



-DOI: 10.26820/reciamuc/5.(2).abril.2021.197-207

URL: <https://reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/670>

EDITORIAL: Saberes del Conocimiento

REVISTA: RECIAMUC

ISSN: 2588-0748

TIPO DE INVESTIGACIÓN: Artículo de revisión

CÓDIGO UNESCO: 5304 Actividad Económica

PAGINAS: 197-207







Desafíos en la administración pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador

Challenges in public administration in the Decentralized Autonomous
Governments of Ecuador

Desafios da administração pública nos governos autônomos
descentralizados do Equador

**Narda Paola Merchán Ponce¹; Diana Katuska Peña Ponce²; Jenny Elizabeth Parrales Reyes³;
Nancy Fabiola Pinargote Vásquez⁴**

RECIBIDO: 15/04/2021 **ACEPTADO:** 17/05/2021 **PUBLICADO:** 16/06/2021

1. Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí; Jipijapa, Ecuador; narda.merchan@unesum.edu.ec;  <https://orcid.org/0000-0001-9878-7099>
2. Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí; Jipijapa, Ecuador; diana.pena@unesum.edu.ec;  <https://orcid.org/0000-0003-2382-673X>
3. Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí; Jipijapa, Ecuador; jenny.parrales@unesum.edu.ec;  <https://orcid.org/0000-0002-6648-0858>
4. Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabi; Manta, Ecuador; n_pinargote@yahoo.com;  <https://orcid.org/0000-0002-2030-8526>

CORRESPONDENCIA

Narda Paola Merchán Ponce
narda.merchan@unesum.edu.ec

Jipijapa, Ecuador

RESUMEN

La descentralización política en América Latina es parte de los procesos de democratización que se emprendieron en la década de los 80 a partir de la organización territorial histórica de cada país. Con la descentralización se buscaba principalmente generar nuevos espacios de participación ciudadana con énfasis distintos según el país, formar frentes a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran dar cara a la deuda social. En este sentido, la práctica y las ideas referentes a la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales, las cuales incluyen cambios de estructuras organizativas y mentales. Este nuevo reto presume desafíos, al que todas las reformas pretenden responder ante la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Este escenario descentralizado, no es diferente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador que en la actualidad con las nuevas competencias establecidas en la Constitución, deben tomar decisiones locales acordes a la realidad del territorio. El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis de los principales desafíos que se presentan para los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador en cuanto a los nuevos retos que se exhiben en la Administración Pública.

Palabras clave: Administración pública, gobiernos autónomos descentralizados, descentralización, sociedad, recursos.

ABSTRACT

Political decentralization in Latin America is part of the democratization processes that were undertaken in the 80s from the historical territorial organization of each country. With decentralization, the main objective was to generate new spaces for citizen participation with different emphasis according to the country, to form fronts to the problems of fiscal imbalance and to territorially organize the state apparatus to implement social policies that allowed to face social debt. In this sense, the practice and ideas regarding public administration are made up of political, economic, social and cultural institutions and values, which include changes in organizational and mental structures. This new challenge presumes challenges, to which all reforms seek to respond to the need to introduce greater efficiency in state operation. This decentralized scenario is no different for the Decentralized Autonomous Governments of Ecuador than at present with the new powers established in the Constitution, they must make local decisions according to the reality of the territory. The objective of the present work is to carry out an analysis of the main challenges that arise for the Decentralized Autonomous Governments of Ecuador regarding the new challenges that are exhibited in the Public Administration. A systematic review of the theoretical works related to the object of study was carried out, through bibliometry. Bibliographic reviews were used to analyze and systematize the results of different investigations.

Keywords: Public administration, decentralized autonomous governments, decentralization, society, resources.

