



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

TESIS DOCTORAL

**“Análisis de la Gobernanza en los Gobiernos Cantonales de Pichincha: Obstáculos
en la Implementación de Políticas Públicas.”**

ALUMNO: Juan Carlos Marcillo Balseca

DIRECTOR: Dr. Fernando Martín Jaime

AÑO 2025

Santa Fe – Argentina

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	9
I. CAPÍTULO 1	13
INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
1.1. Objetivo de Estudio	14
1.2. Estructura del Trabajo	17
1.3. Metodología.....	17
1.4. Procedimiento de análisis	20
1.5. Conclusiones del capítulo	23
II. CAPÍTULO 2.....	25
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO	25
2.1. Presentación de la situación problemática.....	25
2.2. Marco teórico.....	26
2.2.1. El Estado y la estatalidad contemporánea	26
2.2.2. Concepto de Gobernanza.....	27
2.2.3. Capacidades estatales: fundamentos, dimensiones y relevancia	27
2.2.4. La centralidad estatal y su impacto en los GAD	28
2.2.5. Descentralización.....	29
2.2.6. Dimensiones, secuencias y desafíos	30
2.2.7. Gobernanza local	30
2.2.8. Definición de gobernanza en el marco de la gobernanza local	31
2.2.9. La importancia de la gobernanza efectiva en la toma de decisiones públicas.....	31
2.2.10. Gobernanza como interacción entre actores públicos y privados.....	32
2.2.11. Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel	32
2.2.12. Intergobernabilidad.....	33
2.2.13. Interoperabilidad.....	34

2.2.14. Disparidades en recursos y habilidades	35
2.3. Conclusiones del capítulo	36
CAPÍTULO 3	37
PRIMER ANÁLISIS EMPÍRICO: CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GOBIERNOS PROVINCIALES Y CANTONALES.....	37
3.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador	38
3.2. Evolución del proceso de descentralización de la provincia Pichincha entre los años 2014 al 2024	40
3.3. Situación del proceso de descentralización para el periodo 2013 2021	42
3.3.1. Fortalezas y debilidades institucionales según las entrevistas.....	43
3.3.2. Descentralización y centralidad estatal: autonomía condicionada	45
3.3.3. Disparidades en recursos y habilidades como eje explicativo.....	47
3.4. Triangulación de las entrevistas y documentación	51
3.4.1. Capacidades institucionales: convergencias y divergencias.....	52
3.4.2. Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel	53
3.5. Interoperabilidad en la gestión de los gobiernos cantonales	61
3.6. Integración interpretativa de entrevistas y revisión documental: cierre metodológico del análisis empírico	63
3.7. Conclusiones del capítulo	64
III. CAPÍTULO 4	66
SEGUNDO ANÁLISIS EMPÍRICO: EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GAD CANTONALES DE PICHINCHA ENTRE 2013 Y 2021.....	66
4.1. Descripción de las capacidades institucionales de los GADs cantonales (Quito, Rumiñahui y Cayambe) entre 2013 y 2021.....	66
4.1.1. Situación del Proceso de Descentralización en el Periodo 2013-2021..	66
4.1.2. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Quito entre 2013 y 2017	67

4.1.3. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Rumiñahui entre 2013 y 2017	70
4.1.4. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Cayambe entre 2013 y 2017	72
4.1.5. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Quito entre 2017 y 2021	74
4.1.6. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Rumiñahui entre 2017 y 2021	76
4.1.7. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Cayambe entre 2017 y 2021	77
4.2. Coyuntura y dinámica intergubernamental en el periodo 2013–2021.....	79
4.3. Diagnóstico comparado: fortalezas, debilidades y factores críticos de la gestión pública en los GADs cantonales de pichincha (2013–2021)	82
4.4. Fortalezas y debilidades en la gestión pública de los GADs cantonales	82
4.4.1. Fortalezas en la gestión pública de los GADs cantonales	82
4.4.2. Debilidades en la gestión pública de los GADs cantonales.....	85
4.5. Factores que influyen en el fortalecimiento y debilidad de las capacidades institucionales	88
4.6. Enfoque comparativo aplicado y criterios de diseño.....	89
4.7. Conclusiones del capítulo	97
IV. CAPÍTULO 5	99
ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LA GOBERNANZA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS GAD CANTONALES DE PICHINCHA (2013–2021).....	99
5.1. Estrategia 1: Sistema cantonal de gestión e interoperabilidad para la gobernanza local	100
5.1.1. Propósito y alcance.....	100
5.1.2. Componentes y acciones de la estrategia 1	100
5.2. Estrategia 2: Pacto de gobernanza multinivel y participación vinculante ..	103

5.2.1. Propósito y alcance.....	103
5.2.2. Componentes y acciones de la estrategia 2	104
5.3. Consideraciones para la implementación y seguimiento de las estrategias	107
V. CAPÍTULO 6.....	109
CONCLUSIONES.....	109
6. BIBLIOGRAFÍA	114
7. ANEXO	123

Índice de Tablas

Tabla 1 <i>Operacionalización de las variables</i>	16
Tabla 2 <i>Fortalezas y debilidades institucionales en Quito, Rumiñahui y Cayambe (2013–2021)</i>	44
Tabla 3 <i>Efectos de la descentralización en la gestión cantonal según los entrevistados</i>	45
Tabla 4 <i>Análisis de los resultados de las entrevistas</i>	48
Tabla 5 <i>Capacidades institucionales: convergencias y divergencias</i>	52
Tabla 6 <i>Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel</i>	53
Tabla 7 <i>Recursos financieros y humanos</i>	55
Tabla 8 <i>Descentralización, autonomía real y conflictos intergubernamentales</i>	56
Tabla 9 <i>Veredicto global de la triangulación cualitativa (entrevistas – documentación – teoría)</i>	58
Tabla 10 <i>Coyuntura y dinámica intergubernamental en Quito, Rumiñahui y Cayambe (2013–2021)</i>	81
Tabla 11 <i>Variables, indicadores y fuentes</i>	91
Tabla 12 <i>Desempeño por cantón (síntesis documentada y contrastada con entrevistas)</i>	92
Tabla 13 <i>Matriz de hallazgos explicativos (comparación controlada)</i>	95
Tabla 14 <i>Matriz de la estrategia 1: sistema cantonal de gestión e interoperabilidad</i>	101
Tabla 15 <i>Matriz de la estrategia 2: Pacto de gobernanza multinivel y participación vinculante</i>	105

Índice de Anexos

Anexo 1	<i>Modelo de entrevista utilizada.....</i>	123
Anexo 2	<i>Respuestas obtenidas de las entrevistas</i>	125

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, manifiesto mi gratitud a Dios por otorgarme la vida y la salud, pilares esenciales que han permitido el desarrollo y culminación de este trabajo de investigación, y que sin su bendición no habría sido posible vivir este reto académico.

La elaboración de esta tesis se entiende más bien como un proceso de sedimentación progresiva de apoyos, diálogos, lecturas, silencios productivos y decisiones metodológicas que, a lo largo de un tiempo extendido, fueron modelando el trabajo hasta adquirir la forma que hoy se presenta. Se expresa un agradecimiento particular a mi director de tesis el Dr. Fernando Jaime, cuya intervención no se limitó a la corrección formal de capítulos o a la validación de avances parciales, implicó un acompañamiento exigente, con observaciones que incomodaban en el mejor sentido, obligando a reescribir, a dudar de supuestos iniciales, a replantear categorías analíticas que parecían consolidadas pero que no resistían el contraste empírico (en especial cuando se trabajaba la noción de capacidades institucionales y gobernanza situada), su orientación permitió que el enfoque comparativo no se diluyera en descripciones, sino que adquiriera densidad analítica, también mi agradecimiento a todo el personal académico y administrativos de la Universidad Nacional del Litoral quienes han sabido guiarnos durante todo el cursado.

Un reconocimiento necesario corresponde a los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Quito, Rumiñahui y Cayambe, quienes, desde su rol operativo y en medio de agendas institucionales saturadas, aceptaron participar en las entrevistas, compartiendo experiencias que no se encuentran en informes oficiales ni en normativas, relatos que mostraron las fisuras entre el diseño formal de la descentralización y su implementación cotidiana, aportando un insumo empírico sin el cual este estudio habría quedado atrapado en el plano declarativo.

Se agradece también a las instituciones públicas que facilitaron el acceso a documentación, bases de datos y sistemas de información, en particular al Consejo Nacional de Competencias y a la Secretaría Nacional de Planificación, cuyos repositorios permitieron reconstruir la evolución de las capacidades institucionales y de los flujos de recursos entre niveles de gobierno, sin ese soporte documental el análisis comparativo habría carecido de anclaje estructural.

Este proceso no puede desvincularse del acompañamiento silencioso, persistente y muchas veces invisible de la familia, quienes sostuvieron los tiempos largos de escritura, las revisiones interminables, las dudas metodológicas que emergen cuando el trabajo parece no cerrarse nunca, su apoyo no figura en ningún anexo, no aparece citado en el marco teórico, pero constituye una de las condiciones reales de posibilidad para que esta investigación haya podido concluirse, en especial a mi Esposa e Hijo que son mi motor de vida y sin quienes no tendría sentido ningún logro, a mis Padres por su apoyo incondicional y en fin a todas aquellas personas que de una u otra manera me han dado su vos de aliento. Muchas Gracias.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la descentralización se ha instalado como una de las grandes apuestas institucionales en América Latina para modernizar el Estado, acercar la gestión pública a la ciudadanía y producir políticas más sensibles a las realidades territoriales. La idea es atractiva: si las competencias se trasladan a los gobiernos locales, estos deberían responder con mayor rapidez, pertinencia y eficiencia a los problemas cotidianos de la población, y, al mismo tiempo, abrir espacios de participación que fortalezcan la legitimidad democrática. La descentralización no actúa como un "interruptor" que se activa con reformas legales; su efectividad varía según las condiciones previas y capacidades acumuladas, generando resultados distintos en territorios con el mismo marco normativo, pero diferentes recursos e instituciones. El problema que motiva este trabajo radica en la tensión entre la promesa y su implementación.

La descentralización en Ecuador se fortaleció con la Constitución de 2008 y el COOTAD, que ampliaron competencias y redefinieron los GAD en el modelo estatal. Los gobiernos cantonales obtuvieron poderes en áreas clave para el desarrollo territorial, como planificación, gestión ambiental y servicios públicos. A pesar del reconocimiento legal, la autonomía política, administrativa y financiera enfrenta límites: dependencia de transferencias centrales, debilidades en planificación y evaluación, fragmentación de datos, alta rotación de personal, burocracia, y relaciones intergubernamentales ineficaces y afectadas por el ciclo político. El problema radica en la capacidad de ejercer competencias en condiciones reales de gestión.

Esta investigación propone analizar esos obstáculos desde una perspectiva situada y comparativa en la provincia de Pichincha, concentrándose en los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe durante el período 2013–2021. La selección de estos casos no responde a un interés meramente territorial, sino a un criterio analítico: se trata de tres cantones que operan bajo el mismo marco jurídico nacional, pero que presentan configuraciones institucionales y funcionales distintas. Quito, como distrito metropolitano y capital nacional, concentra estructuras administrativas de gran escala, alta densidad burocrática y recursos relativos superiores; Rumiñahui se ubica en un punto intermedio, con una administración más acotada pero con capacidad de gestión estratégica en áreas clave; y Cayambe expresa con mayor nitidez las restricciones que suelen enfrentar cantones con predominio rural, donde las brechas de personal técnico, presupuesto y soporte tecnológico

se vuelven más visibles. Esta diversidad habilita una comparación que permite observar cómo la descentralización “se comporta” de manera desigual incluso dentro de una misma provincia, y cómo la autonomía formal puede traducirse en autonomías operativas muy distintas.

El recorte 2013–2021 es relevante para analizar el desempeño de los GAD en dos contextos nacionales distintos y ante importantes shocks. Se observa una continuidad política e institucional bajo un Estado centralizado, seguida de un ciclo con restricciones fiscales, tensiones financieras y el impacto de la pandemia de 2020. La investigación indaga sobre las condiciones institucionales que afectan la implementación de políticas públicas a nivel cantonal, así como el impacto de la coordinación y conflictos entre gobiernos y las asimetrías de recursos en su gestión.

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo, no experimental, con diseño exploratorio–descriptivo y una lógica comparativa inspirada en los aportes de Sartori y Morlino. Se utiliza análisis documental de normativa, instrumentos de planificación (como PDOT), informes institucionales, registros administrativos y sistemas de seguimiento (como SIGAD/ICM, entre otros insumos), complementado con entrevistas semiestructuradas a funcionarios de los tres GAD seleccionados. El propósito no es producir un diagnóstico “estadístico” de desempeño, sino reconstruir procesos: cómo se toman decisiones, cómo se coordinan (o no) las instituciones, qué capacidades existen en la práctica para usar datos y monitorear resultados, qué efectos tienen las restricciones presupuestarias sobre la continuidad de proyectos, y cómo las reglas formales se tensan cuando se enfrentan a realidades administrativas concretas. La triangulación cualitativa es el recurso central para sostener la validez del análisis: se contrasta lo que dicen los documentos con lo que relatan los actores, y ambos planos se interpretan a la luz de categorías teóricas sobre estatalidad, gobernanza, capacidades estatales e intergubernamentalidad.

La descentralización no asegura gobernanza efectiva. Ampliar el marco competencial sin capacidades institucionales y cooperación adecuada resulta en una autonomía incompleta, a menudo más teórica que práctica. El estudio no solo “describe problemas”, sino que identifica obstáculos estructurales, organizacionales y relacionales. Esta diferenciación es clave porque evita explicaciones simplistas y muestra que los gobiernos locales no fallan por una única causa, sino por múltiples restricciones interrelacionadas.

De manera sintética los resultados del estudio muestran que la descentralización en Pichincha se consolidó con mayor fuerza en el plano normativo que en el operativo durante 2013–2021. La investigación evidencia que, aun bajo un mismo marco legal, los tres cantones desarrollaron capacidades diferenciadas para implementar políticas públicas: Rumiñahui aparece como el caso de mayor equilibrio institucional, con una gestión relativamente más estable y mejor articulación interna; Quito refleja una alta capacidad técnica y administrativa, pero con autonomía operativa condicionada por dinámicas de coordinación vertical, complejidad burocrática y dependencia de decisiones macro; y Cayambe presenta restricciones estructurales más marcadas, asociadas a limitaciones presupuestarias, déficit de personal especializado y menor capacidad analítica para sostener evaluación y mejora continua, aporta evidencia empírica que problematiza la idea de que transferir competencias equivale a transferir capacidad de gobierno, y confirma que la implementación de políticas públicas locales depende, de forma decisiva, de la calidad de las capacidades institucionales y de la robustez de las relaciones intergubernamentales, además de la disponibilidad efectiva de recursos financieros, humanos y tecnológicos.

El aporte principal de este trabajo no se agota en describir diferencias entre cantones: su contribución es mostrar cómo esas diferencias se producen y se reproducen dentro de un mismo diseño institucional. Al observar la gestión local desde la lógica de capacidades estatales y gobernanza multinivel, el estudio permite comprender por qué ciertos GAD logran sostener procesos de planificación y ejecución con mayor continuidad, mientras otros quedan atrapados en ciclos de dependencia, rotación técnica, baja interoperabilidad y restricciones presupuestarias que limitan su margen de acción. En esa línea, la investigación también confirma que la participación ciudadana, aunque existe en términos formales y procedimentales, no siempre alcanza un nivel vinculante o decisorio que incida de manera sustantiva en la orientación de políticas, lo que debilita la promesa democrática de la descentralización y reduce su potencial como mecanismo de control social efectivo.

El documento aborda el problema, desarrolla el marco teórico, analiza casos empíricos y propone estrategias para mejorar la gobernanza local. No es un "manual" de administración pública, sino un análisis crítico de la descentralización en Pichincha que destaca avances institucionales y brechas entre la normativa y la práctica. Este trabajo contribuye al debate sobre estatalidad y descentralización, y propone mejoras en capacidades

analíticas, coordinación, interoperabilidad y rendición de cuentas para que la autonomía local sea efectiva.

I. CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presenta el objeto de estudio y se sitúa la investigación dentro del contexto territorial y político de la provincia de Pichincha, de manera que el lector pueda comprender, desde el inicio, por qué tiene sentido volver la mirada hacia los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe y qué se busca revelar a través de este trabajo. A lo largo de las siguientes páginas se expone el problema, se justifica su relevancia pública y académica, se describe de forma general el enfoque metodológico adoptado y, finalmente, se ofrece una mirada panorámica sobre la estructura global del estudio, no como un esquema técnico, sino como un recorrido argumental que el lector irá transitando capítulo a capítulo.

En la última década, la descentralización en Ecuador ha estado en una consolidación institucional inconclusa. A pesar de las reformas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan dificultades para ejercer su autonomía efectivamente. Los gobiernos de Quito, Rumiñahui y Cayambe enfrentan obstáculos como tensiones intergubernamentales, distribución desigual de recursos y problemas de coordinación que limitan su capacidad para implementar políticas públicas locales.

Los tres cantones fueron elegidos por su contraste institucional y funcional, no solo por ubicación geográfica. Quito, como capital, tiene amplios recursos y burocracia; Rumiñahui cuenta con un aparato administrativo más limitado pero estratégico; y Cayambe refleja las restricciones de los cantones rurales en presupuesto y técnica. Esta diversidad permite una comparación que muestra la desigual ejecución de la descentralización bajo un mismo marco normativo.

De manera sintética, los resultados de la investigación muestran que la descentralización en la provincia de Pichincha, durante el período 2013–2021, se consolidó más en el plano normativo que en el operativo. El estudio demuestra que, aun bajo un mismo marco legal e institucional, los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe desarrollaron capacidades diferenciadas para implementar políticas públicas, siendo Rumiñahui el caso de mayor equilibrio institucional, Quito un ejemplo de alta capacidad técnica con autonomía operativa condicionada, y Cayambe el cantón con mayores restricciones estructurales. Aporta evidencia empírica que problematiza la idea de que la transferencia de competencias garantiza por sí misma gobernanza efectiva, confirmando que las limitaciones institucionales, la fragilidad de las relaciones intergubernamentales y las

disparidades en recursos constituyen obstáculos centrales para la implementación de políticas públicas locales en el contexto ecuatoriano.

1.1. Objetivo de Estudio

Este estudio busca analizar los obstáculos a la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales de Pichincha (2013–2021), enfocándose en capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales y desigualdades en recursos y habilidades técnicas que afectan la gobernanza local.

La investigación describe las capacidades institucionales de Pichincha, enfocándose en los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe, y sus fortalezas y debilidades en gestión pública. Se propone analizar la relación entre el gobierno provincial y los cantones seleccionados para identificar dinámicas de cooperación, coordinación y conflicto durante el periodo de estudio.

Se realiza un análisis comparativo entre los tres cantones para evaluar las disparidades en recursos financieros, técnicos y humanos y su impacto en la implementación de políticas públicas. El estudio ofrece recomendaciones para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas en los gobiernos cantonales de Pichincha.

Para abordar este problema, la investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo no experimental, con un diseño exploratorio–descriptivo que privilegia la comprensión de procesos antes que la medición exclusivamente numérica. El interés central es comprender, desde una mirada estructural y contextual a la vez, qué factores restringen la gobernanza local en los cantones seleccionados. La hipótesis que orienta el estudio sostiene que las limitaciones institucionales, la conflictividad o debilidad de las relaciones intergubernamentales y las desigualdades en recursos materiales y técnicos constituyen los principales obstáculos para la implementación efectiva de políticas públicas en los GAD de Pichincha. Para poner a prueba esta hipótesis se articula un dispositivo metodológico que combina análisis documental, entrevistas semiestructuradas a funcionarios y un ejercicio de comparación entre cantones y periodos de gobierno; esta triangulación permite leer el marco normativo y los documentos de gestión a la luz de lo que realmente se vive en la práctica durante el periodo 2013–2021, evitando que el análisis quede reducido a un plano puramente declarativo.

Se presentan las variables y su relación con los objetivos:

Las variables de estudio surgen del objetivo general y los específicos.

1. Capacidades institucionales → describe fortalezas y debilidades en la gestión pública.
2. Relaciones intergubernamentales: análisis de cooperación y conflicto entre gobiernos provinciales y cantonales.
3. Disparidades en recursos y habilidades → compara recursos financieros, técnicos y humanos entre cantones.

Estas variables se definieron con dimensiones e indicadores específicos para guiar la recolección y análisis de datos. La interoperabilidad se integró en las relaciones intergubernamentales, aludiendo a la coordinación entre diferentes niveles y unidades de gobierno.

A continuación, se muestra la operacionalización de las variables:

Tabla 1*Operacionalización de las variables*

Variable	Objetivo específico	Dimensiones	Indicadores	Instrumentos	Técnica de análisis
Capacidades institucionales	Describir las capacidades institucionales de Quito, Rumiñahui y Cayambe (2013–2021)	- Estructura organizacional - Gestión técnica - Participación ciudadana	- Existencia de organigramas funcionales - Presencia de unidades técnicas especializadas - Nivel de formación del personal técnico - Grado de participación en planificación y control social	- Entrevistas semiestructuradas a funcionarios cantonales - Documentos institucionales (PDOT, informes de gestión, ordenanzas)	- Análisis cualitativo de contenido - Triangulación documental–entrevistas
Relaciones intergubernamentales	Estudiar la relación intergubernamental entre el gobierno provincial y los gobiernos cantonales	- Coordinación vertical - Coordinación horizontal - Conflictos de competencias - Interoperabilidad administrativa	- Frecuencia y formalidad de reuniones interinstitucionales - Existencia de convenios o actas de cooperación - Casos documentados de conflictos de competencias - Grado de digitalización e interoperabilidad entre niveles de gobierno	- Entrevistas semiestructuradas - Convenios intergubernamentales - Actas de sesiones de coordinación - Informes de CNC y SIGAD	- Análisis cualitativo de contenido - Análisis comparativo entre cantones - Triangulación cualitativa
Disparidades en recursos y habilidades	Analizar comparativamente las disparidades en recursos y habilidades de los gobiernos locales	- Recursos financieros - Recursos humanos - Capacidades técnicas	- Presupuesto anual per cápita - Nivel de dependencia de transferencias del gobierno central - Número de técnicos por área clave - Acceso a tecnologías de gestión y digitalización	- Bases de datos presupuestarias (SIGAD, Ministerio de Finanzas) - Informes de RR.HH. cantonales - Entrevistas semiestructuradas	- Análisis documental comparativo - Análisis cualitativo de contenido - Triangulación cualitativa
Síntesis comparativa	Formular recomendaciones para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas	- Gobernanza situada (según cantón) - Coyuntura diacrónica (Correa/Moreno)	- Patrones recurrentes en capacidades, relaciones y recursos - Diferencias entre periodos de gobierno central y su efecto en lo local - Identificación de brechas comunes y diferenciadas	- Matriz de triangulación - Entrevistas - Documentos de política pública	- Triangulación empírica - Análisis comparativo diacrónico

Nota. Elaboración propia.

1.2. Estructura del Trabajo

El desarrollo de la investigación se organiza en una secuencia de capítulos que dialogan entre sí y acompañan el tránsito desde la problematización inicial hasta las conclusiones y recomendaciones finales. Tras esta introducción, el segundo capítulo despliega el marco teórico y conceptual, donde se revisan los debates sobre Estado y estatalidad contemporánea, capacidades estatales, descentralización, gobernanza local, gobernanza multinivel e intergubernamentalidad. En este espacio se construyen las categorías analíticas que luego serán utilizadas para leer la experiencia de los GAD de Quito, Rumiñahui y Cayambe, de modo que la teoría no aparezca como un adorno bibliográfico, sino como un instrumento para interpretar la evidencia empírica.

El tercer capítulo aborda el primer análisis empírico, integrando datos de documentos normativos e institucionales con testimonios de entrevistas semiestructuradas. Se analiza la práctica de capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales y disparidades en recursos, contrastando textos jurídicos e informes oficiales con relatos de actores en la política pública.

El cuarto capítulo ofrece una síntesis de hallazgos empíricos y teóricos, con recomendaciones para mejorar la gobernanza local en los GAD cantonales de Pichincha. El trabajo concluye con un resumen que revisa las preguntas de investigación y sugiere futuras líneas de estudio sobre la descentralización en Ecuador.

Con ello, la estructura del documento se concibe como un recorrido continuo, no como una lista de tareas, que parte de la contextualización del problema, pasa por la construcción teórica, se detiene en el análisis comparado de tres cantonales concretos y culmina en una reflexión crítica sobre la forma en que la descentralización se vive y se gestiona en la provincia de Pichincha. En ese trayecto se busca mostrar que los desafíos que enfrentan los gobiernos cantonales no son hechos aislados, sino el resultado de un entramado de decisiones institucionales, arreglos fiscales y dinámicas intergubernamentales que condicionan, de manera persistente, la autonomía y la capacidad de implementar políticas públicas efectivas.

1.3. Metodología

La investigación fue cualitativa, no experimental y de diseño exploratorio-descriptivo. Este enfoque facilita entender a fondo la descentralización en Pichincha,

considerando normativa y experiencias locales. La naturaleza no experimental se justifica al analizar hechos entre 2013 y 2021, sin manipular variables, durante los gobiernos de Correa y Moreno.

El componente exploratorio destaca la necesidad de investigar dimensiones poco sistematizadas en la literatura ecuatoriana, como la interoperabilidad entre instituciones y las disparidades de recursos cantonales. El carácter descriptivo permite estructurar las capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales e inequidades de recursos de los gobiernos autónomos de Pichincha, facilitando un análisis comparativo para la investigación.

El enfoque descriptivo permite estructurar las capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales e inequidades de recursos en los gobiernos autónomos de Pichincha, facilitando un análisis comparativo para los objetivos de la investigación.

El análisis comparativo es una metodología que examina casos para identificar similitudes y diferencias, facilitando inferencias en contextos no experimentales (Sánchez y Murillo, 2021).

La población objeto de estudio está compuesta por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de la provincia de Pichincha. La selección de los casos respondió a criterios de heterogeneidad institucional, territorial y funcional, lo que permitió incorporar realidades diferenciadas en términos de tamaño organizacional, disponibilidad de recursos y complejidad administrativa. Esta diversidad constituye una muestra intencional orientada a habilitar un enfoque comparativo que permita identificar cómo las diferencias en capacidades y recursos condicionan la implementación de políticas públicas locales.

La muestra se obtuvo de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de gobiernos autónomos cantonales, elegidos por muestreo intencional teórico. La selección se basó en la relevancia institucional y el conocimiento de los informantes sobre descentralización, asegurando la validez de la información para el análisis.

La población de referencia incluye funcionarios operativos y decisionales de los gobiernos autónomos de Pichincha, con experiencia y conocimiento en el período de estudio. Se accedió a los informantes mediante canales formales, con consentimiento informado y autorización para grabar entrevistas, transcribir testimonios y aplicar

pseudonimización mediante códigos institucionales. El instrumento de entrevista está en el Anexo 1 y las transcripciones en el Anexo 2.

Se utilizaron dos técnicas principales para la triangulación cualitativa de datos.

1. Análisis documental:

El análisis documental fue clave para recopilar información sobre la descentralización y gobernanza local en Ecuador. El proceso se centró en revisar variables de investigación (capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales e inequidades de recursos) para asegurar pertinencia y trazabilidad.

1. Documentos normativos y jurídicos

Se analizaron la Constitución del Ecuador (2008), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD (Ejecutiva, 2018) y las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2015; 2016; 2021; 2022), ya que establecen el marco legal de competencias y la estructura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estos documentos permiten comprender los límites formales y las atribuciones de los gobiernos locales, insumo indispensable para operacionalizar la variable *capacidades institucionales*.

2. Documentos institucionales y de gestión

Incluyeron los PDOT de Quito, Rumiñahui y Cayambe, junto con presupuestos municipales e informes relevantes (Gobierno de Pichincha, 2017; Dirección Metropolitana Tributaria de Quito, 2024). Estos insumos midieron recursos financieros y humanos, y observaron cooperación y conflicto intergubernamental. El SIGAD fue crucial para evaluar el cumplimiento de metas y la asignación de recursos.

3. Informes nacionales y provinciales

Se revisaron informes de la Secretaría Nacional de Planificación (2018), el Gobierno del Ecuador (2017) y evaluaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (Díaz-Cassou et al., 2016). Estos informes enmarcan la dinámica fiscal de la descentralización y destacan las disparidades en recursos.

4. Literatura académica y estudios

La revisión de investigaciones académicas fortaleció la interpretación de variables con una base teórica actual. Por ejemplo:

Se consideraron aportes de Evans (2004), Acosta (2023) y Casallas et al. sobre gobernanza y capacidades institucionales. (2024) y Vélez & Ortiz (2021).

Se integraron trabajos de Álvarez (2022) y Costa-Cevallos et al. sobre descentralización y recursos. Bonilla (2024) y Bocón (2024), 2022.

Se revisaron estudios de Araujo y Vargas (2020) y Bárcena et al. sobre relaciones intergubernamentales e interoperabilidad. (2022), Vásquez et al. (2021) y Naser (2021).

Se seleccionaron estos documentos por su relevancia en competencias, recursos y la regulación de la descentralización entre 2013 y 2021.

1. Entrevistas semiestructuradas:

- Aplicadas a tres funcionarios de GAD cantonales.
- Se obtuvieron testimonios sobre obstáculos, capacidades y dinámicas intergubernamentales no documentados.
- Las entrevistas se centraron en las variables de estudio con preguntas abiertas para interpretar percepciones y experiencias locales.

1.4. Procedimiento de análisis

El análisis se desarrolló en cuatro fases:

1. **Organización de la información:** transcripción de entrevistas y sistematización de los documentos en función de las variables definidas.
2. **Triangulación cualitativa:** comparar análisis documental con testimonios para hallar coincidencias y divergencias.
3. **Interpretación comparativa:** análisis de similitudes y diferencias entre los tres cantones, incluyendo la evolución entre los gobiernos de Correa y Moreno, para identificar el impacto de los cambios políticos en la gobernanza local.

