs. 214-253). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Maxwell, J. (2013). *Qualitative research desing*. Los Ángeles: Sage.
- Mayntz, R. (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *CLAD*, 1-8. Obtenido de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Mayo, E. (1947). *The social problems of an industrial civilization*. Boston: Harvard Business School.
- Mccourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *Policy Research Working Paper*, 1-28.
- Mccourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *Policy Research Working Paper*, 1-19.

- McGregor, D. (1994). *EL lado humano de las organizaciones*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Meilán, J. (2013). *El paradigma de la buena administración*. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/61910958.pdf>
- Merchán, N., Peña, D., Parrales, J., y Pinargote, N. (2021). Desafíos en la administración pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *RECIAMUC*, 197-207. doi:[https://doi.org/10.26820/reciamuc/5.\(2\).abril.2021.197-207](https://doi.org/10.26820/reciamuc/5.(2).abril.2021.197-207)
- Millone, C. (2024). Estado de derecho y derecho a la independencia judicial: Un binomio insoslayable. *Estudios de Deusto*, 72(1), 21-51.
- Minnicelli, A. (2012). *Principios generales y políticas públicas: herramientas del Derecho Administrativo para optimizar la satisfacción de necesidades y universalizar los derechos humanos en un Estado eficaz*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=41606>
- Minteguiaga, A., y González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219050537/informe.pdf>
- Miño, E. (2020). *Administración pública y gobiernos locales sostenibles*. Obtenido de <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Gobiernos-locales-27.08.2020.pdf>
- Miralles, M., Miralles, J., y Daza, J. (2017). Empresas tecnológicas y políticas públicas de desarrollo regional en Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*, 48(190), 61-82.
- Molinet, E. (10 de Julio de 2014). *Metodología de ordenamiento territorial rural en los municipios del Ecuador*. Obtenido de <https://proceedings.esri.com/library/userconf/latinproc00/ecuador/otr.pdf>
- Montero, G. (2015). *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*. Obtenido de <https://map.gob.do/bcap/v/c/53/R%C3%A9gimen-Jur%C3%ADdico-y->

Profesionalizaci%3%B3n-de-los-Funcionarios-P%3%BAblicos

- Morelli, F. (2011). "Entre confianza y armas". La justicia local en Ecuador del Antiguo Régimen al liberalismo. *Revista Complutense de Historia de América*, 27-47.
- Moustakas, c. (1990). *Sage Research Methods Heuristic research : design, methodology, and applications*. London: Sage.
- Naciones Unidas. (2025). Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Nickel, R. (2014). Gobernanza. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 184-190.
- Nietzsche, F. (1972). *La genealogía de la moral*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Nolla, F. (2020). *El imperio burocrático. un estudio sobre el europeísmo real*. Madrid-New York: Bolchiro.
- Norte, D. (2000). La evolución histórica de la política. *Revista de Economía Institucional*, 1-10. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962000000100007
- Núñez, A. (2011). *Teoría de la administración pública*. Obtenido de https://www.academia.edu/35654188/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_Y_SU_RELACION_CON_OTRAS_DISCIPLINAS
- Ojeda, T. (1998). *Comunicación interna y desarrollo organizacional de la Municipalidad Distrital Veintiséis de Octubre, Piura 2021*. Obtenido de <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/70828>
- Olvera, J. (2009). El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI. *Convergencia*, 383-399. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/105/10511169015.pdf>
- Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda*. (2015). Guaranda.
- Oseguera, A. (2008). De ritos y antropólogos. Perspectivas teóricas sobre el ritual indígena en

la antropología realizada en México. *Cuicuilco*, 15(42), 97-118.

Oszlak, O. (1997). *La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina*. Obtenido de

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49415183/la_adm_pub_como_area_de_inv_la_exp_arg-libre.pdf?1475807759=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLA_ADMINISTRACION_PUBLICA_COMO_AREA_DE_I.pdf&Expires=1684964113&Signature=BgX31WGHpRvmR82yHFN9ngf

Oviedo, M. (2013). La relación entre aprendizaje organizacional y los resultados en la Administración Pública. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 1-10. Obtenido de

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S101968381300005X>

Paredes, J. (2018). *Análisis de la evolución de la administración pública y su aplicación en la UPEC*. Obtenido de

<https://revistasdigitales.upec.edu.ec/index.php/visionempresarial/article/view/775/804>

Paredes, M. (2011). *Proceso de cambio político en el Ecuador contemporáneo: Un contrapunto con Venezuela*. Quito: Abya - Yala.