RESUMO

A descentralização política na América Latina faz parte dos processos de democratização que se empreenderam na década de 80 a partir da histórica organização territorial de cada país. Com a descentralização, o objetivo principal foi gerar novos espaços de participação cidadã com diferentes ênfases de acordo com o país, formar frentes para os problemas de desequilíbrio fiscal e organizar territorialmente o aparelho estatal para implementar políticas sociais que permitissem enfrentar a dívida social. Nesse sentido, a prática e as ideias em relação à administração pública são constituídas por instituições e valores políticos, econômicos, sociais e culturais, que incluem mudanças nas estruturas organizacionais e mentais. Este novo desafio pressupõe desafios, aos quais todas as reformas procuram responder à necessidade de introduzir maior eficiência no funcionamento do Estado. Este cenário descentralizado não é diferente para os Governos Autônomos Descentralizados do Equador do que atualmente com os novos poderes estabelecidos na Constituição, eles devem tomar decisões locais de acordo com a realidade do território. O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise dos principais desafios que se colocam aos Governos Autônomos Descentralizados do Equador frente aos novos desafios que se apresentam na Administração Pública. Foi realizada uma revisão sistemática dos trabalhos teóricos relacionados ao objeto de estudo, por meio da bibliometria. Revisões bibliográficas foram utilizadas para analisar e sistematizar os resultados de diferentes investigações.

Palavras-chave: Administração pública, governos autônomos descentralizados, descentralização, sociedade, recursos.

Introducción

En los últimos años la administración pública ha dado un giro en América Latina, sobre todo en países como Ecuador, lo que supuso serios problemas para la sociedad tales como la reducción de presupuestos a gobiernos locales, cambio de ideología política, estructura del modelo estatal, entre otros. Entonces, esto infiere la búsqueda, por parte de los tratadistas administrativos, de alternativas para mejorar el proceso contencioso administrativo enfocadas en el perfeccionamiento de los presupuestos teóricos, los mismos que puedan ser considerados para futuras disposiciones jurídicas para la regulación del ordenamiento y funcionamiento adecuado de la administración (Cevallos, 2016).

Waldo (1994) manifiesta que en administración pública existe cálculo continuo de los medios por los cuales los objetivos públicos se pueden maximizar. De hecho esto no es sólo una preocupación central de la disciplina, pero, muchos dirían, su única preocupación legítima. También en este caso, sin embargo, hay una gran variación en los tipos de enfoque, en el nivel de abstracción, en el tamaño del problema, en la generalidad o particularidad de objetivos a ser maximizada, y así sucesivamente.

En ese mismo sentido, Simon et al (1956) manifiestan que “la administración se refiere a todas las clases del comportamiento cooperativo, es obvio que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras personas, trabaja en administración”.

La práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad, es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político (Shafritz y Hyde, 1999).

En este contexto, la administración pública ha sido considerada durante mucho tiempo un campo de estudio influido básicamente por el derecho. Considerando que el papel del administrador público debería limitarse a aplicar las decisiones políticas expresadas en gran medida en forma de leyes (Lynn y Wildavsky, 1995). A lo que Drucker (1999) expresa que “el nuevo supuesto sobre el que la administración deberá basarse cada vez más, a la vez como disciplina y como práctica, es que su alcance no es solo legal. Tiene que ser operativo. Tiene que abarcar todo el proceso. Tiene que concentrarse en los resultados y el desempeño a lo largo de toda la cadena económica”.

Mosher y Cimmino (1961) exteriorizan que la “administración pública va más allá del ordenamiento jurídico – administrativo, supera los límites inmediatos de la relación de empleo público, trasciende del organigrama oficial de este o aquel ministerio; es algo más que la suma de relaciones humanas que surgen entre sus componentes y terceros, extraños a la propia organización. Comprende los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, los servicios que él recibe de las instituciones públicas, y así sucesivamente”. Una manifestación, de la participación de la administración pública en la producción de normas jurídicas es la de las leyes delegadas, procedimientos, modelos y de los decretos de ley; en estas hipótesis la relación entre ejecutivo y administración es directa, bastante íntima, y el papel del gobierno se reduce prácticamente al de avalista de la obra de la administración y de sus órganos de consulta legislativa.