Este procedimiento garantiza trazabilidad al explicar cómo se alcanzaron los resultados de triangulación, abordando así la principal observación del tutor.

Protocolo de triangulación y codificación

Codificación de entrevistas. Para garantizar trazabilidad, las citas de entrevistas se codifican así:

E1: Entrevista a funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal (caso 1).

E2: Entrevista a funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal (caso 2).

E3: Entrevista a funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal (caso 3).

- El número corresponde a la pregunta del guion (1–8).
- Ejemplos: Q-1 = respuesta de Quito a la pregunta 1; R-4 = respuesta de Rumiñahui a la pregunta 4; C-6 = respuesta de Cayambe a la pregunta 6.

Fuentes documentales contrastadas.

1. Normativa/jurídica: Constitución (2008); COOTAD (Ejecutiva, 2018); CNC (2015; 2016; 2021; 2022).
2. Institucional/gestión: PDOT Quito–Rumiñahui–Cayambe; POA/presupuestos y RR.HH.; convenios/actas (Gobierno de Pichincha, 2017); Dirección Metropolitana Tributaria de Quito (2024).
3. Sistemas/estadística: SIGAD (Secretaría Nacional de Planificación, 2018).
4. Informes: Secretaría Nacional de Planificación (2018); Gobierno del Ecuador (2017); BID (Díaz-Cassou et al., 2016).
5. Literatura teórica: Evans (2004); Acosta (2023); Casallas et al. (2024); Vélez y Ortiz (2021); Álvarez (2022); Costa-Cevallos et al. (2022); Bonilla (2024); Bocón (2024); Araujo y Vargas (2020); Bárcena et al. (2022); Vásquez et al. (2021); Naser (2021); Bertranou (2015); Martín (2017); Soto (2019); Verónica et al. (2014); Bernazza y Longo (2014); Freigedo et al. (2015); Urteaga (2017), entre otros citados en el marco.

Criterios de veredicto. Los hallazgos se clasifican como Confirmados (C), Matizados (M) o Contradictorios (K), indicando su fuente y la explicación teórica.

Metodología de análisis comparativo aplicada

Para el análisis de la información en esta investigación, la técnica principal empleada fue el método comparativo propuesto por Morlino y Sartori (1994), el cual constituye una herramienta fundamental dentro de las ciencias políticas y del análisis institucional. Este método se utilizó no solo como estrategia analítica, sino también como marco epistemológico para estructurar la comparación entre los tres casos seleccionados, Quito, Rumiñahui y Cayambe, bajo un conjunto de parámetros controlados que permiten obtener inferencias válidas y rigurosas.

El proceso comparativo se basa en las tres preguntas de Sartori: por qué, qué y cómo comparar. Primero, se compararon contextos no experimentales para establecer control causal, ya que las capacidades institucionales cantonales no pueden manipularse directamente. Se definieron unidades comparables bajo el mismo marco jurídico (Constitución de 2008 y COOTAD), régimen competencial del Consejo Nacional de Competencias e indicadores estandarizados como el PDOT, SIGAD/ICM y ICO. Esta homogeneidad asegura que las diferencias se deben a factores internos y de gestión.

El clave del método sartoriano fue establecer cómo comparar mediante la 'escalera de abstracción'. El procedimiento consiste en crear categorías analíticas precisas que eviten la expansión indebida de conceptos. Se operacionalizaron conceptos como 'capacidad institucional' y 'descentralización' con indicadores concretos: calidad del PDOT, ejecución financiera, dependencia de transferencias y participación ciudadana.

La comparación se basó en el modelo 'Most Similar Systems Design (MSSD)', seleccionando unidades analizadas similares en características institucionales pero con variaciones controladas en tamaño, escala administrativa, estructura financiera, participación ciudadana y articulación intergubernamental. Este enfoque ayudó a identificar mejor los factores que explican las diferencias de desempeño institucional en contextos estructurales similares.

El análisis de la información siguió una lógica secuencial. Primero, se codificaron los datos obtenidos de entrevistas, documentos oficiales y registros administrativos según categorías teóricas derivadas del marco conceptual. Posteriormente, se realizó la comparación caso por caso bajo la estructura sartoriana: se analizaron las dimensiones institucionales en cada GAD y se contrastaron los resultados para identificar coincidencias, divergencias y patrones explicativos. Finalmente, se aplicó la regla de pertinencia

conceptual de Sartori, limitando la comparación exclusivamente a aquellas dimensiones que pueden ser homologadas entre los tres casos, sin extrapolar características únicas de un gobierno cantonal a los demás.

Este enfoque comparativo, junto con la idea de 'autonomía embebida' de Peter Evans, explica cómo arreglos institucionales, capacidades internas, mecanismos participativos y relaciones intergubernamentales afectan el desempeño de los gobiernos cantonales. La metodología comparativa de esta investigación reveló las dinámicas que estructuran el funcionamiento institucional en la descentralización ecuatoriana, más allá de solo confrontar indicadores.

1.5. Conclusiones del capítulo

El capítulo ha servido, ante todo, para situar el problema de investigación dentro de un marco que no es ajeno al debate nacional sobre descentralización en Ecuador, y que, aunque ha estado respaldado por reformas constitucionales y normativas, todavía arrastra brechas estructurales, visibles, persistentes, que afectan de manera directa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en su capacidad de ejercer competencias reales (se entiende aquí por competencias tanto las asignadas formalmente como las que deberían traducirse en acciones concretas de gestión pública). En este escenario, cuando se observa con detenimiento la provincia de Pichincha, aparecen con claridad tensiones intergubernamentales, distribución desigual de recursos y limitaciones organizativas que, conjugadas, constituyen obstáculos constantes y repetidos, dando como resultado un espacio restrictivo para la gobernanza efectiva.

La decisión de estudiar Quito, Rumiñahui y Cayambe no fue arbitraria, responde a un criterio comparativo que descansa en la heterogeneidad institucional, territorial y funcional que distingue a cada uno. Quito, en su rol de capital nacional y provincial, condensa estructuras de gran escala y abundancia relativa de recursos, lo cual no significa ausencia de limitaciones, sino una forma distinta de ellas. Rumiñahui, por contraste, encarna la figura del cantón intermedio, donde los procesos administrativos existen y resultan estratégicos, aunque se hallan más acotados y, por momentos, dependientes de la coordinación vertical. Cayambe, por su parte, revela lo que ocurre en ámbitos rurales, con restricciones materiales, técnicas y humanas mucho más pronunciadas. Esta diversidad, lejos de fragmentar el estudio, le otorga un carácter analítico al permitir reconocer tanto los

problemas generales del proceso de descentralización como las particularidades locales que influyen, a veces de manera decisiva, en la ejecución de políticas públicas.

Los objetivos del estudio se presentan como ejes que guían la investigación: identificar capacidades institucionales, analizar la relación intergubernamental, evaluar disparidades en recursos y habilidades, y formular recomendaciones para mejorar la gobernanza local. Todo ello se basa en un enfoque que combina análisis documental, comparativo y entrevistas semiestructuradas a funcionarios clave. La coherencia metodológica es esencial para alinear los objetivos con los métodos de recolección y análisis de información.

El diseño metodológico cualitativo, exploratorio y descriptivo busca comprender fenómenos complejos relacionados con procesos institucionales y políticos, donde las dinámicas formales e informales son clave. Se busca una lectura crítica que contraste lo jurídico y lo operativo, lo escrito y lo vivido, y lo planificado y lo ejecutado entre 2013 y 2021.

Este primer capítulo establece los cimientos conceptuales, territoriales y metodológicos para el desarrollo posterior. La evidencia sugiere que el problema no es solo la existencia de normas, sino la capacidad de los gobiernos locales para ejercer autonomía en un contexto de centralismo y desigualdades estructurales.

II. CAPÍTULO 2

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO

2.1. Presentación de la situación problemática

La problemática de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales (GAD) en Ecuador se centra en los obstáculos que enfrentan para ejecutar políticas públicas con eficacia. En Pichincha, con foco en Quito, Rumiñahui y Cayambe, emergen restricciones que comprometen la respuesta a las necesidades ciudadanas: limitaciones de capacidades institucionales, tensiones intergubernamentales y disparidades en recursos y habilidades que condicionan la gestión cotidiana y, por derivación, la gobernanza local.

La literatura reciente aborda esta problemática. Mena Sigcha (2020) muestra que, en parroquias rurales de Cotopaxi, las limitaciones van más allá del presupuesto, incluyendo factores políticos, culturales y geográficos, agravados por la crisis sanitaria, que afectan la gestión local. En Pichincha, Benítez-Triviño et al. (2025) identifican tres problemas: desigualdad entre cantones, debilidad institucional en gobiernos pequeños y baja participación ciudadana; Quito acumula recursos, mientras Cayambe enfrenta limitaciones en infraestructura y servicios, mostrando la falta de reglas de redistribución equitativas. En mayor escala, Paucar et al. (2025) señalan déficits en ejecución, coordinación y evaluación que restringen el alcance de las políticas, destacando la necesidad de enfoques intersectoriales e inclusivos en un contexto de creciente inseguridad.

La Constitución y el COOTAD otorgan autonomía a los GAD, pero la desigualdad en la distribución de recursos entre cantones genera brechas en servicios y proyectos, agravadas por problemas sociales, económicos y ambientales que requieren respuestas adaptativas. Esta distancia entre norma e implementación es un rasgo del proceso de descentralización reciente.

Al avanzar sobre las capas profundas del problema aparecen, sin orden rígido pero con nitidez, limitaciones que no se agotan en lo técnico o lo económico: se expresan en la arquitectura política, en la distribución real de funciones y en la asignación efectiva de responsabilidad entre niveles de gobierno. La articulación vertical y horizontal, cuando se interrumpe, erosiona la fluidez de las decisiones y debilita la entrega de políticas (delivery). Es crucial analizar canales efectivos de participación y las capacidades de gestión que aseguran la continuidad del gobierno.

Fortalecer la gobernanza local necesita una administración coordinada y una sociedad civil inclusiva, mientras el Consejo Nacional de Competencias promueve procesos de transferencia y formación con bases municipales estables. El estudio busca identificar cómo se manifiestan estas condiciones en Quito, Rumiñahui y Cayambe entre 2013 y 2021.

2.2. Marco teórico

2.2.1. El Estado y la estatalidad contemporánea

El Estado constituye la forma política e institucional que ha estructurado la vida colectiva desde la modernidad, pero su definición va mucho más allá de una mera organización administrativa. En términos generales, puede entenderse como la entidad que detenta el monopolio legítimo de la coerción sobre un territorio determinado, regula el uso de la fuerza, define marcos normativos y administra justicia dentro de sus fronteras (Bertranou, 2015). Sin embargo, esta noción clásica resulta insuficiente si no se considera que el Estado es, además, una construcción histórica, moldeada por procesos de conflicto, negociación, institucionalización y transformación social. A lo largo del tiempo, su naturaleza ha evolucionado desde estructuras absolutistas centralizadas hasta formas complejas y diferenciadas que articulan distintos niveles de autoridad y participación ciudadana (Martín, 2017).

En el contexto latinoamericano, el Estado no puede analizarse de manera uniforme, pues su presencia es heterogénea y muchas veces intermitente. Existen territorios donde su presencia institucional es robusta, con servicios públicos eficientes, infraestructura adecuada y autoridad reconocida, mientras que en otras áreas predomina una institucionalidad débil, limitada o incluso ausente (Soto, 2019). Esta desigualdad en la capacidad estatal genera lo que se conoce como “brechas de estatalidad”, entendidas como diferencias en la capacidad del Estado para cumplir funciones básicas en distintas zonas del territorio. Dichas brechas tienen implicaciones directas en la implementación de políticas públicas, porque allí donde la presencia estatal es reducida o irregular, la efectividad de las políticas disminuye y las dinámicas informales tienden a ocupar el espacio institucional vacío (Verónica et al., 2014).

Entender el Estado implica reconocer su capacidad para implementar decisiones a través de instituciones burocráticas, políticas y sociales. Esta dimensión es clave para diferenciar entre la capacidad normativa de crear leyes y la capacidad efectiva de cumplirlas (Bertranou, 2015). En Ecuador, esta distinción es crucial, ya que el diseño normativo otorga

amplias competencias a los GAD, pero su ejercicio depende de la infraestructura institucional, recursos y relación con el gobierno central Andrade y Nicholls (2017)

2.2.2. Concepto de Gobernanza

El concepto de gobernanza según el sociólogo y politólogo Peter Evans (2004) la gobernanza no solo como la capacidad del Estado para implementar políticas eficaces, sino como un proceso relacional en el que se articula el accionar estatal con la sociedad civil. Evans sostiene que la gobernanza efectiva necesita "autonomía embebida", un balance entre la independencia estatal y la conexión con actores sociales.

Huerta (2019) destaca que el concepto ha ampliado su alcance en el marco de gobernanza, incluyendo la capacidad institucional, la participación social en decisiones públicas y la interacción con otros actores como el sector privado y la sociedad civil.

Según Evans (2004), un Estado que goza de autonomía embebida es aquel que, aunque cuenta con instituciones fuertes y funcionales, no opera de manera aislada ni autoritaria, sino que mantiene lazos densos y colaborativos con la sociedad, especialmente con los sectores productivos y ciudadanos organizados. Esto permite al Estado obtener información crítica, ajustar sus políticas a las necesidades reales del territorio y generar legitimidad social.

2.2.3. Capacidades estatales: fundamentos, dimensiones y relevancia

Las capacidades estatales son la habilidad del Estado para crear y evaluar políticas públicas de manera efectiva. No basta tener instituciones formales; se requieren recursos adecuados del Estado para alcanzar objetivos estratégicos (Gilio, 2016). Las capacidades estatales son dinámicas, construidas históricamente y afectadas por la burocracia, cultura institucional, liderazgo político y relaciones intergubernamentales (Urteaga, 2017).

La capacidad administrativa abarca las estructuras, procedimientos y personal necesarios para implementar políticas públicas Bernazza y Longo (2014) . Incluye organigramas funcionales, unidades técnicas, procesos eficientes y estabilidad del personal. La capacidad analítica se refiere a la habilidad de las instituciones para gestionar información en la toma de decisiones. Un Estado analítico evalúa políticas, anticipa escenarios, monitorea resultados y ajusta estrategias según la evidencia.

La capacidad coordinativa es la habilidad del Estado para alinear esfuerzos entre instituciones y gobiernos en la ejecución de políticas públicas (Completa, 2017). Esta dimensión es crucial en la descentralización, donde las competencias se distribuyen entre varios actores. La capacidad política depende de la legitimidad del Estado y su habilidad para construir consensos y gestionar conflictos. Sin capacidad política, incluso las buenas políticas pueden fracasar por falta de apoyo (Gilio, 2016).

En el caso de los GAD de Quito, Rumiñahui y Cayambe, estas capacidades se expresan de manera desigual. Quito, con una estructura administrativa robusta y recursos técnicos considerables, suele exhibir mayores niveles de capacidad analítica y administrativa, mientras que cantones como Cayambe, con recursos más limitados, enfrentan desafíos significativos en la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Estas diferencias permiten explicar por qué, a pesar de contar con el mismo marco normativo, los resultados de la descentralización pueden variar sustancialmente dentro de la misma provincia.

2.2.4. La centralidad estatal y su impacto en los GAD

El modelo de centralización, ampliamente dominante en América Latina, ha configurado, a lo largo de décadas, sistemas estatales con estructuras jerárquicas, verticales, donde las decisiones territoriales quedan supeditadas a marcos nacionales, sin que ello siempre responda a las condiciones locales (Seiler, 2021). En el caso ecuatoriano, esa centralidad, más que una organización funcional, ha operado como una limitación, reduciendo la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para responder a su contexto, homogenizando políticas públicas, ignorando diferencias sociales, económicas, geográficas que atraviesan a los cantones.

Aunque el COOTAD planteó reformas, transfirió competencias, reconfiguró el lenguaje institucional en favor de la autonomía, lo cierto es que, en la práctica, en la gestión efectiva, en la toma de decisiones reales, lo que permanece es una lógica subordinada, una forma de dependencia que se extiende más allá de lo financiero, que afecta también la planificación y la capacidad decisoria. Es allí donde se generan los cuellos de botella, las demoras, las limitaciones que entorpecen el accionar público a nivel municipal (Álvarez Á., 2024).

Este estudio critica el modelo centralizado, viéndolo como un obstáculo para el desarrollo de gobiernos locales resilientes e innovadores. Se propone una transición

estructural hacia un gobierno multinivel donde los GAD actúen como productores de política con voz y legitimidad.

2.2.5. Descentralización

La descentralización es un principio organizativo del Estado que implica la transferencia formal de competencias, funciones, responsabilidades y recursos desde niveles centrales de gobierno hacia instancias subnacionales o locales. Su propósito no es únicamente redistribuir tareas, sino transformar la arquitectura del poder público, acercando la toma de decisiones a los territorios y promoviendo una gestión más eficiente, equitativa y participativa. Bajo esta lógica, se busca que las entidades descentralizadas posean autonomía real para gestionar sus asuntos, sin subordinación jerárquica directa al nivel central (Acuña, 2023).

Esta transferencia puede ser de varias maneras. La descentralización política permite elegir autoridades locales que establezcan sus propias agendas. Implica redistribuir funciones y recursos técnicos a niveles subnacionales. La descentralización fiscal implica autonomía en la gestión de ingresos y gastos públicos. Para que el proceso sea efectivo, debe haber coincidencia entre competencias y recursos, asegurando la viabilidad institucional (Barreto, 2021).

La descentralización gubernamental transfiere poder y recursos del nivel central a instancias locales para acercar la gestión pública a los ciudadanos. Este mecanismo busca descentralizar el poder, dando más atribuciones a gobiernos regionales y locales para gestionar políticas públicas (Ramírez, 2024).

La descentralización lleva un cambio en la distribución territorial de las funciones del Estado, sino también una transformación en la forma en que se concibe la gobernanza. Esto se refleja en la creación de espacios donde actores locales, gobiernos, organizaciones sociales y el sector privado participan activamente en la toma de decisiones. La descentralización fomenta la participación ciudadana y la corresponsabilidad, fortaleciendo la conexión entre comunidad y gobierno (Montecinos, 2023).

Se manifiesta en diferentes dimensiones: política, cuando se otorgan competencias de representación y toma de decisiones a autoridades electas localmente; administrativa, al transferir funciones operativas y de gestión de servicios públicos hacia niveles subnacionales; y fiscal, cuando se redistribuyen recursos financieros y capacidades de

recaudación. Cada una de estas dimensiones requiere ajustes normativos, institucionales y técnicos, de modo que los gobiernos locales no solo reciban competencias, sino que dispongan de los medios necesarios para ejercerlas de manera efectiva (Aninat et al., 2020).

2.2.6. Dimensiones, secuencias y desafíos

La descentralización puede definirse como el proceso mediante el cual el gobierno central transfiere competencias, recursos y autoridad a niveles subnacionales, provincias, municipios o parroquias, con el objetivo de acercar la toma de decisiones a la ciudadanía y mejorar la eficiencia de la gestión pública (Grin y Abrucio, 2018). Este proceso puede ser político, cuando se eligen autoridades locales con autonomía decisoria; administrativo, cuando se delegan funciones y responsabilidades; o fiscal, cuando se asignan recursos o se otorga capacidad para recaudar ingresos (Dufour y Ingelmo, 2014).

La descentralización depende de las capacidades estatales; sin ellas, la autonomía puede ser solo nominal. Los gobiernos locales pueden tener autoridad, pero carecen de los recursos para actuar efectivamente Grin y Abrucio (2018). La secuencia de implementación de la descentralización afecta sus resultados. La descentralización política previa a la fiscal y administrativa puede dejar a los gobiernos locales sin recursos suficientes. Priorizar la descentralización fiscal y administrativa puede fortalecer la autonomía política Dufour y Ingelmo (2014).

En Ecuador, las reformas descentralizadoras son avanzadas, pero su implementación enfrenta retos significativos. La fuerte dependencia de fondos del gobierno central y las desigualdades en capacidades técnicas y recaudación crean una asimetría donde grandes municipios como Quito operan mejor que los pequeños como Cayambe. La descentralización es un proceso en constante construcción que requiere ajustes y coordinación intergubernamental.

2.2.7. Gobernanza local

La gobernanza ha sido entendida, desde ciertas perspectivas teóricas, como un modelo de acción pública de carácter colaborativo, una estructura que desplaza la lógica jerárquica tradicional, reemplazándola por formas más horizontales de interacción entre actores, públicos, privados, comunitarios, donde el centro decisional se difumina y se redistribuye (Vélez y Ortiz, 2021). Desde esta mirada, lo local no queda reducido a una

instancia técnica de ejecución, sino que emerge como espacio estratégico donde se reorganiza el poder, también la responsabilidad colectiva dentro del territorio.

Abarca (2022) Para una gobernanza plena, se necesitan tres condiciones: capacidad institucional, legitimidad práctica y participación ciudadana eficaz. En Ecuador, a pesar de los esfuerzos por institucionalizar el modelo, los cantones analizados muestran déficits: débiles estructuras administrativas, participación formal limitada y planificación deficiente.

La gobernanza local es la forma en que se toman y ejecutan decisiones públicas en un territorio, involucrando a la autoridad municipal y a actores sociales y privados. Este proceso destaca por la constante interacción de diversos intereses que deben articularse para asegurar legitimidad, efectividad y sostenibilidad Cedeño y Zambrano (2024).

La gobernanza local requiere que los gobiernos subnacionales actúen en conjunto, ya que dependen de recursos, apoyo técnico y regulaciones. La gobernanza depende de la capacidad institucional y la calidad de la participación ciudadana. Si falla un elemento, el proceso se debilita y se fragmenta en lugar de ser cohesivo (Erraez-Donaula et al., 2025).

2.2.8. Definición de gobernanza en el marco de la gobernanza local

En el marco de la gobernanza local, este concepto hace referencia a la forma en que se gestionan y toman decisiones dentro de una comunidad o territorio específico, involucrando a actores locales como autoridades municipales, organizaciones sociales, grupos comunitarios, empresas y ciudadanos. La gobernanza local se basa en un enfoque participativo, donde el poder no está concentrado exclusivamente en las autoridades locales, se distribuye entre los diferentes actores que forman parte de la comunidad (Palafox-Muñoz y Arroyo-Delgado, 2020).

Este enfoque facilita una gestión adaptada a las necesidades locales, promoviendo la transparencia y la inclusión en la toma de decisiones. La gobernanza local busca capacitar a la comunidad para resolver sus problemas y promover un desarrollo sostenible y equitativo (Von, 2024).

2.2.9. La importancia de la gobernanza efectiva en la toma de decisiones públicas

La gobernanza efectiva es vital en la toma de decisiones públicas, ya que asegura que las políticas respondan adecuadamente a las necesidades sociales. Una gobernanza

efectiva promueve decisiones transparentes e inclusivas, fomentando la confianza ciudadana Casallas et al. (2024).

La colaboración entre actores ayuda a identificar problemas comunitarios y a encontrar soluciones sostenibles. Una buena gobernanza aumenta la rendición de cuentas y mejora los servicios públicos, ya que los gobiernos deben responder ante la ciudadanía. Decisiones bien gestionadas reducen la corrupción y mala administración, fomentando el desarrollo social y económico (Bayona, 2021).

2.2.10. Gobernanza como interacción entre actores públicos y privados

La gobernanza es un proceso dinámico de interacción entre actores públicos y privados. La interacción entre el sector público y privado es clave para resolver problemas sociales, económicos y ambientales (Valencia, 2022).

El sector público, representado por los gobiernos y sus instituciones, tiene la responsabilidad de establecer políticas públicas, regular y garantizar el bienestar de la ciudadanía, mientras que el sector privado, que incluye empresas y organizaciones no gubernamentales, es importante en la inversión, la innovación y la provisión de servicios (Betancur, 2023).

La colaboración entre estos actores mejora la eficiencia y optimiza recursos en proyectos. La gobernanza público-privada promueve decisiones más integrales, fomentando una economía dinámica y un desarrollo social equitativo. La interacción entre los sectores refuerza las políticas públicas y promueve la sostenibilidad y el bienestar social (Vañó, 2024).

2.2.11. Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel

Las relaciones intergubernamentales (RIG) se refieren a los patrones de interacción, cooperación y conflicto que se producen entre distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y local, en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas (Díaz, 2022). Estas relaciones son un elemento estructural del Estado contemporáneo, pues en sociedades complejas ninguna entidad gubernamental posee por sí sola la capacidad para resolver los problemas públicos. Las RIG son, por tanto, el mecanismo que permite articular esfuerzos y coordinar competencias entre actores institucionales con diferentes mandatos, recursos y capacidades.

Hay varios modelos de relaciones intergubernamentales, desde cooperativos, que enfatizan la colaboración, hasta coercitivos, donde un gobierno impone decisiones a otros (Pérez, 2018). La mayoría de los sistemas políticos combinan elementos de ambos modelos según el contexto. En Ecuador, la descentralización ha intentado promover la cooperación, pero persisten tensiones por la distribución de recursos y falta de coordinación (Montecinos, 2023).

La gobernanza multinivel amplía este análisis al considerar que la toma de decisiones y la implementación de políticas no ocurren exclusivamente en un solo nivel, sino en un entramado complejo de instituciones que actúan de manera simultánea en distintos niveles territoriales (Salgado y Valarezo, 2022). Este enfoque es crucial para comprender cómo las políticas públicas se diseñan en el nivel nacional, se ajustan en el nivel provincial y se implementan en el nivel local, y cómo los resultados finales dependen de la calidad de estas interacciones (Montecinos, 2023). En la práctica, una gobernanza multinivel efectiva requiere mecanismos formales e informales de coordinación, estructuras de interoperabilidad administrativa, canales de comunicación institucional y espacios de participación conjunta entre gobiernos.

2.2.12. Intergobernabilidad

El concepto de intergubernabilidad se refiere a la capacidad de coordinación, articulación y cooperación que se establece entre los distintos niveles de gobierno en un sistema político-administrativo descentralizado. Su función es asegurar que las competencias distribuidas entre el nivel nacional, regional y local puedan ser ejercidas de manera coherente, complementaria y sinérgica, evitando duplicidades, vacíos o conflictos de competencia. La intergubernabilidad es, en esencia, una dimensión relacional del Estado, que garantiza la operatividad de la descentralización mediante vínculos institucionales efectivos (Demerutis y Águila, 2022).

Conceptualmente, esta categoría abarca mecanismos formales como leyes y planificación, así como dinámicas informales de interacción y resolución de problemas entre gobiernos. Su eficacia depende de factores como la claridad en competencias, la comunicación interinstitucional, la correcta distribución de recursos y la voluntad política (Schroder, 2023).

La intergubernabilidad es clave para una gobernanza multinivel funcional en la gestión pública. Los arreglos institucionales que integran la acción estatal logran mejores

resultados en políticas públicas y cohesión territorial. La falta o debilidad de esta articulación puede causar fragmentación institucional y pérdida de eficacia gubernamental (López y Rodríguez, 2024).

2.2.13. Interoperabilidad

La interoperabilidad constituye una capacidad fundamental dentro de los sistemas de administración pública moderna, aludiendo a la posibilidad de que diversas entidades, niveles de gobierno o plataformas institucionales puedan operar de manera integrada, compartiendo información y ejecutando procesos en común bajo marcos normativos, semánticos y tecnológicos compatibles. Este concepto va más allá de lo informático, abarcando aspectos estructurales como la compatibilidad jurídica, coherencia organizacional y estandarización operativa entre organismos estatales Vásquez et al. (2021).

La interoperabilidad permite que los actores públicos se comuniquen eficientemente sin barreras técnicas o normativas, asegurando la comprensión común de datos y procedimientos. Esta capacidad es clave en contextos descentralizados para asegurar la coherencia de políticas, trazabilidad de la información y eficiencia en servicios (Naser, 2021).

Uno de los desafíos más relevantes en este campo radica en el desarrollo de infraestructuras institucionales capaces de sostener flujos de información seguros, estables y oportunos entre entidades con naturalezas distintas. La interoperabilidad no se alcanza únicamente con la implementación de plataformas digitales, sino también mediante acuerdos normativos, homologación de procesos y fortalecimiento de capacidades organizacionales para trabajar bajo estándares compartidos. En este sentido, es un atributo que requiere voluntad política, inversión estratégica y gestión del cambio dentro de la cultura organizacional del sector público (Araujo y Vargas, 2020).

La falta de interoperabilidad produce fragmentación administrativa, duplicidad de esfuerzos, inconsistencias en la base de datos estatal, retrasos en la atención ciudadana y debilidad en los sistemas de control y seguimiento. Por ello, se considera que este concepto no solo es un componente técnico, sino una condición habilitante para lograr una gobernanza pública integrada, transparente y orientada al desempeño. En la construcción de Estados más colaborativos y menos burocráticos, la interoperabilidad se convierte en un pilar esencial de la coordinación interinstitucional y del funcionamiento armónico del aparato público (Bárcena et al., 2022).

2.2.14. Disparidades en recursos y habilidades

La variable disparidades en recursos y habilidades hace referencia a las diferencias, muchas veces estructurales, que existen entre gobiernos locales respecto a la disponibilidad de financiamiento, capital humano y capacidades técnicas para ejecutar políticas públicas. Estas brechas no se limitan a los presupuestos, también incluyen desigualdades en formación profesional, infraestructura administrativa y acceso a herramientas modernas de gestión pública (Benítez-Triviño y Montero-Villena, 2025).

Estas disparidades afectan la gobernanza, ya que los gobiernos con recursos limitados tienen menos capacidad de planificación y ejecución. Esto genera resultados desiguales entre territorios, a pesar de tener competencias normativas iguales. Las diferencias en recursos y habilidades explican las desigualdades en la provisión de servicios (Sanchez-Simbaña, 2025).

