

La estrategia institucional como factor clave para la eficiencia en la gestión pública local: Estudio de caso del GAD Municipal de Guayaquil.

Institutional strategy as a key factor for efficiency in local public management: Case study of the Municipal GAD of Guayaquil. Institutional strategy as a key factor for efficiency in local public management: Case study of the Municipal GAD of Guayaquil.

Galo Eduardo Vélez Castro¹

Zita Lucía Zambrano Santos²

¹Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador, de Maestrante en Administración Pública. Correo: e.gevelezc@sangregorio.edu.ec. Código Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-5867-9558>

²Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador, Jefa de Planificación Institucional. Correo: zlzambrano@sangregorio.edu.ec. Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4534-6649>

Contacto: e.gevelezc@sangregorio.edu.ec

Recibido: 01 de febrero de 2025

Aprobado: 18 de enero de 2026

Resumen

La eficiencia en la prestación de servicios públicos constituye un eje fundamental en la modernización de la gestión pública local. Este estudio analiza cómo las estrategias institucionales implementadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Guayaquil influyen en la eficiencia de sus servicios, enmarcado en los principios de la Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM). A través de entrevistas estructuradas a funcionarios del GAD y usuarios clave, se identifican avances en planificación estratégica, gestión por resultados, transformación digital y cultura organizacional, así como notables divergencias en la percepción ciudadana respecto a la cobertura, calidad y participación en los procesos públicos. Los resultados revelan que, aunque se han logrado mejoras significativas en eficiencia operativa, estas no son percibidas de forma homogénea por los ciudadanos, especialmente en zonas periféricas. El desfase entre la planificación institucional y la experiencia ciudadana subraya la necesidad de consolidar una gestión pública más equitativa, participativa y centrada en el territorio. Además, el estudio destaca la necesidad de evolucionar hacia modelos de gobernanza colaborativa y digital inclusiva que complementen las herramientas de la NPM con mecanismos de co-creación y corresponsabilidad ciudadana.

Palabras clave: Gestión pública, Eficiencia de los servicios, Gobernanza digital, Nueva Gestión Pública (NGP, Participación ciudadana, Administración municipal

Abstract

Efficiency in the provision of public services is a fundamental pillar of the modernization of local public management. This study analyzes how the institutional strategies implemented by the Decentralized Autonomous Government (GAD) of Guayaquil influence the efficiency of its services, framed within the principles of New Public Management (NPM). Through structured interviews with GAD officials and key users, progress is identified in strategic planning, results-based management, digital transformation, and organizational culture, as well as notable divergences in citizen perceptions regarding coverage, quality, and participation in public processes. The results reveal that, although significant improvements in operational efficiency have been achieved, these are not uniformly perceived by citizens, especially in peripheral areas. The gap between institutional planning and citizen experience underscores the need to consolidate



more equitable, participatory, and territorially focused public management. Furthermore, the study highlights the need to evolve toward inclusive collaborative and digital governance models that complement NPM tools with mechanisms for co-creation and citizen co-responsibility.

Keywords: Public Management, Service Efficiency, Digital Governance, New Public Management (NPM), Citizen Participation, Municipal Administration

Introducción

La gestión pública ha experimentado una evolución significativa a lo largo del tiempo, influenciada por la incorporación de diversos modelos administrativos y enfoques estratégicos. Esta evolución ha tenido un impacto directo en la eficiencia de los servicios que prestan las instituciones del Estado. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como el de Guayaquil, la necesidad de optimizar los recursos disponibles y garantizar la calidad de los servicios públicos representa un nivel de gestión permanente, estrechamente vinculado al diseño e implementación de estrategias institucionales eficaces.

La adopción de modelos orientados a la eficiencia y resultados, como la New Public Management (NPM), promueven la descentralización, la profesionalización del servicio público y el uso de prácticas del sector privado en la administración estatal (Moreno y Saldaña, 2024). La importancia de estos cambios ha sido reconocida en contextos latinoamericanos, donde las instituciones públicas procuran mejorar su desempeño frente a la creciente demanda ciudadana por servicios de calidad.

Desde esta perspectiva, la NPM o la Nueva Gestión Pública (NGP), por sus términos en español, impulsa una forma renovada de administrar los recursos del Estado, enfocándose en atender de manera eficiente y transparente las necesidades reales de la ciudadanía, a través de un servicio que prioriza la calidad y la oportunidad en la respuesta, apoyándose en servidores públicos capacitados que, más allá de cumplir una función, comprenden la importancia de su rol para mejorar la vida de las personas (Guerrero-Aray et al., 2021).

Durante la década de 1980, la Nueva Gestión Pública, (en adelante NGP) emergió como un modelo universal de reforma y gobernanza para la administración del sector público y su implementación ha mostrado resultados dispares, evidenciándose diferencias significativas entre los países que lograron aplicar con éxito dichas reformas y aquellos donde los intentos no produjeron los resultados esperados (Pillay, 2015).

