



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

“Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los
GADs del Ecuador”

**Proyecto de investigación previo a la obtención del Título de Abogado de los
Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

Autor:

Bonilla Fierro, Andrés Alfonso

Tutor:

Abg. Leslit Estefany Machuca Moreno. MsC.

Riobamba, Ecuador. 2024

DECLARACIÓN EXPRESA DE AUTORÍA

Yo, Andrés Alfonso Bonilla Fierro, con cédula de ciudadanía 0202549267, autor del trabajo de investigación titulado: **“Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador”**, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida, será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 26 de noviembre de 2024.



Andrés Alfonso Bonilla Fierro

C.I.: 0202549267

AUTOR



Dirección
Académica
VICERRECTORADO ACADÉMICO

en movimiento



UNACH-RGF-01-04-08.11
VERSIÓN 01: 06-09-2021

ACTA FAVORABLE - INFORME FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

En la Ciudad de Riobamba, a los 02 días del mes de agosto del 2024 luego de haber revisado el Informe Final del Trabajo de Investigación presentado por el estudiante **Andrés Alfonso Bonilla Fierro** portador de la cédula de ciudadanía **020254926-7** de la carrera de Derecho y dando cumplimiento a los criterios metodológicos exigidos, se emite el **ACTA FAVORABLE DEL INFORME FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN** titulado "*Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADS del Ecuador*", por lo tanto se autoriza la presentación del mismo para los trámites pertinentes.


Abg. Leslie Estefany Machuca Moreno MSc.
Tutor

DICTAMEN FAVORABLE DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos, docentes designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación titulado. **“Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador”**. Presentado por el señor estudiante, **Andrés Alfonso Bonilla Fierro** con C.I. **0202549267**, bajo la tutoría de **Abg. Leslit Estefany Machuca Moreno** certificamos que recomendamos la **APROBACIÓN** de este con fines de titulación. Previamente se ha asesorado durante el desarrollo, revisado y evaluado el trabajo de investigación escrito y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo nada que observar.

De conformidad con la norma aplicable firmamos, en Riobamba, a los días 5 del mes de diciembre del 2024.

Mgs. Ana Lucia Machado

Presidenta del Tribunal de Grado

Firma

Dr. Julio Adrian Alvarado Velez

Miembro del Tribunal de Grado

Firma

Mgs. Tanya Dolores Martínez

Miembro del Tribunal de Grado

Firma



Dirección
Académica
VICERRECTORADO ACADÉMICO

en movimiento



UNACH-RGF-01-04-08.17
VERSIÓN 01: 06-09-2021

CERTIFICACIÓN

Que, **BONILLA FIERRO ANDRÉS ALFONSO** con CC: **0202549267**, estudiante de la Carrera **DERECHO (R)**, Facultad de **CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "**Impacto de la Descentralización y Desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADS del Ecuador**", cumple con el 2 %, de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio **TURNITIN**, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente, autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 26 de noviembre de 2024.


Abg. Leslie Estefany Machuca Moreno, MsC.
TUTORA

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación se lo dedico a Dios, a mis padres y a mi hermano , pues han sido los pilares fundamentales en mi vida, quienes me han brindado su apoyo constante y dedicación.

Los amo y admiro tanto. Gracias por creer en mí. Siempre serán mi mayor inspiración.

Andrés Alfonso Bonilla Fierro.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por poner a las personas correctas en el transitar de mi vida universitaria, por brindarme salud, por darme la oportunidad de vivir y disfrutar con personas que amo y me aman.

A mis padres y hermano, promotores de mis sueños, gracias por apoyarme en todo momento. Todos mis logros se los debo a ustedes.

A mis compañeros y amigos Nagelly, Camila , Leslie , Nathaly y Luis , por su constante motivación y apoyo, que me permitieron salir adelante, y ser aún más fuerte.

A la Universidad Nacional de Chimborazo, mi alma máter, y especialmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que me abrió sus puertas para forjarme como profesional del Derecho.

A la Universidad Católica del Norte de Chile, que me acogió durante mi intercambio estudiantil, brindándome una invaluable perspectiva internacional y experiencias que ampliaron mis horizontes académicos y culturales.

Mi más profundo agradecimiento a Compromiso Identidad Universitaria (CIU), organización que tuve el honor y privilegio de fundar junto a Luis y Carlos, y que trascendió su rol formal para convertirse en mucho más que una iniciativa estudiantil, se transformó en una familia. En esta familia no solo encontré compañeros, sino mentores y aliados que me inspiraron a descubrir mi potencial como agente de cambio en la comunidad universitaria. Cada proyecto compartido, cada reto superado en equipo, y cada momento de aprendizaje me enseñó que el verdadero éxito académico va más allá de las aulas: reside en la capacidad de inspirar, guiar y crecer junto a otros. Esta familia académica ha sido testigo y artífice de mi evolución como estudiante, líder y ser humano

Andrés Alfonso Bonilla Fierro.

ÍNDICE GENERAL

DECLARACIÓN EXPRESA DE AUTORÍA	
DICTAMEN FAVORABLE DE PROFESOR TUTOR	
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL	
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE GENERAL	
ÍNDICE DE FIGURAS	
ÍNDICE DE ANEXOS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
CAPÍTULO I.....	13
1. INTRODUCCIÓN.....	13
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2 JUSTIFICACIÓN	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 OBJETIVO GENERAL	15
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
CAPÍTULO II.....	16
2. MARCO TEÓRICO	16
2.1. ESTADO DEL ARTE	16
2.2 ASPECTOS TEÓRICOS	19
2.2.1 UNIDAD I: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y LEGALES.....	19
2.2.2 UNIDAD II: DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN LA MEJORA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS GADS DEL ECUADOR.....	24
2.2.3 UNIDAD III: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN	30
CAPÍTULO III.	34
3. METODOLOGÍA.....	34
3.1. HIPÓTESIS	34
3.2 UNIDAD DE ANÁLISIS	34
3.3 MÉTODOS	34
3.4 ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	34
3.5 TIPO DE INVESTIGACIÓN	34

3.6 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	35
3.7 POBLACIÓN Y MUESTRA.....	35
CAPÍTULO IV	36
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	36
4.1 RESULTADOS.....	36
4.1.1 ENTREVISTA A EDISON YÁNEZ - EXGERENTE DEL METRO DE QUITO	36
4.1.2 ENTREVISTA A ESPECIALISTA JURÍDICO LUIS MIGUEL RIVERA GALLARDO.....	37
4.1.3 ENTREVISTA A BAYRON DOMÍNGUEZ - ESPECIALISTA TÉCNICO	39
4.2 DISCUSIÓN	40
CAPÍTULO V.	42
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
5.1 CONCLUSIONES	42
5.2 RECOMENDACIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA	44
ANEXOS	46

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Desconcentración y Descentralización	20
Figura 2: Calificación del Servicio del Metro de Quito	27
Figura 3: Cuadro comparativo del Metro de Quito y Metro de Medellín.....	34

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Entrevista.....	46
Anexo 2: Matriz de validación de instrumentos por especialistas	48

RESUMEN

Este estudio analiza el impacto de la descentralización y desconcentración administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) del Ecuador, con énfasis en el caso de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito. A través de una metodología cualitativa que incluyó entrevistas a expertos y análisis documental, se evaluó cómo estos procesos han influido en la eficiencia administrativa y la prestación de servicios públicos. Los resultados indican que la descentralización ha mejorado la autonomía operativa y la capacidad de respuesta a necesidades locales, evidenciado en el Metro de Quito con una satisfacción usuaria de 9.2/10. Sin embargo, persisten desafíos como la disparidad en capacidades administrativas entre GADs grandes y pequeños, y la politización en la toma de decisiones. Se observaron diferencias significativas en los modelos de gobernanza entre el Metro de Quito y el de Medellín, donde este último presenta un directorio más diversificado que reduce la influencia política. El estudio concluye que la descentralización efectiva requiere un fortalecimiento continuo de capacidades institucionales y mecanismos de coordinación intergubernamental.

Palabras claves: descentralización, desconcentración, eficiencia administrativa, GADs.

ABSTRACT

This study analyzes the impact of decentralization and administrative deconcentration on the Decentralized Autonomous Governments (GADs) of Ecuador, with a focus on the case of the Public Metropolitan Company Metro de Quito. Using a qualitative methodology that included expert interviews and documentary analysis, the study evaluated how these processes have influenced administrative efficiency and public service delivery. The results indicate that decentralization has improved operational autonomy and the ability to respond to local needs, as evidenced by a user satisfaction rate of 9.2/10 for the Metro de Quito. However, challenges persist, such as the disparity in administrative capacities between large and small GADs, and the politicization of decision-making. Significant differences were observed in the governance models between the Metro de Quito and the Metro de Medellín, with the latter having a more diversified board that reduces political influence. The study concludes that effective decentralization requires continuous strengthening of institutional capacities and intergovernmental coordination mechanisms.

Keywords: decentralization, deconcentration, administrative efficiency, GADs.



Reviewed by:

MsC. Edison Damian Escudero

ENGLISH PROFESSOR

C.C.0601890593

CAPÍTULO I.

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación tiene por objeto analizar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADS del Ecuador, específicamente se enfoca en el estudio del caso del metro de Quito. Para de esta manera analizar la centralización excesiva del poder lo que dificultaba la toma de decisiones por la falta de aplicabilidad de la descentralización y desconcentración que son principios que integra el Código Orgánico Administrativo.

Se ha denotado que una de las problemáticas más recurrente dentro de los GADS es la ineficiencia de la administración pública por la excesiva concentración de poder, lo que dificulta la toma de decisiones. Es así que partiendo de la relación servicio producido-satisfacción del consumidor, Boix (1994) propone una alternativa al modelo de gestión de las administraciones, en las que se abandone la lógica de consecución de metas y objetivos, para situarse en una lógica de mercado, en la que se asuma que los ciudadanos son clientes y las administraciones son proveedores, para que se logre una organización eficiente en la prestación de servicios, dado que los indicadores para evaluación girarán en torno a aquello que demande el usuario y no a lo que imponga la Administración, lo que nos lleva a nuestro estudio de caso.

Para Andrés Moreta (2023) la desconcentración debe propender a la distribución objetiva de funciones para descongestionar y acercarse a las personas. Como sucede con las Entidades Operativas Desconcentradas, sin que por ello constituya una persona jurídica diferente de la administración central a la cual pertenecen como lo establece el artículo 7 del Código Orgánico Administrativo. Por su parte Peralta Bermúdez (1994) afirma que la descentralización consiste en la creación de una persona jurídica de derecho público, con derechos y deberes propios, cuyo origen ha sido la transferencia absoluta de funciones por parte de la administración central. En ese sentido, la nueva persona jurídica cuenta con entes autónomos que pueden constituirse en función del territorio o de la función que desempeñarán. Por tanto, también se puede inferir que existe un traslado definitivo de la toma de decisiones.