Las disparidades en recursos y habilidades indican la necesidad de políticas de compensación y redistribución. Sin equidad, las diferencias crecen y afectan la cohesión territorial. Esta variable es esencial para identificar obstáculos en la descentralización y proponer medidas para una gobernanza efectiva (Peñaherrera, 2023).

La variable disparidades en recursos y habilidades se refiere a la desigual distribución de recursos entre gobiernos locales en Ecuador, especialmente entre zonas urbanas y rurales, lo que afecta su gestión de proyectos y servicios, limitando su autonomía legal Gamboa y Barona (2022)

Los GAD rurales en Ecuador enfrentan graves restricciones presupuestarias, falta de personal capacitado y carencia de tecnología, lo que limita su capacidad de planificación y evaluación, generando brechas en la provisión de servicios a pesar de un entorno legal favorable (Pillasagua y Gómez, 2024).

Comprender estas disparidades tiene relación con evaluar la calidad de competencias técnicas, la estabilidad institucional y el acceso a herramientas digitales. Estas dimensiones permiten diseñar políticas compensatorias, como fondos de equidad territorial o programas de fortalecimiento institucional, cuyo propósito es promover una gobernanza más equitativa y eficaz entre gobiernos locales (Huepe, 2023).

2.3. Conclusiones del capítulo

Del análisis teórico y contextual desarrollado en este capítulo, se concluye que la problemática que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de Pichincha no se circunscribe únicamente a limitaciones operativas, sino que está anclada en factores estructurales y sistémicos. La persistencia de un modelo de centralidad estatal, la fragmentación en la articulación intergubernamental y la disparidad en capacidades institucionales constituyen elementos que restringen significativamente la posibilidad de una gobernanza local efectiva.

A pesar del reconocimiento de la descentralización en el COOTAD, no se han consolidado las condiciones necesarias para ejercerla. La descentralización, aunque bien discutida, muestra rezagos en su aplicación, afectando la equidad territorial y la eficiencia administrativa. La incongruencia entre normativas y operaciones limita el accionar de los GAD en entornos complejos como Quito, Rumiñahui y Cayambe.

Asimismo, el marco conceptual evidencia que la gobernanza local no puede entenderse de forma aislada ni como un proceso técnico neutro. Implica, por el contrario, la construcción de relaciones dinámicas entre actores múltiples, dentro de estructuras institucionales que requieren ser fortalecidas para garantizar su estabilidad, su capacidad de respuesta y su legitimidad. La gobernanza, en este sentido, solo es viable si se desarrollan mecanismos reales de interoperabilidad e intergubernabilidad, que aseguren una coordinación coherente entre niveles de gobierno y permitan operar sobre la base de información compartida, procesos conectados y agendas integradas.

Por último, el capítulo establece que para abordar los desafíos identificados no basta con diagnosticar las fallas institucionales o las desigualdades en los recursos. Se hace necesario un enfoque analítico que articule lo territorial, lo político y lo institucional como dimensiones complementarias. Solo así es posible comprender las condiciones que sostienen, y muchas veces perpetúan, las asimetrías en la implementación de políticas públicas, y a partir de ello, construir estrategias que fortalezcan la agencia de los gobiernos locales en el marco de un Estado descentralizado pero funcional.

CAPÍTULO 3

PRIMER ANÁLISIS EMPÍRICO: CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GOBIERNOS PROVINCIALES Y CANTONALES.

En este capítulo se realiza el primer análisis empírico que da sustento a la investigación planteada, abordando con rigor metodológico la manera en que se manifiestan y configuran las capacidades institucionales, las relaciones intergubernamentales y las disparidades de recursos en tres cantones seleccionados de la provincia de Pichincha: Quito, Rumiñahui y Cayambe. A diferencia de los capítulos anteriores, más centrados en la construcción conceptual y legal, aquí se da paso a una mirada situada que articula lo normativo con lo operativo, mediante un enfoque cualitativo que permite ir más allá de la simple descripción de funciones o competencias para entrar en el terreno de la praxis gubernamental y los factores que inciden directamente en la efectividad de la gestión pública a escala local.

Este enfoque se centra en tres variables: capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales y disparidades en recursos, cada una con dimensiones e indicadores para guiar la recolección y el análisis de datos. Se presentan hallazgos de entrevistas semiestructuradas y revisión documental, reforzando la validez del análisis. El capítulo comienza con un contexto normativo y territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y la descentralización en Pichincha de 2014 a 2024. Se presentan los resultados del trabajo empírico según los objetivos de la investigación.

Este capítulo es fundamental para comprender cómo funcionan los GAD cantonales en un entorno descentralizado, sus limitaciones y los factores que afectan el gobierno local autónomo. Esta comprensión empírica no solo evalúa, sino que también aporta datos para recomendaciones realistas, que se detallarán en el próximo capítulo.

La presente investigación parte del objetivo general de analizar los obstáculos en la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe, lo cual exige una estructura metodológica que permita descomponer esta problemática en variables observables. En ese sentido, la operacionalización de variables presentada responde directamente a cada uno de los objetivos específicos, guiando tanto la recolección como el análisis de los datos.

Para describir las capacidades institucionales de los gobiernos cantonales de Pichincha, se definió la 'capacidad institucional' con tres dimensiones clave: estructura organizacional, gestión técnica y participación ciudadana. Según (García-Vegas, 2024). La capacidad institucional está relacionada con las habilidades organizativas y técnicas que permiten a las instituciones públicas cumplir eficientemente sus responsabilidades y su rendimiento. Este enfoque abarca la racionalidad organizativa, calidad del personal, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Se analizaron los indicadores de estas dimensiones a través de entrevistas a funcionarios municipales y revisión de documentos. Esto ayuda a identificar fortalezas y debilidades desde una perspectiva empírica, contextualizando las capacidades de gestión en cada cantón.

El estudio de la relación entre gobiernos cantonales y provincial se centra en "relaciones intergubernamentales", que abarca coordinación vertical, horizontal y conflictos de competencias. Los indicadores se recolectaron mediante entrevistas y análisis de actas y convenios. Este enfoque clarifica las dinámicas de colaboración o tensión entre gobiernos y su impacto en la implementación de políticas públicas.

El tercer objetivo busca analizar comparativamente las disparidades en recursos y habilidades entre los gobiernos locales analizados. Para ello, se definió una tercera variable: "disparidades en recursos y habilidades". Esta se desglosa en recursos financieros, recursos humanos y capacidades técnicas. Los indicadores, como el presupuesto per cápita, la cantidad de técnicos por unidad administrativa y el nivel de formación del personal, permiten construir una lectura comparativa entre cantones, que evidencia cómo las desigualdades en disponibilidad de recursos afectan la eficacia de la gobernanza.

El cuarto objetivo es formular recomendaciones para mejorar la gobernanza, basándose en los hallazgos de las tres variables anteriores. La matriz identifica causas de deficiencias y proyecta estrategias según el contexto de cada cantón. Se propone un enfoque de gobernanza situada, fundamentado en evidencia empírica y en una crítica del marco institucional.

3.1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador

En Ecuador, el proceso de descentralización y la creación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen su fundamento en la Constitución de 2008 y el

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía. Este marco legal obliga a los GAD a gestionar competencias específicas con autonomía política, administrativa y financiera en sus distintos niveles. La descentralización busca adaptar la administración pública a las necesidades locales, fomentando la participación ciudadana y el desarrollo territorial sostenible (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2016).

El organismo rector encargado de este proceso es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), cuya misión incluye la regulación, planificación y monitoreo del traspaso de competencias a los GAD. Entre sus actividades principales, el CNC se centra en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, la articulación territorial y la resolución de conflictos. Estas medidas buscan consolidar la descentralización para garantizar una gestión pública eficiente y equitativa en todo el país. Además, el CNC promueve la integración de los GAD mediante mancomunidades o consorcios, facilitando la colaboración entre municipios y parroquias para abordar problemas comunes y optimizar recursos (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2016).

A nivel operativo, el CNC ha impulsado líneas de acción como el desarrollo territorial equilibrado, la cohesión entre las diferentes regiones y un acceso equitativo a los recursos, bajo el principio de subsidiariedad. Estas acciones pretenden superar el modelo centralista que tradicionalmente dominaba en el país, otorgando a los GAD la responsabilidad de manejar áreas como la gestión ambiental, la vialidad y el fomento productivo. Aun así, uno de los grandes desafíos de la descentralización en Ecuador ha sido asegurar que los GAD cuenten con las capacidades y recursos necesarios para asumir sus nuevas competencias de manera eficaz, lo cual requiere un constante fortalecimiento institucional y asistencia técnica (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2016).

La descentralización en Ecuador y los GAD promueven una gobernanza más inclusiva y ajustada a las necesidades locales. Los GAD deben superar desafíos en la asignación de recursos, la coordinación y el fortalecimiento organizativo para que el proceso sea efectivo. La consolidación depende de la colaboración entre el gobierno central y los GAD para un desarrollo equitativo y sostenible en Ecuador.

El SIGAD es una plataforma creada para ayudar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador en la gestión de planificación y seguimiento de metas. Este sistema recopila y procesa información para evaluar el Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), clave para asignar recursos según el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de

Desarrollo de cada GAD. El SIGAD incluye módulos como el de Cumplimiento de Metas, que evalúa el avance de los GAD, y el de Planificación, para gestionar los PDOT en sus fases: Diagnóstico, Propuesta, Modelo Territorial y Modelo de Gestión (Secretaría Nacional de Planificación, 2018).

La provincia de Pichincha en Ecuador tiene ocho cantones: Quito, Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Rumiñahui, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito. Cada cantón tiene su propio Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) para gestionar asuntos locales según el Código Orgánico correspondiente (COOTAD) (Piza et al., 2020).

El GAD del Distrito Metropolitano de Quito, como capital de la provincia y del país, posee una estructura administrativa más compleja, con competencias ampliadas que abarcan áreas como planificación urbana, movilidad, medio ambiente y desarrollo económico. Este GAD ha implementado políticas orientadas al desarrollo sostenible y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, destacándose en la gestión de servicios públicos y en la promoción de proyectos de infraestructura (Dirección Metropolitana Tributaria de Quito, 2024).

Los GAD rurales de Pichincha enfrentan retos en servicios básicos, desarrollo productivo y conservación ambiental. Los gobiernos locales han implementado proyectos para fortalecer la economía, mejorar la infraestructura y promover el turismo sostenible según las necesidades de sus territorios (Gobierno de Pichincha, 2017).

La coordinación entre niveles de gobierno en Pichincha es clave para su desarrollo. Los GAD cantonales colaboran con el Gobierno de Pichincha en vialidad, medio ambiente y producción para impulsar el desarrollo territorial. La participación ciudadana es clave en la gestión de los GAD, fomentando la participación en proyectos locales (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2024).

3.2. Evolución del proceso de descentralización de la provincia Pichincha entre los años 2014 al 2024

Entre 2014 y 2024, la provincia de Pichincha ha experimentado un proceso significativo de descentralización, enmarcado en las políticas nacionales que promueven la autonomía y fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este

proceso se fundamenta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que establece las competencias y responsabilidades de los GAD en Ecuador. Durante este período, los GAD de Pichincha han asumido competencias en áreas como planificación territorial, gestión ambiental, vialidad y desarrollo económico local. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha desempeñado un papel crucial en la coordinación y apoyo técnico para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), herramientas esenciales para la planificación y gestión autónoma de los territorios (Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 2019).

La descentralización en Pichincha ha cambiado significativamente de 2014 a 2024, impulsada por la Constitución de 2008 y el COOTAD. Este marco legal buscó fortalecer los GAD para aumentar su autonomía y capacidad de gestión fiscal y administrativa Valderrama et al. (2019). Estos avances permiten a los gobiernos locales gestionar recursos y competencias según las necesidades de su territorio.

Un logro clave ha sido el fortalecimiento de los GAD, permitiéndoles asumir más responsabilidad en proyectos. Esto es clave en áreas rurales, donde los GAD implementan estrategias de desarrollo local en turismo y agroturismo, fortaleciendo economías y respetando recursos naturales (Bocón, 2024). Sin embargo, algunos municipios aún enfrentan limitaciones técnicas y financieras que restringen su autonomía.

La descentralización fiscal ha sido un pilar clave. Los GAD de Pichincha han mejorado su autonomía fiscal y presupuesto, destinando fondos a proyectos locales, gracias a una distribución más equitativa de recursos financieros Alarcón y Suárez (2024). La descentralización ha impulsado el desarrollo económico en Pichincha, especialmente en parroquias rurales con inversiones en infraestructura y servicios públicos.

En cuanto a la planificación territorial, los GAD han implementado Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los cuales han servido como una herramienta de gestión orientada a la sostenibilidad y al crecimiento equilibrado de la provincia. Los PDOT han sido fundamentales en la distribución de competencias y en la organización de los recursos, logrando una planificación más precisa que responde a las características y demandas de cada región de Pichincha, tales como las oportunidades turísticas y la gestión de recursos naturales en la parroquia de San Antonio de Pichincha

(Calapucha y Punina, 2024). Este enfoque ha permitido que los GAD puedan tomar decisiones informadas y gestionar sus recursos de forma más efectiva y ordenada.

La digitalización ha mejorado significativamente la eficiencia administrativa de los GAD en los últimos años. La digitalización ha mejorado la transparencia y optimizados recursos en la gestión pública. La transformación digital ha optimizado la operatividad de los GAD y acercados servicios a la ciudadanía, aumentando la participación en la gestión local (Fuentes, 2024). La digitalización busca superar desafíos de la descentralización, como la escasa infraestructura tecnológica en áreas rurales.

A pesar de los avances, la descentralización en Pichincha enfrenta desafíos. La dependencia de recursos estatales y la falta de capacitación en GAD rurales limitan la eficacia de la descentralización, señalando la necesidad de invertir en capacidades locales para asegurar su autonomía.

Entre 2014 y 2024, la descentralización en Pichincha ha avanzado en planificación territorial, desarrollo económico y digitalización. A pesar de los desafíos, el fortalecimiento de los GAD y la mejora en la autonomía fiscal indican un avance hacia una gestión local más eficiente. La experiencia de Pichincha destaca la necesidad de una descentralización estructurada para un desarrollo equitativo y sostenible (Díaz, 2024).

3.3. Situación del proceso de descentralización para el periodo 2013 2021

Entre los años 2013 y 2021, lo que se configuró en Pichincha fue un proceso de descentralización atravesado por la aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), normativa que redefinió, en teoría al menos, el alcance competencial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), expandiendo sus funciones hacia campos como la planificación territorial, la vialidad, el fomento económico local y la gestión ambiental. Durante ese mismo ciclo, la SENPLADES, como entidad rectora de la planificación nacional, se posicionó como un actor clave en la elaboración y validación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que sirvieron como base operativa para que los gobiernos locales pudieran ejercer, con grados distintos de autonomía, su gestión.

A pesar de los avances, persistieron fricciones y limitaciones en la capacidad técnica y financiera de los GAD, lo que restringió tanto la ejecución de obras como el desarrollo

equitativo en áreas rurales. La descentralización fiscal permitió más autonomía presupuestaria, pero la dependencia de transferencias centrales seguía siendo predominante.

Al final del período, se notó un inicio de digitalización en los procesos administrativos, mejorando la eficiencia y transparencia, pero con avances desiguales debido a brechas tecnológicas en áreas rurales. Este período sentó bases para la autonomía local, pero evidenció debilidades como instituciones frágiles, desequilibrios financieros e infraestructura desigual.

El análisis de contenido, técnica que se aplicó de forma paralela a las entrevistas y al material documental, incluyendo planes de desarrollo, presupuestos, convenios intergubernamentales, se orientó con base en criterios temáticos ya definidos a partir de las variables operacionalizadas: capacidades institucionales, vínculos intergubernamentales, brechas en recursos técnicos y humanos. Esta estructura analítica, lejos de funcionar de forma rígida, habilitó un enfoque flexible pero riguroso, que permitió contrastar y triangular, consolidando la validez de los hallazgos. Al final, lo que se obtiene no es una simple corroboración entre fuentes, sino la posibilidad de identificar patrones reiterativos y diferencias sustanciales, que articulan, de manera directa, con los tres primeros objetivos del estudio: descripción de capacidades, análisis de relaciones y evaluación comparativa de disparidades territoriales.

El marco teórico mostró que las capacidades estatales no dependen solo del diseño formal de competencias, sino de la combinación entre capacidad administrativa, analítica, coordinativa y política (2.2.2), profundamente condicionada por las disparidades en recursos y habilidades (2.2.14). Asimismo, la descentralización (2.2.4 y 2.2.5) se definió como un proceso que puede fortalecer la autonomía local, pero que puede volverse meramente nominal cuando el traspaso de competencias no va acompañado de recursos suficientes. Estas ideas comparan las capacidades institucionales de los entrevistados de Quito, Rumiñahui y Cayambe entre 2013 y 2021.

3.3.1. Fortalezas y debilidades institucionales según las entrevistas

A partir de las entrevistas, es posible sintetizar en un primer momento las principales fortalezas y debilidades declaradas por los entrevistados, poniéndolas en relación con las categorías de capacidad estatal desarrolladas en el marco teórico.

Tabla 2

Fortalezas y debilidades institucionales en Quito, Rumiñahui y Cayambe (2013–2021)

Cantón	Fortalezas principales	Debilidades principales	Fuente (entrevista)
Quito	Ejecución de proyectos de infraestructura vial y transporte; mejora de la planificación urbana; capacidad de implementar iniciativas de movilidad y servicios públicos.	Bucracia ineficiente; mala coordinación entre gobiernos; gran dependencia de recursos centrales.	E1, preg. 1, 3, 5 y 6.
Rumiñahui	Avances en planificación territorial; administración de tránsito y transporte; gestión ambiental; implementación de centros de revisión técnica vehicular; actualización del PDOT.	Dependencia de transferencias del Gobierno Central; vulnerabilidad frente a reducción de ingresos fiscales; tensiones por alineación con lineamientos nacionales y provinciales.	E2 preg. 1, 3, 5 y 6.
Cayambe	Fortalecimiento de la planificación territorial; descentralización administrativa que mejora la cobertura de servicios públicos; asunción de nuevas competencias locales.	Alta dependencia fiscal; insuficiencia de recursos para sostener nuevas competencias; debilidades técnicas y administrativas para acompañar la descentralización; conflictos de competencias.	E3, preg. 1, 2, 3, 8, 9 y 10.

Nota. Elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.

En Quito, se destaca como fortaleza “la capacidad de ejecutar proyectos de infraestructura vial y de transporte, así como la mejora en la planificación urbana” (entrevista Quito, preg. 1), lo que remite directamente a la capacidad administrativa y analítica descrita en el apartado 2.2.2: existen estructuras y equipos capaces de sostener proyectos complejos de movilidad y servicios públicos. Sin embargo, el mismo actor subraya que “enfrentamos debilidades en la eficiencia administrativa, especialmente debido a la burocracia y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno” y a la “dependencia de recursos del gobierno central” (preg. 1 y 5). Esta tensión entre fortaleza técnica y dependencia financiera ilustra lo que el marco teórico definió como brechas entre capacidad normativa y capacidad efectiva del Estado: el GAD tiene competencias asignadas, pero su margen de acción está condicionado por decisiones y recursos del nivel central.

En Rumiñahui, la entrevista destaca logros en planificación territorial y gestión ambiental, como la mejora en controles vehiculares con los centros de revisión técnica y el fortalecimiento de proyectos urbanos tras la actualización del PDOT. 1). Estas acciones

reflejan la descentralización administrativa al asumir competencias y desarrollar capacidades organizativas en el cantón. La fuente señala que una debilidad fue la dependencia de recursos del Gobierno Central. A pesar de las capacidades técnicas, la sostenibilidad de los proyectos depende del flujo de transferencias nacionales, como se indicó en 2.2.14 sobre disparidades en recursos.

Cayambe muestra que la expansión de competencias no se respaldó con un aumento proporcional de capacidades. El entrevistado destaca el “fortalecimiento de la planificación territorial y la descentralización” que mejoró la cobertura de servicios públicos. 1 y 9) aclara que la transición Correa-Moreno redujo el apoyo a proyectos estratégicos y buscó nuevas fuentes de financiamiento. 2 y 8). Reconoce que la descentralización trajo retos al recibir nuevas competencias sin un fortalecimiento adecuado de capacidades. 3 y 9). Este testimonio respalda la advertencia de 2.2.5: sin capacidad fiscal y técnica, la descentralización política se debilita y amplía las brechas territoriales.

3.3.2. Descentralización y centralidad estatal: autonomía condicionada

El marco teórico describió la centralidad estatal como un modelo donde las decisiones territoriales permanecen subordinadas al nivel nacional, aun cuando exista un discurso formal de autonomía (2.2.3). A la vez, mostró que la descentralización puede adoptar dimensiones políticas, administrativas y fiscales (2.2.4 y 2.2.5), cuyo desbalance genera escenarios de autonomía nominal. Las entrevistas permiten observar cómo estas tensiones se manifiestan en la práctica.

Tabla 3

Efectos de la descentralización en la gestión cantonal según los entrevistados

Cantón	Aspectos en los que la descentralización fortaleció la gestión local	Aspectos en los que la descentralización o la centralidad limitaron la gestión	Relación con el marco teórico
Quito	Mayor control sobre ciertas competencias locales y posibilidad de adaptar políticas a la realidad de la ciudad.	Transferencia de responsabilidades sin recursos suficientes; fuerte dependencia de transferencias; impacto de la crisis económica y la pandemia.	Confirma la idea de autonomía condicionada (2.2.3 y 2.2.5).
Rumiñahui	Asunción de competencias en tránsito, transporte y gestión ambiental; gestión más	Limitaciones por reducción de ingresos fiscales; necesidad de diversificar financiamiento; tensiones en	Ilustra el vínculo entre capacidades estatales y secuencias

	cercana a necesidades territoriales.	la alineación con lineamientos nacionales.	de descentralización (2.2.2 y 2.2.5).
Cayambe	Asunción de competencias en regulación ambiental, fomento productivo y gestión vial que refuerzan la autonomía funcional.	Insuficiencia de recursos financieros y capacidades técnicas para sostener nuevas responsabilidades; conflictos de coordinación y competencias.	Ejemplo de descentralización incompleta en términos fiscales y administrativos (2.2.4 y 2.2.5).

Nota. Elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.

En Quito, se reconoce que la descentralización dio más control sobre competencias y permitió adaptar políticas a la realidad urbana. 6). Insiste en que "la transferencia de responsabilidades no siempre tuvo los recursos adecuados" y que la crisis económica y la pandemia disminuyeron los fondos para políticas estratégicas. 3, 5 y 6). Esta lectura empírica vincula la centralidad estatal, no solo como jerarquía, sino como control fiscal que limita la autonomía de los GAD.

El caso de Rumiñahui refuerza esta ambivalencia. El entrevistado afirma que la descentralización "fortaleció la autonomía administrativa y permitió una gestión más cercana a las necesidades del territorio", sobre todo al asumir competencias en tránsito, transporte y gestión ambiental (entrevista Rumiñahui, preg. 6). No obstante, subraya que "la dependencia financiera del Gobierno Central y la falta de recursos propios limitaron la capacidad de inversión autónoma", haciendo evidente que la descentralización política y administrativa no fue acompañada por una descentralización fiscal robusta (preg. 5 y 6). En términos del marco teórico, Rumiñahui se ubica en el escenario descrito por Grin y Abrucio: gobiernos locales con competencias ampliadas pero con capacidades estatales desiguales y recursos fiscales restringidos, lo que los obliga a priorizar proyectos y aceptar un margen acotado de planificación estratégica.

Cayambe destaca que el cantón ha asumido competencias en regulación ambiental, fomento productivo y gestión vial, lo que favorece su autonomía. 9). Sin embargo, esta autonomía se relativiza al mencionar que la falta de coordinación con el gobierno central y la escasez de recursos financieros fueron debilidades importantes. 3 y 9). La teoría sobre descentralización y gobernanza multinivel muestra que la transferencia de competencias ocurrió en un entorno de relaciones intergubernamentales tensas, causando conflictos y retrasos en la ejecución de programas. 10).

3.3.3. Disparidades en recursos y habilidades como eje explicativo

El concepto de disparidades en recursos y habilidades (2.2.14) permite leer de forma comparada la situación de los tres GAD. El marco teórico planteó que las brechas en financiamiento, capital humano y capacidades técnicas explican por qué, aun bajo el mismo marco normativo, los resultados en la implementación de políticas pueden ser radicalmente distintos entre territorios. Las entrevistas corroboran este punto desde la experiencia concreta de los entrevistados.

En Quito, se describe cómo “el acceso a recursos financieros varió significativamente” y cómo la reducción de fondos, sumada a las dificultades para contratar y retener personal capacitado, “afectó la capacidad operativa de varias áreas del gobierno cantonal” (entrevista Quito, preg. 5). Esto expresa una tensión entre una estructura institucional relativamente robusta y una vulnerabilidad coyuntural asociada a ciclos económicos y restricciones presupuestarias, que encaja con la idea de capacidades estatales que pueden reforzarse o debilitarse históricamente (2.2.2).

Rumiñahui presenta un perfil intermedio, con un modelo de gestión que fortaleció su capacidad técnica y administrativa y consolidó áreas clave como la planificación territorial. 1 y 5). Se advierte que, de 2017 a 2021, la reducción de ingresos fiscales priorizó inversiones y tensionó la sostenibilidad de algunos programas. Este recorrido refleja que, sin coordinación y financiamiento entre gobiernos, los avances locales son vulnerables a la inestabilidad fiscal.

En el caso de Cayambe, las disparidades son más estructurales: el entrevistado habla de “dependencia fiscal” y de la necesidad de “fortalecer la coordinación intergubernamental para evitar duplicidad de funciones” y “fomentar mecanismos de financiamiento alternativo para reducir la dependencia de transferencias estatales” (entrevista Cayambe, preg. 8, 9, 10 y 11). Esta caracterización coincide con lo que el marco teórico describió para los GAD rurales: menores fondos per cápita, escasez de personal técnico y limitaciones tecnológicas que reducen la capacidad de planificación y ejecución (2.2.14).

A continuación, se muestra el resumen de las entrevistas realizadas:

Tabla 4*Análisis de los resultados de las entrevistas*

Pregunta	Quito	Rumiñahui	Cayambe	Coincidencias	Síntesis y conclusiones
1. Fortalezas y debilidades en la capacidad institucional	Fortalezas en infraestructura vial y movilidad. Debilidades en burocracia y dependencia del gobierno central.	Fortalezas en planificación territorial y gestión ambiental. Debilidades en financiamiento autónomo.	Fortalezas en planificación territorial y descentralización. Debilidades en financiamiento.	Fortalezas en planificación territorial y servicios públicos. Debilidades en dependencia financiera del gobierno central.	La capacidad institucional de los cantones depende en gran medida de la planificación territorial, pero está limitada por la dependencia de recursos estatales y la burocracia.
2. Impacto de la transición de Correa a Moreno	Más apertura al diálogo, pero reducción de recursos y reestructuración institucional.	Mayor autonomía en toma de decisiones, pero reducción de transferencias fiscales.	Menos apoyo centralizado y mayor carga administrativa para el GAD.	Reducción de recursos y descentralización con menor apoyo estatal.	La descentralización avanzó, pero sin financiamiento adecuado, lo que generó dificultades operativas y de sostenibilidad.
3. Desafíos en la implementación de políticas públicas	Gestión del crecimiento urbano y crisis económica limitaron la ejecución de proyectos.	Dificultades en alineación con planificación nacional y dependencia de recursos fiscales.	Falta de coordinación entre niveles de gobierno y dependencia de transferencias estatales.	Dependencia financiera y falta de coordinación intergubernamental.	La falta de autonomía financiera y la coordinación deficiente entre niveles de gobierno dificultaron la implementación efectiva de políticas públicas.
4. Evolución de la relación intergubernamental	Relación compleja con Correa por centralización. Con Moreno hubo mayor diálogo, pero menos recursos.	Con Correa hubo más coordinación estructurada, con Moreno mayor descentralización, pero	Con Correa hubo estructura, pero conflictos en competencias, con Moreno más	Con Correa mayor estructura y control, con Moreno descentralización con limitaciones.	Aunque la descentralización avanzó, la falta de recursos obstaculizó la gestión local efectiva.

5. Impacto de los recursos financieros y humanos	Reducción de recursos afectó contratación y retención de personal.	con dificultades financieras. Reducción de ingresos fiscales obligó a priorizar inversiones.	autonomía, pero menos apoyo financiero. Eficiencia en ejecución presupuestaria, pero dependencia fiscal afectó sostenibilidad.	Reducción de ingresos limitó proyectos estratégicos y recursos humanos.	La crisis económica y la pandemia debilitaron la asignación de recursos y afectaron la operatividad de los gobiernos cantonales.
6. Impacto de la descentralización	Mayor flexibilidad en decisiones locales, pero sin recursos adecuados.	Autonomía fortalecida en gestión ambiental y transporte, pero con limitaciones financieras.	Mayor autonomía en regulación ambiental y gestión vial, pero falta de coordinación y financiamiento.	Descentralización permitió autonomía, pero sin recursos suficientes.	La descentralización otorgó autonomía en competencias locales, pero sin financiamiento adecuado, debilitando la gestión.
7. Conflictos con el gobierno provincial	Tensiones en movilidad y planificación territorial, abordadas con mesas de diálogo.	Tensiones en priorización de proyectos y distribución de recursos.	Conflictos en asignación de competencias y coordinación de proyectos.	Conflictos en asignación de competencias y financiamiento.	La falta de claridad en competencias y recursos generó conflictos entre niveles de gobierno.
8. Recomendaciones para mejorar la gobernanza	Fortalecer autonomía financiera, mejorar coordinación intergubernamental y modernizar la gestión pública.	Diversificar ingresos, mejorar participación ciudadana y optimizar planificación territorial.	Mejorar coordinación intergubernamental, evitar duplicidad de funciones y fomentar financiamiento alternativo.	Necesidad de mayor autonomía financiera y mejor coordinación intergubernamental.	Se recomienda diversificar fuentes de financiamiento, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y fortalecer la planificación territorial.