Por ello, ante las actuales condiciones del sistema político, económico y social y tendencias en la gestión, se presentan desafíos en el ámbito de la administración pública para los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, en tanto que existen varios factores del entorno que limitan que los procesos y el buen desempeño del administrador público sean eficientes.

Por lo cual Barzelay, (2003) denota que una división analítica útil, es la que separa los trabajos que se concentran sobre los roles políticos y burocráticos, por un lado, y los que lo hacen sobre los procesos de conducción, control y evaluación, por otro.

Perspectiva global de la administración

El fenómeno de la globalización y los nuevos paradigmas de la administración son elementos como un denominador común en la administración pública de un estado que se encuentra inserto en una determinada comunidad internacional y que se considera un país democrático, así conceptos como la función de transparencia, la rendición de cuentas, reestructuración del aparato productivo, burocratización de gobiernos centrales y seccionales, visión política, asociaciones público privadas, son característicos de este proceso de evolución.

Es así que Reppeto (1998) indica que “El desafío al que todas las reformas quieren responder es generalmente compartido: la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Ese impulso se ha hecho más urgente en los últimos veinte años debido a la generalizada “crisis fiscal del Estado”, y también a las crecientes quejas contra la burocracia por parte de un público crecientemente insatisfecho con los servicios estatales; paralelamente, la “globalización” ha traído aparejada la creciente aceptación de que el funcionamiento eficiente del Estado forma parte de las condiciones de la “competitividad sistémica” de cada país”.

Siguiendo este orden de ideas Koontz y Wehrick (2004) han expresado que los administradores asumen la responsabilidad de emprender acciones que permitan a los individuos realizar sus mejores contribuciones al cumplimiento de objetivos grupales. En consecuencia, la administración se aplica lo mismo a organizaciones grandes y pequeñas, empresas lucrativas y no lucrativas, industrias manufactureras y de servicios. A lo que Drucker (1999) añade que

con el término empresas se alude a compañías, organismos gubernamentales, hospitales, universidades y otras organizaciones ya que la eficacia administrativa es de interés para quienes están al frente de las organizaciones mencionadas, “así su alcance está legalmente definido. Este ha sido y todavía es el supuesto casi universal”.

Por lo cual, el concepto de lo público ha venido presentando, en las discusiones contemporáneas, una aguda redefinición que rompe con aquella concepción, en la que se equipara lo estatal con lo público y a lo no estatal con lo privado (Chica, 2006).

Este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997).

A lo cual Chica (2006) acota que también se encuentra la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público. Hoy los partidos políticos y los parlamentos atraviesan por una crisis de legitimidad, “sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses”.

En este sentido, el actual modelo de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados propone nuevos retos en materia de descentralización y de administración pública, lo que desde la promulgación de la constitución de 2008, se han venido experimentando cambios desde el punto de vista estructural, financiero, económico y social, sin embargo para dar cumplimiento a los fines del mismo aún falta mucho.

La marcha hacia el estado descentralizado

En América las nuevas políticas de descentralización en las formas de gobierno suponen un reto en los procesos de insti-

tucionalidad y las prácticas de gestión. En el contexto del Ecuador responde a un mandato constitucional expresado en la reformulación de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales (Escudero, 2014).

Este proceso no es nuevo ya que a decir de Aucoin (2012) desde principios de la década de 1980, la reforma de la gestión pública se ha producido en varias jurisdicciones de Canadá, a manera de referencia, dicha reforma administrativa exigió "hacer retroceder el estado". Hood (1991) manifiesta que la dirección política y el control de la burocracia, se logra con una mayor economía y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Este hecho ha generado que en América Latina la descentralización se entienda como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo "desde abajo", contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Mejía, 2002).