Pavone, P., & Parisi, F. (2018). Compliance and corporate anti-money laundering regulation. *Journal of Governance & Regulation*, 2(7), 7-14.

Pérez, G. (2013). *Corrientes del Pensamiento Administrativo*. Obtenido de <https://gasminperez.wordpress.com/2013/11/18/corrientes-del-pensamiento-administrativos/>

Peters, G. (2001). *The Future of Governing (Studies in Government & Public Policy)*. Kansas: University Press of Kansas. Obtenido de

<https://books.google.com/books?id=inVNvgAACAAJ&printsec=frontcover&hl=es&s>

ource=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantón Guaranda 2011-2020. (2013).

Recuperado el 17 de 03 de 2025, de issuu:

https://issuu.com/gadcguarada/docs/pdot_guaranda

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Chimbo 2011-2025. (2011). Chimbo: GAD municipal del Cantón Chimbo.

Plan de gobierno 2000-2003. Por un nuevo país. (2000). Quito: Gabinete Presidencial de la República del Ecuador.

Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* Oxford: Oxford University Press. Oxford University Press: Oxford.

Ponce, A. (2018). El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Publicando*, 2(15), 21-34.

Ponce, A. (2020). *Instrumentalización de la organización para la perpetración del delito de lavado de activos por el management empresarial.* Obtenido de PUCP: <https://tesis.pucp.edu.pe/items/126852f9-ba53-40ad-b381-b6d22bae35e5>

Ponce, A., Dueñas, N., y Zaldumbide, J. (2025). Panel de Expertos. (J. Galarza, Entrevistador)

Ponce, A., Piedrahita, P., y Villagómez, R. (2019). Toma de decisiones y responsabilidad penal frente al lavado de activos en Ecuador. *Política Criminal*, 14(28), 365-384.

Ponce, J. (2013). *El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI, buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción.* Obtenido de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf>

Porras, A., y Romero, J. (2010). *Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana* .

- Obtenido de http://bivisce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Guia_jurisprudencia_constitucional_ecuat_2/Guia_jurisprudencia_constitucional_ecuat_2.pdf
- Posada, R. (1986). Perfiles y tipologías del investigador en administración en Colombia y su producción científica. *Innovar*, 1. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512014000200005
- Prats, J. (1999). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1-22. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991482>
- Prestoff, V. (2020). Desviación de objetivos, fracaso de organizaciones voluntarias y contabilidad social para las cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro. 1-14.
- Quezada, I., Salazar, J., & Sandoval, M. (2018). *Cumplimiento de los 14 principios administrativos de Henry Fayol en el almacén de reparación y mantenimiento de maquinaria agrícola RYMMA del área de logística del ingenio ser san Antonio, ubicado en la ciudad de Chichigalpa*. Obtenido de <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/bitstream/123456789/7190/1/241429.pdf>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 246. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rt>
- Ramírez, C., Andrade, J., Borja, A., Calero, E., Núñez, S., Pilatasig, R., y Vásquez, J. (2018). Participación ciudadana en la gestión de riesgos como eje transversal dentro de la planificación dentro de la planificación local. Caso: Ciudad de Guaranda. *Talentos*, 5(2).

- Ramos Lugo, G. E., y Triana Gómez, M. L. (2007). *Escuela de relaciones humanas y su aplicación en una empresa de telecomunicaciones*. Pereira, Colombia: Universidad Tecnológica de Pereira. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/849/84934052.pdf>
- Robles, G., y Alcérreca, C. (2014). *La administración como disciplina*. Obtenido de https://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/relacion_administracion_otras_disciplinas.pdf
- Rodríguez, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(6), 23-56. Obtenido de <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
- Rodríguez, M. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. México: Fondo Editorial Nuevo León. Obtenido de <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=jD7Vz2BVzE8C&oi=fnd&pg=PA21&dq=rodr%C3%ADguez+2005+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&ots=9HIAAC3-bhX&sig=68OASEGrqnWV0G9SRazqybDLLcY#v=onepage&q=rodr%C3%ADguez%202005%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false>
- Ropret, M., Aristovnik, A., y Kovac, P. (2018). A content analysis of the rule of law within public governance models: Old vs. new EU member states. *NISPACEE journal of public administration and policy*, 129-152.
- Rowilson, M., Hassard, J., y Decker, S. (2014). Academy of Management Review. *Research strategies for organizational history: A dialogue between historical theory and organization theory*, 39(3), 250–274.
- Rule, P., y Mitchell, J. (2015). A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11.
- Ruocco, G. (2012). *La “buena administración” y el “interés general”*. Obtenido de

https://www.researchgate.net/publication/308093212_La_buena_administracion_y_el_interes_general