1.1 Planteamiento del Problema

La eficiencia en la gestión pública municipal es de suma importancia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), dado que la toma de decisiones centralizada y desconectada de las realidades locales suele ser un problema recurrente que resulta en descontento ciudadano e ineficacia en la provisión de servicios públicos. Como lo afirma Barra (2017) el derecho otorgado al ciudadano le permite participar, proponer, solicitar, vigilar, fiscalizar los servicios públicos, según las decisiones aprobadas y así, la información pública constituye un recurso vital para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

Este problema radica en la centralización administrativa en los municipios, donde las decisiones clave son tomadas desde el nivel central del gobierno, sin considerar las particularidades y necesidades de las comunidades locales. Esta centralización ha llevado a una desconexión entre los ciudadanos y sus autoridades locales, generando un sentimiento de alienación y desconfianza hacia el gobierno municipal por la inaplicabilidad de los principios de desconcentración y descentralización. Como menciona el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1998), la descentralización es un proceso que a través de otras características ha hecho aparición en diversos momentos del largo mantenimiento del Estado centralista, reaparece ahora en un contexto de globalización y cambios en la sociedad.

La falta de desconcentración y descentralización en la administración pública municipal se manifiesta en una serie de problemas palpables. Los municipios enfrentan dificultades para responder eficazmente a las demandas y necesidades de la población, lo que se traduce en una baja calidad de los servicios públicos y una percepción negativa de la gestión municipal por parte de los ciudadanos. Como indica Ochoa y Fuenmayor (2006), la participación ciudadana y el control social son fundamentales para la eficacia y la transparencia en la gestión pública.

El problema que se estudiará en esta investigación radica en la necesidad de comprender en profundidad los obstáculos y desafíos que enfrentan los municipios en la implementación de procesos de desconcentración y descentralización en su administración pública. Se busca identificar las causas subyacentes de la falta de eficiencia y efectividad en la gestión municipal, así como explorar las posibles soluciones y estrategias para superar estas barreras y promover una administración pública más participativa, transparente y eficiente a nivel local.

1.2 Justificación

Este proyecto de investigación es importante porque aborda un gran problema de la administración pública en nuestro país, como lo es centralización excesiva del poder lo que dificulta en la toma de decisiones. Siendo así que la implementación de la desconcentración y descentralización en la administración pública municipal representa una estrategia fundamental para mejorar la eficiencia y la efectividad en la prestación de servicios públicos a nivel local.

La descentralización efectiva implica la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos hacia otros niveles de gobierno, permitiendo una toma de decisiones más ágil y adaptada a las necesidades específicas de la comunidad. Esta transferencia facilita una mayor capacidad de respuesta a las demandas locales, lo que conduce a una mejora tangible en la calidad de los servicios públicos esenciales.

Además, al descentralizar funciones y recursos en el ámbito municipal, se fomenta la innovación y la adaptabilidad en la gestión pública, lo que puede resultar en la implementación de soluciones más efectivas y personalizadas para abordar los desafíos locales. Esta flexibilidad en la toma de decisiones puede ser crucial para enfrentar problemas

específicos de cada comunidad, promoviendo así el desarrollo sostenible y el bienestar local los GADS del Ecuador

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

- Determinar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, centrándose en un estudio de caso del metro de la ciudad.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Realizar una revisión bibliográfica, doctrinal, así como un análisis del marco legal ecuatoriano, con el fin de contextualizar y entender de manera integral los principios de desconcentración y descentralización, y su incidencia en la estructura y funcionamiento de la administración pública
- Examinar la descentralización y desconcentración en los procesos administrativos del sistema de transporte público del metro en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, identificando los cambios implementados y evaluando su efectividad en términos de eficiencia y calidad del servicio
- Identificar los principales mecanismos de implementación de la desconcentración y descentralización administrativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante el análisis detallado de políticas, normativas y prácticas institucionales, con el propósito de discernir su efectividad y sus posibles desafíos en la gestión pública local

CAPÍTULO II.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Estado del Arte

Respecto al tema no se han realizado trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen algunos similares al que se pretende realizar, cuyas conclusiones más importantes son las siguientes:

Luis Rivera en el año 2023, previo a obtener su Master en Derecho con Mención en Gestión Pública en su estudio **“EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES OPERATIVAS DESCONCENTRADAS EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES DEL ECUADOR”** realizada para la Pontificie Universidad Católica de Quito afirma que las Entidades Operativas Desconcentradas (EODs) juegan un papel crucial en la descentralización municipal en Ecuador al dotar de autonomías financiera, administrativa y de talento humano a las áreas encargadas de la prestación de servicios públicos. Estas entidades permiten agilizar trámites burocráticos, mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y acercar la Administración Pública a las necesidades locales. La implementación de las EODs busca optimizar la gestión administrativa de los gobiernos municipales, permitiendo una respuesta más eficiente y oportuna frente a las demandas de la ciudadanía, lo que a su vez contribuye al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo económico del territorio

También se ha considerado el estudio realizado por Merchán Ponce et al. (2021) denominado **“DESAFÍOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR”** realizado para la revista RECIAMUC, el mismo que evidencia que la descentralización en Ecuador ha generado una serie de desafíos para los GAD en el ámbito de la administración pública. Estos desafíos se relacionan con la asunción de nuevas competencias, la descentralización de recursos y financiamiento, así como la necesidad de una transformación cultural que permita la creación de valor público.

La investigación resalta la importancia de que los funcionarios de los GAD desarrollen capacidades de gestión, toma de decisiones y responsabilidades, a fin de responder a las necesidades de la ciudadanía y cumplir con el mandato constitucional. Asimismo, destaca la relevancia de generar recursos propios y establecer un equilibrio en la distribución de fondos entre los diferentes niveles de gobierno.

La investigación realizada por Iván Finot (2001) titulada **“DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y PRÁCTICA”** publicado en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social establece una diferenciación fundamental entre descentralización política y operativa, donde la primera implica la transferencia de competencias de decisión sobre provisión de bienes públicos a procesos democráticos subnacionales, mientras la segunda se refiere a la transferencia de

competencias administrativas. Este marco conceptual ha sido influyente para analizar los procesos de descentralización en la región.

Serrano y Acosta (2011) en su investigación "**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR**" para RIMISP, señalan que el proceso de descentralización en Ecuador tiene sus orígenes en los años 80 y 90, con tímidos comienzos enfocados principalmente a la escala local. Los autores enfatizan que esta dinámica cambió significativamente hacia fines de la década del 2000 con dos cuerpos legales fundamentales: la reforma constitucional de 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010.

Esta revisión evidencia la necesidad de más investigación empírica sobre el impacto de la descentralización en la eficiencia administrativa de los GADs ecuatorianos, considerando tanto aspectos cuantitativos como cualitativos y diferentes dimensiones de la eficiencia.

Manuel Peralta en el año 1994 en su estudio "**DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN**" reconoce que la centralización por sí misma no es inherentemente positiva o negativa, sino que sus resultados dependen del grado y forma de aplicación. La tendencia actual apunta hacia modelos más participativos, donde la desconcentración surge como una herramienta gerencial estratégica para mejorar la prestación de servicios públicos, acercando la toma de decisiones al nivel local y al ciudadano. Sin embargo, los procesos de desconcentración enfrentan desafíos importantes cuando no existe la adecuada autonomía financiera y administrativa, o cuando falta capacitación del personal que asumirá las nuevas responsabilidades delegadas. Por ello, la literatura enfatiza la importancia de desarrollar mecanismos que garanticen una capacitación previa y efectivos sistemas de control y evaluación.

El artículo escrito por Quiroz et al., (2021), titulado "**DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS**" establece una clara distinción conceptual entre descentralización y desconcentración administrativa en el sector público. La descentralización implica la transferencia de competencias y la creación de personas jurídicas con autonomía y derechos propios, mientras que la desconcentración representa una distribución de funciones dentro de la misma estructura jerárquica donde los niveles desconcentrados mantienen vínculos de dependencia con la oficina central.

Las investigaciones señalan que históricamente la concentración del poder político y económico ha generado desequilibrios territoriales en el desarrollo de los países latinoamericanos. Los estudios más recientes enfatizan que para lograr una gestión pública eficiente se requiere implementar procesos graduales tanto de descentralización como de desconcentración, complementados con una adecuada transferencia de recursos y capacidades institucionales.

Hernan Batallas en el año 2013 en su obra "**EL ACTUAL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UN DESAFÍO PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**" publicada en la revista e Derecho Nro. 20 de la Universidad Andina Simon Bolívar enfatiza que la descentralización en Ecuador ha atravesado una significativa evolución desde la Constitución de 1979, donde

se limitaba a una "descentralización administrativa", hasta la actual Constitución de 2008 que establece un modelo obligatorio, progresivo y definitivo. “Este nuevo paradigma introduce el Sistema Nacional de Competencias y reconoce diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD): regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (Batallas, 2013).

La implementación del modelo actual enfrenta desafíos significativos, particularmente en la fragmentación territorial con 1,042 gobiernos autónomos descentralizados, y en el ámbito fiscal donde persiste una marcada dependencia hacia el gobierno central. Esta situación se ve agravada por las limitaciones administrativas e institucionales que dificultan la generación de recursos propios suficientes para el desarrollo de proyectos y la asunción de nuevas competencias (Batallas, 2013).

Además se ha considera la investigación (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019) denominada “**DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR ¿UN PROCESO INCONCLUSO**” de la Revista Cap Jurídica Central de la Universidad Central del Ecuador en la que se afirma que la descentralización en Ecuador ha sido un proceso evolutivo y complejo, marcado por diferentes enfoques constitucionales desde 1979 hasta 2008.

En la década de los 90, bajo la influencia del neoliberalismo y presiones de organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial, se buscaba reducir la intervención estatal en sectores estratégicos. Sin embargo, la Constitución de 2008 estableció un nuevo paradigma de descentralización obligatoria y progresiva, introduciendo el Sistema Nacional de Competencias y diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019).

Este nuevo modelo enfrenta desafíos significativos en su implementación, particularmente en la conformación de regiones como nueva forma de organización territorial y en la transferencia efectiva de competencias. Por ejemplo, ninguna región se ha constituido hasta la actualidad debido tanto a la falta de iniciativa de los gobiernos provinciales como a cambios normativos que eliminaron la obligatoriedad de su conformación. Asimismo, aunque existe un marco legal para regímenes especiales como los Distritos Metropolitanos y las Circunscripciones Territoriales Indígenas, estos tampoco se han materializado completamente debido a trabas administrativas y falta de voluntad política (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019).

Guerrero Gómez (2023) en su investigación "**DESCENTRALIZACIÓN COMO MECANISMO DE GESTIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**" realizada para la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Ambato, enfatiza que más del 70% del presupuesto en asignaciones del Estado central no fue transferido en 2020, lo cual impactó negativamente en la ejecución de servicios y prestaciones ofrecidas por los GAD Municipales. El autor concluye que la democratización de la participación ciudadana representa un elemento central de la descentralización como mecanismo de gestión pública, pero no puede ser completa sin una autonomía presupuestaria coordinada entre la ciudadanía, el Estado y el gobierno local.