La estrategia en la gestión pública se convierte en un componente clave para el desarrollo institucional. La planificación estratégica, la innovación, el liderazgo organizacional y la inclusión de tecnologías de información y comunicación (TIC) son elementos que inciden directamente en la eficiencia de los servicios públicos (Contreras-Jaramillo et al., 2024). Autores como Behar-Villegas (2021), han advertido sobre los riesgos de ineficiencia y malgasto en administraciones que carecen de una cultura orientada al resultado y al control de gestión, mientras que estudios como los de García-Cardenas y Bonilla-Carchi (2020) y Morán-Figueroa y Ayvar-Campos (2020), destacan que una correcta articulación de estrategias puede mejorar significativamente la calidad de los servicios prestados por gobiernos locales. Se recalca entonces que, para alcanzar un sector público eficiente, es fundamental someter cada iniciativa o política pública a un proceso integral que incluya análisis, planificación, ejecución, verificación y evaluación, a fin de asegurar que las políticas implementadas produzcan resultados positivos, sean sustentables, factibles y cuenten con una adecuada capacidad de respuesta (Contreras-Jaramillo et al., 2024).

En muchos países de América Latina, las reformas inspiradas en el modelo de la Nueva Gestión Pública fueron impulsadas casi exclusivamente por pequeños equipos técnicos altamente especializados, a menudo externos al servicio público permanente, quienes operaban fuera de la estructura burocrática tradicional y dependientes directamente del poder ejecutivo (Ramírez Brouchoud, 2009). Esto significó, que las reformas infundidas en la Nueva Gestión Pública (NGP) fueron lideradas principalmente por grupos minoritarios de técnicos o asesores externos, en lugar de ser asumidas por los funcionarios públicos de planta. Este método resultó en la creación de “enclaves” con autonomía funcional y mecanismos de control distintos, lo cual facilitó una implementación rápida y tecnocrática. Sin embargo, como argumenta Dargent (2015), estos



enclaves generan una reforma frágil: por no incorporarse plenamente al cuerpo de funcionarios, carecen de sostenibilidad institucional, enfrentan resistencia interna y dependen excesivamente de liderazgos políticos cortoplacistas. En este sentido, los técnicos altamente formados, aunque no electos ni con estabilidad laboral, lograron una autonomía significativa frente a actores políticos y económicos, ejerciendo gran influencia en las decisiones estatales, a pesar de carecer de legitimidad democrática o respaldo institucional estable (Dargent, 2015).

En estas condiciones, las iniciativas de cambio se implementaron a través de unidades especializadas que operaban directamente bajo la supervisión del Ejecutivo. En el ámbito municipal ecuatoriano, esta lógica también ha sido evidente en ciertos gobiernos autónomos descentralizados (GAD), donde se han creado áreas de gestión estratégica o innovación que responden directamente a la alcaldía, priorizando resultados rápidos y visibilidad política, en contraposición a la sostenibilidad institucional y articulación con el resto del aparato administrativo. Situación que en cierta forma desconecta la NGP de todos los involucrados en la gestión estratégica y la participación en el logro de fines comunes.

En Guayaquil, a pesar de avances en modernización administrativa, persisten brechas significativas en la eficiencia de los servicios públicos: planificación estratégica limitada, falta de innovación institucional y baja percepción ciudadana de calidad. Además, existe escasa evidencia empírica que relacione directamente las estrategias de gestión pública con la eficiencia del servicio en gobiernos autónomos descentralizados (GADs) (Pico-Caballero et al., 2020).

Aunque la gestión pública y las estrategias administrativas han sido ampliamente abordadas en la literatura, persisten vacíos significativos en su aplicación concreta dentro de contextos locales como el del GAD de Guayaquil. Entre los principales vacíos de conocimiento que esta investigación abordará, se encuentran: Una escasa evidencia empírica sobre la relación entre estrategias de gestión pública y eficiencia de los servicios en gobiernos descentralizados en Ecuador; una limitada evaluación del impacto de herramientas tecnológicas y procesos innovadores en la gestión pública municipal; así como también, la falta de estudios que analicen la percepción ciudadana sobre la eficiencia de los servicios en relación con las estrategias implementadas por los GADs. Dado lo anterior, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la estrategia en la gestión pública influye en la eficiencia de los servicios en el GAD de Guayaquil?

La presente investigación es relevante desde diversas perspectivas: científica, teórica, social y práctica. Desde el punto de vista científico, contribuirá a ampliar el conocimiento sobre la relación entre estrategias de gestión pública y eficiencia de los servicios en gobiernos locales, proporcionando evidencia empírica sobre su impacto en el contexto ecuatoriano. Esta información es valiosa, ya que estudios previos han señalado la falta de análisis detallados sobre el tema en la región (Contreras-Jaramillo et al., 2024).

Los antecedentes han evidenciado una estrecha relación entre la aplicación de estrategias en la gestión pública y la eficiencia de los servicios municipales. Investigaciones recientes han enfatizado la importancia de adaptar modelos de gestión a realidades locales para alcanzar resultados efectivos (Contreras-Jaramillo et al., 2024; García-Cardenas et al., 2020). En el contexto de la ciudad de Guayaquil, se ha observado una necesidad urgente de modernizar la planificación estratégica, fortalecer los procesos de evaluación y aumentar la calidad del servicio público (Pico-Caballero et al., 2020).