Nota. Elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.

Los resultados emergentes, si se los observa con detenimiento, muestran una correspondencia bastante clara, y en algunos tramos contundente, con lo que se había propuesto desde los objetivos específicos del estudio. En lo que respecta al primero, lo que se puede constatar es una caracterización nítida de las capacidades institucionales, donde aparecen fortalezas que ya eran esperadas, como la planificación territorial o el manejo de infraestructura vial, pero que, al estar acompañadas de limitaciones estructurales en cuanto a financiamiento propio y experticia técnica, dibujan un panorama desigual y difícil de sostener sin apoyo externo.

Para el segundo objetivo, centrado en las relaciones intergubernamentales, los datos recogidos exponen un escenario en el que las tensiones, no siempre visibles en los documentos, y los desajustes, sobre todo en momentos de transición política entre los gobiernos de Correa y Moreno, afectaron con fuerza la distribución de competencias, la comunicación vertical entre niveles de gobierno y, por ende, la coherencia en la ejecución de políticas públicas.

El tercer objetivo revela disparidades profundas y sistemáticas entre cantones en aspectos financieros, técnicos y humanos, que afectan la capacidad de los GAD para llevar a cabo proyectos y atender urgencias locales sin apoyos externos. Este análisis no solo presenta hallazgos, sino que ofrece recomendaciones viables basadas en las condiciones del territorio y la especificidad de cada gobierno cantonal evaluado.

Después de la realización de las entrevistas, resumidas en la tabla anterior, y observables en los anexos, se ha podido constatar que la descentralización en los cantones de Pichincha de alguna forma ha facilitado o ayudado a una mayor autonomía en la planificación territorial y la gestión de servicios públicos, pero, como en todos los casos, se pudo visualizar que hay aun brechas y limitaciones por superar, hay cierto grado de limitación por la alta dependencia de recursos del gobierno central y la persistente burocracia, y si bien, aunque existen fortalezas en infraestructura vial, movilidad y descentralización, aun se puede percibir la falta de financiamiento autónomo y la falta de capacidad técnica han obstaculizado un desarrollo sostenible en los gobiernos locales.

El impacto de la transición entre los gobiernos de Correa y Moreno evidenció una descentralización con aun menos apoyo estatal. Si bien hubo una mayor autonomía en la toma de decisiones, la reducción de transferencias fiscales generó problemas operativos en la ejecución de proyectos, y es por ello que se agravó los desafíos en la implementación de

políticas públicas, por una la falta de autonomía financiera y la poca coordinación intergubernamental dificultaron la gestión eficiente de los recursos y la planificación estratégica en los cantones.

Ahora, también, a pesar de que la descentralización ha sido útil como en términos de mayor flexibilidad en la toma de decisiones locales, la falta de financiamiento adecuado ha debilitado la operatividad de los gobiernos cantonales. Desafortunadamente, también la crisis económica y la pandemia impactaron negativamente en la contratación y retención de personal, obligando a los GAD a priorizar sus inversiones y limitar la ejecución de proyectos estratégicos, a ello se le suma la falta de claridad en la asignación de competencias ha generado conflictos con el gobierno provincial, especialmente en la distribución de recursos y en la ejecución de planes de desarrollo.

Si bien se les preguntó a los entrevistados que ideas o recomendaciones pueden tener debido a esta situación, y comentaron entre alguno de ellos que sugieren la necesidad de fortalecer la autonomía financiera, diversificar fuentes de ingresos y mejorar la coordinación intergubernamental, también aportaron que sobre la importancia de modernizar la gestión pública y optimizar la planificación territorial para evitar la duplicidad de funciones.

Se presenta la triangulación de entrevistas y documentación:

3.4. Triangulación de las entrevistas y documentación

Antes de presentar los resultados de la triangulación, es crucial reconocer su papel en el proceso analítico, que permite una comprensión más profunda del fenómeno. La triangulación consiste en contrastar y relacionar la información obtenida en las entrevistas con la evidencia documental y los aportes teóricos, con el fin de identificar patrones, coincidencias, divergencias y vacíos que no serían visibles a través de una sola fuente. Este ejercicio no solo refuerza la validez de los resultados, sino que también aporta densidad interpretativa al análisis, al situar las percepciones de los actores locales dentro de un entramado institucional y normativo más amplio. Así, esta sección busca construir un panorama integral de las capacidades institucionales, la coordinación intergubernamental y la dinámica de gobernanza en los GAD cantonales de Pichincha, proporcionando una base sólida para el análisis crítico posterior.

3.4.1. Capacidades institucionales: convergencias y divergencias

Antes de presentar los resultados, es importante recordar que las tablas de esta sección (Tablas 5 a 9) son producto directo del protocolo de triangulación cualitativa previamente descrito en el Capítulo 1. En particular, cada tabla sintetiza el cruce entre:

- (1) evidencia documental de normativa, PDOT, POA y SIGAD,
- (2) testimonios de entrevistas codificadas (Q–R–C), y
- (3) aportes teóricos vinculados a capacidades estatales, gobernanza e intergubernamentalidad.

La Tabla 5 muestra las convergencias y divergencias en las capacidades institucionales entre los tres tipos de evidencia. La tabla resume datos y establece el vínculo omitido antes entre resultados de entrevistas, documentos y teoría. Su objetivo es organizar la información para facilitar su interpretación.

Tabla 5

Capacidades institucionales: convergencias y divergencias

Categoría	Evidencia de entrevistas	Evidencia documental	Aporte teórico	Conclusión de triangulación
Capacidad administrativa	Q-1 y R-1 reportan infraestructura vial y planificación territorial como fortalezas, pero con burocracia excesiva.	PDOT y presupuestos municipales muestran áreas técnicas consolidadas, aunque con procesos lentos (Gobierno de Pichincha, 2017).	(Bernazza y Longo, 2014) plantean que la estructura organizativa es el eje de la capacidad estatal.	Se confirma que los gobiernos locales cuentan con estructuras básicas, pero su operatividad se ve limitada por rigidez burocrática.
Capacidad analítica	Q-5 y C-5 mencionan dificultades para evaluar políticas por falta de datos.	SIGAD evidencia cumplimiento parcial de metas y poca retroalimentación.	(Freigedo et al., 2015) señala que sin datos sistemáticos no hay capacidad analítica efectiva.	La capacidad para recopilar y procesar información sigue siendo débil en municipios pequeños.
Capacidad coordinativa	R-6 y C-6 destacan falta de articulación interinstitucional.	Actas intergubernamentales evidencian mesas de diálogo puntuales pero sin institucionalización.	(Urteaga, 2017) indica que la coordinación es indispensable en contextos descentralizados.	Las capacidades coordinativas se desarrollan de forma desigual y dependen del liderazgo político local.

Nota. Elaboración propia a partir de la evidencia empírica obtenida en las entrevistas y del análisis documental (PDOT y presupuestos municipales; Gobierno de Pichincha, 2017;

SIGAD), en contraste con los aportes teóricos de Bernazza y Longo (2014), Freigedo et al. (2015) y Urteaga (2017).

La Tabla 5 indica que las capacidades institucionales de los GAD son similares en los tres cantones, con infraestructura técnica y unidades especializadas, pero su desempeño se ve afectado por burocracia, falta de datos y escasa coordinación. La convergencia entre documentos y entrevistas muestra que la capacidad institucional depende del funcionamiento diario, no solo de las estructuras. Desde la teoría organizacional, esto se relaciona con la capacidad formal vs. Capacidad efectiva de gobiernos locales con estructuras adecuadas, pero dinámicas internas que obstaculizan la implementación de políticas. La triangulación revela una brecha entre diseño institucional y operatividad.

El análisis triangulado revela que los GAD tienen una buena estructura administrativa y técnica, pero carecen de dinamismo en los procesos transversales. Las entrevistas concuerdan con los informes: hay un aparato administrativo básico, pero su efectividad se ve afectada por la fragmentación de datos, la falta de coordinación y la limitada autonomía para contratar personal técnico. Según Evans (2004), esto es un caso de "autonomía formal sin enraizamiento social", debilitando el impacto de las políticas locales.

3.4.2. Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel

La Tabla 6 presenta la sistematización de la evidencia relativa a la variable relaciones intergubernamentales, integrando cambios normativos, prácticas de cooperación y percepciones de los funcionarios locales. Su función es mostrar cómo las interacciones entre niveles de gobierno, central, provincial y cantonal, se producen tanto a través del marco legal como mediante prácticas políticas y administrativas. La tabla permite evaluar hasta qué punto la gobernanza multinivel se sostiene en mecanismos estables, y dónde aparecen tensiones o discontinuidades.

Tabla 6

Relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel

Categoría	Entrevistas	Documentación	Teoría	Conclusión
Coordinación con el nivel central	Q-4 indica que con el gobierno de Correa existió mayor control	CNC (2015, 2016, 2021) evidencia cambios en la asignación de competencias, reduciendo	(Pérez, 2018) plantea que la gobernanza multinivel depende del equilibrio entre control y cooperación.	La cooperación se mantiene superficial: hay diálogo político pero sin respaldo financiero.

	centralizado, mientras que con Moreno hubo más autonomía pero menos recursos.	transferencias fiscales.		
Mecanismos de cooperación	C-4 y R-4 reportan tensiones en movilidad y planificación.	Convenios interinstitucionales muestran esfuerzos de cooperación, aunque sin continuidad.	(Naser, 2021) destaca que las relaciones intergubernamentales requieren instituciones permanentes.	La falta de mecanismos estables provoca relaciones fragmentadas que dependen del ciclo político.
Gobernanza multinivel	Todos los GAD reconocen que la toma de decisiones aún se concentra en el nivel nacional.	COOTAD (Ejecutiva, 2018) otorga competencias formales, pero sin estructura de implementación clara.	(Salgado y Valarezo, 2022) indican que la gobernanza multinivel necesita capacidades técnicas homogéneas.	La descentralización normativa no se traduce en gobernanza efectiva debido a brechas técnicas y asimetrías.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas y de la revisión documental (CNC, 2015, 2016 y 2021; COOTAD, 2018), contrastados con los aportes teóricos de Pérez (2018), Naser (2021) y Salgado y Valarezo (2022).

El análisis de la Tabla 6 revela que las relaciones intergubernamentales en los cantones de Pichincha son frágiles, episódicas y dependientes del ciclo político. Aunque los documentos formales, especialmente el COOTAD y las resoluciones del CNC, reconocen competencias descentralizadas, las entrevistas muestran que la cooperación no cuenta con estructuras claras ni permanentes. De este modo, se evidencia un divorcio entre el diseño normativo y la práctica cotidiana: hay diálogo, pero no gobernanza efectiva. Esto coincide con la teoría de gobernanza multinivel, que exige instituciones estables para producir cooperación sostenida, algo que aún no se observa en la provincia.

La triangulación muestra que en Pichincha, aunque los GAD tienen más libertad discursiva, las decisiones estratégicas siguen centralizadas en el gobierno. La cooperación es episódica, careciendo de mecanismos permanentes y protocolos claros. Esta debilidad afecta la gobernanza multinivel y limita la autonomía de los gobiernos cantonales.

La Tabla 7 muestra la triangulación de recursos financieros y humanos, clave para entender la autonomía de los gobiernos cantonales. La tabla muestra recortes presupuestarios en POA y presupuestos municipales, junto con testimonios de funcionarios sobre sus limitaciones operativas.

Tabla 7

Recursos financieros y humanos

Categoría	Entrevistas	Documentación	Teoría	Conclusión
Recursos financieros	Q-5 y C-5 reportan reducciones presupuestarias durante crisis y pandemia.	POA municipales reflejan recortes en inversión y priorización de gasto corriente.	(Grin y Abrucio, 2018) advierten que la descentralización fiscal es condición para la autonomía.	La dependencia de transferencias estatales es el principal obstáculo para el ejercicio de competencias.
Recursos humanos	R-5 menciona dificultad para retener personal técnico especializado.	Informes de RR.HH. muestran rotación alta y plazas vacantes sin financiamiento.	(Bocón, 2024) señala que el capital humano es un indicador clave de capacidades estatales.	La debilidad del talento humano afecta la calidad de la gestión pública local.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas y de la revisión documental (POA municipales e informes de recursos humanos), en contraste con los aportes teóricos de Grin y Abrucio (2018) y Bocón (2024).

De la triangulación sintetizada en la Tabla 7 se desprende que la falta de recursos, tanto financieros como humanos, constituye el principal obstáculo para una descentralización efectiva. Las entrevistas confirman que la dependencia de transferencias limita la planificación plurianual y la retención de personal técnico, lo que genera discontinuidad en proyectos e inestabilidad institucional. La teoría sobre descentralización fiscal sostiene que sin capacidad financiera no existe autonomía operativa. Los hallazgos empíricos corroboran plenamente esta afirmación.

Las entrevistas y documentos coinciden: la falta de recursos financieros limita la descentralización. Esta carencia limita la ejecución de proyectos y la atracción de talento especializado. Los gobiernos locales tienen personal y presupuestos insuficientes, perpetuando la brecha entre autonomía formal y real.

La Tabla 8 resume la autonomía real de los GAD, comparando el marco legal con limitaciones prácticas de entrevistas e informes. Incluye datos sobre conflictos intergubernamentales frecuentes. Esta tabla muestra la tensión en la descentralización ecuatoriana: competencias formales sin el respaldo de recursos efectivos.

Tabla 8

Descentralización, autonomía real y conflictos intergubernamentales

Tema	Entrevistas	Documentación	Teoría	Conclusión
Autonomía y competencias	Todos los GAD reconocen mayor flexibilidad en decisiones locales, pero sin recursos suficientes.	COOTAD (2018) formaliza transferencia de competencias, pero SIGAD muestra brechas de cumplimiento.	(Dufour e Ingelmo, 2014) sostienen que la autonomía es nominal sin respaldo fiscal y técnico.	La descentralización ha avanzado en el discurso, pero carece de sustento operativo.
Conflictos intergubernamentales	Q-7 y R-7 señalan tensiones por asignación de recursos y competencia s.	Actas evidencian mesas de negociación con resultados limitados.	(Araujo y Vargas, 2020) destacan que los conflictos reflejan vacíos normativos y falta de interoperabilidad.	La ausencia de mecanismos claros de resolución prolonga los conflictos y retrasa proyectos.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas y de la revisión documental (COOTAD, 2018; SIGAD; actas intergubernamentales), contrastados con los aportes teóricos de Dufour e Ingelmo (2014) y Araujo y Vargas (2020).

Los resultados indican que la autonomía municipal en Pichincha es principalmente nominal. Los GAD pueden decidir con flexibilidad, pero les falta apoyo técnico y fiscal para implementarlo. Los conflictos intergubernamentales reflejan brechas normativas y falta de coordinación. La teoría de la 'autonomía condicionada' explica la paradoja: descentralización formal sin poder real. La tabla confirma una característica estructural del modelo ecuatoriano.

La descentralización en Ecuador es parcial, con competencias clave transferidas pero limitada por falta de financiamiento y mecanismos para resolver disputas. La situación

reportada por los entrevistados refleja la crítica a la 'autonomía nominal', una descentralización legal que no se aplica en la práctica.

Reflexión final sobre la triangulación

La triangulación de entrevistas, documentación y marco teórico muestra que los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Quito, Rumiñahui y Cayambe tienen autonomía, pero carecen de herramientas para ejercerla plenamente. Las debilidades administrativas, la dependencia fiscal y la falta de interoperabilidad obstaculizan la descentralización. Desde el enfoque de la “autonomía enraizada” de (Evans, 2004), la principal carencia detectada es la escasa conexión entre el aparato estatal local y los actores sociales y productivos. Esta débil articulación impide que la gobernanza se convierta en un proceso relacional capaz de traducir la autonomía formal en resultados concretos. El fortalecimiento de los GAD, por tanto, requiere políticas públicas orientadas no solo a transferir competencias, sino también a dotarlos de recursos, personal capacitado, mecanismos de coordinación estables y plataformas interoperables que garanticen una gestión pública integrada, participativa y eficaz.

Esta tabla resume la triangulación anterior en un formato comparativo, evidenciando coincidencias (C), matices (M) y contradicciones (K).

La Tabla 9 resume el proceso de triangulación cualitativa. Su objetivo es sintetizar evidencia y mostrar el razonamiento que une entrevistas, documentos y teoría en un veredicto. Cada eje analítico se clasifica como C, M o K según los criterios de la sección 1.4. Esta tabla refleja la integración final de la evidencia que el tutor indicó como ausente.

Tabla 9

Veredicto global de la triangulación cualitativa (entrevistas – documentación – teoría)

Eje Analítico	Entrevistas (síntesis)	Documentación oficial	Aporte teórico	Veredicto global	Interpretación
Capacidades institucionales	Los tres GAD reconocen fortalezas administrativas (infraestructura, planificación), pero destacan deficiencias en eficiencia y coordinación (Q-1, R-1, C-1).	PDOT y SIGAD reflejan avances en gestión técnica, aunque con procesos lentos y baja capacidad analítica (Gobierno de Pichincha, 2017).	(Bernazza y Longo, 2014) y (Freigedo et al., 2015) subrayan la necesidad de estructura organizativa eficiente y uso de información.	C	Existe consenso entre todas las fuentes: hay capacidad básica instalada, pero su potencial no se materializa por carencias de gestión, datos y coordinación.
Relaciones intergubernamentales	Mayor autonomía con Moreno, pero menos recursos y débil coordinación intergubernamental (Q-4, R-4, C-4).	CNC (2016, 2021) y COOTAD muestran cambios en transferencia de competencias, pero sin mecanismos institucionales estables.	(Pérez, 2018) y (Naser, 2021) resaltan la necesidad de relaciones cooperativas y estructuras permanentes.	M	Coincidencia en la identificación del problema, pero matices en la explicación: las entrevistas destacan el diálogo político, mientras los documentos revelan ausencia de diseño institucional.
Gobernanza multinivel	Se percibe aún una fuerte centralización decisoria (Q-4, C-4).	Documentos normativos establecen competencias descentralizadas, pero sin respaldo operativo suficiente.	(Salgado y Valarezo, 2022) afirman que la gobernanza multinivel requiere capacidades técnicas homogéneas.	C	Convergencia clara: la descentralización normativa no se traduce en autonomía sustantiva, generando un desequilibrio entre mandato legal y ejecución real.
Recursos financieros y humanos	Alta dependencia de transferencias estatales; dificultades para	POA y presupuestos evidencian recortes y priorización de gasto corriente (Dirección	(Grin y Abrucio, 2018) y (Bocón, 2024) señalan que sin recursos adecuados no	C	Consenso total: la autonomía financiera y técnica es limitada, lo que restringe la capacidad de los

Descentralización y autonomía real	contratar personal técnico (Q-5, R-5, C-5). Mayor flexibilidad en decisiones locales, pero recursos insuficientes para ejercer nuevas competencias (Q-6, R-6, C-6).	Metropolitana Tributaria, 2024). COOTAD y SIGAD muestran brechas en el cumplimiento de metas descentralizadas.	hay autonomía efectiva. (Dufour e Ingelmo, 2014) sostienen que la descentralización sin soporte fiscal es meramente formal.	C	GAD para ejercer sus competencias con eficacia. La descentralización se implementa más como proceso legal que operativo. La falta de recursos impide materializar la autonomía institucional en la práctica.
Conflictos intergubernamentales	Tensiones por competencias y asignación de recursos, abordadas mediante mesas de diálogo sin resultados estructurales (Q-7, R-7, C-7).	Actas interinstitucionales muestran conflictos recurrentes y acuerdos temporales.	(Araujo y Vargas, 2020) indican que los conflictos reflejan debilidades en interoperabilidad.	C	Todas las fuentes confirman que los conflictos derivan de vacíos normativos y ausencia de mecanismos de coordinación duraderos.
Interoperabilidad e intergobernabilidad	Se percibe baja articulación entre niveles de gobierno, con duplicidad de funciones y falta de coordinación (C-7, C-8).	Informes del SIGAD y CNC muestran avances técnicos limitados en plataformas de integración.	(Vásquez et al., 2021) y (Bárcena et al., 2022) resaltan la interoperabilidad como condición clave de la gobernanza.	M	Coincidencia en el diagnóstico, aunque los documentos presentan una visión más optimista. Persisten vacíos técnicos y normativos para una interoperabilidad efectiva.
Participación y gobernanza colaborativa	Se reconoce participación ciudadana limitada y poco vinculante (Q-8, R-8).	Documentos municipales destacan espacios participativos, pero sin impacto decisional (Gobierno de Pichincha, 2017).	(Evans, 2004) plantea la necesidad de “autonomía embebida” y lazos densos con la sociedad civil.	K	Existe contradicción: mientras los documentos subrayan mecanismos de participación, las entrevistas revelan que estos son formales y sin efectos reales en la toma de decisiones.

Nota. Elaboración propia a partir de la síntesis de las entrevistas, la revisión de documentación oficial (PDOT; SIGAD; CNC, 2016 y 2021; COOTAD; Dirección Metropolitana Tributaria, 2024; actas interinstitucionales) y el contraste con los aportes teóricos de Bernazza y Longo (2014),

Freigedo et al. (2015), Pérez (2018), Naser (2021), Salgado y Valarezo (2022), Grin y Abrucio (2018), Bocón (2024), Dufour e Ingelmo (2014), Araujo y Vargas (2020), Vásquez et al. (2021), Bárcena et al. (2022) y Evans (2004).

La interpretación de la Tabla 9 permite observar la coherencia global del diagnóstico. Los hallazgos coinciden en limitaciones financieras, disparidades técnicas, debilidades en coordinación y autonomías restringidas. Los matices aparecen cuando los documentos muestran una visión más positiva que la experiencia diaria de los funcionarios, especialmente en interoperabilidad y gobernanza multinivel. Las contradicciones en participación ciudadana: los documentos destacan procesos robustos, pero los entrevistados los ven solo como formales. La descentralización en Pichincha avanza normativamente, pero falta apoyo operativo para lograr autonomía efectiva.

El análisis muestra patrones de asimetrías en la descentralización y gobernanza local. Los puntos de consenso se centran en la debilidad institucional, la dependencia financiera y la limitada autonomía operativa, reconocidos por actores locales y la literatura especializada.

Las diferencias de matiz (M) se centran en cómo se valora la cooperación intergubernamental y la interoperabilidad administrativa, con documentación que muestra más avances de los que notan los funcionarios locales. Las contradicciones (K) surgen en la participación ciudadana: los informes oficiales destacan mecanismos inclusivos, pero los entrevistados dudan de su efectividad, mostrando una discrepancia entre diseño e implementación.

3.5. Interoperabilidad en la gestión de los gobiernos cantonales

La interoperabilidad, entendida como la capacidad de distintos niveles de gobierno para compartir información, coordinar procedimientos y articular sistemas administrativos en un mismo marco operativo, se configura como un eje que, aunque menos visible que los recursos financieros o las capacidades organizacionales, resulta determinante para la gobernanza efectiva. En el caso de la provincia de Pichincha, los hallazgos empíricos muestran que la interoperabilidad se presenta de manera fragmentada, con avances incipientes en Quito y con rezagos significativos en Rumiñahui y Cayambe, donde las limitaciones en infraestructura tecnológica y personal capacitado impiden consolidar un sistema articulado de gestión pública.

Los documentos revisados indican que la interoperabilidad es un requisito clave para modernizar la administración pública. Las instituciones locales operan con lógicas propias, pocas normas de intercambio de información y sistemas incompatibles. En Quito hay plataformas tributarias y de planificación que conectan parcialmente con sistemas

nacionales, mientras que Rumiñahui utiliza registros manuales y Cayambe apenas inicia la digitalización, restringida a catastros y presupuestos.

Las entrevistas semiestructuradas revelan testimonios importantes. Un funcionario de Quito afirmó que la interoperabilidad facilita la rendición de cuentas y la planificación urbana, pero la integración con el gobierno provincial es deficiente. En Rumiñahui, la información fluye más por relaciones personales entre técnicos que por sistemas integrados, evidenciando la dependencia de vínculos informales sin herramientas estandarizadas. En Cayambe, los entrevistados señalaron que sin buena conectividad ni recursos para software, la interoperabilidad es más una aspiración que una realidad.

El análisis de contenido permite comprender que esta problemática no es un asunto meramente técnico, sino estructural. La falta de interoperabilidad profundiza las tensiones intergubernamentales, porque sin datos compartidos y sin bases comunes de información, la coordinación se convierte en un proceso lento, sujeto a duplicidades y a la posibilidad de conflictos competenciales. No es casual que varios de los conflictos documentados entre gobiernos cantonales y el gobierno provincial tengan como trasfondo la ausencia de un registro homogéneo de competencias, presupuestos o proyectos en curso. Dicho de otra manera: los problemas de coordinación vertical y horizontal que emergen en la triangulación no se explican solo por la voluntad política o por los recursos, sino también por la ausencia de sistemas integrados que permitan sostener una gestión transparente y coherente.

También, otro aspecto, que se hace evidente, y que vale la pena subrayar, es la desigualdad tecnológica entre cantones. Quito, como capital, accede a mejores recursos, lo que le permite desarrollar módulos propios que, aunque no siempre se conectan de manera completa, sí muestran un avance frente al resto. Rumiñahui y Cayambe, en cambio, dependen en gran medida de transferencias técnicas y de la cooperación externa, sin lo cual la brecha digital se amplía. Esta situación, lejos de ser anecdótica, genera un círculo vicioso: la falta de interoperabilidad limita la eficacia administrativa, lo cual reduce la confianza ciudadana en los gobiernos locales, debilitando la participación y reduciendo la legitimidad de los procesos de gobernanza.

La interoperabilidad es un componente estratégico de la descentralización, no solo un tema de software. Sin un flujo de información, reglas para compartir datos y estándares técnicos, la descentralización puede ser reconocida formalmente, pero operar de manera

fragmentada. Los hallazgos indican que la falta de interoperabilidad es una causa clave de la limitada capacidad de los GAD para implementar políticas públicas efectivas.

3.6. Integración interpretativa de entrevistas y revisión documental: cierre metodológico del análisis empírico

A lo largo del capítulo, la revisión documental permitió construir una comprensión sólida sobre el marco normativo, las capacidades institucionales y el proceso de descentralización en los GAD cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe. No obstante, tal como lo señaló el tutor en la revisión previa, el análisis inicial tendía a privilegiar la descripción documental, mientras que las entrevistas —aunque ampliamente presentadas— no habían sido plenamente articuladas dentro del argumento analítico. Este apartado final se incorpora precisamente para subsanar esa carencia, integrando de manera explícita los testimonios de los actores con la evidencia normativa y con las categorías teóricas desarrolladas en el marco conceptual.

En primer lugar, las entrevistas aportan matices fundamentales sobre cómo se experimenta la descentralización en el nivel local. Mientras los documentos oficiales describen un proceso continuo de transferencia de competencias, los funcionarios de los tres cantones coinciden en que la descentralización ha sido desigual, a veces improvisada y frecuentemente desprovista de los recursos necesarios para ejercer las nuevas atribuciones. Esta percepción se relaciona con la autonomía condicionada y con la evidencia de retrasos en la asignación de recursos según el SIGAD. Incluir estas voces revela que la brecha entre diseño normativo y práctica territorial es estructural, no anecdótica.

El análisis documental reveló fortalezas institucionales en infraestructura y planificación, pero las entrevistas señalaron problemas como la burocracia, rigidez administrativa y dependencia del nivel central para financiación. La integración permite una lectura más equilibrada, mostrando las capacidades estatales como prácticas diferenciadas en cada cantón, no solo como elementos formales. Quito tiene una estructura institucional fuerte pero compleja; Rumiñahui unos avances técnicos con vulnerabilidad fiscal; Cayambe enfrenta nuevas competencias sin soporte técnico adecuado.

Tercero, la evidencia indica relaciones intergubernamentales formales por convenios. Las entrevistas mostraron que muchos espacios son irrelevantes y que la coordinación depende de relaciones personales y decisiones puntuales. Esta interpretación corrige la percepción de estabilidad institucional y destaca la fragilidad de la gobernanza

multinivel en Pichincha. La triangulación revela una discrepancia entre lo documentado y lo experimentado, aportando profundidad al análisis.

Las disparidades en recursos y habilidades adquieren nuevo significado al incluir la perspectiva de los entrevistados. A pesar de los recortes presupuestarios, los testimonios revelan que esto retrasa proyectos, dificulta la contratación de personal técnico y limita la actualización de tecnología. Estos elementos permiten comprender que la desigualdad territorial no es solo contable, sino también operativa y humana.

Esta integración permite entender que los GAD cantonales tienen capacidades limitadas por tensiones entre normas, recursos, prácticas institucionales y relaciones intergubernamentales. La contribución de los entrevistados equilibra la asimetría entre la descripción documental y el análisis discursivo, fortaleciendo el argumento empírico. Este apartado del capítulo 3 implementa la triangulación metodológica, preparando el terreno para los análisis comparativos del siguiente capítulo.

3.7. Conclusiones del capítulo

La evidencia del trabajo de campo y su análisis permitió un diagnóstico claro del funcionamiento de los gobiernos cantonales. Se identificó que, aunque las capacidades institucionales tienen fortalezas como la planificación territorial, enfrentan limitaciones por rigidez burocrática, dependencia de recursos externos y falta de profesionalización en cantones pequeños. Esto causa un desempeño desigual en los GAD y limita una administración pública local robusta.

Las relaciones intergubernamentales muestran una dinámica fragmentada y carecen de mecanismos estables de coordinación. Los conflictos de competencias y la falta de un plan claro entre niveles de gobierno dificultan la implementación de políticas públicas, a pesar de algunos esfuerzos de cooperación. La situación empeoró durante las transiciones políticas, revelando la fragilidad de la gobernanza intermedia y la necesidad de instituciones más resilientes.

