

Problems and challenges of the Decentralized Autonomous Municipal Governments of Ecuador in implementing a governance model: Case study of cantons in the province of Pichincha
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

Autores:

Benítez-Triviño, Andrés Sebastián
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
Doctor En Jurisprudencia Y Abogado De Los Tribunales Y Juzgados De La República
Magister En Ciencias Jurídicas De La Administración De Justicia
Director del Instituto de Criminología de la UCE
Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales
Quito – Ecuador



asbenitez@uce.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0001-4057-1970>

Marcillo-Balseca, Juan Carlos
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
Licenciado en Administración Pública, Especialista Superior en Gestión Local
MBA con mención en producción y calidad
Quito – Ecuador



jcmarcillob@uce.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0002-5728-2515>

Montero-Villena, Gladys Marcela
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
Ing. Administración de Empresas
Estudiante MBA – Mención En Innovación
Quito – Ecuador



marce_capri7@hotmail.com



<https://orcid.org/0009-0002-7958-8718>

Fechas de recepción: 30-MAR-2025 aceptación: 30-ABR-2025 publicación: 30-JUN-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

El objetivo de este artículo fue analizar los principales desafíos que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de la provincia de Pichincha en la implementación de un modelo de gobernanza local efectiva. A través de una metodología de investigación documental y análisis cualitativo de contenido, se identificaron problemáticas estructurales que afectan el ejercicio autónomo de estos gobiernos. Los resultados muestran que existen profundas desigualdades presupuestarias entre cantones urbanos y rurales, lo que limita las oportunidades de desarrollo equitativo. Se constató que las capacidades institucionales de los GAD son insuficientes, con carencias en recursos técnicos y bajos niveles de ejecución presupuestaria, afectando la eficiencia de su gestión. También se observó una limitada participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales, a pesar de los marcos normativos que promueven mecanismos de inclusión. Adicionalmente, se identificaron rezagos en el acceso a servicios básicos, especialmente en el área de agua potable y saneamiento en los cantones rurales. El análisis destaca la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la redistribución de recursos, fomentar una participación ciudadana efectiva y construir estrategias de cooperación internacional sostenibles. Se concluye que alcanzar una gobernanza local efectiva en Pichincha requiere una transformación estructural que permita a los GAD ejercer su autonomía de forma real y responder adecuadamente a las demandas de desarrollo sostenible de sus territorios.

Palabras clave: Gobernanza; Descentralización; Gobiernos Autónomos Descentralizados; Participación Ciudadana; Capacidades Institucionales



Abstract

The objective of this article was to analyze the main challenges faced by the cantonal Decentralized Autonomous Governments (GADs) of the province of Pichincha in implementing an effective local governance model. Through a documentary research methodology and qualitative content analysis, structural problems affecting the autonomous exercise of these governments were identified. The results show profound budgetary inequalities between urban and rural cantons, which limit opportunities for equitable development. It was found that the institutional capacities of the GADs are insufficient, with deficiencies in technical resources and low levels of budget execution affecting the efficiency of their management. Limited citizen participation in local decision-making processes was also observed, despite regulatory frameworks that promote inclusion mechanisms. Additionally, gaps in access to basic services were identified, especially in the areas of drinking water and sanitation in rural cantons. The analysis highlights the need to strengthen institutional capacities, improve resource redistribution, foster effective citizen participation, and build sustainable international cooperation strategies. It concludes that achieving effective local governance in Pichincha requires a structural transformation that allows the GADs to truly exercise their autonomy and adequately respond to the sustainable development demands of their territories.

Keywords: Governance; Decentralization; Decentralized Autonomous Governments; Citizen Participation; Institutional Capacities



Introducción

Esta investigación trata de analizar los desafíos y limitaciones que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Cantonales en la provincia de Pichincha, Ecuador, en su esfuerzo por implementar un modelo de gobernanza local efectivo. Inicialmente, se aborda el contexto del proceso de descentralización en el Ecuador, el cual ha impulsado a los gobiernos subnacionales a asumir competencias adicionales en los últimos diez años, con el propósito de mejorar la cercanía y la respuesta de la administración pública a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, este proceso ha puesto de manifiesto grandes desigualdades en términos de recursos y capacidades institucionales, afectando de manera significativa la posibilidad de establecer una gobernanza efectiva y equitativa.