La estrategia en la Gestión Pública hace referencia al conjunto de planes, decisiones, metodologías y acciones sistematizadas adoptadas por el GAD de Guayaquil para alcanzar objetivos institucionales. Incluye elementos como la planificación estratégica, gestión por resultados, uso de tecnología, liderazgo y participación ciudadana. (Pico-Caballero et al., 2020).

La eficiencia de los Servicios Públicos se entiende como la capacidad del GAD para ofrecer servicios públicos con el mejor uso de los recursos disponibles, cumpliendo con criterios de calidad, oportunidad, cobertura y satisfacción ciudadana. La eficiencia se mide a través de indicadores de gestión, cumplimiento de metas y percepción del usuario (Moran et al., 2020). Por tanto, desde el punto de vista teórico, este estudio permitirá evaluar la aplicabilidad de modelos

de gestión estratégica en el sector público, contrastando enfoques como el New Public Management con las realidades específicas de los GADs en Ecuador. Esto facilitará la generación de nuevas propuestas teóricas sobre la mejora de la eficiencia en la administración pública descentralizada (Moreno y Saldaña, 2024).

En este contexto, en el presente artículo se analiza la influencia de la estrategia en la gestión pública respecto a la eficiencia de los servicios del GAD de Guayaquil. Para ello, la estructura secuencial del mismo, parte de una introducción que generaliza el estado de la cuestión y enfoca los objetivos y la importancia del tema que se está tratando, consta de un marco teórico que fundamenta los aspectos claves que se analizan; a continuación, se explica la metodología aplicada; el análisis e interpretación de los resultados del estudio; la discusión del artículo que conlleva la adecuación de los objetivos propuestos en la introducción a los resultados logrados y finalmente, las conclusiones a las que se llegó, respecto a los objetivos planteados.

New Public Management (NPM)

Las reformas administrativas en América Latina surgieron en contextos marcados por desigualdad, clientelismo político, patrimonialismo estatal y corrupción estructural. Ramírez Brouchoud (2009), señala que, desde los años 1920 hasta los 70, diversas iniciativas, como las misiones Kemmerer, la asistencia de la United States Agency for International Development, en español Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Organización de Naciones Unidas (ONU) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), promovieron mejoras institucionales y planificación estatal. A diferencia de las reformas neoliberales de los años ochenta en adelante, las reformas anteriores se apoyaban en una visión centralizada por el Estado, donde este poder era agente clave del desarrollo social y económico, sin cuestionar su rol interventor ni su participación en empresas públicas y subsidios (Ramírez Brouchoud, 2009).

Por tanto, New Public Management (en español la Nueva Gestión Pública (NGP)), constituye un enfoque normativo que se distancia significativamente de los modelos tradicionales de administración pública y se centra en ofrecer servicios valorados por los ciudadanos, otorgar mayor autonomía a los gestores y premiar el cumplimiento de objetivos, con el fin de mejorar la eficiencia del sector público (Islam, 2015). Este enfoque transforma la lógica de la gestión estatal, orientándola hacia resultados medibles y expectativas ciudadanas más exigentes y su implementación busca modernizar el aparato público sin incrementar su tamaño, sino optimizando su desempeño. Representa un conjunto de supuestos y declaraciones de valor cuyo propósito es que las entidades estatales se gestionen con criterios empresariales, priorizando eficiencia, control de costos, desempeño y auditoría, para alinearse con lógicas de mercado (Diefenbach, 2017). Esta perspectiva promueve una cultura organizacional centrada en la productividad y la rendición de cuentas. Sin embargo, también plantea desafíos al equilibrio entre eficiencia económica y responsabilidad social del Estado.

La NGP representa un cambio paradigmático en la administración pública, al incorporar principios del sector privado como la eficiencia, la orientación al cliente, la descentralización y la gestión por resultados (Hood, 1991). Este modelo promueve la autonomía de los gestores públicos y premia el logro de metas institucionales. En contextos latinoamericanos, su implementación ha sido impulsada por organismos internacionales como parte de reformas estructurales, aunque con resultados mixtos debido a la ausencia de condiciones institucionales adecuadas. Las reformas inspiradas en el New Public Management fueron impulsadas en América Latina por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como condición para acceder o renegociar préstamos, lo que llevó a su adopción acelerada y en muchos casos acrítica, sin evaluar si existían condiciones adecuadas para su implementación, generando efectos no deseados y expectativas frustradas de cambio (Ramírez Brouchoud, 2009).

Situación que se torna evidente cuando las prácticas de malgasto público reflejan patrones adquiridos en la gestión administrativa que transgreden los principios fundamentales de



eficiencia, eficacia y uso racional de los recursos (Behar-Villegas, 2021) o cuando la gestión municipal delega la mayor parte de sus servicios a terceros (outsourcing), se corre el riesgo de que la empresa contratada influya o intervenga en las decisiones que le competen a la municipalidad (Moreno y Saldaña, 2024). En estas condiciones, Hood (1991), enfoca la afirmación de que la NGP ofrece una clave universal para una mejor prestación de servicios públicos.