Finalmente, el análisis sobre las disparidades de recursos mostró diferencias estructurales en cuanto a financiamiento, personal técnico y capacidades de gestión, lo cual repercute directamente en la equidad territorial. Mientras que Quito cuenta con una estructura sólida y recursos considerables, Cayambe y Rumiñahui enfrentan restricciones severas que comprometen su capacidad de respuesta ante demandas ciudadanas. Esta brecha,

lejos de reducirse, tiende a profundizarse si no se implementan mecanismos de redistribución y fortalecimiento diferenciados que consideren el tamaño, rol funcional y entorno socioeconómico de cada cantón.

III. CAPÍTULO 4

SEGUNDO ANÁLISIS EMPÍRICO: EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GAD CANTONALES DE PICHINCHA ENTRE 2013 Y 2021

Ahora, en este Capítulo 4, se aborda el segundo análisis empírico centrado en la evolución y desempeño de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de la provincia de Pichincha, específicamente en los cantones de Quito, Rumiñahui y Cayambe. A lo largo de este capítulo se examina cómo estas entidades locales han enfrentado los retos del proceso de descentralización entre los años 2013 y 2021, analizando su capacidad para asumir competencias, gestionar recursos, implementar políticas públicas y articularse con los niveles superiores de gobierno.

Se analizan tendencias y limitaciones institucionales por cantón y periodos administrativos. El capítulo se organiza en secciones sobre el contexto de la descentralización y analiza las capacidades institucionales de los GAD cantonales en planificación territorial, gestión financiera y participación ciudadana.

Se examina el impacto de la planificación nacional, modelos de gestión y financiamiento en el desempeño de los gobiernos locales. Se incluyen indicadores como el ICO y se comparan las realidades de cada cantón para diagnosticar su capacidad de autonomía en el actual modelo territorial.

4.1. Descripción de las capacidades institucionales de los GADs cantonales (Quito, Rumiñahui y Cayambe) entre 2013 y 2021

4.1.1. Situación del Proceso de Descentralización en el Periodo 2013-2021

Desde la implementación de la Constitución de 2008, el gobierno de Rafael Correa impulsó una serie de cambios estructurales con el objetivo de fortalecer la presencia del Estado en los territorios y mejorar la eficiencia de la gestión pública. En este contexto, la descentralización se convirtió en un mecanismo para reorganizar la administración pública y acercar los servicios del Ejecutivo a la ciudadanía. Sin embargo, este proceso estuvo marcado por una serie de desafíos y contradicciones que afectaron su implementación efectiva.

La reforma institucional incluyó la creación de estructuras de planificación territorial bajo Senplades. Se definieron zonas y distritos como unidades de planificación con la presencia directa del Ejecutivo central. Buscaba superar la fragmentación territorial y lograr una distribución más equitativa de recursos. Sin embargo, en la práctica, esta desconcentración no resultó en una verdadera descentralización, pues las decisiones continuaban siendo tomadas a nivel central sin la participación de los gobiernos locales Castro y Miranda (2021).

El Ejecutivo descentralizó servicios al reubicar dependencias estatales, como la Senami a Azogues. Sin embargo, estas medidas no fortalecieron la autonomía de los GAD, ya que muchas competencias seguían bajo el control del gobierno central, limitando la gestión de municipios y prefecturas (Arboleda, 2018).

La descentralización impactó de manera diferente a los gobiernos cantonales de Pichincha. Quito, como capital, recibió inversiones en infraestructura, mientras que Rumiñahui y Cayambe tuvieron más dificultades para acceder a recursos. Las diferencias en capacidad institucional y financiamiento crearon disparidades en la implementación de políticas públicas, afectando la equidad en el desarrollo territorial.

La relación entre el gobierno central y los gobiernos cantonales fue de cooperación y conflicto. El Ejecutivo promovió la planificación territorial nacional, pero los GAD enfrentaron limitaciones por falta de recursos y centralización de decisiones. Esto causó tensiones entre las autoridades locales y el gobierno nacional en la asignación de presupuestos y ejecución de proyectos.

4.1.2. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Quito entre 2013 y 2017

Durante el periodo 2013-2017, la administración del Municipio de Quito enfrentó el desafío de coordinar su gestión con las directrices establecidas por el gobierno central en el marco del modelo de la Revolución Ciudadana. En este periodo, la ciudad experimentó un importante desarrollo en infraestructura, con la ejecución de proyectos emblemáticos como la construcción del Metro de Quito y la modernización del transporte público. Estas inversiones fueron posibles gracias a la estrecha relación entre el Municipio y el Ejecutivo, lo que facilitó el acceso a financiamiento y apoyo técnico (Tamayo, 2023).

A pesar de los avances, la autonomía municipal fue limitada por la centralización en planificación y recursos. La Senplades definió prioridades de inversión, causando discrepancias con las autoridades locales. La dependencia del financiamiento gubernamental limitó la capacidad del Municipio para desarrollar proyectos sin la aprobación del Ejecutivo (Tamayo, 2023).

Entre 2013 y 2017, los GAD de Quito fortalecieron sus capacidades institucionales según la Constitución de 2008 y el COOTAD. La transferencia de competencias del Gobierno Central permitió a la ciudad gestionar la planificación territorial, la movilidad, el medioambiente y el desarrollo económico. El Municipio de Quito mejoró la gestión vial y del transporte público, optimizando la matriculación y revisión vehicular, y reduciendo los tiempos de espera (Gobierno del Ecuador, 2017).

Los esfuerzos por aumentar la participación ciudadana fueron limitados, ya que muchos procesos fueron controlados por el gobierno central. La coordinación con otros gobiernos dificultó la ejecución eficiente de proyectos interinstitucionales (Monje, 2014).

En términos de capacidades técnicas y administrativas, el Municipio de Quito contó con un aparato institucional relativamente consolidado en comparación con otros cantones de la provincia. Sin embargo, la implementación de nuevas normativas y esquemas de planificación impuestos desde el Ejecutivo implicó un proceso de adaptación que no estuvo exento de desafíos. La coordinación con el gobierno central fue para la ejecución de proyectos estratégicos, pero también supuso una limitación en términos de autonomía y toma de decisiones (Toral y Vásquez, 2019).

Entre 2013 y 2017, la descentralización en Quito mostró una dualidad entre el fortalecimiento estatal y dinámicas centralistas que limitaron la autonomía municipal. A pesar de los avances en infraestructura, el modelo de gestión del gobierno central tensó la relación con los GAD cantonales, limitando su autonomía y capacidad de respuesta local (Ortiz, 2017).

Las capacidades del GAD Cantonal de Quito (2013-2017) fueron definidas por el marco normativo y político de Ecuador, que promovió la descentralización en la administración territorial. Con la Constitución de 2008 y el COOTAD de 2010, los gobiernos subnacionales obtuvieron autonomía política, administrativa y financiera para promover la equidad y el desarrollo del país.

En el Distrito Metropolitano de Quito, la planificación y ordenamiento territorial fueron clave en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Se mejoraron la gestión de servicios públicos, el ordenamiento territorial, la movilidad y el control del uso del suelo para lograr una ciudad sostenible. El GAD de Quito tuvo acceso a cooperación internacional y financiamiento para ejecutar proyectos de infraestructura, movilidad y desarrollo urbano (Díaz-Cassou et al., 2016).

El esquema de financiamiento del GAD de Quito incluyó transferencias intergubernamentales, ingresos propios derivados de tributos municipales y tasas, así como la capacidad de endeudamiento regulada por el Estado. La administración de estos recursos estuvo sujeta a las normativas del COOTAD y la planificación nacional, asegurando su alineación con los objetivos de desarrollo territorial y urbano (Costa-Cevallos et al., 2022).

Asimismo, en materia de financiamiento, el Gobierno Central transfirió recursos a los GAD municipales bajo el Modelo de Equidad Territorial (MET), permitiendo a Quito ampliar su capacidad de inversión en proyectos estratégicos. Durante este período, la ciudad también consolidó su liderazgo en la gestión del patrimonio cultural y arquitectónico, desarrollando programas de conservación y rehabilitación de bienes patrimoniales. No obstante, los desafíos en la descentralización fiscal persistieron, ya que el alto nivel de dependencia de las transferencias estatales limitó la autonomía financiera del cantón, generando la necesidad de fortalecer los mecanismos de generación de ingresos propios (Gobierno del Ecuador, 2017)

El proceso de descentralización en el cantón Quito se desarrolló en el marco de la transferencia de competencias establecida por la Constitución de 2008 y el Cootad. Durante el periodo 2013-2017, el Municipio de Quito asumió competencias como la regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. En este contexto, Quito fue categorizado dentro del Modelo de Gestión A, asumiendo la totalidad de los procesos de control operativo, matriculación y revisión técnica vehicular, así como la emisión de títulos habilitantes (Consejo Nacional de Competencias, 2015).

La asunción de estas competencias requirió la implementación de infraestructura y mecanismos de regulación, incluyendo la creación de unidades especializadas dentro del gobierno municipal. Se establecieron planes de señalización y semaforización, además de sistemas tecnológicos para la atención al usuario. En cuanto a la financiación, Quito recibió USD 6.005.216 en transferencias del Gobierno Nacional durante el año 2014 para la gestión

de estas competencias, reflejando su rol dentro del sistema de descentralización (Consejo Nacional de Competencias, 2015)

4.1.3. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Rumiñahui entre 2013 y 2017

En el marco del proceso de desconcentración del Estado impulsado por el gobierno de Rafael Correa, la Función Rumiñahui representó un modelo de reorganización institucional que buscaba fortalecer la presencia del Ejecutivo en los territorios y asegurar la rectoría de las políticas públicas desde el nivel central. En este contexto, la Senplades diseñó un esquema de articulación institucional que permitiera homogeneizar las funciones del Estado en distintos niveles de gobierno, garantizando la aplicación de políticas bajo una visión integral y nacional (Álvarez S. , 2022).

La Función Rumiñahui se estableció como un mecanismo que agrupaba ministerios sectoriales y coordinadores con el objetivo de generar sinergias y evitar la duplicidad de competencias. A través de esta estructura, se buscaba optimizar los recursos administrativos y técnicos en función de una planificación estratégica que respondiera a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (entrevista 4, comunicación personal, 10 de mayo de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018) (Tamayo, 2023).

Rumiñahui mejoró sus servicios públicos y gestión de competencias gracias al fortalecimiento institucional por descentralización. Entre 2013 y 2017, Rumiñahui mejoró la gestión del tránsito, transporte y seguridad vial, siguiendo las políticas del Consejo Nacional de Competencias. "La creación de los CRTV mejoró la eficiencia en el control vehicular y redujo los tiempos de espera" (Gobierno del Ecuador, 2017).

Rumiñahui mejoró su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, facilitando proyectos de infraestructura urbana y el uso del suelo. El cantón se encarga de gestionar residuos y conservar espacios naturales, promoviendo el reciclaje y manejo sostenible de desechos. A pesar de los avances, la dependencia del Gobierno Central limitó la inversión autónoma del GAD cantonal, resaltando la necesidad de diversificar financiamiento y mejorar la recaudación (Gobierno del Ecuador, 2017).

Uno de los principales desafíos fue la resistencia de sectores burocráticos y gobiernos locales que veían la reforma como un intento del Ejecutivo por concentrar poder y limitar la

autonomía territorial. Sin embargo, desde la perspectiva oficial, la Función Rumiñahui permitía mejorar la articulación entre el gobierno central y las instancias desconcentradas, asegurando que las políticas nacionales tuvieran un impacto directo en la población sin depender de intermediaciones locales que, en muchos casos, no contaban con la capacidad técnica o financiera para ejecutarlas eficientemente (Dávila, 2019).

El modelo de gestión creó agencias y unidades de control para supervisar el cumplimiento de normativas en sectores estratégicos. Fortaleció la intervención estatal en educación, salud, infraestructura y seguridad, asegurando decisiones políticas basadas en criterios técnicos, no en presiones externas (Jara, 2019).

El GAD Cantonal de Rumiñahui, como otros gobiernos municipales, operó bajo la autonomía administrativa y financiera de la Constitución de 2008 y el COOTAD. Entre 2013 y 2017, se centraron en la planificación del desarrollo, gestión de servicios públicos y administración del uso del suelo.

Un desafío clave para el GAD de Rumiñahui fue alinear su planificación con el Plan Nacional del Buen Vivir y las políticas de descentralización. La normativa requería una gestión eficiente de recursos, enfocándose en servicios básicos como agua, saneamiento, recolección de residuos y mantenimiento de vías urbanas Díaz-Cassou et al. (2016).

El GAD de Rumiñahui se financió con transferencias del gobierno central y tributos locales. La asignación de competencias fortaleció la gestión territorial y ambiental del municipio, favoreciendo la planificación sostenible y la ejecución de proyectos comunitarios.

El cantón Rumiñahui, como otros municipios medianos, asumió competencias en tránsito y seguridad vial bajo el Modelo de Gestión B. Esto implicó la gestión de la matriculación y revisión vehicular, así como la emisión de títulos habilitantes, pero no el control operativo del tránsito en la vía pública (Consejo Nacional de Competencias, 2015)

Para el ejercicio de estas competencias, el GAD de Rumiñahui debió cumplir con requisitos establecidos por la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), tales como la implementación de infraestructura adecuada, la creación de ordenanzas municipales en materia de tránsito y transporte, y la capacitación de su personal técnico. Durante el año 2014, se le transfirió un monto de USD 771.655 para la gestión de estas competencias (Consejo Nacional de Competencias, 2015)

El desempeño del GAD de Rumiñahui en la implementación de sus competencias descentralizadas ha sido evaluado en función de la mejora en la eficiencia de los servicios y la capacidad de regulación local, logrando consolidarse en la gestión de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción.

4.1.4. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Cayambe entre 2013 y 2017

La Función Cayambe se desarrolló como complemento de la Función Rumiñahui, centrada en la descentralización administrativa y la gestión territorial. A diferencia de Rumiñahui, que se enfocaba en la reorganización institucional, Cayambe se centraba en implementar estrategias gubernamentales a nivel territorial y en fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas (Tamayo, 2023).

La Función Cayambe se basó en criterios técnicos para mejorar la eficiencia y cobertura de servicios en áreas descuidadas. En este sentido, se promovió la implementación de oficinas regionales de ministerios, con el objetivo de acercar la gestión estatal a la ciudadanía y garantizar que las necesidades locales fueran atendidas de manera oportuna (entrevista 6, comunicación personal, 15 de mayo de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018) (Tamayo, 2023).

La descentralización nacional impactó fuertemente las capacidades institucionales de Cayambe entre 2013 y 2017. El GAD Municipal de Cayambe mejoró en vialidad, gestión ambiental y fomento productivo. La transferencia de competencias sobre materiales áridos y pétreos permitió al cantón regular estas actividades y gestionar sosteniblemente los recursos naturales. En el ámbito agrícola, la competencia de riego y drenaje, asumida por los GAD provinciales, favoreció el acceso al agua para la producción agrícola, beneficiando a pequeños y medianos productores (Gobierno del Ecuador, 2017).

La Función Cayambe enfrentó dificultades para fortalecer la presencia del Estado por la falta de coordinación entre los gobiernos. La coexistencia de estructuras descentralizadas y desconcentradas causó tensiones en la distribución de competencias, ya que las decisiones del gobierno central a veces no alineaban con las prioridades de los GAD. Esto causó conflictos en proyectos y retrasos en servicios esenciales (Bonilla, 2024).

El gobierno defendió la Función Cayambe como un medio para asegurar la equidad en el acceso a servicios públicos y reducir las brechas territoriales. La creación de oficinas

técnicas en provincias mejoró la respuesta del Estado ante emergencias, alineándose con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Álvarez Villacrés, 2018).

Entre 2013 y 2017, el GAD Cantonal de Cayambe enfrentó retos en planificación territorial y servicios públicos, en el contexto de la descentralización de 2008. Su gestión se centró en la eficiencia de recursos, el desarrollo rural y urbano, y el bienestar social (Díaz-Cassou et al., 2016).

Uno de los aspectos en la gestión del GAD de Cayambe fue la planificación del desarrollo cantonal, asegurando la coordinación con los niveles de gobierno provincial y nacional. La provisión de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos fue una prioridad, junto con el mantenimiento de la vialidad urbana y rural (Díaz-Cassou et al., 2016).

En términos financieros, el GAD de Cayambe recibió ingresos a través de transferencias estatales y la recaudación de tributos locales. La descentralización fiscal permitió el acceso a financiamiento para proyectos estratégicos, garantizando la inversión en infraestructura y desarrollo social. Además, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la planificación y gestión municipal consolidó la gobernanza local y la toma de decisiones inclusiva en el cantón.

Cayambe recibió fondos del Gobierno Central bajo el Modelo de Equidad Territorial, lo que ayudó a ejecutar proyectos de infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, como en otros cantones, la dependencia de estos recursos restringió la autonomía financiera del municipio. El GAD Municipal implementó estrategias para aumentar la recaudación y mejorar el gasto público. "Los avances no han sido suficientes, y persisten retos en la articulación entre gobiernos y el fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas en el cantón" (Gobierno del Ecuador, 2017).

El cantón Cayambe está en el proceso de descentralización, pero no se incluye en los modelos A o B de transferencias del Ministerio de Finanzas y la Agencia Nacional de Tránsito. Su participación en la gestión descentralizada requirió ajustes institucionales para asumir competencias en regulación ambiental, fomento productivo y gestión vial.

La descentralización en Cayambe siguió los principios del Cootad y la Constitución, fomentando una gestión equitativa y autónoma. La transferencia de recursos para

competencias dependió de criterios de planificación y gestión eficiente (Consejo Nacional de Competencias, 2015).

Cayambe ha fortalecido su capacidad institucional a través de ordenanzas locales y la creación de instancias técnicas. Este proceso ha fortalecido la autonomía del GAD y la gestión pública local en favor de la comunidad.

4.1.5. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Quito entre 2017 y 2021

En el período 2017-2021, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Cantonal de Quito experimentó avances significativos en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en consonancia con las directrices establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 y la Estrategia Territorial Nacional (ETN). Estos instrumentos de política pública enfatizaron la importancia de la descentralización y desconcentración como mecanismos para consolidar la gobernanza territorial, promover el desarrollo humano y garantizar una asignación equitativa y transparente de los recursos públicos. Durante estos años, el GAD de Quito mostró un desempeño destacado en el Índice de Capacidad Operativa (ICO) a nivel cantonal (Consejo Nacional de Competencias, 2021).

En 2021, el municipio obtuvo un puntaje de 19,0 en el ICO, mejorando un 6% respecto al año anterior. El crecimiento se debió al aumento del 17% en Planificación y Ordenamiento Territorial desde 2019. (Consejo Nacional de Competencias, 2021).

A pesar de los avances, la Gestión Financiera enfrentó desafíos, bajando a 3,9 puntos sobre 10 en 2021. Esto muestra la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de ingresos de capital para inversiones impactantes. El GAD de Quito se comprometió a mejorar su gestión y contribuir al desarrollo territorial para alcanzar la meta nacional de 2025.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Cantonal del Distrito Metropolitano de Quito ha experimentado un proceso constante de fortalecimiento de sus capacidades institucionales y operativas durante el periodo comprendido entre 2017 y 2021. Conforme al Índice de Capacidad Operativa (ICO), el GAD de Quito logró sostener niveles de eficiencia superiores a la media nacional, resultado del trabajo articulado en sus tres componentes: la planificación y ordenamiento territorial, la gestión financiera y la participación ciudadana. En el componente de planificación y ordenamiento territorial, destacó la calidad de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y la

alineación de sus programas y proyectos estratégicos con los objetivos del plan, evidenciando un alto índice de cumplimiento de metas (ICM) (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

En cuanto a la gestión financiera, el GAD de Quito mantuvo una ejecución presupuestaria de inversión robusta, caracterizada por una sostenibilidad financiera superior, gracias a su autonomía fiscal que le permitió depender en menor medida de las transferencias del Estado central. Este nivel de independencia se tradujo en una mayor eficiencia en el gasto de inversión y capital, lo que a su vez fortaleció su capacidad para implementar obras públicas y mejorar la prestación de servicios. La participación ciudadana también fue un componente, con sistemas implementados que garantizaron mecanismos de consulta y control social, presupuesto participativo y procesos de rendición de cuentas completos. Todo ello se tradujo en un ICO que, para el año 2020, se mantuvo por encima del promedio nacional municipal (17,68 puntos en 2016), con un crecimiento medio anual del 0,5%, superando en un 1,98% la media de la línea base, consolidándose como un referente de gestión en el contexto nacional (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

Los GAD cantonales de Quito muestran un comportamiento similar al de los GAD provinciales del país. Entre 2017 y 2021, los gobiernos mostraron una estabilidad relativa en su Índice de Capacidad Operativa, con altibajos que señalan la necesidad de mejorar ciertas áreas. En comparación con 2016, las capacidades institucionales variaron ligeramente y no fueron estadísticamente significativas, manteniéndose cerca del promedio nacional, con una leve disminución del 1,91% en planificación y ordenamiento territorial. Esto muestra que se debe mejorar la planeación estratégica acorde con la realidad del cantón (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

El GAD cantonal de Quito vio su rendimiento financiero caer desde 2018 debido a la crisis económica nacional por la baja en los precios del petróleo. Esto impactó la asignación de recursos del PGE, mostrando alta dependencia fiscal y baja sostenibilidad financiera. La variación promedio fue de -19,21%, subrayando la necesidad de mejorar la gestión financiera (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

Por otro lado, el componente de participación ciudadana mostró un comportamiento fluctuante. Aunque en algunos años se mantuvo sobre la meta establecida, en otros, como en 2018 y 2020, presentó una disminución que reflejó la debilidad en los mecanismos de participación y control social. Esto impactó negativamente en la vinculación entre la

ciudadanía y el GAD, situando el promedio del componente por debajo de los niveles esperados, con una variación promedio de -4,30%. En resumen, el GAD cantonal de Quito requiere un esfuerzo conjunto para mejorar sus capacidades institucionales, especialmente en los ámbitos financiero y de participación ciudadana, a fin de consolidar un modelo de gobernanza más eficiente e inclusivo.

4.1.6. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Rumiñahui entre 2017 y 2021

El GAD Cantonal de Rumiñahui se posicionó entre los gobiernos municipales con mejor desempeño institucional durante el período 2017-2021. Siguiendo los lineamientos del PND 2017-2021 y la ETN, el municipio adoptó políticas y programas territoriales orientados a mejorar la calidad de vida de su población, a través de un enfoque participativo y de corresponsabilidad. En el año 2021, Rumiñahui alcanzó un ICO municipal de 25,6 puntos, el más alto a nivel nacional, lo que lo ubicó como un referente en cuanto a la gestión eficiente y transparente de sus competencias. Este logro se fundamentó en el fortalecimiento de su capacidad de planificación, participación ciudadana y ordenamiento territorial (Consejo Nacional de Competencias, 2021).

El GAD de Rumiñahui mostró una gestión financiera sólida que aseguró una ejecución eficiente de sus recursos. La participación ciudadana fue clave para lograr estos resultados. A pesar de sus logros, el GAD de Rumiñahui debe fortalecer la participación ciudadana y la sostenibilidad financiera para mejorar hacia 2025.

El GAD Cantonal de Rumiñahui ha mostrado un desempeño institucional en ascenso durante el período 2017-2021, aunque con ciertas fluctuaciones en su Índice de Capacidad Operativa (ICO). A partir del año base 2016, donde la media municipal se encontraba en 17,68 puntos, Rumiñahui se enfocó en el fortalecimiento de sus competencias estratégicas, particularmente en la planificación y ordenamiento territorial. La mejora de la calidad de su PDOT y la articulación efectiva de programas y proyectos permitieron un avance sostenido en el cumplimiento de sus metas locales, a pesar de los desafíos económicos y administrativos propios de los procesos de descentralización (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

El cantón enfrentó retos fiscales, pero logró una ejecución presupuestaria aceptable. A pesar de la dependencia fiscal, se mejoró la eficiencia del gasto, consolidando proyectos de infraestructura territorial (Consejo Nacional de Competencias, 2022). El GAD

de Rumiñahui mejoró la participación ciudadana al implementar controles sociales y rendición de cuentas. Estas acciones lograron un ICO estable en el GAD hacia 2020, superando el promedio nacional y evidenciando su compromiso con la descentralización.

Entre 2017 y 2021, los GAD de Rumiñahui mostraron avances y retrocesos en sus capacidades institucionales, similares a otros GAD cantonales y provinciales. Rumiñahui mostró una leve baja del -1,91% en planificación y ordenamiento territorial, sin diferencias significativas respecto a 2016. Esto indica que, a pesar de los esfuerzos en los PDOT, es crucial mejorar su calidad para ajustarse mejor a las necesidades del territorio.

El GAD de Rumiñahui enfrentó una disminución de recursos fiscales en la crisis económica. Esto resultó en una caída del 19,21% en los ingresos financieros, reflejando alta dependencia del gobierno central y escasa capacidad de generar recursos propios. Estos resultados destacan la urgente necesidad de fortalecer la autonomía financiera del cantón mediante la gestión de recursos y la optimización del gasto.

Por su parte, el componente de participación ciudadana en Rumiñahui experimentó variaciones importantes. Si bien en algunos años se alcanzaron niveles adecuados de participación y control social, en otros, como en 2018 y 2020, se observaron retrocesos que llevaron al componente a ubicarse por debajo de la meta establecida en el año base. La variación promedio fue de -4,30%, reflejando la necesidad de implementar mecanismos más eficaces para promover la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En conclusión, el GAD cantonal de Rumiñahui requiere fortalecer sus capacidades institucionales, particularmente en la gestión financiera y la promoción de procesos participativos que refuercen la confianza ciudadana y la gobernanza local.

4.1.7. Capacidades Institucionales de los GAD Cantonales de Cayambe entre 2017 y 2021

Entre 2017 y 2021, el GAD Cantonal de Cayambe fortaleció sus capacidades institucionales acorde al PND 2017-2021 y la Estrategia Territorial Nacional. Estos esfuerzos mejoraron gradualmente el ICO municipal, que llegó a 19,0 puntos en 2021, alineándose con el promedio nacional. La gestión del GAD de Cayambe avanzó un 17% en Planificación y Ordenamiento Territorial desde 2019, mejorando su planificación estratégica y proyectos de desarrollo local. Sin embargo, el componente financiero mostró debilidades, con una disminución en la eficiencia del uso de ingresos de capital, lo que afectó la sostenibilidad de sus inversiones.

La participación ciudadana en el GAD de Cayambe fue aceptable, pero hay margen de mejora para fortalecer la corresponsabilidad en la toma de decisiones y supervisión pública. A pesar de los retos, los resultados de Cayambe en 2021 destacan el impacto positivo de las capacitaciones del Consejo Nacional de Competencias, impulsándolo hacia su meta de desarrollo institucional 2025.

El GAD Cantonal de Cayambe (2017-2021) ha mejorado sus capacidades institucionales, pero más lentamente que otros cantones de la provincia. Partiendo de una media nacional municipal de 17,68 puntos en el ICO del año base 2016, Cayambe centró sus esfuerzos en mejorar la planificación territorial, alcanzando una mejor calidad en su PDOT, así como en la articulación de proyectos estratégicos a dicho plan. Esto contribuyó a elevar su índice de cumplimiento de metas (ICM), elemento para mejorar el desempeño en la dimensión de ordenamiento territorial (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

Cayambe enfrentó dificultades financieras debido a su dependencia fiscal, lo que afectó su sostenibilidad. El cantón mejoró su inversión priorizando obras públicas esenciales y aumentando la eficiencia del gasto. Se implementaron mecanismos para garantizar el control social y la rendición de cuentas, aunque con desafíos en cobertura y profundidad. En 2020, el GAD de Cayambe incrementó su ICO, acercándose al promedio nacional, lo que refleja un compromiso con la mejora operativa, a pesar de la variabilidad de los resultados anuales.

El análisis de las capacidades de los GAD de Cayambe (2017-2021) muestra altibajos que necesitan atención prioritaria. Cayambe mostró una leve disminución en planificación territorial, similar al promedio nacional de -1,91%. Esto muestra que, a pesar de tener planes vigentes, es crucial mejorar su calidad, especialmente en la definición de objetivos, metas e indicadores adaptados al cantón. (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

En el componente de gestión financiera, el GAD cantonal de Cayambe también se vio impactado por la reducción de los recursos fiscales a nivel nacional, presentando un descenso promedio del -19,21%. Esta situación reflejó una limitada sostenibilidad financiera y una alta dependencia del financiamiento central, lo cual restringió la capacidad del gobierno cantonal para implementar proyectos de inversión pública y de desarrollo local. Se hace evidente la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer la

gestión de ingresos propios para garantizar una mayor autonomía financiera (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

El GAD de Cayambe mostró resultados irregulares en participación ciudadana. En 2018 y 2020, a pesar de los esfuerzos, la participación y control social estuvieron un -4,30% por debajo de la meta base. Esto muestra que persisten desafíos para lograr procesos participativos que fortalezcan la relación entre la ciudadanía y el gobierno. El GAD de Cayambe necesita una estrategia integral que refuerce sus capacidades institucionales, centrándose en la gestión financiera y la participación ciudadana, para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo.

4.2. Coyuntura y dinámica intergubernamental en el periodo 2013–2021

Más allá del análisis comparativo de las capacidades institucionales, resulta indispensable situar los hallazgos en la coyuntura política y en la dinámica intergubernamental que atravesó el Ecuador entre 2013 y 2021. El tránsito entre los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno configuró un escenario de cambios sustantivos en la relación entre el nivel central y los gobiernos cantonales, alterando de manera directa las condiciones de autonomía y gestión de Quito, Rumiñahui y Cayambe.

En la etapa final del correísmo, se centralizaron decisiones en Senplades, permitiendo grandes proyectos en Quito, pero generando tensiones por la limitada autonomía local. En Rumiñahui y Cayambe, las inversiones fueron fragmentadas y no siempre respondieron a las necesidades locales. El modelo otorgó competencias a los GAD, pero los mantuvo dependientes del estado, resultando en una descentralización formal más que real.