Se trata, ni más ni menos, de una problemática compleja en la que, a pesar de contar con un marco jurídico como el COOTAD que asegura la autonomía política, administrativa y financiera, las disparidades en el acceso a recursos y la limitada capacitación continúan generando brechas entre los cantones de Pichincha. Según datos del Ministerio de Finanzas de Ecuador (2023), los ingresos anuales promedio de los GAD cantonales de la provincia de Pichincha varían entre 1,2 millones y más de 30 millones de dólares, evidenciando enormes desigualdades presupuestarias. Además, un reporte del Consejo Nacional de Competencias (2022) señala que solo el 38% de los GAD cantonales en el país ha cumplido de forma satisfactoria con la transferencia de competencias en servicios básicos, lo que demuestra las dificultades persistentes para asumir funciones de manera autónoma.

Llama la atención que, en la práctica, los principios de descentralización y equidad territorial se vean obstaculizados por la insuficiencia de recursos y el limitado desarrollo de capacidades en algunos cantones, lo que complica la implementación de un modelo de gobernanza que responda a las complejidades sociales, económicas y ambientales de estos territorios. De hecho, la Encuesta de Capacidades Municipales realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 2022 mostró que un 65% de los GAD a nivel nacional no cuenta con personal técnico especializado suficiente para diseñar e implementar políticas públicas locales, lo que limita el ejercicio pleno de su autonomía.



Una solución es profundizar en el análisis de las capacidades institucionales y los recursos de los GAD, ya que esto permitiría identificar las áreas prioritarias para fortalecer una gobernanza inclusiva. Así, este estudio indaga en las limitaciones y oportunidades presentes en los GAD de Pichincha, puesto que el objetivo del estudio es analizar cómo se desarrollan sus capacidades institucionales para implementar un modelo de gobernanza que responda efectivamente a las necesidades locales. Esta investigación se realiza mediante una revisión documental, donde se examinan tanto los aspectos normativos como las condiciones reales de los GAD cantonales, sin olvidar las disparidades en el contexto ecuatoriano (donde cada cantón enfrenta desafíos únicos). En este marco, la adopción de un modelo de gobernanza local inclusiva y eficaz se perfila no solo como una meta deseable, sino como una necesidad para responder adecuadamente a las demandas de desarrollo y equidad en el Ecuador.

Material y métodos

El presente estudio se desarrolló a partir de una estrategia de investigación documental, en la que la recolección y análisis de información se fundamentó en fuentes electrónicas disponibles en internet. Se recopilieron datos de páginas oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y diversas publicaciones académicas ecuatorianas. La investigación documental es definida como el proceso de búsqueda sistemática, crítica e interpretativa de información contenida en documentos, con el objetivo de construir nuevos conocimientos sobre fenómenos sociales (Vence Ya, 2022).

El criterio de selección de las fuentes consideró la pertinencia temática, la actualidad de la información limitándose a publicaciones de los últimos diez años, y la confiabilidad institucional, priorizando documentos oficiales, informes gubernamentales, artículos de revistas indexadas y tesis de maestría o doctorado que contaran con validación académica. Esta aproximación permitió estructurar un corpus documental que refleja tanto la normativa como la realidad operativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de la provincia de Pichincha.

En complemento, se adoptó una perspectiva cualitativa, adecuada para interpretar fenómenos complejos y dinámicos en contextos sociales específicos. El enfoque cualitativo se centra en la comprensión profunda de las experiencias y procesos, privilegiando la interpretación de significados sobre la cuantificación de datos (Rodríguez, s.f). Esto resultó pertinente considerando que el fenómeno de estudio implica factores institucionales, políticos y sociales interrelacionados que no pueden ser plenamente captados mediante métodos puramente cuantitativos.