Modelos de Evaluación de la Eficiencia

Los procesos de construcción y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), parten de la recolección de las necesidades del territorio mediante recorridos institucionales, con el aporte del cuerpo legislativo y el equipo técnico y jurídico del GAD, así como también, de conversatorios con representantes de la sociedad civil, la academia, el sector privado y público, y distintos niveles de gobierno, promoviendo así, una planificación articulada y participativa (Municipalidad de Guayaquil, 2024).

En el marco del procedimiento anterior y del análisis sobre la estrategia de gestión pública y su influencia en la eficiencia de los servicios del GAD de Guayaquil, los modelos de evaluación de la eficiencia, resultan fundamentales para medir de forma objetiva el desempeño institucional. Estos modelos permiten establecer relaciones entre los recursos utilizados (insumos) y los resultados obtenidos (productos y servicios), así como la percepción que los ciudadanos tienen sobre la calidad y efectividad de dichos servicios.

El Consejo de Planificación ha tenido un rol clave en la elaboración, seguimiento y evaluación del plan, asegurando su coherencia con la planificación nacional y el presupuesto. El plan también incorpora propuestas ciudadanas recogidas mediante un proceso participativo continuo, que incluyó a actores de la sociedad civil, academia, sector privado y organismos internacionales, garantizando soluciones viables y legalmente armonizadas (Municipalidad de Guayaquil, 2024). Desde esta perspectiva, existen diversos enfoques para evaluar la eficiencia en el sector público, entre ellos:

Indicadores de desempeño: Miden variables cuantitativas como cobertura, tiempos de respuesta, costos por servicio o cumplimiento de metas. La evaluación de los servicios públicos municipales es fundamental, ya que impacta directamente en la calidad de vida de la ciudadanía y su provisión no debe verse solo como un asunto técnico, sino como un espacio donde convergen intereses diversos que influyen en la toma de decisiones y en el ejercicio del gobierno local (Morán-Figueroa y Ayvar-Campos, 2020).

Percepción ciudadana: Complementa los datos objetivos con valoraciones subjetivas sobre calidad, accesibilidad y satisfacción. Es importante, realizar estudios periódicos que midan la satisfacción ciudadana respecto a la calidad de los servicios municipales, con el fin de conocer su percepción y fortalecer la relación entre el municipio y la comunidad (Arguello-Núñez, et al., 2022; García-Cardenas et al., 2020).

Benchmarking institucional: Compara el rendimiento de una entidad frente a otras similares para identificar buenas prácticas o áreas de mejora. Desde este enfoque, mejorar la calidad institucional es clave para fortalecer la confianza ciudadana, y las reformas de gobernanza deben considerar no solo criterios técnicos, sino también el contexto político y las expectativas sociales (OCDE, 2020).

En una ciudad como Guayaquil, aplicar modelos de evaluación de eficiencia no solo ayudaría a entender cómo se están prestando los servicios públicos, sino también a detectar las diferencias entre lo que se planifica y lo que realmente percibe la gente en su día a día. Herramientas como encuestas a los ciudadanos, sistemas de seguimiento y auditorías pueden ser muy útiles para fortalecer la transparencia y apoyar decisiones más acertadas por parte del gobierno local.

Transformación Digital en Gobiernos Locales

La Nueva Gestión Pública impulsó cambios importantes en el sector público, apostando por la competencia, la descentralización y los incentivos. Sin embargo, con el tiempo, estos enfoques generaron estructuras complejas que dificultaron la solución de problemas sociales, especialmente en contextos donde se aplicó sin adaptarse. En respuesta, ha surgido una nueva visión: “la

Gobernanza de la Era Digital”, que busca volver a integrar funciones del Estado, centrarse en las necesidades reales de las personas y aprovechar la tecnología para simplificar y mejorar los servicios públicos (Dunleavy et al., 2006).

En los últimos años, la tecnología digital se ha convertido en una aliada indispensable para los gobiernos municipales que buscan modernizar su gestión y brindar mejores servicios a la ciudadanía. El uso de herramientas tecnológicas no solo mejora la eficiencia en la administración pública, sino que también promueve el trabajo coordinado entre distintas instituciones (Dunleavy et al., 2006). Para que esta transformación sea efectiva, la planificación estratégica cumple un papel clave al orientar los esfuerzos institucionales y asegurar que las tecnologías adoptadas respondan a objetivos concretos (Cordella y Iannacci, 2010; Eguino et al., 2018).