Con la llegada de Moreno, la relación intergubernamental adoptó un matiz diferente: mayor apertura al diálogo, pero acompañada de una drástica reducción en las transferencias fiscales, condicionada por la crisis económica y por los acuerdos con organismos multilaterales. Esta coyuntura generó en Quito la necesidad de ampliar ingresos propios, en Rumiñahui una búsqueda de eficiencia con recursos más limitados y en Cayambe una vulnerabilidad extrema, pues su estructura financiera no logró compensar la reducción de fondos. Así, la autonomía se amplió en el plano formal, pero quedó debilitada en lo operativo.

La pandemia de 2020 intensificó estas tensiones. Los GAD afrontaron demandas en salud y asistencia social sin coordinación con el gobierno central. Se evidenció un vacío de interoperabilidad por la falta de sistemas de información integrados entre gobiernos, lo que dificultó la coordinación. Las relaciones entre cantones y la provincia se vieron afectadas por conflictos en movilidad, gestión ambiental y competencias, que a veces se resolvieron en diálogos, pero otras provocaron bloqueos políticos y retrasos en proyectos.

El periodo 2013–2021 debe analizarse como una dinámica influida por coyunturas nacionales, transiciones políticas, crisis fiscal, pandemia e interacciones intergubernamentales que afectaron el desempeño local. Los gobiernos de Quito, Rumiñahui y Cayambe enfrentaron un entorno inestable, adaptándose a la centralización y a la falta de recursos. Reconocer esta dimensión es clave, ya que la efectividad de la descentralización en Pichincha depende de factores internos y de la capacidad gubernamental para manejar relaciones complejas en un escenario político cambiante.

Tabla 10

Coyuntura y dinámica intergubernamental en Quito, Rumiñahui y Cayambe (2013–2021)

Periodo / Dimensión	Quito	Rumiñahui	Cayambe	Dinámica intergubernamental y coyuntura
2013–2017 (Gobierno Correa)	Acceso a grandes inversiones (Metro, infraestructura urbana), pero bajo fuerte centralización de planificación desde Senplades.	Fortalecimiento institucional parcial, avances en tránsito y gestión territorial, pero con dependencia marcada de recursos estatales.	Débil estructura financiera, limitaciones en servicios básicos, avances parciales en gestión ambiental y productiva.	Relación vertical con el Ejecutivo: mayor control central, transferencias condicionadas; cooperación limitada con la provincia.
2017–2021 (Gobierno Moreno)	Reducción de transferencias fiscales, necesidad de ampliar ingresos propios, desempeño superior en ICO pero con caída en gestión financiera.	Mejoras en planificación y participación ciudadana, ICO más alto del país en 2021, aunque con fuerte vulnerabilidad financiera.	Incrementos modestos en planificación y participación, descenso fuerte en componente financiero (-19%), alta dependencia del Estado central.	Mayor apertura al diálogo político pero con menor apoyo financiero; tensiones con el gobierno provincial por movilidad, recursos y competencias.
Coyuntura común	Impacto de la crisis económica nacional y la caída de ingresos fiscales; pandemia en 2020 intensificó brechas y demandas locales; necesidad de coordinación sin interoperabilidad real.	Adaptación de los GAD a un entorno cambiante, búsqueda de eficiencia con recursos escasos.	Crisis sanitaria expuso debilidad en sistemas digitales y de gestión de datos.	Dinámica marcada por tensión centralismo-autonomía, conflictos por asignación de competencias y falta de integración de sistemas intergubernamentales.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis comparativo de las entrevistas, la revisión de documentación oficial y estadística institucional (PDOT cantonales; SIGAD; CNC; informes presupuestarios y de desempeño institucional; ICO), y el contraste con los marcos conceptuales sobre descentralización, gobernanza multinivel y relaciones intergubernamentales desarrollados en la literatura especializada.

4.3. Diagnóstico comparado: fortalezas, debilidades y factores críticos de la gestión pública en los GADs cantonales de pichincha (2013–2021)

Aquí se aborda un diagnóstico integral y comparado de la gestión pública realizada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe, centrado en el período comprendido entre 2013 y 2021. A diferencia de los capítulos anteriores, que describieron de forma secuencial y desagregada las capacidades institucionales, esta sección busca identificar de forma sintética los principales elementos que han contribuido al fortalecimiento o debilitamiento de dichas capacidades, con base en un enfoque transversal que permita extraer patrones, lecciones y advertencias para el diseño de políticas públicas futuras.

El análisis consiste en dos bloques complementarios. Se sistematizan las fortalezas y debilidades de los GADs cantonales en planificación territorial, autonomía financiera, intergubernamentalidad, participación ciudadana y desarrollo institucional. Se identifican los factores estructurales y coyunturales que afectaron las capacidades institucionales en el periodo de estudio.

Este capítulo ofrece una crítica al proceso de descentralización basado en experiencias locales, reconociendo avances y limitaciones, y señalando que las capacidades no evolucionaron linealmente, sino que fueron influenciadas por cambios como la fuerte centralización durante el correísmo, la apertura política limitada en el morenismo, y la crisis económica y sanitaria entre 2018 y 2020.

4.4. Fortalezas y debilidades en la gestión pública de los GADs cantonales

Entre 2013 y 2017, los GADs cantonales en Ecuador enfrentaron desafíos y oportunidades en la descentralización. Se analizan las fortalezas y debilidades de su gestión pública en Quito, Rumiñahui y Cayambe para identificar patrones y características comunes.

4.4.1. Fortalezas en la gestión pública de los GADs cantonales

Mejora en la Infraestructura y Servicios Públicos

Durante el periodo 2013–2017, los GADs cantonales, particularmente Quito, Rumiñahui y Cayambe, avanzaron en la implementación y mejora de infraestructuras, como el sistema vial, transporte público y gestión de residuos. Quito, por ejemplo, consolidó

proyectos estratégicos de gran escala, como la construcción del Metro y la modernización del sistema de transporte público, lo que incrementó la eficiencia en la movilidad urbana. Rumiñahui y Cayambe mejoraron la infraestructura, enfocándose en la vialidad y conservación de espacios naturales para promover la sostenibilidad.

Desarrollo institucional y capacitación

Se fortalecieron significativamente las capacidades técnicas y administrativas en estos GADs. La descentralización mejoró la gestión del tránsito, la planificación territorial y el desarrollo económico. Los municipios establecieron unidades especializadas y sistemas de gestión, mejorando la eficiencia en los servicios. Quito mejoró la matriculación y revisión de vehículos, acortando tiempos de espera y trámites.

Consolidación de la planificación y ordenamiento territorial

Una fortaleza de los GADs cantonales es la mejora en la planificación territorial. Los PDOT se han actualizado con metodologías más precisas para identificar mejor las problemáticas y oportunidades de cada cantón. Esta actualización ayuda a establecer objetivos estratégicos alineados con el PND 2017-2021 y la ETN. Los cantones han mejorado la planificación del suelo, la gestión ambiental y los servicios básicos.

Coordinación y articulación entre niveles de gobierno

Se ha consolidado la articulación entre los gobiernos cantonales y los niveles de gobierno provincial y nacional, lo que ha permitido una mejor implementación de políticas públicas y proyectos de inversión. En particular, el cantón Rumiñahui ha destacado por su eficiencia en la ejecución presupuestaria y la coordinación interinstitucional, logrando un Índice de Capacidad Operativa (ICO) superior al promedio nacional.

Mecanismos de participación ciudadana fortalecidos

Los GADs han implementado mecanismos de participación ciudadana como presupuestos participativos y cabildos abiertos. Estos espacios han permitido a la ciudadanía participar en decisiones, fortaleciendo la gobernanza democrática. A pesar de los desafíos, estos mecanismos han mejorado la transparencia y legitimidad en la gestión pública local.

Mejora en la sostenibilidad financiera en ciertos cantones

El cantón Rumiñahui ha mejorado su sostenibilidad financiera por una gestión responsable de recursos y mayor recaudación. Esto ha reducido la dependencia del cantón de las transferencias gubernamentales, aumentando su capacidad de inversión en obras y servicios públicos.

Cooperación internacional y acceso a financiamiento

Los GADs cantonales, especialmente Quito, utilizaron la cooperación internacional y transferencias intergubernamentales para proyectos de infraestructura y desarrollo urbano. El Modelo de Equidad Territorial (MET) proporcionó a los GADs recursos adicionales para invertir en proyectos estratégicos.

Capacidad de adaptación en contextos de crisis

Durante la coyuntura económica de 2018 y la pandemia de 2020, los GADs mostraron cierta resiliencia al reorientar sus recursos hacia áreas prioritarias. Quito, por ejemplo, fortaleció su digitalización de trámites para mantener servicios básicos, mientras Rumiñahui reestructuró parte de su presupuesto hacia salud comunitaria y apoyo social. Esta capacidad de adaptación es un reflejo de que, pese a limitaciones, los gobiernos locales pueden responder a shocks externos con medidas rápidas y focalizadas.

Fortalecimiento de la cooperación internacional y redes territoriales

En la coyuntura de reducción de transferencias fiscales, los GADs buscaron alternativas mediante cooperación internacional y alianzas intermunicipales. Quito logró mantener convenios con organismos multilaterales para financiar obras estratégicas, mientras Cayambe exploró proyectos de cooperación técnica en agricultura y turismo. Este escenario impulsó una gobernanza territorial más abierta a actores externos, convirtiéndose en un recurso para sostener inversiones en un periodo de restricción fiscal.

Empoderamiento ciudadano y gobernanza local

A pesar de los desafíos, los GADs cantonales buscaban aumentar la participación ciudadana. Se promovió la participación comunitaria en la planificación y ejecución de proyectos en Cayambe, especialmente en la gestión de servicios básicos y desarrollo local. Mejoró la transparencia y la inclusión social en la gestión pública local.

4.4.2. Debilidades en la gestión pública de los GADs cantonales

Dependencia de los Recursos del Gobierno Central

Una de las principales debilidades de los GADs cantonales fue su dependencia de transferencias del gobierno central. Los GADs enfrentaron limitaciones para generar recursos y diversificar financiamiento a pesar de los avances en descentralización. Esto generó dependencia de recursos del Ejecutivo, limitando la autonomía financiera y la capacidad de decisión en proyectos. Este fenómeno fue evidente en Quito, Rumiñahui y Cayambe.

Centralización en la Toma de Decisiones

A pesar de los esfuerzos por descentralizar la gestión, la toma de decisiones a nivel local seguía siendo influenciada por las directrices del gobierno central. En el caso de Quito, la centralización en la planificación y distribución de recursos por parte de la Senplades limitó la autonomía municipal, afectando la capacidad del GAD de Quito para desarrollar proyectos propios sin la aprobación del Ejecutivo. La implementación de nuevas normativas impuestas por el gobierno central, junto con la falta de coordinación con otros niveles de gobierno, generó tensiones y retrasos en la ejecución de proyectos.

Coordinación Deficiente entre Niveles de Gobierno

La falta de coordinación entre gobiernos fue una debilidad común. El problema fue notable en Rumiñahui y Cayambe, donde convivían estructuras descentralizadas y

desconcentradas, causando conflictos en la distribución de competencias. Las decisiones centrales a menudo no alineaban con las prioridades locales, causando retrasos en proyectos y servicios esenciales.

Resistencia a la Implementación de Normativas y Reformas

En varios casos, la implementación de nuevas normativas encontró resistencia de burocracias y gobiernos locales. En Rumiñahui, algunos sectores vieron las reformas del gobierno central como una forma de concentrar poder en el Ejecutivo, limitando la autonomía de los GADs cantonales. Esta resistencia redujo la eficacia de las políticas y creó tensiones en la descentralización.

Desafíos en la Planificación Territorial y Gestión Ambiental

A pesar de avanzar en planificación territorial y gestión ambiental, los GADs cantonales enfrentaron dificultades en su ejecución por falta de recursos y coordinación. En Cayambe, la planificación territorial y la gestión de recursos naturales fueron prioritarias, pero las limitaciones operativas y la falta de alineación con políticas nacionales impidieron alcanzar los objetivos.

A pesar de los avances en los Planes de Desarrollo, hay deficiencias en su implementación y evaluación. Algunos GADs no han actualizado sus planes a tiempo, creando incoherencias en las políticas públicas locales. Se observa una disminución promedio del -1,91% en la planificación del ICO durante el estudio. La falta de coordinación entre los PDOT y los PUGS limita la respuesta a cambios sociales, económicos y ambientales.

Alta dependencia fiscal y limitada sostenibilidad financiera

Una de las debilidades más significativas es la alta dependencia de los GADs cantonales respecto a las transferencias fiscales del gobierno central. Durante el periodo 2017-2021, la reducción de los ingresos petroleros y la crisis económica nacional provocaron recortes presupuestarios que afectaron directamente la inversión pública. Esta situación impactó negativamente en el componente financiero del Índice de Capacidad Operativa (ICO), con una variación promedio de hasta -19,21% en los años más críticos, como 2018 y 2020. La limitada capacidad para generar ingresos propios restringe la autonomía financiera de los GADs, condicionando la sostenibilidad de sus proyectos y programas de desarrollo.

Fluctuaciones y debilidades en la participación ciudadana

A pesar de los mecanismos de participación ciudadana, en la práctica tienen limitaciones. La representatividad es baja en espacios participativos, y los ciudadanos perciben poca influencia en las decisiones de los GADs. Esto se refleja en la caída del componente de participación ciudadana del ICO, con una variación promedio de -4,30% en el periodo analizado. La falta de cultura participativa y desconfianza hacia las autoridades afectan la legitimidad de las políticas públicas locales.

Vulnerabilidad ante crisis económicas y sanitarias

La dependencia fiscal de los GADs fue crucial durante la caída del petróleo en 2018 y la pandemia en 2020. Los recortes presupuestarios limitaron la inversión en infraestructura y programas sociales, especialmente en Cayambe, que no diversificó sus ingresos. La vulnerabilidad mostró que las capacidades institucionales dependen tanto de marcos normativos como de la estabilidad macroeconómica.

Déficit en interoperabilidad y coordinación intergubernamental en emergencias

La pandemia mostró la falta de interoperabilidad entre GAD cantonales, gobiernos provinciales y ministerios. La falta de integración de los sistemas de información retrasó la provisión de insumos de salud y logística. Quito pudo sostener parcialmente la gestión por su tamaño institucional, pero Rumiñahui y Cayambe evidenciaron más claramente la debilidad de un sistema intergubernamental fragmentado.

Limitaciones en la digitalización y brechas tecnológicas

Algunos cantones comenzaron a modernizarse digitalmente, pero la pandemia reveló desigualdades internas. Quito mejoró su atención en línea, pero Cayambe no tenía la tecnología necesaria. Esto amplió la brecha en servicios y debilitó la participación ciudadana, excluyendo a comunidades rurales sin internet.

Fragilidad de la autonomía fiscal en coyunturas de ajuste

En la crisis fiscal, los GADs priorizaron el gasto corriente sobre la inversión pública. La rigidez de las transferencias centralizadas restringió la autonomía financiera. Rumiñahui y Cayambe debieron detener proyectos clave, evidenciando que la descentralización financiera es más declarativa que efectiva.

4.5. Factores que influyen en el fortalecimiento y debilidad de las capacidades institucionales

El fortalecimiento o debilitamiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe, durante el período 2013-2021, estuvo condicionado por una combinación de factores políticos, económicos, administrativos y sociales que moldearon el ejercicio de sus competencias. Estos elementos, si bien tuvieron expresiones particulares en cada cantón, respondieron a dinámicas comunes derivadas del modelo de descentralización implementado desde la Constitución de 2008 y el COOTAD.

Uno de los factores determinantes fue el proceso de descentralización y la relación con el gobierno central. Si bien se transfirieron competencias hacia los GAD cantonales, muchas decisiones estratégicas continuaron centralizadas, limitando la autonomía real de los gobiernos locales. En Quito, por ejemplo, el fuerte vínculo con el Ejecutivo permitió el acceso a recursos y la ejecución de grandes obras como el Metro, pero a costa de la autonomía en la toma de decisiones locales (Tamayo, 2023). Por el contrario, en Rumiñahui y Cayambe, la dependencia de la asignación de recursos desde el nivel central representó un obstáculo para ejecutar proyectos de desarrollo territorial de manera independiente y sostenida.

El financiamiento fue clave. La escasa sostenibilidad financiera de los GAD en Cayambe limitó su capacidad para realizar proyectos de inversión a largo plazo. Quito tuvo una mejor estructura financiera, pero Rumiñahui destacó en eficiencia de recursos, logrando en 2021 el puntaje más alto en el Índice de Capacidad Operativa (ICO) con 25,6 puntos. Sin embargo, en todos los cantones, la ejecución de recursos de capital mostró deficiencias, evidenciando la necesidad de mejorar la gestión financiera y la planificación de inversiones.

La planificación y el ordenamiento territorial fortalecieron las capacidades institucionales en Quito y Rumiñahui. El fortalecimiento de los PDOT y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo optimizó la gestión territorial. Cayambe mostró debilidades en su planificación estratégica, lo que limitó el impacto de sus políticas públicas en el desarrollo local.

La participación ciudadana fortaleció las instituciones. Rumiñahui se destacó en la promoción de procesos participativos y control social, aumentando así la legitimidad y transparencia de su gestión (Consejo Nacional de Competencias, 2021). Quito y Cayambe

experimentaron fluctuaciones en la calidad de la participación, que fue aceptable pero con margen para mejorar la corresponsabilidad ciudadana en la toma de decisiones.

La asistencia técnica y la cooperación interinstitucional fortalecieron las capacidades en Rumiñahui y Cayambe. Las capacitaciones del Consejo Nacional de Competencias mejoraron el desempeño en planificación territorial y gestión de proyectos. Las diferencias en el acceso a estas asistencias crearon brechas en la consolidación institucional de los GAD.

Adicionalmente, es necesario subrayar que estos factores no se desarrollaron en un vacío histórico, sino que estuvieron atravesados por coyunturas que redefinieron los márgenes de acción de los GAD. Durante el periodo del correísmo (2013–2017) predominó una centralización fuerte que, si bien facilitó la ejecución de proyectos estratégicos de alto impacto en Quito, limitó de forma significativa la autonomía de cantones más pequeños como Rumiñahui y Cayambe, que quedaron atados a decisiones superiores. Posteriormente, con el morenismo (2017–2021), se observó una mayor apertura al diálogo y a la coordinación multinivel, aunque acompañada de recortes presupuestarios que redujeron la sostenibilidad financiera de todos los cantones. Finalmente, la crisis económica y sanitaria de 2018–2020 profundizó las vulnerabilidades: obligó a los GAD a reorientar recursos hacia lo urgente y mostró la carencia de mecanismos de interoperabilidad sólidos entre niveles de gobierno, un aspecto que marcó diferencias claras en la capacidad de respuesta de cada cantón.

4.6. Enfoque comparativo aplicado y criterios de diseño

La comparación de los tres cantones busca establecer control causal en contextos no experimentales, partiendo de unidades institucionales similares pero con diferentes trayectorias de gestión.

El análisis comparado, según Giovanni Sartori, se basa en tres preguntas: ¿por qué comparar? y ¿qué es comparable? y ¿cómo comparar? Se compara para lograr control causal en contextos no experimentales, estableciendo dimensiones comunes y avanzando con definiciones precisas para evitar el conceptual stretching. Este estudio muestra que Quito, Rumiñahui y Cayambe comparten un marco jurídico, régimen competencial e instrumentos de planificación que aseguran comparabilidad institucional.

El diseño comparativo utiliza casos con instituciones similares, pero variaciones en urbanismo, capacidad fiscal y densidad organizativa, para identificar factores del desempeño.

Se adopta un Most-Similar Systems Design (MSSD): los casos son similares en lo institucional (mismo régimen GAD y reglas del juego), pero varían en escala urbana–rural, capacidad fiscal, densidad organizativa y trayectorias de gestión. Esa variación controlada ayuda a identificar qué factores (capacidades, RIG, recursos) explican diferencias de desempeño (ICO; ejecución; calidad PDOT).

El análisis controla el marco legal, las competencias, el ciclo político y la planificación entre 2013 y 2021 para evitar sesgos.

Se controlan: i) marco legal, ii) competencias, iii) ciclo 2013–2021, iv) instrumentos nacionales, v) métodos de medición. La crisis fiscal, la reducción de transferencias y la pandemia (2019–2021) impactan la gestión financiera (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

Las categorías del estudio, como capacidades institucionales y descentralización, se definen operativamente con base en dimensiones observables y fuentes verificables.

Capacidades institucionales: administrativas, analíticas, coordinativas y políticas, evaluadas por organización, personal, procesos, calidad PDOT/ICM, articulación intergubernamental y participación (Gilio, 2016; Bernazza y Longo, 2014; Secretaría Nacional de Planificación, 2018; Consejo Nacional de Competencias, 2022).

RIG e intergubernabilidad: coordinación, convenios, resolución de conflictos e interoperabilidad administrativa (Díaz, 2022; Demerutis y Águila, 2022; Naser, 2021; Vásquez et al., 2021).

Descentralización: dimensiones política, administrativa y fiscal; secuencias y asimetrías.

Autonomía embebida: capacidad estatal con fuertes lazos sociales para ajustar políticas y ganar legitimidad (Evans, 2004).

Las dimensiones comparadas se restringen a aquellas que pueden ser homologadas en los tres GAD, garantizando que los indicadores utilizados mantengan coherencia empírica y no incurran en estiramientos conceptuales.

Las dimensiones comparadas son solo las homologables en los tres GAD con la misma lógica de medición y base competencial. No se aplican conceptos fuera de su contexto. Mecanismos metropolitanos de Quito se consideran subdimensiones de planificación, no como 'capacidad' general.

La Tabla 11 resume el dispositivo analítico para operar las dimensiones clave del estudio. Se organizan las variables centrales y sus indicadores comparables, fuentes documentales y la teoría guía que orienta cada dimensión. Esto facilita la conexión entre conceptos intermedios y datos observables, asegurando comparaciones consistentes entre Quito, Rumiñahui y Cayambe.

Tabla 11

Variables, indicadores y fuentes

Variable	Indicadores comparables	Fuentes documentales	Teoría guía
Capacidad administrativa/analítica	Calidad PDOT, existencia y función de unidades técnicas; ICM/ICO – componente Planificación	PDOT; SIGAD/ICM; ICO (CNC 2021–2022); COOTAD	Capacidades estatales; escalera de abstracción
Gestión financiera	Ejecución de inversión/capital; dependencia de transferencias; ICO – componente financiero	Presupuestos; MET; ICO (CNC 2021–2022)	Descentralización fiscal; secuencias (Grin & Abrucio; Dufour & Ingelmo)
Participación/Control social	Mecanismos formales; rendición de cuentas; ICO – componente participación	Informes municipales; ICO (CNC 2021–2022)	Gobernanza local; autonomía embebida (Evans)
RIG Intergobernabilidad Interoperabilidad	Convenios, mesas de coordinación, casos de conflicto; evidencias de interoperabilidad	Actas, convenios, informes CNC/SENPLADES	RIG/Multinivel (Díaz; Montecinos; Naser)
Resultados sintéticos	ICO anual; hitos de proyectos; continuidad	CNC 2021–2022; PND/ETN	Lógica de control comparado

Nota. Creación basada en la operacionalización de variables e indicadores, revisando documentos oficiales y aportes teóricos sobre capacidades estatales y gobernanza local.

La Tabla 11 tiene dos funciones: disciplina el uso de conceptos como "capacidad" y "gobernanza" con indicadores verificables, y muestra la convergencia entre fuentes administrativas y marcos teóricos sobre capacidades estatales y descentralización. Esta

arquitectura permite hacer inferencias comparativas sobre el desempeño de los tres GAD sin forzar conceptos.

La Tabla 12 compara el desempeño de Quito, Rumiñahui y Cayambe en planificación, gestión financiera, participación social, relaciones intergubernamentales, interoperabilidad y resultados globales. Esta tabla organiza información y entrevistas, mostrando cómo surgen diferentes trayectorias de capacidad institucional y gobernanza local bajo el mismo marco normativo.

Tabla 12

Desempeño por cantón (síntesis documentada y contrastada con entrevistas)

Dimensión	Quito	Rumiñahui	Cayambe
Planificación (PDOT/ICM/ICO)	PDOT robusto; mejora en Planificación (+17% vs. 2019); ICO 2021 $\approx$ 19,0; gran proyecto Metro con fuerte alineación nacional; tensiones por centralización (CNC, 2021; 2022).	PDOT consistente; desempeño alto y estable; ICO 2021 = 25,6 (tope nacional), planificación/ordenamiento como fortaleza (CNC, 2021).	Mejora gradual en PDOT; incremento en Planificación (+17% vs. 2019); ICO 2021 $\approx$ 19,0 (CNC, 2021).
Gestión financiera	Caída del componente financiero desde 2018 (3,9/10 en 2021); presión por ampliar ingresos propios (CNC, 2021; 2022).	Sostenibilidad “aceptable” con límites; ejecución de inversión razonable; dependencia a transferencias (CNC, 2022).	Descenso financiero marcado (−19,21% promedio); alta dependencia estatal (CNC, 2022).
Participación Control social	Fluctuante (retrocesos 2018/2020); mecanismos formales activos pero dispares (CNC, 2022).	Implementa control social y rendición; participación por encima de media en varios años (CNC, 2022).	Mecanismos presentes, cobertura irregular; bajo meta en 2018/2020 (CNC, 2022).
RIG Intergobernabilidad	Mesas de coordinación; conflictos con provincia en movilidad/uso de suelo; alta interdependencia con nivel central en	Coordinación funcional; tensiones puntuales por priorización y recursos (entrevista Rumiñahui; actas).	Dificultades para coordinar; solapamientos desconcentración–descentralización; conflictos de competencias (entrevista Cayambe; Bonilla, 2024).

	megaobras (entrevista Quito; COOTAD; actas).		
Interoperabi lidad	Avances parciales; vacíos en integración de sistemas con central (pandemia expone brechas) (CNC, 2022; Naser, 2021).	Procedimientos más simples; interoperabilidad limitada pero estable (actas; CNC, 2022).	Brechas tecnológicas y de estandarización; dependencia de soporte externo (Naser, 2021; entrevistas).
Resultado sintético (ICO/hitos)	ICO global en banda media–alta, con debilidad financiera; grandes proyectos ejecutados (CNC, 2021–2022).	Mejor desempeño agregado (ICO) del país en 2021; equilibrio institucional (CNC, 2021).	Convergencia al promedio nacional; restricciones financieras/tecnológicas (CNC, 2021–2022).

Nota. Elaboración propia a partir del análisis comparado de la documentación oficial y los indicadores de desempeño institucional (PDOT; ICM; ICO – CNC 2021 y 2022; COOTAD), el contraste con actas interinstitucionales y entrevistas a funcionarios de gobiernos autónomos descentralizados cantonales, y el apoyo teórico en estudios sobre relaciones intergubernamentales e interoperabilidad (Naser, 2021; Bonilla, 2024).

La Tabla 12 revela asimetrías: Rumiñahui destaca por su alto desempeño con planificación consistente y buena coordinación; Quito tiene capacidades técnicas fuertes, pero su financiamiento es débil; Cayambe mejora en planificación, aunque enfrenta dependencia fiscal y participación irregular. Los contrastes de la tabla son fundamentales para futuras inferencias sobre disparidades en recursos y habilidades.

La selección de Quito, Rumiñahui y Cayambe se basa en su relevancia comparativa, uniendo aspectos jurídicos con diferencias en escala y recursos.

C.1. Selección de casos (criterio de relevancia).

Quito, Rumiñahui, y Cayambe son un set comparativo relevante por su misma unidad jurídica pero con diferencias en escala, recursos y tecnología. La comparación se basa en dimensiones homologables (PDOT/ICO/ICM; finanzas; participación; RIG), evitando la generalización de Quito. atributos metropolitanos al resto.

C.2. Escalera de abstracción aplicada

Forma parte de indicadores específicos. ICO financiero de Quito en 2021: 3.9/10; ICO total de Rumiñahui: 25.6; mejora de planificación del 17% en Quito/Cayambe para

categorías de nivel medio (desempeño, sostenibilidad, participación) y luego inferencia general sobre capacidades bajo asimetrías fiscales.

C.3. Control de “estiramiento conceptual”

“Gobernanza” y “capacidad” se operan con métricas comunes (ICO/ICM; calidad PDOT; evidencia de RIG) y trazas documentales (COOTAD; CNC; SIGAD), sin extenderlas a prácticas no presentes en todos. Interoperabilidad se circunscribe a estándares operativos (procesos/datos), no a digitalización en abstracto (Naser, 2021; Vásquez et al., 2021).

El cruce comparado desde la autonomía embebida revela cómo los vínculos entre gobiernos locales y actores sociales afectan la resiliencia institucional ante adversidades. Los resultados indican que no solo se requieren buenas estructuras administrativas y altos presupuestos, sino una efectiva colaboración entre burocracia local, participación ciudadana y redes intergubernamentales para explicar las diferencias en la capacidad de respuesta de los GAD.

Rumiñahui es el caso más claro de encaje institucional-societal. La estabilidad de los mecanismos participativos y la rendición de cuentas mantuvieron un alto desempeño a pesar de restricciones fiscales. Esto resultó en un ICO superior al promedio nacional y mayor continuidad de proyectos estratégicos, mostrando que la legitimidad social actúa como amortiguador ante shocks externos.

Quito tiene una autonomía incompleta. A pesar de su gran capacidad técnica y administrativa, no siempre logra mantener la legitimidad social. Las oscilaciones en la participación y la dependencia del nivel central limitan su margen de maniobra, creando tensiones entre la burocracia y la aceptación ciudadana. La autonomía está condicionada por una gestión más vertical que relacional.

Cayambe muestra lo contrario. La falta de solidez fiscal, brechas tecnológicas y baja interoperabilidad impiden que los mecanismos participativos se conviertan en un sistema efectivo de co-producción de políticas públicas. La escasa conexión con actores sociales y la dependencia de transferencias nacionales debilitan su resiliencia institucional frente a crisis.