Finot (2005) refiere que la descentralización se refiere a la provisión de bienes públicos, en la cual se distinguen dos tipos de decisiones: i) qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y ii) cómo producir aquello que se va a proveer públicamente.

Por lo general a criterio de Finot, en América Latina ha habido una descentralización de ambos tipos de decisiones hacia gobiernos sub-nacionales, pero asimismo de decisiones del segundo tipo hacia los mercados. Por lo que es posible analizar las condiciones de eficiencia para ambas formas de descentralización.

A esto, Wildavsky y Lynn (1999) manifiestan que "el alcance de la administración por el alcance de las funciones gubernamentales, lo cual se decide políticamente. Una medida de lo que hace un gobierno es su parti-

cipación en el producto interno de la sociedad".

Es así que el valor que le da la Constitución del Ecuador a la eficiente gestión gubernamental viene a profundizar en la descentralización y la autonomía de los territorios en el marco de la unidad del Estado. De esta manera, le atribuye a los municipios nuevas competencias enfocadas en planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial; controlar el uso y ocupación del suelo, planificar, construir y mantener la vialidad urbana; dotar servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora; construir, planificar, y prevalecer la infraestructura física, equipamientos de salud y educación.

En este sentido, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010) en su artículo 105 establece que:

La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (pág. 33).

Por tanto, el nuevo rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto a la descentralización implica necesariamente el desarrollo de capacidades de gestión y de manejo para responder a la consecución del mandato constitucional.

Entre los elementos constitutivos la Constitución de la República del Ecuador, en su capítulo primero manifiesta:

Art.1.- "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrática, soberana, independiente, unitaria, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república

y se gobierna de manera descentralizada”.¹

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución.

En lo referente a la organización territorial del Estado, en su capítulo primero se establece como principios generales:

*Art.238.- “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.*²

*Art. 239.- “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”.*³

Art. 240.- “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones terri-

toriales .

*Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.*⁴

Y en lo que respecta a recursos económicos, en el capítulo quinto expresa:

*Art. 270.- “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”.*⁵

En este sentido, Asensio (2018) citando a Bonnin (1808) expresa que el gobierno es dirigente y vigilante más que actuante... la administración deriva del gobierno...es una consecuencia, una emanación del gobierno...que tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio.

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD en lo adelante) para acoger el mandato constitucional, aplican el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el mismo que ofrece una oportunidad para definir la matriz de competencias de los actores gubernamentales respecto a la gestión de las nuevas competencias, así como los mecanismos de acción, integración al desarrollo y financiación (Escudero, 2014). Tales disposiciones contempladas en el COOTAD buscan ampliar las competencias y responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados en la administración y consecución de recursos, creando una perspectiva que obliga a los mismos a impulsar instrumentos legislativos adaptados al manejo diversificado y complejo del territorio y de sus recursos.

1) Corporación de Estudios y Publicaciones. Constitución de la República del Ecuador. Edición Actualizada Octubre 2010.

2,3,4,5) *Ibidem*

Sin embargo, al momento de la distribución de los recursos económicos, surgen determinados dilemas en cuanto a términos de equidad y crecimiento lo que se deriva en una pugna de poder y acaparamiento de financiamiento, a lo que Baena (2000) manifiesta: “La administración revolucionaria creará además problemas nuevos. Entre otros factores se extiende el esquema municipal a todos los cascos de población del país y con ello se crea como regla general y no como excepción una segunda instancia de poder. Entre el Estado y el municipio existirán tensiones continuas, que cristalizarán en la antítesis centralización-descentralización. El problema se complicará posteriormente ya que tarde o temprano las divisiones territoriales del Estado que coexistían en el mismo espacio geográfico con los municipios y servían de instrumento de control (departamentos, provincias), obtienen en todas partes el carácter de entes locales”.