La digitalización no se limita a informatizar procesos; implica repensar la forma en que el gobierno organiza sus funciones, poniendo en el centro a las personas. Se trata de rediseñar los servicios públicos de acuerdo con lo que realmente necesitan los ciudadanos, haciendo más simple el acceso y más transparente la gestión (Eguino et al., 2018). En la era de Internet, especialmente con el auge de la web social, ciudadanos y empresas están innovando con tecnologías emergentes a un ritmo sin precedentes, superando con creces la capacidad de respuesta de los gobiernos (Margetts y Dunleavy, 2013). En este contexto de aceleración digital y cambio vertiginoso, la inteligencia artificial ha empezado a formar parte de casi todo: desde lo que aprendemos hasta cómo trabajamos, ayudando a transformar la manera en que entendemos y resolvemos los problemas en distintos espacios de la vida cotidiana.

Según Eguino et al. (2018); Margetts y Dunleavy (2013), hay tres pilares esenciales que deben guiar este cambio:

Innovación continua: Incorporar tecnologías emergentes como inteligencia artificial, redes sociales o datos abiertos, manteniendo al gobierno en constante evolución.

Reintegración de procesos: Superar la fragmentación institucional a través de sistemas que compartan información y permitan tomar decisiones más ágiles y basadas en evidencia.

Rediseño centrado en el ciudadano: Creación de servicios fáciles de usar, accesibles y pensados para resolver los problemas reales de la población.

Estas estrategias digitales contribuyen a que los gobiernos locales se vuelvan más accesibles, eficientes y útiles para la ciudadanía, creando un verdadero valor público en un mundo cada vez más interconectado.

Materiales y métodos

Esta investigación se enmarca en el enfoque cualitativo, con un diseño de tipo exploratorio–descriptivo, orientado a comprender la influencia de las estrategias institucionales en la eficiencia de la gestión pública del GAD Municipal de Guayaquil, a partir de las percepciones de actores clave.

El estudio es de carácter cualitativo, ya que busca comprender significados, interpretaciones y experiencias desde la perspectiva de los propios sujetos involucrados. Se empleó como único instrumento una entrevista estructurada, diseñada con base en los objetivos específicos de la investigación. La entrevista fue aplicada a dos grupos de interés:

- Funcionarios del GAD Municipal de Guayaquil, en cargos técnicos y administrativos (13 funcionarios).
- Usuarios ciudadanos, que hacen uso frecuente de los servicios públicos que ofrece la entidad (15 usuarios).

El guion de entrevistas de los empleados fue segmentado en bloques temáticos que abordaron aspectos como: planificación estratégica, eficiencia del servicio, innovación tecnológica, liderazgo organizacional y participación ciudadana.

La selección de participantes se realizó mediante un muestreo no probabilístico por criterio, eligiendo informantes que, por su experiencia directa con la gestión municipal (ya sea como empleados o como ciudadanos usuarios), pudieran aportar información relevante y contrastable.

La información recolectada fue transcrita y organizada en matrices por bloque temático. Las respuestas fueron codificadas de manera abierta para identificar patrones, categorías importantes y conceptos claves relacionados con los bloques temáticos. El análisis temático por bloques fue necesario para identificar el objeto de estudio (Estrategia institucional, Gestión por resultados y eficiencia, Innovación y tecnología, liderazgo). Paralelamente se realizó la triangulación con otros datos institucionales y literatura relevante (ej. NGP y Gobernanza Digital). En este sentido, la interpretación se la realizó de manera reflexiva, contrastando la teoría con las prácticas y percepciones expresadas.

Discusión

La investigación realizada permite evidenciar una serie de hallazgos relevantes sobre la influencia de las estrategias de gestión pública en la eficiencia de los servicios que ofrece el GAD de Guayaquil, a partir de la voz de dos actores clave: los empleados técnicos y administrativos del Municipio, y los ciudadanos que utilizan sus servicios.

1. Implementación de estrategias de gestión pública

Desde la perspectiva de los funcionarios, el GAD ha implementado un conjunto de estrategias orientadas a la planificación, eficiencia y modernización institucional. Estas acciones, según los empleados, han permitido mejorar la asignación de recursos, reducir duplicidades y elevar la calidad de los procesos internos. En este sentido, se destacan enfoques como:

- Planificación estratégica territorial.
- Gestión por resultados con indicadores y metas claras.
- Transversalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Innovación tecnológica mediante sistemas digitales, aplicaciones móviles, drones y plataformas de seguimiento.

En contraste, los ciudadanos perciben estas estrategias de forma fragmentada. Si bien reconocen ciertas mejoras, por ejemplo, en servicios médicos, campañas comunitarias y trámites digitales, también expresan que estas mejoras no son uniformes ni sostenidas en el tiempo. En sectores periféricos y rurales, la percepción de abandono, lentitud en las respuestas y escasa continuidad es recurrente.

2. Eficiencia y calidad de los servicios públicos

Los funcionarios afirman que la eficiencia ha mejorado a través de herramientas como indicadores SMART, planificación basada en evidencia y monitoreo permanente. Se citan reducciones en tiempos de atención y mayor cobertura en servicios clave como recolección de residuos, obras públicas y movilidad.