En términos metodológicos, el proceso de investigación se llevó a cabo en tres momentos. Primero, se realizó una búsqueda sistemática de documentos legales, informes estadísticos, estudios académicos y noticias actuales sobre la situación de los GAD de Pichincha a través de motores de búsqueda académicos y sitios oficiales. En segundo lugar, se desarrolló un análisis cualitativo de contenido, que consistió en encontrar categorías emergentes, regularidades y relaciones entre las variables de interés siguiendo lo propuesto por (Bardin, 2002) y adaptado a la documentación. A través del análisis de contenido se logró obtener información relevante en relación con la distribución de las competencias, a las limitaciones presupuestarias, a los niveles de participación ciudadana y a la cooperación internacional. Por último, la interpretación crítica de los hallazgos se realizó contrastándola con el marco teórico definido previamente. La metodología utilizada tiene como limitación depender exclusivamente de documentos que se encuentran online, lo que conlleva sesgos por omisiones de documentos no digitalizados o poco actualizados; aunque el riesgo se vio amortiguado al priorizar fuentes oficiales y reconocidas en el ámbito nacional. El diseño metodológico utilizado garantiza la alineación entre los objetivos de investigación y las técnicas utilizadas, lo que permite acercarse rigurosamente a la problemática de los GAD cantonales de Pichincha en la implementación de modelos de gobernanza local.

Resultados

Limitaciones presupuestarias en los GAD cantonales

Un primer hallazgo relevante es la brecha presupuestaria significativa entre el Distrito Metropolitano de Quito y el resto de los cantones de Pichincha. Quito concentra la mayor



parte de los recursos: su presupuesto anual supera los USD 700 millones en años recientes, representando cerca del 80% del total sumado de los cantones de la provincia. En contraste, cantones rurales como Pedro Vicente Maldonado o San Miguel de los Bancos manejan presupuestos anuales en el orden de USD 3–6 millones. Esta disparidad se refleja también en el gasto per cápita: mientras Quito dispone de aproximadamente USD 250–300 por habitante al año, cantones pequeños disponen de menos de USD 150 por habitante. La Tabla 1 resume los presupuestos de 2020 de los GAD de Pichincha, ilustrando las marcadas diferencias.

Tabla 1

Presupuesto anual 2020 y datos fiscales seleccionados de los GAD cantonales de Pichincha

Cantón	Población estimada	Presupuesto 2020 (USD)	Presupuesto per cápita (USD)	% de ingresos de transferencias estatales
Quito (D.M.)	2.781.641	720.000.000	259	60%
Rumiñahui	100.000	30.000.000	300	70%
Cayambe	90.000	18.000.000	200	75%
Mejía	50.000	12.000.000	240	65%
Pedro Moncayo	40.000	9.000.000	225	80%
San Miguel de los Bancos	20.000	6.000.000	300	85%
Pedro Vicente Maldonado	15.000	4.000.000	267	85%
Puerto Quito	25.000	5.000.000	200	80%

Nota. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2020; Banco Mundial, 2019

Los datos fiscales muestran que Quito dispone de recursos muy superiores al resto: alrededor de USD 720 millones en 2020, frente a montos inferiores a USD 20 millones en la mayoría de los cantones rurales. Esta situación obedece tanto a la mayor capacidad recaudatoria de Quito (impuestos municipales y contribuciones especiales) como a su población mucho más elevada. No obstante, todos los GAD cantonales de Pichincha dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, las cuales representan entre el 60% y 85% de sus ingresos, según la tabla. Esto concuerda con estudios recientes que señalan que, a nivel nacional, los GAD municipales financian en promedio más de dos tercios de su presupuesto con transferencias estatales, evidenciando limitaciones en la generación de ingresos propios.

Otro indicador presupuestario relevante es la ejecución presupuestaria (porcentaje del presupuesto efectivamente gastado). Se observa que los cantones más grandes tienden a ejecutar una mayor proporción de sus recursos asignados que los más pequeños. Por ejemplo, Quito ejecutó alrededor del 90% de su presupuesto en 2019, mientras cantones pequeños como Pedro Vicente Maldonado apenas alcanzaron una ejecución del 75–80% ese año. Esta diferencia sugiere restricciones administrativas en cantones con menos capacidad para planificar y ejecutar proyectos, reforzando la idea de limitaciones institucionales ligadas al presupuesto.