Entonces, Finot (2005) considera que para estimular los mecanismos económicos de eficiencia, las comunidades hacia las cuales se descentraliza deben tener potestades no solamente para definir el gasto sino también para determinar el nivel de impuestos con que contribuirán a financiar ese gasto.

Asimismo, este autor manifiesta que a fin de soslayar la multiplicación de tributos, las bases impositivas deberían ser establecidas nacionalmente pero las comunidades sub-nacionales hacia las que se enfoque la descentralización política deberían tener facultades para cambiar las respectivas alícuotas (dentro de cierto rango). “Lo conveniente sería que estas decisiones se refirieran a impuestos directos (en principio, por ejemplo sobre la propiedad inmueble), ya que modificar alícuotas sobre impuestos indirectos incidiría directamente sobre el sistema de precios” (Finot, 2005).

Silverman (1992) denota que “así como en la descentralización política los sistemas de información sobre gestión deben estar

orientados primordialmente a la comunidad local, en el caso de la descentralización operativa los gobiernos locales deben responder en primera instancia a su mandante: el respectivo gobierno central”. Sin embargo, adicionalmente de los conflictos lógicos de la relación agente-principal, el problema práctico es que en la contabilidad de las administraciones locales no se suele diferenciar claramente entre las tareas que realizan por decisión local y las que efectúan por decisión de gobiernos centrales, ni en el origen de los recursos con que esas tareas son ejecutadas; por lo tanto, no es posible distinguir con claridad a quién —si a la comunidad local o al gobierno central— se debe responder en primera instancia en cada caso (Finot, 2005).

En este contexto, la marcha hacia un accionar descentralizado de los GAD no es una tarea fácil, constituye un reto, que precisa de acciones en el corto y largo plazo en la elaboración de los presupuestos, ya que estos al proyectarse deben garantizar la sostenibilidad de grupos presupuestarios siempre orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. En este proceso de planeación, la labor municipal encontrará conflictos y problemas, ya que el alcance de la administración pública es amplio y debe entenderse como un cambio de mentalidad que exige mayores esfuerzos de quienes están al frente de los mismos. La consecución y creación de recursos propios frente a las asignaciones presupuestarias entrarán en un amplio debate, dado que actualmente existe un sistema de coerción enfocado a una distribución no equitativa de recursos de origen estatal, sin embargo, constituye el mayor reto para los municipios buscar alternativas para cumplir con las competencias establecidas en la Constitución.

El papel de los funcionarios de los GAD ecuatorianos

En un contexto dinámico, donde los nuevos paradigmas de la administración crean pro-

fundos espacios de reflexión, por lo que obliga a quienes están al frente de las instancias estatales a entender a la Administración en términos de producción, lo cual involucra dar una mayor intervención en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos. En este modelo el control coercitivo debe dar paso a un apego a las normas desde su comprensión e interiorización (autocontrol).

Ya que la búsqueda del “interés público no es simplemente una tarea realizada por funcionarios individuales en aislamiento. Hay procedimientos para organizar la burocracia y establecer mecanismos que refuercen la toma de decisiones en aras del interés público, al mismo tiempo que incrementen la responsabilidad de los burócratas ante el presidente y sus funcionarios designados, ante el Congreso y los tribunales. Las decisiones importantes, en lugar de que sigan encomendadas a unidades especializadas, pueden elevarse en la jerarquía de tal modo que la información y los análisis de otras unidades adecuadas se puedan incorporar y se ponga la conclusión en manos de un funcionario dotado de una perspectiva amplia y responsable ante el Poder Ejecutivo y el Congreso” (Wildvasky y Lynn, 1999).

Por lo anteriormente expresado, es de suma importancia que los actuales funcionarios de los GAD ecuatorianos asuman un rol jerárquico, capaz de impulsar acciones que deriven en la consecución del bienestar de la sociedad.