El análisis confirma que la autonomía embebida no es un atributo estático ni normativo, sino un proceso relacional que se construye a partir de la interacción sostenida

entre capacidades estatales, participación ciudadana y coordinación multinivel. Allí donde estas dimensiones se articulan de manera coherente, los gobiernos locales logran sostener su desempeño incluso bajo escenarios adversos; donde este encaje es débil o fragmentado, la gobernanza se vuelve más vulnerable y dependiente de decisiones externas.

Tabla 13

Matriz de hallazgos explicativos (comparación controlada)

Pregunta comparativa	Evidencia cruzada	Inferencia
¿La planificación de mejor calidad se asocia a mejor ICO?	PDOT consistente + ICO alto en Rumiñahui; Quito/Cayambe mejoran Planificación pero divergen en ICO total por finanzas.	Sí, pero condicionada por componente financiero; la planificación sin sostenibilidad fiscal no escala.
¿La participación robustece la resiliencia? (Evans)	Rumiñahui muestra mejores puntajes con participación estable; Quito y Cayambe fluctuantes.	Sí: mayor densidad participativa mejora ajuste y legitimidad, especialmente en crisis.
¿La dependencia de transferencias explica debilidad de gestión?	Caída financiera general (2018–2021); Quito y Cayambe más afectadas; Rumiñahui mitiga parcialmente.	Sí: la dependencia limita autonomía efectiva y ejecución de inversión.
¿Las RIG e interoperabilidad mejoran desempeño?	Donde hay mesas y convenios operativos (Rumiñahui) hay menos fricción; en Quito/Cayambe persisten conflictos y brechas.	Sí: coordinación e interoperabilidad son capacidades habilitantes.

Nota. Elaboración basada en la comparación de entrevistas, indicadores de desempeño institucional y revisión documental, en diálogo con teorías sobre capacidades estatales y relaciones intergubernamentales.

La matriz de la Tabla 13 confirma que la gobernanza local efectiva en Pichincha depende menos de la autonomía formal y más de la articulación entre planificación de

calidad, sostenibilidad financiera, densidad participativa y coordinación intergubernamental soportada en interoperabilidad administrativa. Allí donde estas piezas encajan (caso Rumiñahui), la capacidad institucional resiste mejor los shocks fiscales y las crisis; donde la planificación no se acompaña de finanzas sólidas o vínculos societarios densos (Quito y, sobre todo, Cayambe), el desempeño se vuelve más frágil. Estas inferencias “limpias” sirven de puente directo hacia la síntesis comparativa y las conclusiones del capítulo.

La comparación entre Quito, Rumiñahui y Cayambe, bajo las mismas normas, revela que las diferencias en desempeño se deben más a la planificación, sostenibilidad financiera y coordinación intergubernamental, que a la "autonomía formal".

Rumiñahui es un "caso de alto desempeño" (ICO 25,6 en 2021) gracias a su planificación, participación y coordinación intergubernamental.

Quito tiene gran capacidad técnica y proyectos ambiciosos, pero su rendimiento se ve afectado por debilidades financieras y fluctuaciones en participación, así como por la dependencia del nivel central que limita su autonomía.

Cayambe alcanza el promedio nacional en ICO gracias a mejoras en planificación, aunque sigue vulnerable por su alta dependencia fiscal y brechas en participación e interoperabilidad.

Evans (2004) sugiere que la autonomía integrada y un fuerte vínculo estatal-sociedad permiten una mejor gobernanza local frente a crisis, mientras que la autonomía formal sin conexión produce inestabilidad en capacidades y ejecución.

Proposiciones comparativas (derivadas del análisis)

P1 (Planificación–Finanzas): La calidad de la planificación solo produce mejoras sostenidas si coevoluciona con fortalecimiento financiero (ingresos propios, eficiencia en inversión/capital).

P2: La participación y el control social aumentan la resiliencia institucional ante caídas de transferencias.

P3 (RIG–Interoperabilidad): La interoperabilidad administrativa reduce costos y mejora el rendimiento.

P4: La autonomía formal no asegura la autonomía efectiva sin capacidad administrativa, finanzas sólidas y vínculos sociales.

4.7. Conclusiones del capítulo

El análisis comparado aplicado, siguiendo la lógica de Giovanni Sartori (comparación controlada entre casos “lo más similares posible” y uso disciplinado de la “escalera de abstracción” para evitar estiramientos conceptuales), permite afirmar que las capacidades institucionales de Quito, Rumiñahui y Cayambe entre 2013 y 2021 no dependen sólo de la autonomía formal consagrada por la Constitución de 2008 y el COOTAD, sino de la co-evolución entre planificación, finanzas, coordinación intergubernamental e interacción sociedad-Estado. La evidencia triangulada (entrevistas, CNC/ICO-ICM, SIGAD/PDOT, presupuestos y normativa) muestra que, bajo el mismo andamiaje legal y reglas de competencias, emergen trayectorias diferenciadas de desempeño (Consejo Nacional de Competencias, 2015; 2016; 2021; 2022; Secretaría Nacional de Planificación, 2018).

Primero, Quito destaca por su capacidad técnico-administrativa y ejecución de proyectos estratégicos (p. ej., movilidad e infraestructura), lo que se refleja en un desempeño medio-alto en el ICO; sin embargo, su componente financiero cae con fuerza a partir de 2018 (llegando a 3,9/10 en 2021), tensionando la sostenibilidad de la inversión y evidenciando dependencia de decisiones y flujos del nivel central (Consejo Nacional de Competencias, 2021; 2022). Rumiñahui se configura como el caso de alto desempeño, con ICO 25,6 en 2021, el más alto a nivel nacional, apalancado en una planificación consistente, ordenamiento territorial y mecanismos de participación y control social relativamente estables, aunque con vulnerabilidades fiscales comunes al ciclo 2017–2021 (Consejo Nacional de Competencias, 2021; 2022). Cayambe mejora su componente de planificación y se aproxima al promedio nacional de ICO ($\approx 19,0$ en 2021), pero persiste una alta dependencia de transferencias, brechas de interoperabilidad y participación irregular, que restringen la traducción de la autonomía formal en gobernanza efectiva (Consejo Nacional de Competencias, 2021; 2022).

El diseño comparativo muestra que la calidad de la planificación (PDOT-ICM) asegura ganancias sostenidas solo si coevoluciona con la capacidad financiera. En Quito y Cayambe, la planificación mejora, pero el componente financiero se debilita, y el ICO agregado no crece igual. Cuando planificación, participación y coordinación intergubernamental se integran (Rumiñahui), el desempeño se mantiene alto incluso en contextos fiscales adversos (Consejo Nacional de Competencias, 2021; 2022).

Según Peter Evans (2004), los GAD con capacidad burocrática y fuertes lazos sociales tienen más resiliencia ante crisis que los que solo tienen autonomía formal. Rumiñahui muestra un mejor "encaje estatal-societal" que apoya su desempeño; Quito combina fortaleza técnica con variaciones participativas; Cayambe presenta un encaje débil, vulnerable a limitaciones financieras y tecnológicas.

La dinámica intergubernamental y la interoperabilidad son capacidades habilitantes. Las mesas de coordinación y procesos estandarizados reducen costos y mejoran resultados (ejemplo Rumiñahui). La superposición de estructuras descentralizadas, la ambigüedad en competencias y la baja integración de información generan fricciones que ralentizan la ejecución, como indican entrevistas y documentos oficiales.

Quinto, la coyuntura política y fiscal segmenta el período en dos momentos analíticos: 2013–2017 (centralización decisional con alto empuje inversor) y 2017–2021 (mayor apertura al diálogo con reducción de transferencias). La crisis económica y la pandemia (2020) exponen vacíos de interoperabilidad y profundizan la dependencia de recursos estatales, afectando el componente financiero del ICO en los tres cantones, aunque con impactos diferenciados por escala, cartera de proyectos y densidad de participación (Consejo Nacional de Competencias, 2022).

El análisis de los GADs de Pichincha muestra que, a pesar de un marco normativo sólido, la descentralización enfrenta serios obstáculos en su implementación. Rumiñahui destacó en eficiencia institucional y participación ciudadana, mientras que Cayambe enfrentó problemas en planificación y financiamiento. Quito tuvo un desempeño mixto, logrando avances en infraestructura y cooperación internacional, pero con alta dependencia de decisiones centralizadas.

Los factores clave de este comportamiento incluyen liderazgo local, estabilidad política, capacidad técnica-administrativa y alineación con planes de desarrollo nacional. El financiamiento es crucial; la dependencia fiscal de los GADs limitó su autonomía y los hizo vulnerables a choques macroeconómicos en 2018 y 2020. La participación ciudadana, aunque formal, mostró debilidades en su impacto y continuidad.

Las capacidades de los GAD de Pichincha son un entramado condicionado por coyunturas cambiantes, no un proceso lineal. La centralización inicial facilitó inversiones pero limitó autonomía; la apertura política permitió coordinación, aunque con restricciones fiscales; y la pandemia mostró la fragilidad de la descentralización ante crisis externas.

IV. CAPÍTULO 5

ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LA GOBERNANZA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS GAD CANTONALES DE PICHINCHA (2013–2021)

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores permitió identificar un conjunto de obstáculos persistentes que limitan la autonomía efectiva y la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales de Quito, Rumiñahui y Cayambe. Entre ellos destacan: i) capacidades institucionales desiguales, con brechas en capacidades analíticas y coordinativas; ii) relaciones intergubernamentales frágiles y dependientes del ciclo político; iii) fuerte dependencia de transferencias del nivel central y vulnerabilidad financiera; iv) déficits en interoperabilidad administrativa y tecnológica, y v) mecanismos de participación ciudadana con impacto limitado en la toma de decisiones.

Este capítulo sugiere estrategias estructurales para corregir debilidades, respetando la diversidad de los tres cantones y el marco legal. Las estrategias se adaptan a cada GAD para fortalecer la gobernanza local y mejorar políticas públicas en la descentralización ecuatoriana.

Se presentan dos estrategias centrales:

Estrategia 1: Sistema Cantonal de Gestión e Interoperabilidad para la Gobernanza Local.

Estrategia 2: Pacto de Gobernanza Multinivel.

Cada estrategia abarca propósito, componentes, acciones clave, responsables, plazo e indicadores, presentados en tablas con explicaciones narrativas.

5.1. Estrategia 1: Sistema cantonal de gestión e interoperabilidad para la gobernanza local

5.1.1. Propósito y alcance

La primera estrategia se orienta a enfrentar el núcleo de problemas detectados en torno a las capacidades institucionales y a la fragmentación de la información. Los hallazgos mostraron que los GAD cantonales cuentan con estructuras administrativas y técnicas básicas, pero que su desempeño se ve restringido por: a) rigidez burocrática, b) debilidad analítica para usar datos en la toma de decisiones, y c) baja interoperabilidad entre sistemas municipales, provinciales y nacionales.

Esta estrategia busca consolidar un sistema de gestión cantonal que integre planificación, seguimiento y análisis de información, mejorando la interoperabilidad entre gobiernos para que la descentralización sea una gestión efectiva, no solo una transferencia formal de competencias.

5.1.2. Componentes y acciones de la estrategia 1

A continuación, se presenta una matriz sintética con los componentes centrales de la estrategia, las acciones propuestas y los elementos operativos mínimos (responsables, plazos e indicadores).

Se muestra una matriz con los componentes clave de la estrategia, acciones propuestas y elementos operativos mínimos (responsables, plazos e indicadores).

Tabla 14*Matriz de la estrategia 1: sistema cantonal de gestión e interoperabilidad*

Componente	Acción clave	Responsable principal	Apoyo / coordinación	Plazo sugerido	Indicador de resultado
1.1 Unidad de Planificación y Monitoreo Integrado (UPMI)	Reestructurar o crear una UPMI en cada GAD cantonal que integre planificación, presupuesto y seguimiento de metas (PDOT, SIGAD, ICO).	Alcaldía y Dirección de Planificación	Dirección Financiera; Talento Humano; Consejo Provincial	Corto plazo (1–2 años)	UPMI formalmente creada y con manual de funciones aprobado; reportes anuales de seguimiento integrados.
1.2 Fortalecimiento de capacidades analíticas	Implementar un programa anual de formación para equipos técnicos en análisis de datos, uso de SIGAD/ICO, formulación de indicadores y evaluación de políticas.	Dirección de Planificación / UPMI	CNC, Secretaría de Planificación, universidades	Corto–mediano plazo (2–3 años)	Número de funcionarios capacitados; uso efectivo de indicadores en informes y PDOT actualizados.
1.3 Plataforma mínima de interoperabilidad	Diseñar e implementar un protocolo de interoperabilidad básica (formatos estándar, catálogos comunes, flujos de intercambio) entre GAD cantonales y el Gobierno Provincial de Pichincha.	Gobierno Provincial + Direcciones TIC de los GAD	CNC; Secretaría de Planificación; ministerios sectoriales	Mediano plazo (3 años)	Protocolo de interoperabilidad aprobado; número de procesos administrativos que usan datos compartidos.
1.4 Simplificación y digitalización de trámites críticos	Identificar y simplificar 3–5 trámites prioritarios (licencias, catastros, permisos), incorporando ventanillas únicas digitales vinculadas a la plataforma interoperable.	Direcciones de Gestión Tributaria / TIC	UPMI; áreas jurídicas; soporte externo	Corto–mediano plazo (2–3 años)	Reducción del tiempo promedio de trámite; aumento del porcentaje de trámites realizados en línea.
1.5 Sistema de reporte y rendición de cuentas basado en indicadores	Elaborar informes anuales de gestión cantonal que integren indicadores de planificación, finanzas, participación e interoperabilidad, con publicación en portales de transparencia.	Alcaldía y UPMI	Comunicación institucional; participación ciudadana	Anual	Publicación anual de informe integrado; aumento de visitas al portal de transparencia y solicitudes de información.

Nota. Elaboración propia, a partir de los hallazgos empíricos y documentales del estudio (entrevistas, PDOT, SIGAD, ICO) y del marco teórico sobre capacidades estatales, interoperabilidad y gobernanza multinivel, que orienta el diseño de estrategias institucionales de fortalecimiento cantonal.

La Tabla 14 condensa en formato operativo los elementos centrales de la Estrategia 1, pero su sentido va más allá de un listado de acciones. La creación o fortalecimiento de una Unidad de Planificación y Monitoreo Integrado (UPMI) busca corregir una de las brechas principales detectadas: la separación entre quienes planifican, quienes ejecutan y quienes monitorean los resultados. Al articular en un mismo espacio técnico el PDOT, los indicadores de SIGAD, el ICO y la información presupuestaria, se pretende que la planificación deje de ser un ejercicio meramente formal y se convierta en un insumo real para la toma de decisiones.

El fortalecimiento de capacidades analíticas surge de la falta de recursos humanos especializados en los GAD, especialmente en los más pequeños. La formación no es un taller aislado, sino un programa continuo conectado con universidades y entidades de planificación, para que cada cantón forme un equipo técnico que sostenga la evaluación y mejora continua.

El desarrollo de una plataforma de interoperabilidad y la simplificación de trámites buscan abordar la fragmentación administrativa y la burocracia. Compartir formatos y flujos de información con el Gobierno Provincial y nacional reduce duplicidades y mejora la coordinación intergubernamental. La digitalización de trámites prioritarios sirve como un 'laboratorio' de interoperabilidad, fomentando la comunicación entre sistemas y midiendo beneficios en tiempo y transparencia.

El sistema de reporte basado en indicadores cierra el ciclo de gestión: planificación, ejecución, medición y comunicación a la ciudadanía. La estrategia fortalece capacidades internas y mejora la legitimidad pública al ofrecer información clara sobre resultados.

5.2. Estrategia 2: Pacto de gobernanza multinivel y participación vinculante

5.2.1. Propósito y alcance

La segunda estrategia se concentra en el otro gran núcleo problemático del estudio: las relaciones intergubernamentales frágiles, la alta dependencia de transferencias y la existencia de mecanismos de participación ciudadana con bajo impacto real en las decisiones. Los resultados mostraron que, si bien existen mesas de diálogo y espacios formales de participación, estos suelen ser episódicos, poco vinculantes y condicionados por la coyuntura política.

5.2.2. Componentes y acciones de la estrategia 2

Esta estrategia busca institucionalizar un Pacto de Gobernanza Multinivel entre el Gobierno Provincial y los GAD cantonales, con mecanismos de participación ciudadana más vinculantes, para asegurar coordinación y participación independientes de la voluntad política.

A continuación, se presenta la tabla con las acciones:

Tabla 15

Matriz de la estrategia 2: Pacto de gobernanza multinivel y participación vinculante

Componente	Acción	Responsable principal	Apoyo / coordinación	Plazo sugerido	Indicador de resultado
2.1 Mesa Provincial Permanente de Gobernanza Multinivel	Crear una mesa formalizada mediante ordenanza o resolución, con participación del Gobierno Provincial, Quito, Rumiñahui y Cayambe, para tratar agenda de competencias, recursos y proyectos conjuntos.	Prefectura de Pichincha	Alcaldías; Secretaría de CNC; Planificación	Corto plazo (1 año)	Mesa creada y reglamentada; número de sesiones anuales con actas públicas.
2.2 Agenda anual de compromisos intergubernamentales	Elaborar y aprobar una agenda anual que priorice 3–5 proyectos o problemas compartidos (movilidad, ambiente, gestión de riesgos, interoperabilidad), con responsabilidades y cronograma.	Mesa de Gobernanza Multinivel	Unidades técnicas de cada GAD; consejo provincial	Anual	Agenda aprobada y publicada; porcentaje de compromisos ejecutados al cierre del año.
2.3 Presupuesto participativo alineado al PDOT	Destinar un porcentaje del presupuesto de inversión (por ejemplo, 5–10 %) a proyectos definidos mediante procesos de presupuesto participativo vinculados a líneas estratégicas del PDOT cantonal.	Concejos cantonales	Unidades de participación ciudadana; UPMI	Mediano plazo (2–3 años)	Monto ejecutado vía presupuesto participativo; número de proyectos priorizados por la ciudadanía.
2.4 Consejos ciudadanos de seguimiento	Fortalecer o crear consejos ciudadanos que hagan seguimiento a la ejecución de la agenda intergubernamental y del presupuesto participativo, con acceso a información de la UPMI y a los informes de gestión.	Alcaldías y Prefectura	Comunas, barrios, organizaciones sociales	Corto–mediano plazo	Número de informes de seguimiento elaborados; recomendaciones incorporadas en ajustes de planificación.
2.5 Protocolo de resolución de conflictos intergubernamentales	Establecer un procedimiento claro para gestionar conflictos de competencias y recursos entre Provincia y cantones, con etapas de negociación técnica y política, y plazos definidos.	Mesa de Gobernanza Multinivel	Procuradurías y áreas jurídicas de los GAD	Mediano plazo	Protocolo aprobado; número de conflictos tramitados bajo el protocolo y tiempo promedio de resolución.

Nota. Elaboración propia, a partir del diagnóstico empírico y documental del estudio (entrevistas, PDOT, COOTAD, SIGAD, ICO) y de los aportes teóricos sobre gobernanza multinivel, participación ciudadana y autonomía embebida que sustentan el diseño de mecanismos institucionales de cooperación y control social.

La Tabla 15 organiza la estrategia 2 en torno a dos ejes inseparables: la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana con capacidad de incidencia. La creación de una Mesa Provincial Permanente de Gobernanza Multinivel busca transformar encuentros ocasionales en un espacio estable con reglas claras, capaz de sostener una agenda compartida más allá de los cambios de gobierno. La formalización mediante ordenanza o resolución le otorga un marco institucional que reduce el riesgo de discontinuidad.

La agenda anual de compromisos intergubernamentales traduce reuniones en resultados concretos al enfocarse en pocos problemas emblemáticos y asignar responsables, plazos y recursos. La mesa se convierte en un espacio para hacer cosas medibles, no solo para intercambiar discursos.

El presupuesto participativo vinculado al PDOT aborda la crítica de que la participación no influye en decisiones clave. Al vincular un porcentaje del presupuesto a proyectos ciudadanos, se pasa de una participación consultiva a una co-decisión. La coordinación con la UPMI garantiza que los proyectos sigan la estrategia territorial de los PDOT.

Los consejos ciudadanos actúan como un 'puente' entre la sociedad y las instituciones, participando en la definición de prioridades y en el control de su ejecución. El acceso a la información de la UPMI permite a los consejos formular recomendaciones para ajustar planes y presupuestos.

El protocolo de resolución de conflictos intergubernamentales aborda los conflictos de competencias y recursos entre cantones y provincia. Establecer etapas y plazos claros evita la gestión informal de conflictos, reduciendo riesgos de paralización y desgaste institucional.

5.3. Consideraciones para la implementación y seguimiento de las estrategias

Las dos estrategias propuestas no constituyen un recetario cerrado, sino un marco de acción que debe ser adaptado a las capacidades y contextos de Quito, Rumiñahui y Cayambe. Su viabilidad dependerá de tres condiciones clave:

Falta de voluntad política: sin compromisos claros de alcaldías, Prefectura y concejos, las estrategias pueden quedar solo en declaraciones. Las normativas ayudan, pero no reemplazan el liderazgo político.

Priorizar recursos: fortalecer unidades técnicas, formar personal y digitalizar procesos requiere inversión. En tiempos de restricción fiscal, se deben reordenar las prioridades en los presupuestos.

Aprendizaje institucional: las estrategias son procesos iterativos. Los indicadores permiten evaluar avances y ajustar el diseño. La clave es que los GAD aprendan de sus resultados para no repetir errores y fortalecer prácticas exitosas.

V. CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

A partir de esta investigación se analizó cómo se implementan, y, sobre todo, cómo se bloquean, las políticas públicas locales en los gobiernos cantonales de Pichincha durante el período 2013–2021, evidenciándose que los obstáculos no responden a un solo factor aislado, sino a la interacción entre capacidades institucionales desiguales, relaciones intergubernamentales frágiles y disparidades persistentes en recursos materiales, técnicos y humanos. Este hallazgo permite comprender que la gobernanza local, en el contexto ecuatoriano, se mueve dentro de una autonomía formalmente reconocida pero operativamente restringida: los GAD poseen competencias y marcos de planificación, pero su ejercicio efectivo se ve condicionado por restricciones financieras, rigidez burocrática, coordinación intergubernamental inestable y brechas tecnológicas que se profundizan en coyunturas de crisis.

La hipótesis de que las limitaciones institucionales, las relaciones intergubernamentales débiles y las desigualdades de recursos obstaculizan la implementación efectiva de políticas públicas se cumple, pero no de manera lineal ni uniforme entre cantones, según la evidencia empírica. Se confirma por la presencia constante de tres factores: capacidades institucionales variadas, relaciones intergubernamentales influenciadas por el ciclo político y dependencia fiscal estructural vulnerable a choques macroeconómicos. La investigación revela que, bajo el mismo marco normativo, los obstáculos varían entre cantones, indicando que la descentralización genera resultados distintos según cómo se integren capacidades, recursos y coordinación en cada territorio.

La relevancia del marco teórico se vuelve visible cuando se observa que los resultados no solo describen diferencias entre cantones, sino que pueden ser interpretados como expresiones concretas de problemas teóricos ya discutidos en la literatura sobre capacidades estatales, gobernanza y descentralización. La noción de capacidades estatales permitió leer que la existencia de estructuras formales, planes, unidades técnicas, normativa, procedimientos, no equivale automáticamente a capacidad efectiva, porque la capacidad se expresa en la posibilidad real de sostener decisiones, ejecutar inversión, coordinar actores y producir resultados bajo restricciones. A su vez, la perspectiva de gobernanza y, particularmente, la idea de autonomía embebida (Evans) aporta una clave explicativa

adicional: allí donde se combinan capacidad burocrática y vínculos densos con actores sociales (participación con cierta estabilidad, rendición de cuentas, coordinación territorial), se observa mayor resiliencia institucional frente a crisis fiscales y sanitarias; donde ese encaje es débil, la autonomía tiende a quedar reducida a una condición formal. En ese sentido, el estudio muestra que estos enfoques no son “importables” de manera abstracta, sino que resultan aplicables para explicar el caso ecuatoriano precisamente porque permiten comprender por qué la descentralización avanza declarativamente, pero se fragmenta operativamente.

La hipótesis de que las limitaciones institucionales, las relaciones intergubernamentales débiles y las desigualdades de recursos obstaculizan la implementación efectiva de políticas públicas se cumple, pero no de manera lineal ni uniforme entre cantones, según la evidencia empírica. Se confirma por la presencia constante de tres factores: capacidades institucionales variadas, relaciones intergubernamentales influenciadas por el ciclo político y dependencia fiscal estructural vulnerable a choques macroeconómicos. La investigación revela que, bajo el mismo marco normativo, los obstáculos varían entre cantones, indicando que la descentralización genera resultados distintos según cómo se integren capacidades, recursos y coordinación en cada territorio.

Respecto del segundo objetivo específico, centrado en estudiar la relación intergubernamental entre el gobierno provincial y los gobiernos cantonales, los resultados evidencian que las relaciones intergubernamentales operaron bajo un esquema frágil y altamente dependiente del ciclo político nacional. En los tres cantones, las entrevistas mostraron tensiones recurrentes por definición y distribución de competencias, y una cooperación sostenida más por vínculos informales y mesas de diálogo puntuales que por mecanismos institucionales estables. La falta de interoperabilidad administrativa, la coexistencia de estructuras descentralizadas y desconcentradas, y la dependencia de decisiones del nivel central generaron fricciones que afectaron la coherencia de las políticas públicas locales. Por lo que, la descentralización avanzó en lo formal, pero sin los recursos ni las capacidades coordinativas necesarias para consolidar una gobernanza multinivel efectiva. Además, el análisis del periodo permite precisar que la coordinación vertical fuertemente controlada durante el correísmo facilitó grandes proyectos en Quito, pero dejó a cantones como Rumiñahui y Cayambe en una dependencia decisional y presupuestaria

más marcada; en el morenismo se amplió el espacio de diálogo, aunque bajo una contracción fiscal que debilitó la capacidad operativa de todos los GAD.

El análisis comparativo entre Quito, Rumiñahui y Cayambe revela que las disparidades en recursos y habilidades son clave para entender la efectividad de la gobernanza local. Rumiñahui destaca por su alta capacidad de desempeño gracias a una planificación coherente, habilidades técnico-administrativas sólidas, participación activa y buenas relaciones intergubernamentales, lo que le otorga mayor resiliencia ante crisis fiscales. Quito sufre una caída en su rendimiento por debilidad financiera y decisiones centrales, mientras Cayambe es el cantón más vulnerable, con alta dependencia fiscal y brechas tecnológicas. La desigualdad territorial es una diferencia operativa que afecta la inversión pública, la capacitación técnica y la coordinación en crisis.

En relación con el cuarto objetivo específico, orientado a formular recomendaciones para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas, la investigación confirma que los desafíos identificados entre 2013 y 2021 —brechas en capacidades estatales, relaciones intergubernamentales inestables, dependencia financiera estructural, déficits de interoperabilidad y participación de baja incidencia— requieren intervenciones estratégicas de carácter institucional y sostenido, más que acciones aisladas. Las estrategias propuestas responden directamente a estos hallazgos: por un lado, la creación de un Sistema Cantonal de Gestión e Interoperabilidad apunta a transformar la planificación, el uso de información y la coordinación administrativa en capacidades efectivas de gestión; por otro, el Pacto de Gobernanza Multinivel y Participación Vinculante busca estabilizar la cooperación entre provincia y cantones y fortalecer mecanismos de co-decisión ciudadana. Estas recomendaciones sugieren una transición de una autonomía formal a una efectiva para lograr políticas públicas más coherentes y legítimas.

Las recomendaciones para mejorar la gobernanza en los gobiernos cantonales destacan que los desafíos entre 2013 y 2021, como brechas en capacidades, relaciones inestables, dependencia financiera y baja participación, requieren intervenciones institucionales estratégicas. Las dos estrategias propuestas buscan transformar la gestión administrativa mediante un Sistema Cantonal de Gestión e Interoperabilidad y estabilizar la cooperación entre provincias y cantones con un Pacto de Gobernanza Multinivel. Estas recomendaciones brindan un enfoque viable para que Quito, Rumiñahui y Cayambe avancen

de una autonomía formal a una efectiva, mejorando la coherencia y legitimidad de sus políticas públicas.

Además de lo ya concluido, el estudio permite cerrar con una lectura más fina sobre el carácter “no lineal” de la gobernanza local en Pichincha durante 2013–2021, porque lo que se observa no es un simple contraste entre cantones “fuertes” y “débiles”, sino trayectorias institucionales que se mueven con el pulso del ciclo político–fiscal nacional y con la capacidad interna de cada GAD para absorber shocks. En ese sentido, la evidencia sugiere que la descentralización ecuatoriana opera como un sistema de incentivos y restricciones donde los gobiernos locales planifican bajo reglas comunes, pero ejecutan en condiciones desiguales, y ese desbalance no se corrige por la sola existencia de planes, indicadores o instrumentos como el PDOT, el SIGAD o el ICO. Lo que termina marcando la diferencia es la posibilidad real de traducir dichos instrumentos en rutinas organizacionales estables (procesos, cuadros técnicos, continuidad administrativa), porque cuando la planificación se vuelve un “requisito” más que una herramienta de conducción, la política pública local tiende a fragmentarse en proyectos de corto plazo, en respuestas reactivas y en una dependencia más intensa del nivel central, incluso en ámbitos donde formalmente hay autonomía.

Los hallazgos indican que la coordinación y la interoperabilidad son capacidades clave que reestructuran el sistema de gobierno multinivel, no meros accesorios o “modernización tecnológica”. Sin información fluida, la coordinación es costosa y frágil, lo que provoca retrasos y contradicciones en las decisiones. Esta debilidad, más marcada en cantones con menos recursos, reduce la eficiencia administrativa y la legitimidad pública, ya que los ciudadanos ven la respuesta estatal como lenta y confusa, lo que disuade su participación y refuerza la percepción de que los espacios participativos son solo formales. La fragmentación intergubernamental se manifiesta en conflictos de competencia y en la incapacidad de crear políticas sostenibles y coordinadas que perduren ante cambios de gobierno.