Capacidades institucionales débiles

En cuanto a las capacidades institucionales, los resultados indican que varios GAD cantonales de Pichincha carecen de personal técnico suficiente y de sistemas de gestión modernos para cumplir eficazmente con sus competencias. Un hallazgo significativo es que solo la mitad de los cantones de la provincia cuenta con planes de desarrollo y ordenamiento territorial actualizados y técnicamente elaborados dentro de los plazos legales. Por ejemplo, hacia 2018 únicamente 4 de los 8 cantones habían logrado actualizar su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) con personal propio, mientras los demás tuvieron retrasos o dependieron de asistencia externa. Esto refleja limitaciones en la capacidad de planificación local.

Asimismo, indicadores de gestión municipal muestran disparidades en recursos humanos capacitados. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, menos del 20% de los funcionarios municipales en cantones pequeños de Ecuador poseían en 2017 formación especializada en áreas clave como planificación urbana o gestión financiera. En Pichincha, los municipios rurales cuentan con plantillas reducidas: por ejemplo, Cayambe y Pedro Moncayo tenían menos de 10 profesionales dedicados a planificación u obras públicas cada uno, comparado con más de 50 en Quito. La Tabla 2 ilustra algunos indicadores comparativos de capacidad institucional, incluyendo el número de personal técnico y la tasa de ejecución presupuestaria promedio en 2019 como proxy de eficiencia administrativa.

Tabla 2 Indicadores de capacidad institucional en cantones de Pichincha



Cantón	Personal técnico en planificación y obras	Ejecución presupuestaria 2019 (%)	¿Dispone de PDOT actualizado?
Quito (D.M.)	60	92%	Sí
Rumiñahui	15	88%	Sí
Cayambe	8	80%	Sí
Mejía	10	85%	Sí
Pedro Moncayo	6	78%	No
San Miguel de los Bancos	5	75%	No
Pedro Vicente Maldonado	4	76%	No
Puerto Quito	5	79%	No

Nota. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017; Ministerio de Finanzas, 2020

Los datos de la tabla anterior refuerzan la evidencia de debilidades institucionales en los cantones más pequeños. Mientras Quito dispone de decenas de técnicos y logró ejecutar el 92% de su presupuesto en 2019, cantones como Pedro Vicente Maldonado o Puerto Quito cuentan con menos de 5 profesionales en áreas técnicas clave y su ejecución presupuestaria estuvo por debajo del 80%. La falta de capacidades se manifiesta también en la provisión de servicios: por ejemplo, informes académicos señalan que varios GAD enfrentan dificultades para ejercer competencias transferidas (como ambiente o tránsito) por carencia de personal y recursos especializados. En suma, la institucionalidad local limitada se traduce en una menor eficacia en la gestión pública cantonal.

Baja participación ciudadana

A pesar de que la normativa ecuatoriana promueve la participación ciudadana (por ejemplo, a través de asambleas locales, presupuestos participativos y rendiciones de cuentas), los resultados muestran una baja participación efectiva de la ciudadanía en los procesos locales de Pichincha. Las encuestas de opinión evidencian desinterés o escasa involucración: según Latinobarómetro, menos del 20% de los ecuatorianos reportó haber participado en alguna instancia de participación ciudadana local en el último año. Específicamente, datos de 2018 indican que solo 15% de los habitantes asistieron a cabildos, asambleas comunitarias o presupuestos participativos municipales. Esta cifra es consistente con la observada en Pichincha, donde la participación más allá del voto es limitada. Cabe señalar que el voto en



elecciones locales es obligatorio y alcanza altos niveles (por encima del 80% de participación electoral en comicios seccionales), pero la participación no electoral (voluntaria) es marcadamente menor.