Por lo cual, el desempeño de la administración debe proporcionar los controles y equilibrios sobre cómo ejercen sus poderes, también se requiere un régimen robusto de “gobernanza de la gestión”. Atrás quedaron la mayoría, pero no todas, las regulaciones estandarizadas, impuestas centralmente, a nivel de todo el gobierno, de talla única. Con esta racionalización, la capacidad de las agencias centrales para utilizar el cumplimiento simple de las reglas como la forma principal para la gobernanza de la ges-

ción disminuye significativamente (Acouin, 2005). Sin embargo, la devolución de una mayor autoridad administrativa a los gerentes departamentales fue acompañada por la demanda de una mayor medida de responsabilidad por el desempeño de la gerencia por parte de estos gerentes departamentales (Aucoin y Jarvis 2005).

Barzelay (2003), expresa que son las reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa, las decisivas al momento de ser generadores de recursos.

Es necesario acotar que con los cambios que representa el modelo de descentralización ha crecido el descontento global hacia la democracia representativa (Bresser, 1998).

A esto, Barzelay (1998) señala que “la palabra eficiencia, debe eliminarse del léxico de la Administración Pública... En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor...”

En este sentido, Moore (1995) entiende “la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. Por lo que el Gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público”.

El análisis realizado por Moore y Barzelay indica que el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual es en últimas lo que es valorado por los clientes de la organización.

Toda mejora gerencial se expresa en térmi-

nos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía (Moore, 1995). En este sentido, el valor público a diferencia del concepto del valor en la administración empresarial es más complejo y mucho más subjetivo. Las organizaciones públicas más que “hacer dinero”, buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995).

La satisfacción ciudadana es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es sencillo, “pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar, porque en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salió un chorro de agua potable” (Moore, 1995).

Ya que, los nuevos escenarios privilegiados de la política y del reclamo público, son hoy los medios masivos de comunicación (Habermas, 1994) y las redes sociales –Facebook, Twitter, Youtube–, entre otras.

Por lo expresado anteriormente, la elección de medios e instrumentos en la construcción de una trama estratégica orientada al éxito, se relaciona estrechamente con las acciones administrativas de dirección, planeación, operacionalización o ejecución, control y evaluación. Estas acciones administrativas se caracterizan por orientar su acción al éxito al trazar intervenciones desde el ámbito organizacional que buscan responder por cuestiones prácticas como son: el quién, el cómo y el qué de la Administración (Hood y Jackson, 1997).

La articulación de la administración con la gestión en el área de recursos humanos del sector público debe dirigirse a la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. El adecuado manejo de las funcio-

nes anteriormente enunciadas permitirá al interlocutor de la institución pública alcanzar mejores prácticas asociadas a la organización de la función de recursos humanos (Iacoviello y Zuvanich, 2006).

El proceso de descentralización de los GAD trae implícito consigo, como se ha analizado, la adopción de una posición de responsabilidades para quien este al frente de los mismos, la forma en la que se gestiona los recursos será un factor clave para cubrir las demandas de la sociedad, la toma de decisiones tiene un rol prioritario, ya que al momento de planificar el financiamiento de los presupuestos se deben tomar medidas que de una u otra forma atraerán conflictos entre los ciudadanos. Crear habilidades de gestión en el mandante que posibilite la ejecución de acciones encaminadas al cumplimiento de lo establecido en los planes de trabajo y en la Constitución en el marco de las competencias adquiridas en este proceso de descentralización es requisito indispensable para los cambios de paradigmas que se viven en América Latina y el Ecuador.

Conclusiones

- El presente trabajo abordó la temática del paradigma de la Administración Pública, y como esta nueva corriente se inserta en los espacios públicos a nivel de Latinoamérica y en específico en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador, lo que representa desafíos en las áreas de planificación, presupuesto, gestión y sociales, todo esto en un contexto globalizado que crea la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento del aparato estatal encaminados a “un futuro deseado” frente a nuevos escenarios articulados a las transformaciones del concepto de lo público.
- En este proceso los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben asumir la gestión de competencias lo que implica el poder de tomar decisiones locales se-

gún la realidad del territorio y las respectivas normas expedidas para éstos, por lo que se debe crear un equilibrio que aporte significativamente a la planificación de los cantones. El hecho de asumir soluciones desde el punto de vista local involucra mantener diálogos permanentes con la ciudadanía con la finalidad de que los efectos de una decisión sean asumidos por toda la comunidad.