Sin embargo, desde la experiencia ciudadana, la eficiencia es percibida como desigual, dependiendo del sector geográfico. Las zonas céntricas muestran una mejor gestión (limpieza, mantenimiento, orden), mientras que las zonas rurales y urbanas marginales siguen enfrentando problemas como calles sin pavimentar, falta de iluminación, y demoras en respuestas a reclamos. La ciudadanía reconoce avances puntuales, pero reclama una gestión pública más equitativa y regular.

3. Participación ciudadana y gobernanza

Los funcionarios destacan esfuerzos institucionales para promover la participación ciudadana a través de mesas barriales, presupuesto participativo y talleres comunitarios. Desde su visión, esto ha fortalecido la legitimidad de las decisiones públicas.

No obstante, los usuarios expresan que su participación es mayoritariamente consultiva y no vinculante. Se sienten escuchados en eventos puntuales, pero excluidos en decisiones estructurales como obras, cambios viales o planificación urbana. La mayoría coincide en que deben ejercer presión organizada para obtener atención, y que las decisiones municipales muchas veces ya están tomadas antes de consultar a la comunidad.

4. Uso de tecnologías en la gestión

El GAD ha implementado una serie de tecnologías para optimizar procesos, incluyendo: GeoGAD, dashboards de seguimiento, automatización de trámites y sistemas de atención digital.



Desde la visión de los empleados, estas tecnologías han transformado la forma en que se gestiona la institución y han generado mejoras sustantivas.

Desde la perspectiva ciudadana, el uso de plataformas digitales ha sido positivo, especialmente para quienes tienen acceso y familiaridad con la tecnología. Sin embargo, en barrios con conectividad limitada, la brecha digital persiste. Por ello, muchos ciudadanos prefieren la gestión a través de líderes barriales o comités vecinales, lo que muestra la necesidad de complementar la digitalización con estrategias de inclusión comunitaria.

5. Relación gobierno-ciudadanía

Los empleados manifiestan que el liderazgo institucional ha promovido la innovación y la mejora continua, con espacios de formación, reconocimiento y apertura a propuestas internas. También mencionan avances en comunicación interna y colaboración interdepartamental.

En cambio, los ciudadanos perciben una relación distante y coyuntural con el GAD. Muchos mencionan que la atención y presencia institucional aumenta durante períodos electorales o tras presión social. Se valora positivamente cuando hay brigadas, ferias o mingas, pero se reclama una relación más constante, genuina y descentralizada, que no dependa de intermediarios ni presiones colectivas.

Las entrevistas con los usuarios revelan un deseo de mayor corresponsabilidad: los ciudadanos quieren ser parte de la solución y trabajar junto al GAD en la mejora de los servicios, siempre que su voz sea tomada en serio. Sus percepciones combinan el reconocimiento de ciertos avances con una demanda clara de más eficiencia, equidad en la cobertura y apertura participativa por parte de la gestión municipal. Esta retroalimentación ciudadana resulta valiosa para identificar áreas de mejora en la estrategia de gestión pública del GAD Guayaquil, con el objetivo último de elevar la eficiencia de los servicios municipales y la satisfacción de la comunidad.

Desde la visión del personal municipal, el proceso de modernización se percibe como un esfuerzo serio y progresivo. Los funcionarios destacan avances significativos gracias a la planificación estratégica, el uso de tecnologías digitales y la promoción de una cultura orientada a resultados. Medidas como la implementación de procesos SMART y herramientas digitales han contribuido, según sus testimonios, a reducir tiempos de respuesta, mejorar la calidad de los servicios y fortalecer la coordinación institucional.

Estas percepciones se alinean con estudios como el de la OCDE/CAF (2024), que reconoce el valor de la transformación digital para mejorar la planificación y monitoreo de políticas públicas en América Latina, y con Medrano Sanchez (2022), quien subraya que el uso de indicadores ha incrementado la eficiencia y la transparencia en varios municipios ecuatorianos. No obstante, también se señala que persisten las brechas relacionadas con la participación ciudadana efectiva y una cultura institucional verdaderamente compartida.

Por otra parte, los usuarios entrevistados reconocen avances en ciertos servicios, como la recolección de basura, atención en línea o atención médica municipal, pero también expresan malestar por la irregularidad en la cobertura y la limitada capacidad de respuesta del GAD ante demandas específicas. En especial, se percibe una brecha entre zonas centrales y periféricas, donde la frecuencia y calidad del servicio disminuyen. Esta disonancia encuentra eco en (Guerrero-Aray et al., 2021), quienes evidencian que gran parte de la ciudadanía en América Latina considera que sus gobiernos locales no responden equitativamente a los diferentes sectores. La participación ciudadana también emerge como un punto de fricción. Mientras los funcionarios mencionan ferias, cabildos y espacios de diálogo comunitario como mecanismos de interacción, los ciudadanos los perciben como limitados o simbólicos, sin efectos reales en las decisiones institucionales. Esta sensación de participación simulada ha sido documentada por autores como Avritzer (2009), quien advierte sobre prácticas de “participación controlada” en gobiernos locales, donde las consultas no necesariamente se traducen en cambios vinculantes.