- Sabalua, F. (2016). Ritualismo inútil: una visión acorde a la tutela judicial efectiva en la Provincia de Buenos Aires. *Cartapacio de Derecho*, 1-26.
- Salgado, A. (2009). Fundamentos epistemológicos de la Metodología Cualitativa. *Revista de psicología humanística*, 53-88.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus Pensamiento. Obtenido de https://books.google.com/books?id=UioLszhRD0gC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Secretaría de Planificación y Desarrollo. (2014). *La desconcentración del Ejecutivo en el El*
- Shapiro, S. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 263-284.
- Silvestre, I. (02 de Septiembre de 2018). *Teoría de relaciones humanas. Cómo se originó, sus principales referentes, aportes y limitaciones*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/teoria-de-relaciones-humanas/>
- Simmons, B. (2001). The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation. *International Organization*, 55(3), 589-620.
- Simon, H. (1972). *El comportamiento administrativo* (Segunda ed.). Madrid: Aguilas S.A.
- Stein, E., y Mariano, T. (2006). La política de las políticas públicas. *Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.*, 8(2), 393-416. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60357734005>
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. México: Planeta Mexicana.
- Sterling, C. (1996). *El mundo en poder de las mafias: la amenaza de la nueva red mundial del crimen organizado*. Barcelona: Flor del viento.

- Strange, S. (2015). *States and markets*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Suing, j. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futura. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(275), 999-1019.
- Taguenca, J. (2008). Ciencias políticas y administración pública: una carrera universitaria dual para el mercado laboral. *Revista de la Educación Superior*, 85-93. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v37n146/v37n146a6.pdf>
- Taylor, F. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York and London: Harper & Brothers.
- Thompson, J. (1998). *Los media y lamodernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Thomson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Torres, L. (2023). El género de la burocracia: El libro vacío de Josefina Vicens. *Latin American Literary Review*, 1-11.
- Toscana, A., y Hernández, P. (2016). Gestión de riesgos y desastres socioambientales. El caso de la mina Buenavista del cobre de Cananea. *Investigaciones Geográficas*, 1-14.
- Ugarte, J. (2012). Fundamentos y acciones para la aplicación del levantamiento delvelo en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 39(3), 699-723.
- Unidad de Comunicación, G. m. (2025). Entrevista Tesis Doctoral Modelos de Administración Pública y política pública en Ecuador: Gobiernos locales 2000-2015. (Juan, & J. Galarza, Entrevistadores)
- Uvalle, R. (1996). *La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5073005.pdf>
- Vegas, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *POLIS*, 48, 1-10. doi:<https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Velásquez, F. (2002). Escuelas e interpretaciones del pensamiento administrativo. *Estudios*

gerenciales, 31-55.

Ventura, J., y Núñez, N. (2024). La naturaleza tangible de los medios corruptores en los delitos de corrupción de funcionarios. *Chornancap Revista Jurídica*, 2(2), 91-126.

Villacreses, J. (2017). *Bases constitucionales del derecho a una buena administración en el Ecuador*. Obtenido de https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2016/03/jaime_andres_villacreses_valle.pdf

Villagómez, R., y Ponce, A. (2022). Peculado y reparación material en Ecuador. *Publicando*, 9(33), 128-137.

Villagómez, R., Ponce, A., y Santos, L. (2023). Acceso a la información pública y control ciudadano en Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 8(11), 125-142.

Villar, A. (2007). El desarrollo local en Argentina. Un estudio de las políticas municipales de desarrollo económico. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO

Wasiluk, A. (2017). Pro-innovative Prerequisites for Establishing the Cooperation between Companies (in the Perspective of Creation and Development of Clusters). *Procedia Engineering*(182), 755 – 762.