- El recorrido hacia un Estado descentralizado no es una tarea sencilla, pues implica despojar antiguos paradigmas y abrir paso a las nuevas tendencias en el ámbito de la gestión pública relacionadas con la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, por ende el desempeño de la administración debe proporcionar los controles y equilibrios sobre cómo ejercen sus poderes y lograr la satisfacción de las localidades.

Bibliografía

- Asensio, M. (2018). *Materiales de trabajo Doctorado en Administración Pública*. Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Aucoin, P. (2005). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25, No. 2, (pp. 177–199).
- Aucoin, P. (2012). *New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk*.
- Baena, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1, 4ta edición reformada. ISBN: 84-309-3495-2, España.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bresser, L. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas - Clad. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- Cevallos, E. (2016). *La administración pública en el Ecuador: perfeccionamiento para su régimen jurídico administrativo*, *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. ISSN: 1988-7833.
- Chica, S. (2006). *El rompecabezas de lo público*. *Revista Polémica* No. 6. ESAP.
- Drucker, P. (1999). *Los Desafíos de la Administración en el Siglo XXI*. Sudamericana. Buenos Aires. Argentina.
- Escudero, C. (2014). *Las nuevas formas de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el sector cultural*. *Revista San Gregorio*, 2014, No.8, Vol. 2, Junio-Diciembre, (32-39), ISSN 1390-7247.
- Fefer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones*. México.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons*. *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Finot, I. (2005): *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, en *Revista de la CEPAL*, Agosto.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. Ediciones G. Gil. México.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La Argumentación Administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006): *Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos*, en *Documentos y Aportes para la Administración Pública y Gestión Gubernamental*, UNL, N° 7.
- Lynn, N. y Wildvsky, A. (1995). *Administración Pública. El Estado actual de la disciplina*. Fondo de Cultura de México. Ciudad de México. México.
- Koontz, H. y Wehrick, H. (2004). *Administración: Una perspectiva global*. Mc Graw Hill, México.
- Ménard, C. (1997). *Economía de las organizaciones*. Grupo Editorial Norma. Editorial Universidad Nacional. Colombia.
- Moore, M. (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Repetto, F. (1998). *La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Buenos Aires, Argentina.
- Shafritz, J. y Hyde, H. (1999). *Clásicos de la adm-*

nistración pública. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Silverman, J. (1992). Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs, Technical Paper, N° 188, Washington, D.C., Banco Mundial.

Simon, H., Smithburg, D., Thompson V. (1956). Administración pública. Escuela de Administración Pública del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, San Juan.

Waldo, D. (1994). ¿Qué es la Administración Pública? Documento de doctorado de Administración Pública Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Wildavsky, A. y Lynn, N. (1999): Administración Pública: el estado actual de la disciplina, Fondo de Cultura Económica, México.

Normativa citada

Asamblea Constituyente (2008). Constitución Política de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

CITAR ESTE ARTICULO:

Merchán Ponce, N. P., Peña Ponce, D. K., Parrales Reyes, J. E., & Pinargote Vásquez, N. F. (2021). Desafíos en la administración pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *RECIAMUC*, 5(2), 197-207. [https://doi.org/10.26820/reciamuc/5.\(2\).abril.2021.197-207](https://doi.org/10.26820/reciamuc/5.(2).abril.2021.197-207)



CREATIVE COMMONS RECONOCIMIENTO-NOCOMERCIAL-COMPARTIRIGUAL 4.0.