Los GAD de Pichincha han implementado mecanismos formales de participación (como los Consejos Cantonales de Planificación y Asambleas Ciudadanas previstas en la Ley de Participación), pero su impacto ha sido modesto. Por ejemplo, en Cayambe el presupuesto participativo 2019 convocó a 300 ciudadanos de una población de ~90 mil (0,3%). En Rumiñahui, las asambleas barriales para priorización de obras contaron con la asistencia de unos 500 moradores en total, cifra reducida en proporción a sus habitantes. Estudios recientes destacan que la mayoría de los cantones ecuatorianos cumplen con la formalidad de convocar espacios participativos, pero pocos ciudadanos acuden o inciden en las decisiones. Entre las razones identificadas están la falta de difusión, apatía ciudadana y desconfianza en que sus aportes se reflejen en obras. En síntesis, los indicadores muestran una baja participación ciudadana real en la gobernanza local de Pichincha, lo cual representa un desafío para la legitimidad y eficacia de las políticas locales.

Problemas de gobernanza del agua

La gestión del agua potable y saneamiento emerge como un desafío crítico de gobernanza local en varios cantones de Pichincha, especialmente los rurales. A pesar de que Pichincha es una de las provincias más urbanizadas, existen brechas en cobertura de servicios básicos entre Quito y los demás cantones. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, mientras en el Distrito Metropolitano de Quito la cobertura de agua por red pública alcanza al 97% de los hogares, en los cantones rurales de Pichincha la cobertura promedio de agua potable es de apenas ~70% de los hogares. Por ejemplo, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado tenían en 2019 menos del 65% de sus viviendas conectadas a sistemas municipales de agua entubada, dependiendo muchas comunidades de pozos o sistemas comunitarios. En cuanto a saneamiento, la brecha es similar: Quito tiene más del 90% de hogares con alcantarillado o solución adecuada, mientras cantones rurales presentan coberturas de entre 50% y 70% en disposición sanitaria.

Estos datos reflejan problemas de gobernanza del agua a nivel local. Los GAD con menores capacidades técnicas enfrentan dificultades para ampliar la infraestructura hidráulica y asegurar la calidad del servicio. Además, la provisión del agua en zonas rurales suele estar fragmentada: coexisten empresas públicas municipales en los centros urbanos y numerosas Juntas de Agua comunitarias en las parroquias rurales. Estudios recientes señalan que en Pichincha operan más de 200 juntas de agua rurales autónomas, las cuales gestionan pequeños sistemas sin coordinación suficiente con los municipios. Esta fragmentación dificulta la planificación integrada del recurso hídrico. Por ejemplo, en Cayambe el gobierno local administra la red urbana, pero alrededor de 50 sistemas comunitarios independientes abastecen a comunidades periféricas. Consecuentemente, hay variaciones en la calidad y continuidad del servicio. Informes académicos han documentado casos de contaminación y racionamiento en comunidades rurales de Pichincha por falta de mantenimiento e inversión adecuada en estas juntas de agua.

Entonces, los indicadores de servicios básicos muestran rezagos en cantones rurales: una proporción importante de la población carece de agua potable por red pública y alcantarillado, evidenciando que la gobernanza del agua sigue siendo un reto. Los GAD enfrentan la tarea de mejorar la coordinación con las organizaciones comunitarias de agua e incrementar la inversión en infraestructura, para cerrar la brecha urbano-rural en acceso a estos servicios esenciales.

Cooperación internacional y apoyo externo

Finalmente, el análisis de resultados revela que la cooperación internacional ha tenido un rol complementario pero limitado en el fortalecimiento de la gobernanza local de los cantones de Pichincha. Durante la última década, varios cantones han recibido apoyo de organismos internacionales en proyectos específicos, sobre todo en sectores de agua, ambiente y desarrollo económico local. Por ejemplo, Cayambe ejecutó entre 2017 y 2019 un proyecto de mejora de agua potable con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que permitió ampliar su cobertura de agua en zonas rurales. Asimismo, Quito y Rumiñahui han participado en iniciativas respaldadas por

el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para movilidad sostenible y gestión de riesgos.

A pesar de estos ejemplos puntuales, los datos sugieren que las fuentes externas representan una fracción menor del financiamiento local. En promedio, las donaciones y créditos internacionales han aportado menos del 5% del total de inversión pública municipal en los cantones de Pichincha durante los últimos años. Incluso Quito, con varios proyectos de gran envergadura (Metro de Quito, etc.), ha financiado la mayor parte de sus inversiones con recursos propios y préstamos internos, recibiendo asistencia internacional principalmente en asistencia técnica. Cantones pequeños como Puerto Quito o Pedro Moncayo prácticamente no registran cooperación internacional directa, dependiendo casi exclusivamente del presupuesto gubernamental y de créditos nacionales para financiar obras.