La falta de conexión entre estos espacios participativos y las decisiones finales genera frustración y debilita la confianza institucional. Como señala el PNUD (2025), la legitimidad de las políticas públicas no depende solo de su efectividad técnica, sino también de la incorporación genuina de las voces ciudadanas en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

En cuanto a la cultura organizacional, el contraste también es evidente. Desde dentro del GAD se perciben iniciativas de capacitación, innovación interna y liderazgo participativo. Sin embargo, desde la ciudadanía se observa una institucionalidad todavía rígida, poco sensible a las particularidades del territorio y distante en su atención cotidiana. Esta brecha puede explicarse por lo que Logroño-Santillán et al. (2022) destacan como una gestión pública moderna en lo formal, pero sin suficiente conexión social ni territorial. Esto implica la presencia del fenómeno tecnocrático desanclado, es decir, se priorizan soluciones técnicas y tecnológicas, sin observar las necesidades y valores de las personas.

Pese a esta situación, es alentador observar que los ciudadanos no adoptan una postura pasiva. Por el contrario, manifiestan voluntad de participar, proponer y colaborar activamente, siempre que sus iniciativas sean tomadas en serio. Este capital cívico representa una oportunidad valiosa para consolidar una gobernanza colaborativa. De hecho, según la OECD (2025), los gobiernos que logran institucionalizar mecanismos de participación sostenida y deliberativa tienden a generar mayor legitimidad, confianza y mejores resultados.

Comparado con la Nueva Gestión Pública (NGP), este escenario sugiere la necesidad de avanzar hacia enfoques como la Gobernanza Electrónica Digital (GED), que promuevan estructuras más abiertas, tecnológicas y participativas (Cordella, 2007; Eguino et al., 2018). Mientras la NGP se enfoca en eficiencia, control y resultados, la GED apuesta por redes colaborativas, transparencia activa y co-creación de valor público.

Los hallazgos de este estudio confirman que la dirección del GAD de Guayaquil no está únicamente en diseñar buenas estrategias, sino en lograr que estas se conviertan en prácticas arraigadas, sensibles a las realidades diversas del territorio y sostenidas por procesos de participación legítimos. Para ello, es fundamental fortalecer la descentralización operativa, garantizar trazabilidad en la gestión, fomentar una cultura institucional coherente y rediseñar los espacios participativos para que sean realmente vinculantes.

Si bien la NGP ha ofrecido herramientas útiles para mejorar la eficiencia técnica, es momento de avanzar hacia modelos más adaptativos como los que propone la GED. Esto implica repensar el rol del Estado local, no solo como proveedor de servicios, sino como articulador de bienestar colectivo en colaboración con la ciudadanía.

Conclusiones

Las estrategias de gestión pública implementadas por el GAD de Guayaquil han generado avances significativos en eficiencia institucional, destacándose el uso de planificación estratégica, gestión por resultados y tecnologías digitales. Estas acciones han mejorado los tiempos de respuesta, la trazabilidad de procesos y la cobertura de servicios prioritarios, desde la perspectiva de los empleados municipales.

Así mismo, desde la perspectiva ciudadana, los servicios municipales presentan mejoras puntuales, pero siguen siendo percibidos como desiguales, discontinuos y poco integradores. Por tanto, la experiencia del usuario evidencia que aún existen barreras territoriales, comunicacionales y estructurales que limitan una atención equitativa, especialmente en sectores rurales o populares. La desconexión entre los avances y la experiencia ciudadana pone en evidencia la necesidad de articular mejor la planificación con las realidades sociales y geográficas del territorio. La inclusión de la ciudadanía como actor activo en la formulación, implementación y evaluación de políticas, es fundamental para consolidar una gestión pública democrática, transparente y sensible a la diversidad.

Desde esta perspectiva, la aplicación del modelo de New Public Management es visible y efectiva en los procesos internos del GAD, con indicadores, metas y evaluaciones institucionalizadas. Sin embargo, su impacto se diluye en el nivel operativo y en la percepción del ciudadano cuando no se acompaña de mecanismos participativos reales y efectivos.

Por otro lado, la Gobernanza de la Era Digital plantea una alternativa pertinente y necesaria, especialmente en lo relacionado con inclusión digital, participación y transparencia. No obstante, su implementación debe considerar las brechas sociales existentes, para evitar que la innovación excluya a quienes no acceden fácilmente a plataformas tecnológicas.

En este sentido, la eficiencia en la gestión pública no debe limitarse al cumplimiento de metas institucionales, sino que debe incluir la percepción ciudadana y la calidad del vínculo con la comunidad. Solo así se construye un verdadero valor público.

En concreto, ambos enfoques NPM y GED son aplicables en el GAD de Guayaquil, siempre que se integren con una visión crítica, contextualizada e inclusiva. La complementariedad de ambos modelos permitirá construir un sistema de gestión pública más equilibrado, sostenible y centrado en las personas.