Weber, M. (1934). *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*. Alemania.

West, W. (2001). Beyond grounded theory: The use of a heuristic. *Counselling and Psychotherapy Research*, 2(1), 126-131.

Woodward, J. (1965). *Industrial organization: theory and practice*. Toronto: Oxford University Press.

Yin, R. (1999). Enhancing the Quality of Case Studies in Health Services Research. *Health Services Research*, 1209-1224.

Yin, R. (2003). *Case study research: design and metyhods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zamudio, L., & Arellano, D. (2011). Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo

la teoría de las organizaciones al estudio de las oi. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 27-50.

Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 1-10. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008

Apéndice A

Consentimiento Informado

Este trabajo de investigación, intitulado Modelos De Administración Pública y Política Pública En Ecuador: Gobiernos Locales 2000-2015. Presentado por el estudiante Juan Manuel Galarza Schoenfeld, para optar al grado de Doctor por la Universidad Nacional del Litoral. Fue Dirigido por el Dr. Luciano Carlos Rezzoagli, PhD, extendió la invitación a profesionales, dignatarios y académicos en la materia para participar en: (a) las entrevistas no estructuradas y a profundidad para el desarrollo de la tesis doctoral; y (b) el panel de expertos.

Bajo esta consideración, se informó a los participantes que accedieron a la invitación antes de su realización, los siguientes aspectos: (a) la disposición de colaborar como experto en el tema de investigación; asegurando que no conlleva ningún riesgo; (b) el otorgamiento del permiso al investigador para publicar el contenido de las entrevistas y el panel de expertos, a fin de evidenciar los fundamentos de lo argumentado durante la ejecución de los instrumentos de la investigación, partiendo de las preguntas revisadas y validadas por el director del trabajo de investigación.

Apéndice B

Dinámica del Panel de Expertos

En selección de los miembros del panel aseguró: (a) independencia, (b) heterogeneidad, (c) excelencia; y, (d) conocimiento específico sobre el tema de discusión, los panelistas fueron:

Ana Lucía Ponce, Doctora en Administración Estratégica de Empresas, CENTRUM Pontificia Universidad Católica de Perú; Magister en Gestión Empresarial; Ingeniera en Banca y Finanzas. Ejercicio Profesional: Analista de Empresas Públicas, Ministerio de Finanzas; Asesora de la Comisión de Economía y Finanzas, Consejo Provincial de Chimborazo; Jefa Administrativa, GADM Alausí. Docente Universitaria, actualmente Profesora Investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Autora de diversos artículos de alto impacto en materia de Administración de Empresas y Gestión Pública. Sus líneas de investigación son: Control de las Finanzas Gubernamentales, Prevención de los Delitos Económicos, Responsabilidad Penal de la Persona Jurídica.

Nelson Blasco Dueñas, Magister en Gerencia Empresarial (MBA), Mención Finanzas, Escuela Politécnica Nacional, Doctor en ciencias Contables, Universidad Central del Ecuador; Experto profesional en materia de control gubernamental, su ejercicio profesional se ha desarrollado en la entidad rectora del control de los recursos públicos y los organismos internacionales del control y fiscalización superior, en materia de auditoría de deuda pública y finanzas. Su trayectoria académica la ha desarrollado en múltiples universidades ecuatorianas y peruanas en materia de auditoría de cumplimiento y aplicación del régimen normativo para la auditoría gubernamental, sus líneas de investigación son: Sistemas de gestión de calidad, auditoría financiera y control interno.

José María Zaldumbide, Magister en Gestión de Talento Humano, Escuela Politécnica Nacional, Doctor en Contabilidad y Auditoría; Universidad Técnica Particular de Loja, su ejercicio profesional se ha desarrollado en la entidad rectora del control de los recursos públicos

y los organismos internacionales del control y fiscalización superior, en materia de capacitación. Su trayectoria académica la ha desarrollado en múltiples universidades ecuatorianas en materia de Planificación, Auditoría en sus diversas modalidades. Sus líneas de investigación son: Control Interno, Gestión de Riesgo Corporativo, Gestión de Riesgo de Fraude, Aseguramiento de Control Interno.

Los ejes temáticos abordados fueron: (a) Aplicación parcial y excepcional del modelo de administración pública, (b) Estructura del modelo de gestión; y, (c) Definición de políticas públicas territoriales.