Eguino y Radics (2018) en su investigación "**PRÓXIMOS PASOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**" para el Banco Interamericano de Desarrollo, indican que la descentralización en América Latina y el Caribe se ha intensificado desde la década de 1980, con un notable incremento en la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público consolidado, que pasó del 13% al 25% entre 1985 y 2015. Los autores destacan que en la actualidad existen aproximadamente 17,500 gobiernos subnacionales en la región. Esta revisión revela la necesidad de abordar desafíos críticos como la alta dependencia de las transferencias del gobierno central, la ineficiencia en los arreglos intergubernamentales y la baja capacidad institucional que afecta la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

2.2 Aspectos Teóricos

2.2.1 UNIDAD I: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y LEGALES

2.2.1.1 Descentralización y desconcentración: Definiciones y diferencias.

En el contexto administrativo y gubernamental, los conceptos de descentralización y desconcentración son fundamentales para entender cómo se organiza y distribuye el poder dentro de un Estado. En Ecuador, estos términos tienen definiciones y aplicaciones específicas en la legislación que permiten una distribución más equitativa y eficiente de los recursos y responsabilidades.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 227 define “ La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Constitución del Ecuador, 2008)

De esta manera, tanto la descentralización, como la desconcentración, son principios fundamentales dentro de la organización del Estado.

La descentralización se refiere a la transferencia de competencias, atribuciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, como los municipios y las prefecturas. Esta transferencia permite a las entidades locales tener mayor autonomía en la toma de decisiones y en la gestión de sus recursos.

Asimismo, la descentralización busca fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, permitiéndoles gestionar sus propios asuntos en áreas como la educación, la salud, transporte, y el medio ambiente. Este proceso es importante porque promueve una mayor participación ciudadana y una gestión más cercana a las necesidades de la población local.

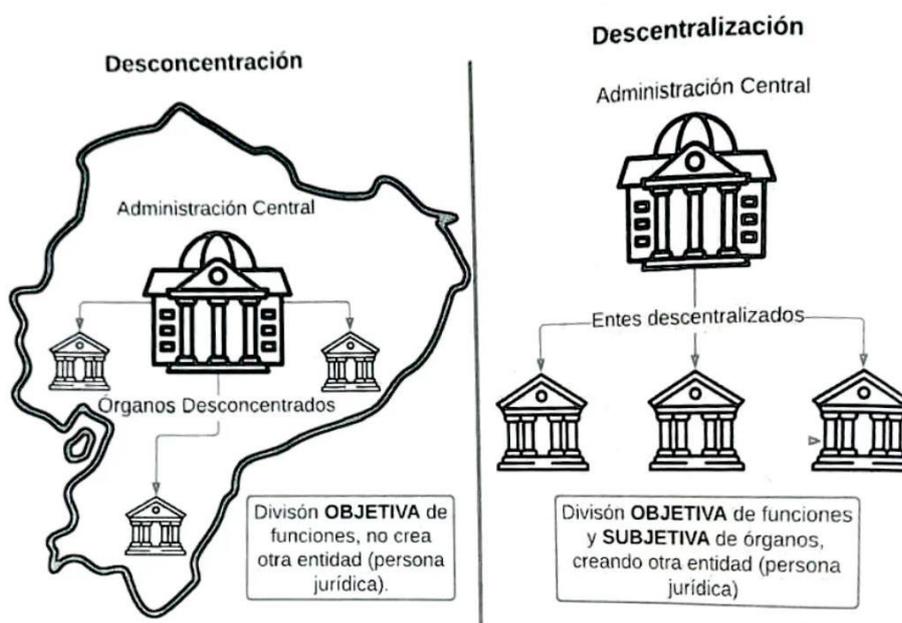
Por otro lado, la desconcentración, implica la redistribución de funciones y competencias dentro de una misma entidad administrativa, generalmente del nivel central a niveles inferiores dentro de la misma jerarquía. No implica una transferencia de autonomía como en la descentralización, sino una delegación de responsabilidades para mejorar la eficiencia y la eficacia administrativa.

La desconcentración permite que los Ministerios y otras entidades del gobierno central deleguen ciertas funciones a sus oficinas regionales o provinciales, mejorando la capacidad de respuesta y la administración local sin ceder autonomía política o administrativa.

La principal diferencia entre descentralización y desconcentración radica en el nivel de autonomía otorgado. La descentralización transfiere autoridad y autonomía a entidades locales, creando una nueva persona jurídica, permitiendo que estas tomen decisiones y gestionen recursos de manera independiente del gobierno central. En cambio, la desconcentración delega funciones y responsabilidades dentro de una misma entidad administrativa sin otorgar autonomía.

Figura 1: Desconcentración y Descentralización

Investigador : Andrés Bonilla



Nota: Adaptado de Moreta (2023)

Otra diferencia es que la descentralización promueve la participación ciudadana y la gestión local, mientras que la desconcentración se centra en mejorar la eficiencia administrativa dentro de la misma estructura gubernamental. La descentralización generalmente requiere cambios legales y administrativos más profundos, ya que implica una reestructuración del poder y la distribución de competencias.

En la legislación ecuatoriana, tanto la descentralización como la desconcentración no son procesos contradictorios, puesto que son mecanismos esenciales que necesitan de su coordinación y articulación para mejorar la gestión pública, la distribución del poder y los recursos. Aunque ambos conceptos buscan una administración más eficiente y equitativa, difieren en el nivel de autonomía y la naturaleza de la delegación de funciones. La comprensión clara de estas diferencias es crucial para la implementación efectiva de políticas públicas que respondan a las necesidades locales y mejoren la gobernabilidad en Ecuador.

2.2.1.2 Marco jurídico de la descentralización y desconcentración en Ecuador

La descentralización y desconcentración son procesos esenciales para el desarrollo administrativo y territorial del Ecuador, es así que la estructura legal que sustenta estas políticas ha sido fortalecida en los últimos años, destacándose la Constitución de 2008 y leyes específicas que regulan y promueven la descentralización y desconcentración.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 es la base fundamental del marco jurídico que regula estos procesos. En su artículo 227, la Constitución menciona 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”. (Constitución del Ecuador, 2008)

Esta declaración subraya la importancia de la unidad y diversidad dentro del Estado, sentando las bases para la descentralización y autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). Además, el artículo 238 establece que “los GADs gozan de autonomía política, administrativa y financiera, lo cual es esencial para que puedan gestionar sus competencias sin la interferencia del gobierno central”. (Constitución del Ecuador, 2008)

Asimismo, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, tenemos el Código Orgánico Administrativo, promulgado en 2019 y reformado en varias ocasiones, siendo una pieza clave en el marco jurídico, que en su artículo 1 se refiere que “regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”. (Código Orgánico Administrativo, 2019)

Esta ley establece varios principios que deben guiar la administración pública dentro de los cuales se encuentra:

1. El principio de desconcentración en el artículo 7 que plantea “La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas”. (Código Orgánico Administrativo, 2019)
2. Por su parte, en esta misma norma en el artículo 8 refiere a que “los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas. (Código Orgánico Administrativo, 2019)

Y más adelante en su artículo 83 nos menciona que “la descentralización de la gestión estatal implica la transferencia obligatoria, gradual y permanente de competencias, junto con los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios, desde la administración pública central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siguiendo el procedimiento establecido por la ley”. (Código Orgánico Administrativo, 2019). Y en el artículo 84 a la desconcentración como “el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio”. (Código Orgánico Administrativo, 2019)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), promulgado en 2010, es la normativa principal que regula la organización territorial, la autonomía y la descentralización en Ecuador. Este Código define la estructura y organización de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, así como sus competencias y responsabilidades. Es así que en su artículo 105 menciona que “la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. (COOTAD , 2008). Además, esta misma norma establece mecanismos de control y rendición de cuentas para asegurar la transparencia y eficiencia en la gestión de los GADs.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, complementa este marco jurídico al fomentar la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública. Esta ley establece diversos mecanismos de participación ciudadana, como las asambleas locales, los presupuestos participativos y los consejos ciudadanos, que permiten a la población involucrarse directamente en la planificación y gestión de los recursos públicos. Asimismo, garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional y local, fortaleciendo así la democracia y la transparencia en la gestión pública.

Este marco jurídico integral proporciona una base sólida para la implementación efectiva de políticas de descentralización y desconcentración, orientadas a mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de vida de la población ecuatoriana. La articulación entre la Constitución de 2008 y las leyes específicas como el COA, el COOTAD y la LOPC constituye un sistema normativo coherente que promueve la autonomía territorial, la participación ciudadana y la distribución equitativa de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Este andamiaje legal establece los procedimientos y mecanismos necesarios para la descentralización, además que también garantiza la sostenibilidad y eficacia de estos procesos en el largo plazo.

2.2.1.3 Estructura organizativa de los GADs en el Ecuador

La estructura organizativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en Ecuador es un pilar esencial en la implementación de las políticas de descentralización y desconcentración. Estos procesos, fundamentales para la administración eficiente del territorio y la mejora de los servicios públicos, se estructuran en diferentes niveles de organización territorial que comprenden regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Y también por regímenes especiales de gobierno por zonas de conservación ambiental , étnico culturales o de la población según lo menciona el COOTAD en su artículo 10.

Cada nivel de gobierno tiene una organización específica y competencias propias, que le permiten gestionar recursos y atender las necesidades locales de manera autónoma y eficaz. En primer lugar, los gobiernos provinciales, administran las provincias y están estructurados de la siguiente manera:

- La Prefectura, liderada por el Prefecto/a elegido por votación popular, se encarga de la gestión administrativa y la implementación de proyectos provinciales.
- El Consejo Provincial, compuesto por representantes de los cantones y parroquias, aprueba políticas, presupuestos y planes de desarrollo.
- Las Direcciones Provinciales son las unidades operativas que ejecutan estas políticas en sectores específicos como obras públicas, desarrollo social, ambiental y económico.

En el ámbito cantonal, los gobiernos se organizan en torno a la Alcaldía, el Concejo Cantonal y las Direcciones Municipales.

- El Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva del cantón, es elegido por voto popular cada 4 años y se encarga de la administración municipal y la ejecución de proyectos y servicios públicos.
- El Concejo Cantonal, compuesto por concejales también elegidos por voto popular, aprueba las ordenanzas, presupuestos y planes de desarrollo cantonal.
- Las Direcciones Municipales ejecutan las políticas y proyectos en sectores como urbanismo, salud, educación, cultura y servicios públicos.

Finalmente, los gobiernos parroquiales gestionan las parroquias rurales y están organizados en la Junta Parroquial, el Presidente de la Junta y las Comisiones Parroquiales.

- La Junta Parroquial, compuesta por vocales elegidos por votación popular, es el órgano deliberante y ejecutivo responsable de la administración local.
- El Presidente de la Junta Parroquial, elegido por los miembros de la Junta, coordina la ejecución de proyectos y políticas locales.
- Las Comisiones Parroquiales se encargan de ejecutar políticas y proyectos en áreas como infraestructura, servicios básicos, desarrollo comunitario y ambiental.

Es crucial destacar que la estructura organizativa de los GADs no opera de manera aislada. Existe una constante interacción y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, esencial para asegurar la implementación armoniosa y efectiva de las políticas de desarrollo territorial. La planificación participativa es un elemento clave en esta interacción, involucrando a la ciudadanía en la toma de decisiones a través de mecanismos como asambleas locales, presupuestos participativos y consejos ciudadanos. Estos mecanismos no solo fortalecen la democracia local, sino que también garantizan que las políticas públicas reflejen las necesidades y aspiraciones de la población.

A la luz de lo discutido, la estructura organizativa de los GADs en Ecuador está diseñada para promover la descentralización y desconcentración administrativa, facilitando una gestión más eficiente y cercana a las necesidades de la población local. Los diferentes niveles de GADs (provinciales, cantonales y parroquiales) poseen competencias y responsabilidades específicas que les permiten administrar recursos y servicios de manera autónoma, pero también coordinada, en beneficio del desarrollo territorial y la participación ciudadana.