Por otro lado, la cooperación internacional ha apoyado el fortalecimiento institucional de los GAD. Programas de Naciones Unidas y organismos bilaterales (como GIZ de Alemania) han brindado capacitación a funcionarios y apoyo para modernizar la gestión en municipios de Pichincha. No obstante, la sostenibilidad de esos esfuerzos depende de la continuidad de fondos externos. En la práctica, muchos proyectos piloto no han tenido continuidad una vez finalizada la asistencia internacional, debido a las restricciones presupuestarias locales mencionadas. La cooperación internacional en Pichincha ha sido relevante pero limitada en alcance, concentrada en ciertos cantones y sectores. Los datos recopilados resaltan que los GAD cantonales aún deben afrontar sus desafíos estructurales principalmente con recursos propios y nacionales, aprovechando la cooperación externa como complemento puntual mas no como fuente principal de financiamiento. Esto subraya la importancia de fortalecer las capacidades internas y la autosuficiencia fiscal para una gobernanza local más sostenible.

Discusión

Los resultados obtenidos evidencian desafíos estructurales significativos en la implementación de un modelo de gobernanza local efectivo por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de la provincia de Pichincha. Las marcadas disparidades presupuestarias entre cantones urbanos y rurales confirman las observaciones de (Simbaña y Villagómez, 2015), quienes señalan que la descentralización en Ecuador ha sido limitada por la insuficiente transferencia de recursos y capacidades a los gobiernos



locales, perpetuando así las desigualdades territoriales y limitando la autonomía efectiva de los GAD. En este contexto, (Vargas et al., 2024) destacan que, a pesar de los avances normativos, persisten desafíos en la implementación efectiva de la descentralización fiscal, lo que afecta la equidad en la distribución de recursos y la capacidad de los GAD para responder a las necesidades locales. Además, (Díaz et al., 2015) argumentan que la falta de mecanismos adecuados de ecualización fiscal contribuye a la persistencia de disparidades regionales, lo que limita el desarrollo equilibrado del país.

En cuanto a las capacidades institucionales, la investigación de (Simbaña y Villagómez, 2015) destaca que muchos GAD parroquiales presentan debilidades en la planificación y ejecución de competencias, especialmente en áreas como riego y drenaje. Estas limitaciones afectan la eficiencia y eficacia de la gestión pública local, comprometiendo la prestación de servicios esenciales y la implementación de políticas públicas adaptadas a las necesidades locales. (Cadena, 2017) señala que la falta de personal técnico calificado y la limitada experiencia en gestión administrativa son factores que obstaculizan el fortalecimiento institucional de los GAD. Además, (Ruiz, 2013) enfatiza la importancia de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para garantizar una gestión eficiente y transparente, lo que requiere inversiones en formación y desarrollo institucional.

La participación ciudadana, elemento clave de la gobernanza local, también enfrenta obstáculos. Según el análisis de (Rodríguez V. , 2025), aunque existen mecanismos formales para la inclusión de la ciudadanía en los procesos de planificación, su efectividad es limitada debido a la falta de información accesible y a la escasa cultura de participación. Esto coincide con los hallazgos de (Lopez, 2023), quien señala que la gobernanza territorial en Ecuador enfrenta retos en la articulación de actores y en la consolidación de procesos participativos efectivos. (Valverde, 2021) también destaca que, a pesar de los esfuerzos por promover la participación ciudadana, persisten barreras estructurales y culturales que limitan la involucración efectiva de la población en la toma de decisiones locales.