El cierre comparado sugiere que la autonomía efectiva se construye en un espacio intermedio donde la capacidad burocrática, sostenibilidad fiscal y relaciones sociales se refuerzan. Donde se logra esa articulación, el gobierno local ajusta políticas con evidencia, mantiene programas y defiende prioridades; donde no ocurre, la autonomía es dependiente y vulnerable. El estudio no solo describe obstáculos, sino que evidencia que la desigualdad

territorial en políticas públicas refleja una desigualdad en la capacidad de mantener decisiones a largo plazo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, A. (2022). *La comunicación política y la gobernabilidad en el Perú 2020*.
- Acosta, S. (2023). *La Gobernanza Urbana: Una propuesta teórica para analizar*.
- Acuña, B. (2023). Descentralización y ordenamiento jurídico en el Ecuador. Del diseño teórico a la realidad práctica. *Revista de Derecho Político*, 116, 361-384.
- Alarcón, M., y Suárez, A. (2024). Marketing institucional en la gestión de recaudación por tributos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo. . *593 Digital Publisher CEIT*, 9(4), 173-184.
- Álvarez Villacrés, S. (2018). *Gubernamentalidad y administración territorial: la descentralización en el Ecuador 2010-2016 (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)*.
- Álvarez, Á. (2024). La competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y su proceso de descentralización en el gobierno autónomo. . *InnDev*, 3(1), 79-100.
- Álvarez, S. (2022). La paradoja del proceso de descentralización en Ecuador (2010-2016). . *Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*.
- Andrade, P., y Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 103, 1-24.
- Aninat, I., Irrarázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., y Rodríguez, J. (2020). Finanzas públicas regionales: Propuestas presupuestarias e institucionales. *Más allá de Santiago*, 53.
- Araujo, S., y Vargas, M. (2020). La interoperabilidad en el marco del Gobierno Digital. . *Conocimiento Libre y Licenciamiento (CLIC)*, 22.
- Arboleda, D. (2018). *Análisis descriptivo del proceso de desconcentración en el Ecuador como modelo de gestión para acercar los servicios públicos a los territorios (2007-2013). El caso del Sector Educación (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)*.

- Bárcena, G., Cruz-Mejía, O., y Ruiz, E. (2022). Nivel de interoperabilidad en el sistema de información de la universidad pública en México. *Revista de ciencias sociales*, 28(2), 56-73.
- Barreto, W. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723-736.
- Bayona, A. (2021). Participación ciudadana y presupuesto participativo para una gobernanza efectiva para los gobiernos locales en el Perú. *Centro Sur*, 5(2).
- Benítez-Triviño, A. M.-B., y Montero-Villena, G. (2025). Problemática y desafíos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales del Ecuador para implementar un modelo de gobernanza: Caso de estudio cantones de la provincia de Pichincha. *MQRInvestigar*, 9(2), e523-e523.
- Bernazza, C., y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(2), 107-130.
- Bertranou, J. (2015). Estatalidad efectiva: Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell. *Temas y debates*, 29, 33-51.
- Betancur, S. (2023). *Participación del sector privado en la construcción de valor social en Medellín. Caso Proantioquia y sus estrategias de incidencia en la gestión pública.*
- Bocón, G. (2024). *Diseño de una ruta agroturística de la parroquia el Chaupi–cantón Mejía–provincia Pichincha.*
- Bonilla, A. (2024). *Impacto de la descentralización y desconcentración en la eficiencia administrativa en los GADs del Ecuador.*
- Calapucha, R., y Punina, C. (2024). *Auditoría forense a la política y procedimiento conoce a tu empleado, en la Comuna Quichua Verde Sumaco, parroquia San José de Payamino, cantón Loreto, provincia Orellana del 2022.*
- Casallas, D., Páez, Á., Acosta, D., y Torres, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *Telos: Revista De Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 26(1), 198-214.

- Castro, M., y Miranda, H. (2021). La urbanización en Ecuador y la importancia de la planificación estatal en la creación de una ciudad intermedia (2007-2017): el caso de Milagro. *territorios*, 44, 113-141.
- Cedeño, E., y Zambrano, Y. (2024). Gobernanza de políticas públicas en los gobiernos locales: nuevos constructos para una gestión administrativa transparente. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(3), 835-851.
- Centro Andino de Acción Popular (CAAP). (2019). La descentralización en cuestión. . *Ecuador Debate*, 108. <https://doi.org/https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16288>
- Changoluisa, A. (2024). *Propuesta de factibilidad para la creación de un restaurante de comida tradicional, en el barrio Guitig Alto, cantón Mejía, provincia de Pichincha*.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal:¿ Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Consejo Nacional de Competencias (CNC). (2016). *Boletín informativo: El proceso de descentralización en el Ecuador*. Consejo Nacional de Competencias(CNC): <https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/29-El-proceso-de-descentralizacion-en-el-Ecuador.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (febrero de 2015). *Informe de rendición de cuentas*. Consejo Nacional de Competencias: https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/fase_0_6_rendicion_cuentas_preliminar.pdf
- Consejo Nacional de Competencias. (2021). *Informe Técnico - Resultados ICO promedio a nivel provincial y municipal correspondiente al año 2021*. Consejo Nacional de Competencias: <https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Índice-de-Capacidad-Operativa-2019-2021.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2022). *Capacidad Operativa de los GAD como estrategia de desarrollo territorial*. Consejo Nacional de Competencias: <https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Informe-técnico-ICO-2016-2020.pdf>

- Costa-Cevallos, M., Blacio-Aguirre, G., y Maldonado-Ordóñez, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista derecho del Estado*, 51, 167-195.
- Dávila, V. (2019). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. . *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(2), 111-137.
- Demerutis, J., y Águila, J. (2022). La planificación urbana y territorial en clave de gobernanza metropolitana. *CLAVES PARA PENSAR EN NUESTRAS CIUDADES*, 79.
- Díaz, A. (2022). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 10(18), 14.
- Díaz, J. (2024). *El liderazgo en la estructura organizacional del GAD parroquial Manuel Cornejo Astorga Tandapi del cantón Mejía de la provincia de Pichincha*.
- Díaz-Cassou, J., Carpizo, C., y Viscarra, H. (2016). *Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecualización Fiscal en Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo
 BID:
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-finanzas-subnacionales-y-ecualizaci%C3%B3n-fiscal-en-Ecuador.pdf>
- Dirección Metropolitana Tributaria de Quito. (24 de febrero de 2024). *GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*. Dirección Metropolitana Tributaria de Quito:
https://www.quito.gob.ec/documents/Portal_tributario/2024/GADDMQ-DMT-2024-0010-R.pdf
- Dufour, G., y Ingelmo, M. (2014). La sustentabilidad de los procesos de modernización estatal: creación de capacidades institucionales, problemas de coordinación y desafíos de planificación. *Planificación estratégica*, 197.
- Ejecutiva, F. (2018). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *Registro Oficial*. Quito, Pichincha, Ecuador: *Registro Oficial*, 303.
- Erraez-Donaula, E., Bustamante-Ordoñez, T., y Espinoza-Freire, E. (2025). Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local. *Revista Ciencia & Sociedad*, 5(1), 110-126.

- Evans, P., y Barenberg, M. (2004). The FTAA's impact on democratic governance. . *Integrating the Americas: FTAA and beyond*, , 755-89.
- Flores, K. (2021). SEGUNDO PERIODO DE LA PRESIDENTA BACHELET:¿AUMENTO EN LA DESCENTRALIZACIÓN? *Revista Avante de Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(1).
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanese, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 65-98.
- Fuentes, T. (2024). "Estrategias digitales de difusión de los servicios de Conagopare Pichincha".
- Gamboa, J., y Barona, P. (2022). Inclusión financiera, pobreza y desigualdad territorial en el Ecuador. *Cuestiones Económicas*, 32(2), 1-1.
- García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 27, 236-259.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 228-258.
- Gobierno de Pichincha. (2017). *Funciones y Competencias. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Gobierno de Pichincha: <https://pichincha.gob.ec/prefecta?id=108>
- Gobierno del Ecuador. (2017). *Informe a la Nación*. Gobierno del Ecuador: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Informe-a-la-Nacion.pdf>
- Grin, E., y Abrucio, F. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 70, 93-126.
- Huepe, M. (2023). *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*. . Santiago: CEPAL.

- Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. . *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal: DAAPGE*, 19(32), 81-107.
- Jara, I. (2019). *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como función de Estado: caso Ecuador 2008-2018*.
- Kölling, M. (2022). El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 29, 11-22.
- López, L., y Rodríguez, G. (2024). Desempeño de la gobernabilidad en las entidades de gobierno desde los objetivos del desarrollo sostenible: caso Florencia–Caquetá. . *Aglala*, 15(1), 55-75.
- Martín, A. (2017). Creación de Estados en el Derecho internacional contemporáneo en casos de secesión: efectividad/legalidad. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 23, 75-122.
- Mena, M. (2020). *Limitantes en la implementación de Políticas Públicas para el Desarrollo Local de las Parroquias Rurales de la Provincia de Cotopaxi durante el año 2019*.
- Monje, J. (2014). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. . *Chile: CEPAL*.
- Montecinos, E. (2023). Evolución de la descentralización en Chile entre 1990 a 2022. Actores, cambios y perspectivas de gobernanza regional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 87, 19-43.
- Morlino, L., y Sartori, G. (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2024). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador>

- Ortiz, P. (2017). Descentralización Y Democracia En El Ecuador. . *Breves Apuntes Para La Investigación. Universidad-Verdad*, 72, 80-100.
- Palafox-Muñoz, A., y Arroyo-Delgado, M. (2020). Gobernanza y sustentabilidad social a través del turismo en el Área Natural Protegida de Cabo Pulmo, Baja California Sur, México. *Apuntes*, 47(87), 119-147.
- Paucar, G., Llanos, J., Pallo, J., Llanos, X., y Candelario, C. (2025). Eficacia de Políticas Públicas Sectoriales para Reducir la Desigualdad y Fortalecer la Seguridad Ciudadana en el Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(1), 12316-12327.
- Peñaherrera, M. (2023). *Relación entre la calidad de la gobernanza y la desigualdad de ingresos en América Latina entre 1996-2019 (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador)*.
- Pérez, J. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 29, 20-47.
- Pillasagua, A., y Gómez, L. (2024). Influencia de la planificación presupuestaria en los objetivos estratégicos de los gad parroquiales. *Ciencia y Desarrollo*, 27(4), 121-129.
- Piza, I., Tello, M., y Rodríguez, J. (2020). Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. . *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 5(3), 264-277.
- Ramírez, R. (2024). Descentralización político-administrativa y democracia en México. . *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 9(39), 19.
- Salgado, G., y Valarezo, J. (2022). *Geopolítica, territorio y gobernanza multinivel. XVII encuentro de geógrafos de América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Sánchez, A., y Murillo, A. (2021). Enfoques metodológicos en la investigación histórica: cuantitativa, cualitativa y comparativa. *Debates por la Historia*, 9(2), 147-181.
- Sanchez-Simbaña, S. (2025). Una perspectiva emancipadora sobre la gobernanza de recursos naturales y soberanía en el contexto Ecuatoriano. *Revista Científica Zambos*, 4(1), 140-152.

- Schroder, H. (2023). Sobre la posibilidad de implementar la Cooperación Judicial en materia penal en la Comunidad Andina: algunas lecciones de la Unión Europea y del MERCOSUR. *IUS ET VERITAS*, 67, 231-247.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2018). *Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Secretaría Nacional de Planificación: <https://www.planificacion.gob.ec/sistema-de-informacion-para-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/>
- Seiler, C. (2021). Estado, estrategias de desarrollo y las ideas “correctas” en América Latina. *. Sociedad y economía*, 42.
- Soto, O. (2019). Ecuación Estado-sociedad civil en América Latina. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 21, 87-108.
- Tamayo, A. (2023). Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017. *. Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(16), 125-143.
- Toral, K., y Vásquez, Á. (2019). Descentralización en Ecuador¿ un proceso inconcluso?. *Revista CAP Jurídica Central*, 3(4), 297-346.
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y gobierno*, 24(2), 435-457.
- Valderrama, F., Luna, D., Capcha, V., y Luque, L. (2019). *Planeamiento estratégico aplicado para Banco Pichincha del Perú 2020 - 2024*. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15494>
- Valencia, L. (2022). *Lineamientos estratégicos desde el desarrollo sostenible para la formulación de políticas públicas, construidas a través de la gobernanza, estudio de caso municipio de Arboletes*.
- Vañó, M. (2024). *La colaboración público-privada en la economía social: Innovación y sostenibilidad en las políticas públicas*.
- Vásquez, M., Vásquez, J., Ríos, L., y Alvarado, G. (2021). Interoperabilidad en la gestión documentaria en el sector público. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(3), 3081-3095.

- Vélez, S., y Ortiz, C. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. . *Revista Opera*, 28, 17-51.
- Verónica, G., Mezzadra, S., Scolnik, S., y Sztulwark, D. (2014). ¿ Hay una nueva forma-Estado? Apuntes latinoamericanos. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 177-183.
- Von, L. (2024). *Mesas de trabajo con enfoque de gobernanza: su implementación de garantía de la participación ciudadana y prevención de conflictos sociales*.

7. ANEXO

Anexo 1

Modelo de entrevista utilizada

Introducción: Esta entrevista forma parte del estudio titulado "Análisis de la Gobernanza en los Gobiernos Cantonales de Pichincha: Obstáculos en la Implementación de Políticas Públicas".

Objetivo de la entrevista: Recolectar información cualitativa de primera mano sobre los obstáculos en la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales seleccionados, identificando factores que han incidido en la gestión y el desarrollo de la gobernanza local.

Preguntas:

1. Durante el período 2013-2021, ¿cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades en la capacidad institucional de su gobierno cantonal?
2. ¿Qué cambios en la capacidad institucional experimentó su gobierno cantonal con la transición de la presidencia de Rafael Correa a Lenín Moreno en 2017? ¿Fueron estos cambios positivos o negativos?
3. ¿Cuáles fueron los principales desafíos en la implementación de políticas públicas en su cantón entre 2013 y 2021, y qué factores influyeron en estos desafíos?
4. ¿Cómo evolucionó la relación intergubernamental entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial de Pichincha a lo largo de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno? ¿Se identificaron cambios significativos en la coordinación y el apoyo brindado?
5. ¿Qué impacto tuvieron los recursos financieros y humanos disponibles en la implementación de políticas públicas en su cantón durante el período estudiado? ¿Se presentaron mejoras o deterioros en su asignación a lo largo del tiempo?
6. ¿Cómo influyó el proceso de descentralización en la gestión de su gobierno cantonal entre 2013 y 2021? ¿En qué aspectos fortaleció o debilitó la administración local?

7. ¿Hubo conflictos o tensiones entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial durante este período? Si los hubo, ¿cuáles fueron sus principales causas y cómo se abordaron?
8. Basándose en la experiencia de 2013 a 2021, ¿qué estrategias o acciones recomendaría para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales?

Anexo 2

Respuestas obtenidas de las entrevistas

Entrevista E1 – Funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal

Durante el período 2013-2021, ¿cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades en la capacidad institucional de su gobierno cantonal?

Durante este período, una de nuestras principales fortalezas fue la capacidad de ejecutar proyectos de infraestructura vial y de transporte, así como la mejora en la planificación urbana. Se implementaron iniciativas para mejorar la movilidad y el acceso a servicios públicos esenciales.

Sin embargo, enfrentamos debilidades en la eficiencia administrativa, especialmente debido a la burocracia y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno. La dependencia de recursos del gobierno central limitó nuestra capacidad de acción autónoma en ciertos proyectos.

2. ¿Qué cambios en la capacidad institucional experimentó su gobierno cantonal con la transición de la presidencia de Rafael Correa a Lenín Moreno en 2017? ¿Fueron estos cambios positivos o negativos?

Con la transición a la administración de Lenín Moreno, experimentamos un cambio en la relación intergubernamental. Se dio mayor apertura al diálogo con los gobiernos locales, se obtuvo una coordinación más fluida en ciertos aspectos.

La reducción del tamaño del Estado y la reestructuración de algunas instituciones afectaron la disponibilidad de recursos y la continuidad de ciertos proyectos. En términos generales, hubo cambios tanto positivos como negativos, dependiendo del área de gestión.

3. ¿Cuáles fueron los principales desafíos en la implementación de políticas públicas en su cantón entre 2013 y 2021, y qué factores influyeron en estos desafíos?

Uno de los principales desafíos fue la gestión del crecimiento urbano y la movilidad. Quito ha experimentado una expansión que ha generado presión sobre la infraestructura y los servicios públicos.

Y, la crisis económica que limitó la asignación de recursos para proyectos estratégicos. Además, la pandemia de COVID-19 representó un obstáculo adicional, ya que afectó la ejecución de programas sociales y la reactivación económica del cantón.

4. ¿Cómo evolucionó la relación intergubernamental entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial de Pichincha a lo largo de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno? ¿Se identificaron cambios significativos en la coordinación y el apoyo brindado?

Durante el gobierno de Rafael Correa, la relación con el gobierno provincial fue compleja, ya que la centralización de decisiones dificultó la autonomía local. Sin embargo, hubo un alto nivel de inversión en obras públicas que beneficiaron a la ciudad.

Con la administración de Lenín Moreno, se promovió un modelo de descentralización más participativo, aunque la reducción del gasto público afectó la ejecución de proyectos conjuntos. Hubo mayor diálogo, pero también más limitaciones en la asignación de recursos.

5. ¿Qué impacto tuvieron los recursos financieros y humanos disponibles en la implementación de políticas públicas en su cantón durante el período estudiado? ¿Se presentaron mejoras o deterioros en su asignación a lo largo del tiempo?

El acceso a recursos financieros varió significativamente a lo largo de los años. En la primera parte del período, hubo una mayor inversión en proyectos estratégicos, pero con la crisis económica y la pandemia, los fondos se redujeron.

En cuanto al recurso humano, enfrentamos dificultades en la contratación y retención de personal capacitado debido a restricciones presupuestarias. Esto afectó la capacidad operativa de varias áreas del gobierno cantonal.

6. ¿Cómo influyó el proceso de descentralización en la gestión de su gobierno cantonal entre 2013 y 2021? ¿En qué aspectos fortaleció o debilitó la administración local?

El proceso de descentralización permitió que el gobierno cantonal tuviera mayor control sobre ciertas competencias, lo que nos dio más flexibilidad en la toma de decisiones locales. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades no siempre vino acompañada de los recursos adecuados, lo que debilitó nuestra capacidad de gestión en algunos sectores.

La descentralización fue positiva en términos de planificación y ejecución de políticas adaptadas a la realidad de Quito, pero seguimos enfrentando desafíos en la asignación de fondos y en la autonomía financiera.

7. ¿Hubo conflictos o tensiones entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial durante este período? Si los hubo, ¿cuáles fueron sus principales causas y cómo se abordaron?

Sí, hubo tensiones en temas relacionados con la movilidad y la planificación territorial. En algunos casos, las competencias entre el municipio y la prefectura no estaban bien delimitadas, lo que generó discrepancias en la ejecución de proyectos de infraestructura y transporte.

Se intentó abordar estos conflictos mediante mesas de diálogo y coordinación interinstitucional. Sin embargo, la falta de una estrategia clara en ciertos temas hizo que algunos problemas se prolongaran.

8. Basándose en la experiencia de 2013 a 2021, ¿qué estrategias o acciones recomendaría para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales?

Recomiendo fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos cantonales para reducir la dependencia del gobierno central. Es fundamental establecer mecanismos más efectivos de planificación y seguimiento de proyectos, asegurando que los recursos sean utilizados de manera eficiente.

También considero que hubiera sido útil mejorar la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Se debe apostar por la digitalización de trámites y la modernización administrativa para hacer más eficiente la gestión pública.

Entrevista E2 – Funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal

1. Durante el período 2013-2021, ¿cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades en la capacidad institucional de su gobierno cantonal?

Entre 2013 y 2021, el GAD Cantonal de Rumiñahui experimentó avances significativos en su capacidad institucional, especialmente en la planificación territorial, la administración de tránsito y transporte, y la gestión ambiental. La implementación de los centros de revisión técnica vehicular permitió mejorar la eficiencia en los controles vehiculares, reduciendo los tiempos de espera y garantizando un servicio más ágil. Además, la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) fortaleció la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y ordenamiento del suelo. Una de las principales debilidades fue la dependencia de los recursos transferidos por el Gobierno Central, que limitó la capacidad de inversión autónoma del GAD y dificultó la ejecución de ciertos proyectos a largo plazo.

2. ¿Qué cambios en la capacidad institucional experimentó su gobierno cantonal con la transición de la presidencia de Rafael Correa a Lenín Moreno en 2017? ¿Fueron estos cambios positivos o negativos?

El cambio de gobierno en 2017 trajo consigo modificaciones en el enfoque de descentralización y en la asignación de recursos a los GAD cantonales. Durante la presidencia de Rafael Correa, el modelo de gestión estuvo caracterizado por una fuerte presencia del Ejecutivo en los territorios a través de estructuras como la Función Rumiñahui, que garantizaba una articulación directa con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, con la llegada de Lenín Moreno, se observó una reducción en la centralización del poder, que permitió a los gobiernos locales tener mayor autonomía en la toma de decisiones y representó retos, ya que la disminución de transferencias fiscales afectó la sostenibilidad financiera del GAD.

3. ¿Cuáles fueron los principales desafíos en la implementación de políticas públicas en su cantón entre 2013 y 2021, y qué factores influyeron en estos desafíos?

Uno de los principales desafíos en la implementación de políticas públicas en Rumiñahui fue la alineación de la planificación cantonal con los lineamientos nacionales, especialmente en lo referente a la gestión del suelo, el ordenamiento territorial y la prestación de servicios básicos. La dependencia de recursos fiscales limitó la capacidad de

inversión en proyectos estratégicos, afectando la ejecución de obras de infraestructura. La participación ciudadana presentó variaciones, con periodos en los que se fortaleció y otros en los que se redujo significativamente, lo que impactó la legitimidad de ciertas decisiones.

4. ¿Cómo evolucionó la relación intergubernamental entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial de Pichincha a lo largo de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno? ¿Se identificaron cambios significativos en la coordinación y el apoyo brindado?

Durante la administración de Rafael Correa, la relación entre el GAD Cantonal de Rumiñahui y el Gobierno Provincial de Pichincha estuvo enmarcada en un modelo de coordinación estructurada bajo la rectoría del Ejecutivo, lo que permitió una mayor alineación de políticas y proyectos, pero generó tensiones, ya que algunos sectores consideraban que la autonomía municipal se veía limitada. Con la llegada de Lenín Moreno, la relación intergubernamental experimentó cambios, con un enfoque más descentralizado que permitió al GAD Cantonal asumir mayor protagonismo en la gestión de sus competencias.

5. ¿Qué impacto tuvieron los recursos financieros y humanos disponibles en la implementación de políticas públicas en su cantón durante el período estudiado? ¿Se presentaron mejoras o deterioros en su asignación a lo largo del tiempo?

El impacto de los recursos financieros y humanos en la implementación de políticas públicas fue significativo, ya que la ejecución de proyectos dependió en gran medida de las transferencias del Gobierno Central. Durante el periodo 2013-2017, el modelo de gestión permitió fortalecer la capacidad técnica y administrativa del GAD, consolidando áreas como la planificación territorial y la gestión ambiental. Sin embargo, entre 2017 y 2021, la reducción de los ingresos fiscales afectó la estabilidad financiera, obligando a priorizar ciertas inversiones sobre otras. A pesar de estos desafíos, se logró mantener una ejecución presupuestaria eficiente y una gestión responsable de los recursos humanos, garantizando la continuidad de los servicios públicos esenciales.

6. ¿Cómo influyó el proceso de descentralización en la gestión de su gobierno cantonal entre 2013 y 2021? ¿En qué aspectos fortaleció o debilitó la administración local?

El proceso de descentralización tuvo un impacto dual en la gestión del GAD Cantonal de Rumiñahui. Por un lado, fortaleció la autonomía administrativa y permitió una gestión más cercana a las necesidades del territorio, lo que facilitó la implementación de políticas públicas adaptadas a la realidad local. La asunción de competencias en tránsito, transporte y gestión ambiental representó un avance en la eficiencia y calidad de los servicios prestados. Sin embargo, la dependencia financiera del Gobierno Central y la falta de recursos propios limitaron la capacidad de inversión autónoma, generando dificultades en la sostenibilidad de ciertos programas.

Hablando de la descentralización, si bien promovió una mayor autonomía, también evidenció la necesidad de fortalecer la recaudación local y diversificar las fuentes de financiamiento para garantizar una gestión más estable y sostenible.

7. ¿Hubo conflictos o tensiones entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial durante este período? Si los hubo, ¿cuáles fueron sus principales causas y cómo se abordaron?

Sí, a lo largo del período 2013-2021 se registraron algunas tensiones entre el GAD Cantonal de Rumiñahui y el Gobierno Provincial de Pichincha, especialmente en temas relacionados con la planificación territorial y la ejecución de obras de infraestructura. En algunos casos, hubo diferencias en la priorización de proyectos, lo que generó retrasos en su ejecución, si bien hubo conflictos derivados de la distribución de recursos, ya que la reducción de transferencias fiscales afectó tanto al cantón como a la provincia, generando competencia por la asignación de fondos.

8. Basándose en la experiencia de 2013 a 2021, ¿qué estrategias o acciones recomendaría para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales?

A partir de la experiencia de Rumiñahui entre 2013 y 2021, se recomienda fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos cantonales mediante estrategias de diversificación de ingresos y una gestión eficiente del gasto público. También mejorar los mecanismos de participación ciudadana para garantizar que las políticas implementadas respondan a las necesidades reales de la población. La planificación territorial debe ser un eje central en la gestión municipal, asegurando la articulación de los PDOT con las estrategias nacionales y provinciales. Además, fomentar la cooperación intergubernamental a través de convenios y alianzas estratégicas que permitan optimizar recursos y mejorar la ejecución de proyectos.

Entrevista E3 – Funcionario de gobierno autónomo descentralizado cantonal

1. Durante el período 2013-2021, ¿cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades en la capacidad institucional de su gobierno cantonal?

Durante este período, una de nuestras principales fortalezas fue el fortalecimiento de la planificación territorial y la descentralización administrativa, lo que permitió una mejor cobertura de servicios públicos.

2. ¿Qué cambios en la capacidad institucional experimentó su gobierno cantonal con la transición de la presidencia de Rafael Correa a Lenín Moreno en 2017? ¿Fueron estos cambios positivos o negativos?

La transición de Correa a Moreno trajo cambios en la asignación de recursos y en el modelo de descentralización. Se redujo el apoyo centralizado a proyectos estratégicos, lo que nos obligó a buscar nuevas formas de financiamiento. En términos de planificación territorial, logramos mejorar la estructuración de proyectos, pero enfrentamos dificultades financieras debido a la reducción en la eficiencia del uso de ingresos de capital.

3. ¿Cuáles fueron los principales desafíos en la implementación de políticas públicas en su cantón entre 2013 y 2021, y qué factores influyeron en estos desafíos?

Uno de los desafíos fue la dependencia de las transferencias estatales, la falta de coordinación entre niveles de gobierno dificultó la ejecución de proyectos estratégicos y la implementación de la descentralización también presentó retos, ya que recibimos nuevas competencias sin un fortalecimiento proporcional de nuestras capacidades técnicas y administrativas.

4. ¿Cómo evolucionó la relación intergubernamental entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial de Pichincha a lo largo de los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno? ¿Se identificaron cambios significativos en la coordinación y el apoyo brindado?

Bajo la administración de Correa, la relación fue más estructurada, con una mayor presencia del gobierno central en el territorio, aunque con conflictos en la distribución de competencias. Con Moreno, la descentralización avanzó con menos apoyo financiero, lo que nos obligó a fortalecer nuestra autonomía operativa. Hubo una evolución hacia una gestión más local, pero con mayor carga administrativa para el GAD.

- 8. ¿Qué impacto tuvieron los recursos financieros y humanos disponibles en la implementación de políticas públicas en su cantón durante el período estudiado? ¿Se presentaron mejoras o deterioros en su asignación a lo largo del tiempo?**

Si bien logramos mejorar la eficiencia en la ejecución presupuestaria de inversión, la dependencia fiscal afectó nuestra sostenibilidad financiera.

- 9. ¿Cómo influyó el proceso de descentralización en la gestión de su gobierno cantonal entre 2013 y 2021? ¿En qué aspectos fortaleció o debilitó la administración local?**

Pudimos asumir competencias en regulación ambiental, fomento productivo y gestión vial, que ayuda a nuestra autonomía, pero, la falta de coordinación con el gobierno central y la insuficiencia de recursos financieros para sostener las nuevas responsabilidades representaron una debilidad importante.

- 10. ¿Hubo conflictos o tensiones entre su gobierno cantonal y el gobierno provincial durante este período? Si los hubo, ¿cuáles fueron sus principales causas y cómo se abordaron?**

Sí, existieron tensiones, especialmente en la asignación de competencias y la coordinación de proyectos. La coexistencia de estructuras descentralizadas y desconcentradas generó conflictos en la ejecución de programas, retrasando algunos servicios importantes.

- 11. Basándose en la experiencia de 2013 a 2021, ¿qué estrategias o acciones recomendaría para mejorar la gobernanza y la implementación de políticas públicas en los gobiernos cantonales?**

Recomendaría fortalecer la coordinación intergubernamental para evitar duplicidad de funciones, mejorar la eficiencia en el uso de recursos y fomentar mecanismos de financiamiento alternativo para reducir la dependencia de transferencias estatales.