Esta estructura es fundamental para la implementación efectiva de las políticas públicas y para el fortalecimiento de la democracia y la transparencia en la gestión pública en Ecuador.

2.2.2 UNIDAD II: DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN LA MEJORA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS GADs DEL ECUADOR

2.2.2.1 Estudio de caso sobre la descentralización y desconcentración como factor clave en la optimización de recursos para la prestación de servicios públicos en la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito

La descentralización y desconcentración administrativa son procesos clave en la evolución del Estado ecuatoriano hacia un modelo más eficiente y participativo. En este contexto, el Distrito Metropolitano de Quito representa un caso de estudio relevante para analizar cómo la descentralización y desconcentración han impactado en la optimización de recursos para la prestación de servicios públicos. Específicamente, la creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito es un ejemplo de cómo estos principios han permitido una gestión más eficiente del transporte público de la capital ecuatoriana.

Tanto la descentralización como la desconcentración han permitido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) asumir un papel más protagónico en la provisión de servicios públicos, adaptándolos a las necesidades y realidades locales. Esto ha redundado en una mayor eficiencia y optimización de recursos.

Es importante reconocer que todas las ciudades, independientemente de su tamaño o ubicación, enfrentan desafíos en la prestación de servicios públicos. Estos retos pueden variar desde la gestión del tráfico y el transporte hasta la provisión de agua potable, el manejo de residuos y la seguridad ciudadana. Sin embargo, la ciudad de Quito presenta particularidades que intensifican estos desafíos.

La capital ecuatoriana ha enfrentado retos significativos en la prestación de servicios públicos debido a varios factores únicos. En primer lugar, su alta densidad poblacional, con más de 2 millones de habitantes en su área metropolitana, ejerce una presión constante sobre la infraestructura y los servicios existentes. Además, la complejidad de su estructura urbana, caracterizada por una geografía accidentada y un crecimiento histórico no planificado, añade capas adicionales de dificultad a la gestión urbana.

La topografía de Quito, situada en un valle estrecho rodeado de montañas, limita las opciones de expansión y complica la planificación del transporte y otros servicios. Asimismo, su condición de capital y centro económico del país atrae a una población flotante significativa, lo que aumenta la demanda de servicios durante el día. Estos factores combinados hacen que la prestación eficiente de servicios públicos en Quito sea un desafío particularmente complejo, requiriendo soluciones innovadoras y adaptadas a su realidad única.

Históricamente, la centralización de funciones ha generado ineficiencias y una distribución desigual de los recursos. Es por eso que, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, la creación de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito en el año 2012 es un ejemplo

de cómo la descentralización y desconcentración han impactado positivamente en la prestación de servicios públicos, esto se ha evidenciado por varias razones como la autonomía en la toma de decisiones, al poder tomar decisiones más rápidas y adaptadas a las necesidades específicas del transporte. Además, la gestión financiera independiente y la especialización técnica dedicada exclusivamente al metro permite concentrar conocimientos y experiencias.

Antes de la creación de la EPMMQ, el transporte público en la ciudad de Quito era gestionada de manera fragmentada por diferentes entidades municipales. Esto generaba problemas de coordinación, ineficiencias y falta de una visión integral del sistema. Por consiguiente, la EPMMQ desde su inicio ha buscado no solo mejorar la movilidad urbana, sino también servir como un modelo de gestión descentralizada y desconcentrada, puesto que la autonomía operativa de la empresa y la transferencia de competencias específicas ha permitido una toma de decisiones más adaptada a las necesidades locales.

La EPMMQ como empresa pública descentralizada del Municipio de Quito ha logrado:

- Unificar la planificación, gestión y operación del sistema de transporte público, logrando una mayor eficiencia
- Optimizar el uso de recursos financieros, humanos y tecnológicos para la prestación del servicio.
- Mejorar la calidad y cobertura del transporte público beneficiando a la ciudadanía
- Articular el sistema de transporte público en la ciudad.

Estos logros demuestran como la descentralización y desconcentración han sido factores clave que han permitido optimizar el uso de recursos públicos para la prestación de servicios, además que al contar con una estructura descentralizada la empresa ha podido acceder a diversas fuentes de financiamiento incluyendo préstamos internacionales como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe como también del Banco Interamericano de Desarrollo y asociaciones público privadas asegurando la continuidad y sostenibilidad del proyecto.

2.2.2.2 Evaluación de la autonomía financiera y de talento humano en la gestión de servicios públicos municipales

La autonomía financiera y de talento humano son pilares fundamentales para la eficiencia en la gestión de servicios públicos municipales. En el caso de estudio de la EPMMQ se presenta como un claro ejemplo de cómo estas autonomías pueden optimizar la prestación de servicios y han influido en la eficiencia operativa del Metro de Quito.

Entendiendo a la autonomía financiera como la capacidad de una entidad para gestionar sus recursos económicos de manera independiente, sin depender excesivamente de asignaciones presupuestarias del gobierno central. En el caso del Metro de Quito, esta autonomía ha permitido una gestión más eficiente y efectiva de los recursos.

Desde su creación, la Empresa Metro de Quito ha contado con la capacidad de acceder a diversas fuentes de financiamiento, incluyendo préstamos internacionales y asociaciones público privadas. Esta diversificación de ingresos ha permitido una planificación financiera

más robusta y la capacidad de enfrentar imprevistos sin comprometer la calidad del servicio. Por ejemplo la obtención de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial ha sido crucial para el desarrollo de infraestructura y la adquisición de tecnología avanzada, asegurando así la sostenibilidad del proyecto.

Además, la autonomía financiera ha permitido una gestión más transparente y responsable de los recursos. La implementación de sistemas de contabilidad y auditoría independientes ha asegurado que los fondos se utilicen de manera eficiente y en beneficio de la comunidad. Esto no solo ha mejorado la confianza pública en la gestión del Metro de Quito, sino que también ha incentivado un uso más prudente y estratégico de los recursos disponibles.

La gestión del talento humano es otro factor crucial en la eficiencia de los servicios públicos. La autonomía en este ámbito permite a las entidades seleccionar, capacitar y retener al personal más calificado, ajustándose a las necesidades específicas del servicio. En el caso de la EPMMQ esta autonomía ha sido esencial para la operación eficiente del sistema de transporte.

La autonomía en la gestión del talento humano también ha facilitado una mayor flexibilidad en la asignación de roles y responsabilidades, permitiendo una rápida adaptación a los cambios y desafíos operativos. Esto ha sido particularmente evidente en la respuesta a situaciones de emergencia, donde la capacidad de movilizar recursos humanos de manera eficiente ha sido crucial para mantener la continuidad del servicio.

La combinación de autonomías financiera y de talento humano ha tenido un impacto significativo en la gestión de los servicios públicos proporcionados por el Metro de Quito. La eficiencia operativa ha mejorado notablemente, reduciendo los tiempos de espera y mejorando la experiencia del usuario. La gestión independiente de recursos ha permitido mantener tarifas accesibles sin sacrificar la calidad del servicio, beneficiando a una amplia base de usuarios.

Además, la capacidad de innovar y adoptar nuevas tecnologías ha sido un diferenciador clave. La implementación de sistemas de control avanzados y la integración de tecnologías limpias en la operación del metro han sido posibles gracias a la flexibilidad financiera y a un personal capacitado y motivado.

2.2.2.3 Evaluación de la descentralización y desconcentración como herramienta para acercar la Administración Pública a las necesidades locales.

En los últimos años, Ecuador ha emprendido un proceso de descentralización y desconcentración en sus Gobiernos Autónomos Descentralizados con el objetivo de mejorar la eficiencia administrativa y acercar la gestión pública a las necesidades locales.

Los GADs , que incluyen gobiernos provinciales, municipales y parroquiales desempeñan un papel crucial en la gestión de los servicios públicos y el desarrollo local . Sin embargo, la centralización histórica de funciones y recursos ha limitado su capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades específicas de sus comunidades. La implementación de

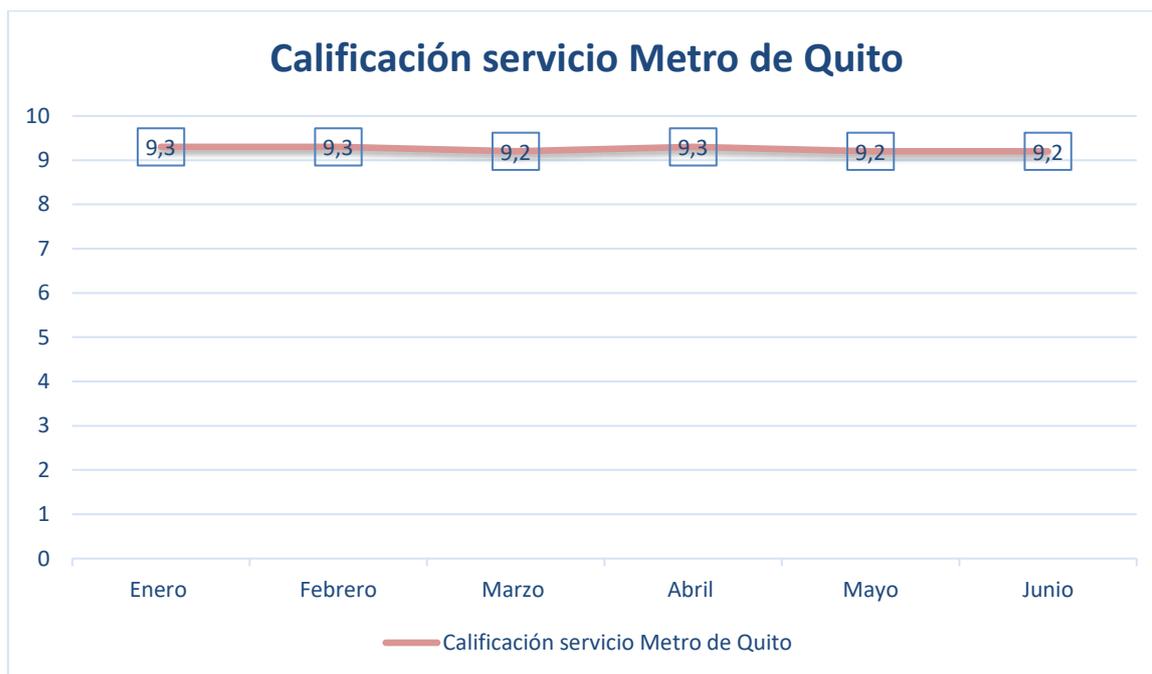
políticas de descentralización y desconcentración ha sido vista como una solución para estos desafíos que se presenta dentro de la gobernanza.

Tanto la desconcentración como la descentralización han fortalecido los municipios en la gestión de servicios públicos como agua potable, saneamiento, servicio de transporte urbano y recolección de residuos. Al transferir estas competencias, se ha permitido una mayor adaptabilidad a las realidades locales.