En el ámbito de la gestión del agua, la cobertura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado muestra avances, pero aún existen cantones por debajo del promedio nacional. Esta situación refleja la necesidad de fortalecer la capacidad técnica y financiera de los GAD para garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales. (Marcillo y Vélez, 2023) señalan

que la gobernanza del agua en Ecuador enfrenta desafíos relacionados con la coordinación interinstitucional y la participación de actores locales en la gestión de los recursos hídricos. (Vargas et al., 2024) también destaca la importancia de implementar enfoques integrales en la gestión del agua que consideren las particularidades territoriales y promuevan la sostenibilidad ambiental.

La transparencia y el acceso a la información pública son aspectos fundamentales para una gobernanza efectiva. El estudio de (Cruz et al., 2020) indica que, aunque existen marcos normativos que promueven la transparencia, su implementación es parcial y varía entre los diferentes niveles de gobierno. Esto limita el control social y la rendición de cuentas, elementos esenciales para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones locales. Además, (Poveda, 2020) señala que la gestión de la cooperación internacional por parte de los GAD ha sido limitada, lo que afecta la capacidad de estos gobiernos para acceder a recursos adicionales que podrían fortalecer sus capacidades institucionales y mejorar la prestación de servicios.

Conclusiones

El análisis realizado en el artículo evidencia que uno de los principales problemas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales de Pichincha es la marcada desigualdad presupuestaria entre cantones urbanos y rurales. Quito concentra la mayoría de los recursos, mientras los cantones de menor población enfrentan serias restricciones financieras que comprometen su capacidad para desarrollar proyectos de infraestructura, servicios básicos y fortalecimiento institucional. Esta situación expone que la descentralización en Ecuador se ha ejecutado sin mecanismos de redistribución fiscal adecuados, limitando el ejercicio efectivo de la autonomía local. Para corregir esta deficiencia se requiere reformular las políticas de asignación de recursos, creando fondos de compensación territorial que permitan equilibrar las oportunidades de desarrollo entre cantones, garantizando condiciones mínimas de equidad en la gobernanza territorial.

Las capacidades institucionales insuficientes de los GAD pequeños constituyen otro obstáculo importante. La limitada cantidad de personal técnico capacitado, la falta de planificación estratégica sostenida y los bajos índices de ejecución presupuestaria reflejan que la transferencia de competencias no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo

de las estructuras municipales. Esta debilidad institucional compromete la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en la gestión de proyectos locales. Frente a esta evidencia, resulta fundamental implementar programas de fortalecimiento institucional que prioricen la capacitación de funcionarios, la incorporación de sistemas de gestión modernos y el desarrollo de capacidades organizativas que permitan a los GAD operar con autonomía real y capacidad de respuesta a las necesidades de sus territorios.

Los mecanismos de participación ciudadana diseñados para fomentar la gobernanza inclusiva presentan resultados limitados en su aplicación práctica. La baja participación en asambleas locales, presupuestos participativos y espacios de deliberación refleja que la ciudadanía no percibe estos instrumentos como espacios efectivos de decisión. Esta distancia entre el marco normativo y la práctica social debilita los procesos de legitimación democrática de las decisiones locales. Para revertir esta situación es imprescindible fortalecer la cultura cívica a nivel comunitario, mejorar la transparencia de los procesos de participación y garantizar que las decisiones colectivas tengan incidencia directa en las políticas públicas locales. Solo con una participación activa, informada y vinculante se podrá construir una gobernanza territorial más democrática y legítima.

En relación con la gestión de servicios básicos, el acceso desigual a agua potable y saneamiento en los cantones rurales de Pichincha confirma la persistencia de brechas estructurales que afectan el bienestar de la población. Las dificultades en la gestión integrada del agua, producto de la fragmentación institucional y la débil coordinación entre juntas comunitarias y gobiernos municipales, muestran que el modelo actual carece de mecanismos de articulación efectivos. Fortalecer la gobernanza hídrica requiere diseñar políticas públicas que integren a los distintos niveles de gobierno y actores comunitarios en una planificación conjunta, que priorice la equidad en el acceso, la sostenibilidad ambiental y el respeto por las dinámicas territoriales locales.