En el Distrito Metropolitano de Quito, la desconcentración de la gestión del transporte público a través de la Empresa Metro de Quito ha demostrado ser beneficioso para los ciudadanos , es así que encuestas de satisfacción a los usuarios realizada por la Empresa Pública Metro de Quito en sus boletines mensuales demostró que , la calificación a los servicios generales oscila entre 9,19 y 9,3 sobre 10 en el primer semestre del 2024 , con un promedio de 9,2 sobre 10. Es decir, que la calificación se mantiene alta como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2: Calificación del Servicio del Metro de Quito

Investigador: Andrés Bonilla



Nota : El gráfico representa la calificación del servicio del Metro de Quito en base a los boletines técnicos mensuales de la Empresa Pública Metro de Quito

La creación de esta entidad con autonomía operativa ha permitido una gestión más cercana y eficiente, adaptándose a las necesidades de movilidad de los ciudadanos. La implementación de nuevas tecnologías y la mejora continua del servicio son ejemplos claros de cómo la desconcentración puede optimizar la administración pública.

Asimismo, el análisis comparativo de los sistemas de nombramiento gerencial entre el Metro de Quito y el Metro de Medellín revela diferencias significativas en sus estructuras organizacionales, procesos de selección y marcos normativos, los cuales tienen importantes implicaciones para la gestión y operación de estos sistemas de transporte masivo.

En el caso del Metro de Quito, el marco normativo establecido define un modelo de gestión centralizado, donde el Gerente General es designado directamente por el Alcalde Metropolitano, quien ejerce simultáneamente como Presidente del Directorio de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ). Esta estructura de nombramiento refleja una visión de gestión que prioriza la alineación directa con las políticas municipales y permite una rápida implementación de decisiones ejecutivas. Sin embargo, este modelo también presenta una mayor susceptibilidad a los cambios políticos y puede afectar la continuidad de proyectos y políticas de largo plazo.

Por su parte, el Metro de Medellín opera bajo un esquema significativamente diferente, regido por los Estatutos de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. En este sistema, el nombramiento del Gerente General se realiza a través de un proceso colegiado por parte de la Junta Directiva, que incluye representantes de diversos niveles gubernamentales y expertos técnicos independientes. Este proceso de selección está caracterizado por requisitos específicos y verificables en términos de formación académica, experiencia en gestión de transporte público y competencias gerenciales, estableciendo además períodos de gestión definidos que proporcionan mayor estabilidad administrativa independiente de los ciclos políticos.

Las implicaciones de estos distintos modelos de nombramiento se manifiestan en múltiples aspectos de la gestión operativa. El sistema implementado en Medellín tiende a favorecer la continuidad de políticas técnicas y reduce la influencia política directa en la gestión operativa, lo que se traduce en una mayor estabilidad en los indicadores operativos y en la planificación estratégica a largo plazo. Este modelo, sin embargo, puede presentar procesos de decisión más lentos y una menor flexibilidad para implementar cambios rápidos en respuesta a necesidades emergentes.

En contraste, el modelo de Quito, si bien permite una mayor velocidad en la toma de decisiones y una alineación más directa con las políticas municipales, puede experimentar una mayor rotación en el personal directivo y cambios más frecuentes en las políticas operativas. Esta situación puede afectar la consistencia en la implementación de proyectos de largo plazo y la estabilidad administrativa general del sistema.

La experiencia de ambos sistemas sugiere que existen oportunidades de mejora y aprendizaje mutuo. El Metro de Quito podría beneficiarse de la implementación de mecanismos que fortalezcan la continuidad administrativa y los criterios técnicos en la selección gerencial, así como del establecimiento de períodos mínimos de gestión. Por su parte, el Metro de Medellín podría optimizar sus procesos de toma de decisiones para mantener su estabilidad técnica mientras mejora su capacidad de respuesta a cambios en el entorno operativo.

Figura 3 :Cuadro comparativo del Metro de Quito y Metro de Medellín

Investigador: Andrés Bonilla

CATEGORÍAS	METRO DE QUITO	METRO DE MEDELLÍN
Estructura de Gobierno	Gerente es designado por el Alcalde	El nombramiento del Gerente General se realiza a través de un proceso colegiado por parte de la Junta Directiva, que incluye representantes de diversos niveles gubernamentales y expertos técnicos independientes
Autonomía Operativa	Dependencia del presupuesto municipal sujeto a directorios con fuerte influencia política	Mayor autonomía financiera y operativa con menor influencia política directiva en decisiones operativas
Periodo de Gestión	Vinculado a ciclos políticos y confianza del Alcalde , mayor vulnerabilidad a cambios políticos	Períodos definidos estatutariamente con mayor estabilidad administrativa
Toma de Decisiones	Mayor influencia de factores políticos	Mayor peso de criterios técnicos y procesos más colegiados

Nota: Adaptado en base a distintas publicaciones y normativas

Es importante señalar que ambos modelos reflejan diferentes prioridades en la gestión del transporte público masivo. Mientras Quito enfatiza la integración con políticas municipales y la capacidad de respuesta rápida, Medellín prioriza la estabilidad técnica y la continuidad administrativa.

Para optimizar el funcionamiento de ambos sistemas, sería beneficioso establecer mecanismos de cooperación técnica e intercambio de experiencias entre las dos empresas. Esto permitiría aprovechar las fortalezas de cada modelo mientras se trabaja en mitigar sus respectivas debilidades. Asimismo, el desarrollo de indicadores comparativos de gestión podría proporcionar información valiosa para la mejora continua de ambos sistemas.

Esto nos demuestra cómo las estructuras organizacionales y los procesos de selección pueden impactar significativamente en la operación y desarrollo de los sistemas de transporte público masivo.

2.2.3 UNIDAD III: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

2.2.3.1 Desafíos actuales en la implementación de la descentralización y desconcentración

A pesar de los avances, la descentralización y desconcentración en Ecuador enfrentan desafíos. La capacidad administrativa de los GADs varía significativamente, y algunos carecen de los recursos humanos y financieros necesarios para gestionar eficazmente las competencias transferidas. Además, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno sigue siendo un reto.

También el contexto puede tener una gran influencia, ya que según el gobernante de turno puede darse asimetrías en el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión ente los diferentes niveles de gobierno.

Para superar estos desafíos, es crucial fortalecer la capacidad institucional de los GADs, proporcionando formación y recursos adecuados. Además, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación y colaboración entre el gobierno central y los GADs, asegurando una implementación coherente y efectiva de las políticas descentralizadas.

Esto implica no solo capacitación, sino también la creación de incentivos para atraer y retener a los mejores profesionales en las administraciones locales. tales como programas de desarrollo profesional y oportunidades de crecimiento , planes de carrera bien estructurados con posibilidades de ascenso , salarios competitivos y reconocimiento y premios por desempeño sobresaliente. Además, se deben generar mecanismos de asistencia técnica permanente desde el gobierno central hacia los GADs.

Otro desafío clave es la falta de claridad en la delimitación de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno , lo que ha generado en ocasiones conflictos y duplicidad de funciones. Para evitar esto, es fundamental continuar el proceso de definición clara y precisa de las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, así como las concurrentes.

2.2.3.2 Perspectivas futuras para mejorar la efectividad de los GADs.

Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades

La creación de una Escuela de Gobierno Local especializada en la formación continua de funcionarios y autoridades de los GADs se presenta como una medida estratégica. Esta institución se enfocaría en áreas críticas como gestión pública, planificación estratégica y desarrollo territorial.

Paralelamente, la implementación de un sistema de carrera administrativa específico para los GADs garantizaría la profesionalización, estabilidad y meritocracia en la función pública local. La conformación de unidades de asistencia técnica dentro del Consejo Nacional de Competencias, especializadas en planificación territorial, gestión financiera y evaluación de políticas públicas, complementaría este esfuerzo de fortalecimiento institucional.

Innovación en la Gestión Pública Local

El desarrollo de plataformas digitales integradas para la prestación de servicios, participación ciudadana y transparencia en la gestión de los GADs se perfila como una innovación necesaria. La creación de laboratorios de innovación pública local fomentaría la co-creación y experimentación de políticas públicas, involucrando a la ciudadanía, academia y sector privado en la búsqueda de soluciones innovadoras.

La implementación de sistemas de gestión por resultados adaptados a la realidad de los GADs, con indicadores de desempeño claros y mecanismos de evaluación periódica, contribuiría a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública local.

Participación Ciudadana y Control Social

El establecimiento de presupuestos participativos vinculantes, donde un porcentaje significativo del presupuesto de los GADs sea definido mediante mecanismos de participación ciudadana directa, fortalecería la democracia local. La promoción de observatorios ciudadanos con facultades para monitorear y evaluar la gestión de los GADs, así como la regulación de consultas populares locales con carácter vinculante en determinadas materias, son medidas que potenciarían el control social y la legitimidad de las decisiones públicas.

Sostenibilidad Fiscal y Financiera

La creación de un fondo de estabilización fiscal para los GADs permitiría amortiguar las fluctuaciones en los ingresos y mantener la inversión pública en periodos de crisis. La implementación de sistemas de alerta temprana para identificar riesgos financieros en los GADs facilitaría intervenciones oportunas para prevenir crisis fiscales.

El establecimiento de un sistema de incentivos fiscales basado en el desempeño de los GADs en áreas clave como recaudación propia, eficiencia en el gasto y calidad de los servicios públicos, promovería una gestión más eficiente y responsable.

Articulación Territorial y Desarrollo Regional

El fortalecimiento del marco jurídico y los incentivos para la conformación de mancomunidades y consorcios entre GADs promovería la gestión conjunta de servicios públicos y proyectos de desarrollo regional. El desarrollo de instrumentos de planificación territorial que articulen las visiones y estrategias de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno aseguraría coherencia y complementariedad en las políticas públicas.

Potenciar el rol de los GADs como promotores del desarrollo económico local, otorgándoles mayores facultades en áreas como la promoción de inversiones y el fomento productivo, contribuiría a un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible.

La implementación gradual y adaptativa de estas reformas, considerando la diversidad territorial y las capacidades diferenciadas de los GADs, es fundamental para su éxito. Un enfoque integral que aborde simultáneamente los aspectos jurídicos, institucionales, de gestión y participación ciudadana sentará las bases para GADs más efectivos, autónomos y cercanos a la ciudadanía, pilares fundamentales para el desarrollo equitativo y sostenible de Ecuador.

2.2.3.3 Consideraciones jurídicas y sociales en el proceso de descentralización y desconcentración.

Marco Jurídico y Evolución Normativa:

La evolución del marco jurídico que sustenta la descentralización y desconcentración en Ecuador ha sido gradual y no exenta de controversias. La Constitución de 2008 marcó un hito al establecer un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en forma de república y gobernado de manera descentralizada (Art. 1). Este mandato constitucional sentó las bases para una profunda reorganización territorial del Estado.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), promulgado en 2010, desarrolló los preceptos constitucionales, estableciendo un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo. Sin embargo, la implementación de este cuerpo normativo ha evidenciado ciertas falencias que requieren atención:

- **Competencias Concurrentes:** La delimitación imprecisa de las competencias concurrentes entre niveles de gobierno ha generado duplicidad de funciones y conflictos de competencia. Es imperativo establecer mecanismos legales más claros para la coordinación y cooperación interinstitucional, posiblemente a través de una ley orgánica que regule específicamente esta materia.
- **Autonomía Financiera:** Si bien el COOTAD establece un sistema de transferencias y mecanismos de generación de recursos propios para los GADs, en la práctica, muchos gobiernos locales siguen dependiendo excesivamente de las asignaciones del gobierno central. Es necesario revisar y fortalecer las disposiciones legales que garanticen una verdadera autonomía financiera, incluyendo la capacidad de los GADs para acceder a créditos y emitir títulos valores, sin comprometer la estabilidad fiscal del Estado.
- **Régimen de Competencias:** La transferencia de competencias ha sido un proceso complejo y, en ocasiones, controvertido. Se requiere una revisión del marco legal para establecer criterios más objetivos y técnicos en la asignación de competencias, considerando las capacidades reales de los GADs y estableciendo mecanismos de apoyo y fortalecimiento institucional.
- **Participación Ciudadana:** Aunque la normativa vigente contempla mecanismos de participación ciudadana, es necesario fortalecer el marco jurídico para garantizar una participación efectiva y vinculante en la toma de decisiones a nivel local. Esto podría incluir la regulación de consultas populares locales y la institucionalización de presupuestos participativos.

Desafíos Institucionales:

- **Fortalecimiento de Capacidades:** La transferencia de competencias debe ir acompañada de un robusto programa de fortalecimiento institucional. Se sugiere la creación de una entidad especializada, posiblemente adscrita al Consejo Nacional de Competencias, dedicada exclusivamente a la capacitación y asistencia técnica a los GADs.
- **Sistemas de Información:** Es crucial desarrollar sistemas de información integrados que permitan una gestión eficiente y transparente de las competencias descentralizadas. Esto requiere no solo inversión en tecnología, sino también la armonización de protocolos y estándares de información entre los diferentes niveles de gobierno.
- **Mecanismos de Coordinación:** Se deben fortalecer los espacios de coordinación intergubernamental, como el Consejo Nacional de Competencias, dotándolos de mayores facultades y recursos para dirimir conflictos y promover la articulación de políticas públicas.

Implicaciones Sociales:

- **Equidad Territorial:** La descentralización debe ser un instrumento para reducir las desigualdades territoriales. Es necesario desarrollar indicadores más precisos de inequidad territorial y establecer mecanismos de compensación y solidaridad interterritorial más efectivos.
- **Rendición de Cuentas:** Se deben fortalecer los mecanismos de control social y rendición de cuentas a nivel local, promoviendo una cultura de transparencia y responsabilidad en la gestión pública descentralizada.

CAPÍTULO III.

3. METODOLOGÍA

3.1. Hipótesis

La implementación efectiva de los principios de descentralización y desconcentración en el Distrito Metropolitano de Quito, particularmente en el caso de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ), ha mejorado la eficiencia administrativa y operativa a través de una mayor autonomía en la gestión, optimización de recursos y capacidad de respuesta a las necesidades locales de movilidad, lo que puede servir como modelo referencial para otros Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) del Ecuador.

3.2 Unidad de análisis

La presente investigación se ubica en la provincia de Pichincha, en el Distrito Metropolitano de Quito, lugar donde se estudiará a las resoluciones emitidas por el Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito respecto a la administración del Metro de Quito

3.3 Métodos

En el desarrollo de la investigación se utilizaron el método deductivo, jurídico descriptivo, y estudio de caso.

3.3.1 Método deductivo

Este método nos permitirá extraer conclusiones basadas en el impacto de la descentralización y desconcentración en la mejora de la administración pública. Se analizará cómo estos procesos pueden influir en la eficiencia administrativa.

3.3.2 Método jurídico descriptivo

Utilizando este método, se estudiará la información existente basada en la normativa legal sobre la Administración Pública. Esto se llevará a cabo mediante la observación, recopilación, análisis y comparación de datos relevantes para nuestro estudio de caso.

3.3.3 Método estudio de caso

Se utilizará este método para realizar un análisis específico en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de la empresa pública Metro de Quito. En este contexto, se examinará la aplicabilidad de los principios de desconcentración y descentralización para evaluar su contribución a la eficiencia en la administración pública

3.4 Enfoque de la Investigación

Enfoque cualitativo. -

3.5 Tipo de Investigación

Por los objetivos que se pretende alcanzar, la presente investigación es de tipo jurídica explicativa y jurídica descriptiva.

3.5.1 Investigación básica

La investigación es básica porque los resultados permitieron descubrir y establecer nuevos conocimientos sobre el objeto de estudio.

3.5.2 Investigación jurídica explorativa

La investigación es documental-bibliográfica, porque para la elaboración del estado del arte y los aspectos teóricos se utilizará documentos tales como: libros , revistas científicas, y fuentes bibliográficas de internet, así como normativa legal relacionada con la investigación.

3.5.3 Investigación jurídica descriptiva

Este tipo de investigación se encargará de describir las características del problema investigado. En este contexto, se analizarán las normativas vigentes, las estructuras administrativas de los GADS, y cómo la descentralización y desconcentración aportan en la eficiencia administrativa. Se llevará a cabo un análisis detallado de la legislación ecuatoriana, así como de los procesos y resultados administrativos observados en casos específicos, como el del Distrito Metropolitano de Quito y la empresa pública Metro de Quito.

3.6 Diseño de Investigación

Por la complejidad de la investigación, por los objetivos que se pretende alcanzar, por los métodos que se van a emplear en el estudio del problema jurídico y por el tipo de investigación, el diseño es no experimental.

3.7 Población y muestra

Para la realización de las entrevistas, se utilizará una técnica de muestreo intencional no probabilística por conveniencia. Este método es adecuado para investigaciones cualitativas, ya que permite seleccionar entrevistados específicos que sean especialmente informados y relevantes para el estudio

3.8 Técnicas e instrumentos de investigación

Las técnicas de investigación en el presente trabajo serán entrevistas cuyo instrumento será una guía de entrevista a personas que conocen de cerca el tema a investigar

3.8.1 Técnica

Las técnicas de investigación en el presente trabajo serán entrevistas.

3.8.2 Instrumento de investigación

Para aplicar la técnica de investigación, es necesario como instrumento de la misma una guía de entrevista que fue aplicada a la población involucrada en el trabajo investigativo.

3.9 Técnicas para el tratamiento de información

La técnica para el tratamiento de la información fue el análisis de acuerdo con la secuencia de los interrogantes de las preguntas abiertas de la encuesta aplicada a la población. La interpretación de la información se lo realizó través de la inducción, el análisis y la síntesis, para lo cual se tomó en cuenta la información recabada.

CAPÍTULO IV

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Resultados

A continuación, se encuentran expuestos los resultados durante el desarrollo de la investigación a través de las entrevistas que ha sido realizadas.

4.1.1 Entrevista a Edison Yáñez - Exgerente del Metro de Quito

El impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador es un tema complejo que merece un análisis detallado. Para profundizar en esta cuestión, se realizó una entrevista al Ingeniero Edison Yáñez, un experto en administración pública con amplia experiencia en el sector, quien anteriormente se desempeñó como gerente técnico en una empresa de tecnología y ha trabajado asesorando al sector público en diversas instancias, incluyendo el Ministerio de Productividad, la Secretaría de Movilidad, la Alcaldía y el Metro de Quito.

El entrevistado comenzó señalando que el proceso de descentralización en Ecuador presenta numerosos vacíos y desafíos. Tomando como ejemplo el área de movilidad, explicó que si bien las competencias han sido transferidas a los municipios, esto se ha hecho de forma incompleta y sin una política nacional de ejecución que articule el modelo de gestión del transporte a nivel país. Esta falta de coordinación permite que cada GAD implemente soluciones de transporte de manera aislada, sin considerar una visión integral o estándares comunes.

Un aspecto crítico mencionado es la falta de recursos adecuados proporcionados por el Estado central para que las competencias puedan ser asumidas correctamente por los GADs. El entrevistado ilustró esta problemática con el caso del transporte público, donde existe una normativa nacional que garantiza una "tarifa socialmente justa", pero sin definir claramente qué implica este concepto o cómo debe implementarse. Esta ambigüedad genera conflictos entre las necesidades técnicas de financiamiento del sistema y las presiones políticas por mantener tarifas bajas, resultando en decisiones que priorizan la popularidad sobre la sostenibilidad del servicio.

En cuanto a la capacidad de los GADs para responder a las necesidades locales, el experto señaló que las empresas públicas, si bien gozan de mayor agilidad en ciertos procesos administrativos, no son completamente independientes. Utilizando el ejemplo del Metro de Quito, explicó que estas entidades siguen dependiendo del presupuesto municipal y están sujetas a directorios con fuerte influencia política. Esta situación puede llevar a ineficiencias y a la priorización de intereses políticos sobre criterios técnicos en la toma de decisiones.

El entrevistado destacó que la politización de las empresas públicas es un obstáculo significativo para su eficiencia y desarrollo. Propuso como posible solución un modelo similar al implementado en Medellín, Colombia, donde los directorios de las empresas públicas incluyen representantes del sector privado y la academia, además de funcionarios públicos, buscando un equilibrio entre diferentes perspectivas y conocimientos.

En el ámbito de la gestión de recursos humanos, el experto señaló que las empresas públicas gozan de mayor flexibilidad en la contratación, pero enfrentan limitaciones importantes. Una de ellas es la normativa que restringe los salarios máximos en el sector público, lo que dificulta la atracción y retención de profesionales altamente especializados. Esto ha llevado a una dependencia excesiva de consultorías externas, que no siempre resultan en soluciones efectivas o duraderas para las instituciones.

Respecto a la evolución de la estructura organizativa de los GADs, el entrevistado observó un incremento en la carga burocrática, contrario a lo que se esperaría de un proceso de descentralización eficiente. Atribuyó este fenómeno en parte a factores políticos, como la creación de cargos para cumplir compromisos electorales, lo que resulta en un aumento de personal que no necesariamente aporta valor a la gestión pública.

En su evaluación general del impacto de la descentralización, el experto reconoció que acercar la administración a la ciudadanía es positivo. Sin embargo, enfatizó la necesidad de establecer mecanismos de control y coordinación más efectivos entre los diferentes niveles de gobierno. Señaló la ausencia de sistemas de reporte y evaluación que permitan comparar el desempeño de diferentes GADs en áreas clave como movilidad, energía o agua potable, lo que dificulta la identificación de mejores prácticas y la formulación de políticas nacionales coherentes.

Para finalizar, Yanez argumentó que mientras la idea de descentralización es fundamentalmente positiva, su implementación en Ecuador ha sido deficiente. Sugirió que para mejorar la situación, es necesario reforzar los marcos normativos, establecer estándares claros de gestión y desempeño, y crear mecanismos efectivos de coordinación entre los niveles nacional y local de gobierno. Solo así, afirmó, se podrá aprovechar plenamente el potencial de la descentralización para mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de los servicios públicos en el país.

4.1.2 Entrevista a Especialista jurídico Luis Miguel Rivera Gallardo

En el marco de un estudio sobre la descentralización y desconcentración en Ecuador, el abogado Luis Miguel Rivera Gallardo, con una destacada trayectoria en la administración pública, ofrece valiosas perspectivas sobre este proceso crucial para la gestión gubernamental del país. Rivera Gallardo, quien ha desempeñado cargos como jefe político y jefe de asesoría legal y técnica en el consejo municipal de Ambato, proporciona un análisis detallado de la evolución y el impacto de estas políticas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) del Ecuador.