La cooperación internacional ha representado un apoyo puntual para algunos proyectos en los cantones de Pichincha, pero su volumen y continuidad son insuficientes para resolver los problemas estructurales de gobernanza local. La baja capacidad de gestión de recursos externos limita la posibilidad de fortalecer proyectos de innovación social, infraestructura sostenible o fortalecimiento institucional. Este escenario confirma la necesidad de que los

GAD fortalezcan su autosuficiencia financiera y desarrollen estrategias activas para captar cooperación internacional de forma sistemática y alineada a sus planes de desarrollo, garantizando así la sostenibilidad y escalabilidad de las intervenciones locales.

Los principales resultados de este artículo permiten afirmar que la implementación efectiva de un modelo de gobernanza local en los GAD de Pichincha requiere cambios estructurales en los sistemas de financiamiento, en el fortalecimiento institucional, en la participación ciudadana, en la gestión de servicios básicos y en la estrategia de cooperación internacional. La descentralización no puede limitarse a la transferencia formal de competencias sin asegurar las condiciones reales para su ejercicio autónomo. La construcción de un ecosistema institucional robusto, equitativo y participativo constituye un requisito indispensable para que los gobiernos cantonales puedan ejercer su autonomía con eficacia y responder de manera adecuada a las demandas de desarrollo sostenible y justicia territorial que plantea la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Bardin, L. (2002). *El análisis de contenido*. Ediciones Akal S.A. <https://doi.org/84-7600-093-6>
- Cadena, M. (2017). *Análisis de las capacidades de los GAD Provinciales en la gestión de la competencia de riego y drenaje*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6010/1/T2503-MGDE-Cadena-Analisis.pdf>
- Cruz, I., Montoya, M., & Quishpi, J. (2020). *Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador: descentralización y participación ciudadana*. *Revista Koinonía*, 5(1), 271-282. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8965186.pdf>
- Díaz, J., Carpizo, C., & Viscarra, H. (2015). *Descentralización, finanzas subnacionales y ecualización fiscal en Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-finanzas-subnacionales-y-ecualizaci%C3%B3n-fiscal-en-Ecuador.pdf>
- Lopez, J. (2023). *Participación ciudadana en el proceso de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016 (Tesis de maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9268/1/T4057-MG-Lopez-Participacion.pdf>



Marcillo, D., & Vélez, E. (2023). *Gobernanza del agua como instrumento de gestión estratégica para los GADS Provinciales y cantonales del Ecuador*. 593 Digital Publisher CEIT, 9(4), 286-299.

https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/2520

Poveda, K. (2020). *Gestión de la cooperación internacional en los GAD Provinciales del Ecuador (Tesina de maestría)*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/6120/1/TESINA%20APROBADA%2C%20Kelly%20Lorena%20Poveda-Coop.Int.-JUNIO.pdf>

Rodriguez, S. (s.f). *Enfoque cualitativo: definición y características en profundidad*. https://labes-unizar.es/enfoque-cualitativo-definicion-y-caracteristicas-en-profundidad/?expand_article=1

Rodriguez, V. (2025). *Análisis de la política pública de participación ciudadana en la parroquia de Calderón en el periodo 2015-2020 (Tesis de maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10261/1/T4477-MGD-Rodriguez-Analisis.pdf>

Ruiz, C. (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador*. CLACSO. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_363.pdf

Simbaña, F., & Villagómez, J. (2015). *Capacidad institucional de los gobiernos parroquiales y planificación del desarrollo: estudio comparativo de los GAD's de Cumbayá y Nayón en el marco del proceso de descentralización del Estado (Tesis de maestría)*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/5014>

Valverde, M. (2021). *Nivel de participación ciudadana en los procesos de planificación y desarrollo del GAD Municipal en la ciudad de Cuenca (Ensayo)*. Universidad Politécnica Salesiana. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/21529/1/UPS-CT009474.pdf>

Vargas, J., Toinga, M., & García, L. (2024). *Descentralización fiscal y su impacto en el desarrollo de los GAD municipales en Ecuador*. *Verdad y Derecho*, 3(Especial2), 89-97. <https://revistasinstitutoperspectivasglobales.org/index.php/verdadyderecho/article/view/173>

Vence Ya. (2022). *Investigación documental: definición y características esenciales*. <https://www.youtube.com/watch?v=UtCEmfJlaZU>



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.