Luis Rivera nos menciona que el proceso de descentralización en Ecuador ha sido un camino largo y complejo, que cobró mayor relevancia a partir de la Constitución de 1998. El experto señala que la descentralización, entendida como la transferencia progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia otros niveles de gobierno, se estableció como un principio constitucional en 2008. Rivera Gallardo enfatiza que este proceso busca acercar la administración pública a los ciudadanos, transfiriendo no solo funciones sino también los recursos necesarios para su ejecución.

En su análisis, Rivera Gallardo destaca entre los logros más significativos el reconocimiento legal de la autonomía de los gobiernos locales y el establecimiento de modelos operativos que han aumentado la confianza ciudadana en los GADs. El abogado menciona específicamente la transferencia de competencias en áreas como transporte, saneamiento y provisión de agua potable, que ha permitido a los gobiernos locales responder de manera más eficaz a las necesidades específicas de sus territorios.

Sin embargo, Rivera Gallardo no pasa por alto los desafíos que enfrenta este proceso. Señala la inequidad en la capacidad de los diferentes GADs para asumir nuevas competencias como uno de los obstáculos más significativos. El experto explica que mientras los municipios más grandes cuentan con los recursos necesarios, los gobiernos locales más pequeños a menudo carecen de la capacidad financiera y técnica para implementar eficazmente las nuevas responsabilidades. Como solución a este problema, Rivera Gallardo menciona la creación de mancomunidades, que permiten a varios gobiernos locales unir esfuerzos para asumir conjuntamente ciertas competencias.

En cuanto a la desconcentración, Rivera Gallardo la define como el traslado de funciones dentro del mismo nivel de gobierno, otorgando cierta autonomía a órganos subordinados. El abogado ilustra este concepto con el ejemplo del Distrito Metropolitano de Quito, donde la creación de administraciones zonales y empresas públicas especializadas ha permitido una gestión más eficiente de servicios como el transporte público y el saneamiento.

Rivera Gallardo observa una evolución positiva, aunque incompleta, en la calidad de los servicios públicos ofrecidos por los GADs desde la implementación de estas políticas. Destaca la mayor agilidad y visión local que la autonomía ha proporcionado a los gobiernos locales, pero también señala desafíos persistentes, especialmente en la asignación y gestión de recursos financieros.

Un aspecto crítico que Rivera Gallardo enfatiza es la baja ejecución presupuestaria de muchos GADs. El experto plantea esta situación como un desafío significativo para el futuro de la descentralización en Ecuador, cuestionando la eficiencia en el manejo de los fondos y la capacidad real de los gobiernos locales para implementar proyectos y atender las necesidades ciudadanas.

En el ámbito de la gestión de recursos humanos, Rivera Gallardo señala tanto oportunidades como riesgos. Reconoce que la descentralización y desconcentración permiten a los GADs adaptar sus estructuras de personal a las necesidades locales, pero advierte sobre el peligro de que estos espacios se conviertan en áreas de clientelismo político.

Además, Rivera Gallardo ofrece una visión matizada del impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa de los GADs del Ecuador. Reconoce los avances logrados, especialmente en los gobiernos locales más grandes, pero también señala los desafíos pendientes para los municipios más pequeños. El experto subraya la importancia de fortalecer e institucionalizar estos mecanismos, adaptándolos a las diversas realidades locales del país. Rivera Gallardo ve en la creación de estructuras desconcentradas, como las administraciones zonales en Quito, un modelo prometedor para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos en territorios extensos o densamente poblados.

También enfatizó que el camino hacia una administración pública verdaderamente descentralizada y eficiente en Ecuador sigue en construcción. El experto identifica como desafíos pendientes la mejora en la equidad de distribución de recursos, el aumento de la eficiencia en la ejecución presupuestaria y el fortalecimiento de la capacidad técnica de los gobiernos locales más pequeños. En la visión de Rivera Gallardo, la implementación exitosa de estos procesos requerirá un compromiso continuo con la innovación en la gestión pública y una visión a largo plazo que priorice el bienestar de los ciudadanos en todos los rincones del país.

4.1.3 Entrevista a Bayron Domínguez - Especialista técnico

Bayron Domínguez nos menciona que ha trabajado en el sector público desde 2016, principalmente en municipios y en el Metro de Quito. Su experiencia abarca diversos aspectos de la administración pública local y el transporte urbano.

El entrevistado describe el proceso de descentralización en Ecuador como una evolución positiva que ha agilizado los trámites y mejorado la prestación de servicios. Señala que anteriormente, muchas competencias estaban centralizadas en el gobierno nacional o la Policía Nacional, pero ahora alrededor de 13 competencias han sido transferidas a los municipios. Aunque reconoce que la implementación no ha sido perfecta, destaca mejoras significativas en áreas como tránsito y transporte.

Entre los principales logros, Domínguez menciona la mejora en la accesibilidad a los servicios públicos y la reducción de la burocracia. Sin embargo, identifica como un desafío importante la falta de personal con experiencia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), especialmente en los municipios más pequeños. Señala que en algunos casos, un solo funcionario debe desempeñar múltiples roles debido a la falta de recursos. Respecto al Metro de Quito, el entrevistado explica que la descentralización ha permitido su evolución como empresa independiente. Sin embargo, subraya que el Metro aún depende de subsidios municipales, ya que los ingresos por tarifas no cubren ni siquiera el 50% de los costos de operación y mantenimiento. Este es un desafío común en sistemas de transporte público en todo el mundo.

Domínguez indica que la descentralización ha otorgado mayor autonomía a entidades como el Metro de Quito. No obstante, señala que el alcalde mantiene una influencia significativa, ya que nombra al gerente y tiene un peso importante en el directorio. En cuanto a la gestión de recursos humanos, el entrevistado menciona que la descentralización ha permitido procesos de contratación más ágiles. Sin embargo, advierte sobre los desafíos que pueden surgir con la formación de sindicatos, citando el ejemplo de la empresa de transporte Trole, donde se ha producido un incremento significativo de personal.

Un desafío importante identificado es la resistencia de algunos municipios a crear empresas públicas independientes debido a la pérdida potencial de ingresos. Domínguez ilustra esto con el ejemplo del municipio de Riobamba, donde la creación de una empresa pública de movilidad podría privar al municipio de recursos importantes.

El entrevistado destaca que la descentralización ha mejorado la eficiencia administrativa en el Metro de Quito, permitiendo procesos de compra más rápidos y una toma de decisiones

más ágil. Sin embargo, también menciona que esto ha llevado a que los sueldos en el Metro de Quito sean significativamente más altos que en otras áreas del municipio.

Domínguez concluye que la creación de empresas públicas puede ser muy viable y eficiente si se cuenta con los recursos necesarios. Recomienda considerar cuidadosamente los pros y contras, pero enfatiza que, cuando se maneja adecuadamente, este modelo puede traer beneficios significativos para la ciudadanía en términos de mejora en la atención y los servicios públicos.

4.2 Discusión

La implementación de los procesos de descentralización y desconcentración en Ecuador ha arrojado resultados heterogéneos, revelando avances significativos en ciertas áreas mientras persisten desafíos en otras. Esta investigación, respaldada por entrevistas a expertos y una revisión exhaustiva de la literatura existente, demuestra que estos procesos representan una transformación fundamental en la estructura administrativa del Estado ecuatoriano, con impactos directos en la eficiencia y calidad de los servicios públicos.

Los hallazgos sugieren que la descentralización ha tenido un efecto positivo en la agilización de procesos administrativos y en la capacidad de respuesta a necesidades locales. El caso de estudio de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito ilustra cómo estos principios pueden aplicarse exitosamente para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Como señaló Edison Yanez, exgerente del Metro, la autonomía administrativa ha facilitado procesos más ágiles en contratación y toma de decisiones, permitiendo una gestión más eficiente y adaptada a las necesidades específicas del transporte urbano en Quito.

Este ejemplo respalda la afirmación de Finot(2001) de que la descentralización, cuando se implementa adecuadamente, puede conducir a una optimización de recursos y una mejor prestación de servicios. La creación de la EPMMQ como entidad autónoma ha permitido una mayor capacidad para tomar decisiones rápidas, implementar tecnologías avanzadas y mejorar la calidad del servicio, como lo destacó Rivera(2023).

Sin embargo, la investigación revela una marcada disparidad entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados grandes y pequeños en términos de capacidad para asumir nuevas competencias. Esta observación, señalada por el especialista jurídico Luis Miguel Rivera, sugiere que el éxito de la descentralización está estrechamente vinculado a la capacidad institucional y los recursos disponibles de cada GAD.

Estos resultados coinciden con lo planteado por Batallas (2013) sobre los desafíos que enfrentan los GADs en la implementación de la descentralización. Tello y León(2019) también señalan esta variabilidad significativa en las capacidades administrativas y técnicas entre diferentes GADs, lo que plantea la cuestión de si la descentralización por sí sola es suficiente para mejorar la eficiencia administrativa, o si se requieren medidas adicionales para fortalecer las capacidades institucionales en todo el territorio.

Una explicación alternativa para las diferencias en el éxito de la implementación podría ser la influencia del contexto político local, más allá de las capacidades técnicas y recursos disponibles. La entrevista Bayron Domínguez reveló que la resistencia de algunos municipios a crear empresas públicas independientes, debido a potenciales pérdidas de ingresos, sugiere que con los factores políticos pueden ser tan importantes como los técnicos en el proceso de descentralización.

Celi y Garcia (2021) destacan la persistencia de desafíos en la coordinación entre diferentes niveles de gobiernos y en la clara delimitación de competencias. Esto sugiere que la descentralización debe ir acompañada de mecanismo efectivos de coordinación intergubernamental para evitar duplicidades y conflictos.

Además, Merchan y Pérez (2021) enfatizan la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas para asegurar que la gestión descentralizada responda efectivamente a las necesidades locales. Esto plantea la cuestión de cómo equilibrar la autonomía de los GADs con la necesidad de supervisión y participación ciudadana efectiva.

Es importante reconocer que el estudio se centró principalmente en el caso del Metro de Quito, lo cual, aunque es ilustrativo, puede no ser completamente representativo de la realidad de otros GADs en el país. Además, la investigación se realizó en un momento específico, lo que no permite observar la evolución temporal completa de los procesos de descentralización.

Los hallazgos sugieren la necesidad de investigaciones adicionales en varios aspectos:

1. Estudios comparativos entre diferentes GADS para identificar factores de éxito en la implementación de competencias descentralizadas
2. Análisis longitudinal del impacto de la descentralización en la calidad de servicios públicos.
3. Investigación sobre modelos exitosos de cooperación entre GADs pequeños para asumir competencias compartidas.

En conclusión, mientras que la descentralización y desconcentración han demostrado potencial para mejorar la eficiencia administrativa y la prestación de servicios públicos, como se evidencia en el caso de la EPMMQ, su implementación efectiva requiere de enfoque integral. Este enfoque, como sugieren Celi y García (2021), debe abordar no solo los aspectos técnicos y administrativos, sino que también los desafíos de coordinación, participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Los resultados sugieren que es necesario un enfoque diferenciado que tome en cuenta las capacidades y necesidades específicas de cada GAD, así como un proceso continuo de evaluación y ajuste de las políticas de descentralización y desconcentración. Este proceso debe considerar tanto los aspectos técnicos como los políticos para garantizar una implementación exitosa y equitativa de la descentralización en todo el territorio ecuatoriano.

CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

La implementación de la descentralización y desconcentración en Ecuador ha demostrado ser un factor clave en la mejora de la eficiencia administrativa y la prestación de servicios públicos a nivel local. El caso de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito es un ejemplo paradigmático de cómo estos procesos pueden optimizar la gestión de recursos y mejorar significativamente la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. La autonomía operativa y financiera otorgada a esta entidad ha permitido una planificación más estratégica, una respuesta más ágil a las necesidades de movilidad urbana y una mejor adaptación a los desafíos específicos de la ciudad, pero todavía se puede mejorar aún más intentando de no politizar sus administraciones.

La autonomía financiera y de gestión del talento humano concedida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) ha sido fundamental para incrementar la eficacia en la administración de servicios públicos municipales. Esta autonomía ha permitido a los gobiernos locales desarrollar estrategias de financiamiento más diversificadas, implementar políticas de recursos humanos adaptadas a sus necesidades específicas y responder con mayor flexibilidad a las demandas ciudadanas. Sin embargo, es importante notar que el éxito de esta autonomía varía significativamente entre diferentes GADs, lo que subraya la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades institucionales en todo el territorio.

A pesar de los avances significativos, la implementación de la descentralización y desconcentración en Ecuador enfrenta desafíos persistentes que requieren atención continua. Entre estos se destacan la disparidad en las capacidades administrativas y técnicas entre diferentes GADs, la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental para evitar duplicidades y conflictos de competencias, y la importancia de fortalecer los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Además, la clarificación de roles y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno sigue siendo un área que requiere trabajo adicional para asegurar una gestión pública más eficiente y coherente.

5.2 Recomendaciones

Se recomienda implementar un sistema integral de evaluación comparativa entre los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, estableciendo indicadores estandarizados que permitan medir efectivamente el desempeño administrativo. Para el caso específico del Metro de Quito, este sistema debe incluir métricas de eficiencia operativa, calidad del servicio y satisfacción del usuario, similares a las utilizadas por el Metro de Medellín, facilitando así la identificación y adopción de mejores prácticas en la gestión del transporte público.

Se recomienda reestructurar el modelo de gobernanza del Metro de Quito, adoptando una composición similar a la del Metro de Medellín, con un directorio que integre: representantes

del sector público (municipio y gobierno nacional), miembros independientes del sector privado y academia, y especialistas técnicos en transporte público. Este directorio debe tener períodos fijos de gestión (4 años) no coincidentes con ciclos políticos y contar con comisiones técnicas especializadas (Auditoría y Riesgos, Planificación Estratégica, Innovación y Tecnología) presididas por miembros independientes, asegurando así la continuidad de políticas técnicas y reduciendo la influencia política en la gestión.

Se recomienda fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental mediante un sistema que defina claramente competencias y protocolos de interacción. Para el Metro de Quito, esto implica establecer procedimientos estandarizados para la toma de decisiones que involucren múltiples niveles de gobierno, similar al modelo de Medellín donde las decisiones estratégicas requieren consenso entre diferentes actores institucionales. Este sistema debe incluir espacios formales de diálogo y mecanismos de seguimiento que garanticen una gestión eficiente y coordinada del transporte público metropolitano.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional . (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Montecristi .
- Asamblea Nacional . (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* .
- Asamblea Nacional. (2019). *Código Orgánico Administrativo*.
- Batallas, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados* . Quito : Revista de Derecho Universidad Andina Simon Bolívar .
- Costa, M., Blacio, G., & Maldonado, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista de Derecho del Estado n.º 51*.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* . Santiago : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social .
- Gómez, F. D. (2023). *Descentralización como mecanismo de gestión pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Quito: Pontificie Universidad Católica del Ecuador .
- Huáscar, E., & Axel, R. (2018). Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo* .
- Maryuri Celi, R. G. (2021). *Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas*. Loja .
- Narda, M., Parrales, J., Peña, D., & Pinargote, N. (2021). *Desafíos en la administración pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador*. Saberes del Conocimiento.
- Rivera, L. (2023). *El régimen de las entidades operativas desconcentradas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador*. Quito .
- Silva, D., Freire, J., Salguero, S., & Yomaira, V. (2024). Los principios de Desconcentración y Descentralización en el Derecho Administrativo ecuatoriano . *Mundo Administrativo* .
- Tamayo, A. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos* .
- Tello, K., & Lucio, Á. (2019). *Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso?* Quito.
- Vergara, F. (2011). *La Descentralización del Estado Ecuatoriano en tiempos de una nueva Constitución* . Quito: Repositorio Institucional UASB.

Yanez, M. (2023). Reforma estatal, descentralización y empresas públicas subnacionales. El caso de la provincia de Río Negro, Argentina. *Revista Nacional de Administración*.

ANEXOS

Anexo 1: Entrevista



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

ENTREVISTA

Guía de Entrevista sobre el Impacto de la Descentralización y Desconcentración en la Eficiencia Administrativa en los GADs del Ecuador

Objetivo de la entrevista: Analizar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito , identificando desafíos , oportunidades y posibles reformas para optimizar la gestión pública

Consentimiento Informado

Confidencialidad: Toda la información proporcionada será utilizada únicamente para fines de este estudio. Sus respuestas serán anónimas y no se revelará su identidad en ninguna publicación derivada de esta investigación.

Voluntariedad: Su participación en este estudio es completamente voluntaria. Puede retirarse en cualquier momento sin ninguna consecuencia negativa.

Consentimiento: Una vez que se ha escuchado los términos del consentimiento informado, el día de hoy , al continuar con la entrevista, aceptando que la misma sea grabada, ratifica que ha entendido la información y que está de acuerdo en participar en el estudio de manera voluntaria.

La entrevista durará aproximadamente 30 minutos.

Categorías y Preguntas

Contexto General y Percepción

1. ¿Cuál es su nombre y cargo actual?
2. ¿Cuál es su experiencia previa en administración pública?
3. ¿Cómo describiría el procesos de descentralización y desconcentración en Ecuador desde su implementación hasta la actualidad ?

Guía de entrevista: Impacto de la Descentralización y Desconcentración en la Eficiencia Administrativa en los GADs del Ecuador, realizado por: Andrés Bonilla (2024).

4. En su opinión, ¿cuáles han sido los principales logros y desafíos de este proceso en el contexto de los GADs?

Eficiencia Administrativa

5. ¿De qué manera considera que la descentralización ha impactado en la capacidad de los GADs para responder a las necesidades locales? ¿Podría proporcionar ejemplos concretos?
6. ¿Qué cambios ha observado en la estructura administrativa del Distrito Metropolitano de Quito desde la implementación de políticas de descentralización y desconcentración?

Desconcentración de poder

7. ¿Cómo ha evolucionado la calidad de los servicios públicos ofrecidos por los GADs desde la implementación de estas políticas? ¿Qué factores cree que han influido en esta evolución?
8. ¿Cómo ha afectado la descentralización y desconcentración a la toma de decisiones en los GADs?
9. ¿Qué impacto ha tenido la descentralización en la gestión de recursos humanos en los GADs? ¿Ha mejorado la eficiencia en este aspecto??

Desafíos y oportunidades de mejora

10. ¿Qué desafíos ha enfrentado el Municipio al implementar la descentralización y desconcentración?
11. ¿Ha mejorado la eficiencia administrativa en la gestión del proyecto del Metro de Quito debido a la descentralización y desconcentración? ¿De qué manera?
12. ¿Cómo ha evolucionado la estructura organizacional de los GADs desde la implementación de estas políticas? ¿Se ha logrado reducir la carga burocrática o, por el contrario, se ha incrementado?

Reflexión Final

13. Considerando todo lo discutido, ¿cómo evaluaría el impacto general de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa de los GADs en Ecuador? ¿Qué visión tiene para el futuro de este proceso en el país?

Cierre

Conclusión:

Le agradecemos enormemente por su tiempo y valiosa contribución a este estudio. Sus respuestas nos ayudarán a comprender mejor el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y a identificar áreas de mejora para futuros proyectos.

Guía de entrevista: Impacto de la Descentralización y Desconcentración en la Eficiencia Administrativa en los GADs del Ecuador, realizado por: Andrés Bonilla (2024).

Anexo 2: Matriz de validación de instrumentos por especialistas

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: Dra. Leslit Machuca
 Especialidad: Metodología de la Investigación
 Título de la investigación: Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador
 Objetivo del instrumento (Que pretende medir): Analizar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito , identificando desafíos , oportunidades y posibles reformas para optimizar la gestión pública

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Señal)		Pertinencia		Calificación de las preguntas			Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem)
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Esencial	Útil pero no esencial	No importante	
1	X		X		X		X		X			
2	X		X		X		X		X			
3	X		X		X		X		X			
4	X		X		X		X		X			
5	X		X		X		X		X			
6	X		X		X		X		X			
7	X		X		X		X		X			
8	X		X		X		X		X			
9	X		X		X		X		X			
10	X		X		X		X		X			
11	X		X		X		X		X			
12	X		X		X		X		X			
13	X		X		X		X		X			
14												
15												
16												

Firma de Validador: 
 Nombre: ADO. LESLIT MACHUCA MORENO
 Cédula: 0604042895

Matriz de validación de instrumentos por especialistas, realizado por: Andrés Bonilla (2024).

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: Dra. Ana Lucia Machado
 Especialidad: Metodología de la Investigación
 Título de la investigación: Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador
 Objetivo del instrumento (Que pretende medir): Analizar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito , identificando desafíos , oportunidades y posibles reformas para optimizar la gestión pública

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Resgo)		Pertinencia		Calificación de las preguntas		Observaciones (Ver favor indicar si debe eliminarse o modificar algún ítem)	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Util pero no esencial	Esencial		No importante
1	X		X		X		X			X		
2	X		X		X		X			X		
3	X		X		X		X			X		
4	X		X		X		X			X		
5	X		X		X		X			X		
6	X		X		X		X			X		
7	X		X		X		X			X		
8	X		X		X		X			X		
9	X		X		X		X			X		
10	X		X		X		X			X		
11	X		X		X		X			X		
12	X		X		X		X			X		
13	X		X		X		X			X		
14	X		X		X		X			X		
15												
16												

Firma de Validador: 
 Nombre: Ana Lucia Machado A
 Cédula: 0603961880

Matriz de validación de instrumentos por especialistas, realizado por: Andrés Bonilla (2024).

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: Mag. Edison Fernando Bonifaz
 Especialidad: Metodología de la Investigación
 Título de la investigación: Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador
 Objetivo del instrumento (Que pretende medir): Analizar el impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito , identificando desafíos , oportunidades y posibles reformas para optimizar la gestión pública

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Scope)		Pertinencia		Calificación de los paguambas			Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algunos ítem)
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Útil pero no esencial	Esencial	No importante	
1	X		X		X		X			X		
2	X		X				X			X		
3	X		X				X			X		
4	X		X				X			X		
5	X		X				X			X		
6	X		X				X			X		
7	X		X				X			X		
8	X		X				X			X		
9	X		X				X			X		
10	X		X				X			X		
11	X		X				X			X		
12	X		X				X			X		
13	X		X				X			X		
14												
15												
16												

Firma de Validador: 
 Nombre: EDISON BONIFAZ
 Cédula: 0003037769

Matriz de validación de instrumentos por especialistas, realizado por: Andrés Bonilla (2024).