Como limitaciones del estudio se encuentran: Se aplicó un número limitado de entrevistas, lo que implicó que, el alcance de la investigación cualitativa fue restringido a 13 funcionarios y 15 ciudadanos, lo cual puede limitar la representatividad de los hallazgos. También, se detectó que algunos ciudadanos mostraron resistencia o desconfianza al momento de compartir sus percepciones, afectando la profundidad de ciertas respuestas. El estudio recoge percepciones en un momento específico, sin evaluar cómo han evolucionado en el tiempo las estrategias y su impacto, lo que significó un limitado análisis longitudinal.

Los resultados permiten identificar algunas brechas que pueden ser abordadas en investigaciones futuras como, por ejemplo: La realización de una evaluación longitudinal del impacto de estrategias institucionales en la eficiencia de los servicios públicos. La implementación de estudios comparativos entre distintos GAD del Ecuador que apliquen modelos NPM y GED. Evaluación de los mecanismos de participación ciudadana desde su diseño hasta su impacto real en decisiones políticas.

La investigación ofrece un aporte relevante al debate sobre la mejora de la gestión pública local en contextos latinoamericanos, y abre caminos para avanzar hacia modelos más integradores, eficientes y participativos.

Referencias Bibliográficas.

1. Arguello-Núñez, L., Bucheli-Espinoza, N., Purcachi-Aguirre, W., y Pérez-Arevalo, M. (2022). Percepción de los servicios públicos: un análisis del Departamento de Recaudaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado de Quevedo - Ecuador, 2018. Boletín de Coyuntura. Universidad Técnica Ambato, 34, 7–15. <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/1795>
2. Avritzer, L. (2009). Participatory Institutions in Democratic Brazil. Johns Hopkins University Press.
3. Behar-Villegas, E. (2021). Culturas del malgasto público: ineficiencia estatal y narrativas de política pública. Revista de Administração Pública, 55(3), 662–678. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200647>
4. Contreras-Jaramillo, M., Tituaña-Castillo, M., y Toledo-Macas, E. (2024). La utopía de la eficiencia pública en Ecuador: Un análisis institucional. Revista Económica, 11(2), 22–32. <https://doi.org/10.54753/rve.v12i1.2018>
5. Cordella, A. (2007). E-Government: Towards the E-Bureaucratic Form? Journal of Information Technology, 22, 265–274. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jit.2000105>
6. Cordella, A., y Iannacci, F. (2010). Journal of Strategic Information Systems Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework. Journal of Strategic Information Systems, 19, 52–66. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2010.01.001>
7. Dargent, E. (2015). Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government. Cambridge University Press. www.cambridge.org
8. Diefenbach, T. (2017). New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic “enlightenment.” Public Administration, 87(4), 892–909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
9. Dunleavy, P., Margetts, H., y Bastow, S. (2006). New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. July. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>



10. Eguino, H., Lanfranchi, G., Rodríguez, J., y Vásquez-Jordán, D. (2018). Municipios y gobierno digital Situación y buenas prácticas en la Red Mercociudades (IDB-DP-617).
11. García-Cardenas, N. P., Bonilla-Carchi, S. M., y Calle-Masache, O. R. (2020). La autogestión pública y el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonia*, V(4), 326–354.
12. Guerrero-Aray, K. G., Balseca-Macías, P. E., y Guerrero-Aray, G. R. (2021). Estado responsable y participación en la seguridad ciudadana en América Latina. *SAPIENTIAE: Ciências Sociais, Humanas e Engenharias*, 6(2), 169–179. <http://publicacoes.uor.ed.ao/index.php/sapientiae/>
13. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
14. Islam, F. (2015). New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors. *African Journal of Political Science and International Relations*, 9(4), 141–151. <https://doi.org/10.5897/AJPSIR2015.0775>
15. Logroño-Santillán, M. A., Morillo-Revelo, E. J., y Pavón Rosero, L. E. (2022). La Nueva Gestión Pública Ecuatoriana y la Optimización de Recursos a través de la Contratación Pública. *Economía y Negocios*, 13(1), 101–118. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.29019/eyn.v13i1.936>
16. Margetts, H., y Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 1–17. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
17. Medrano Sanchez, E. (2022). Desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal, una revisión sistemática. *Revista de Ciencias Empresariales: Business Innova Sciences*, 3(3), 42–60.
18. Morán-Figueroa, J. C., y Ayvar-Campos, F. J. (2020). Eficiencia municipal y servicios públicos en Michoacán, México.pdf. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 277–299. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/01245996.v20n43.12>
19. Moreno, P. J., y Saldaña, H. J. (2024). Tercerización de servicios en gestión pública municipal: Revisión sistemática. *Revista Espacios*, 45(06), 116–127. <https://doi.org/10.48082/espacios-a24v45n06p10>
20. OCDE/CAF. (2024). Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Construyendo Servicios Públicos Inclusivos y Responsivos. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/7a127615-es>.
21. OCDE. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
22. OECD, (Organization for Economic Cooperation and Development). (2025). Government at a Glance 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
23. Pillay, S. (2015). A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 373–394. <https://doi.org/10.1177/0020852308095949>
24. PNUD, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2025). Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en américa latina. N° 34. *Notas de Política*, 1–10. [www.undp.org/latin-america %7C](http://www.undp.org/latin-america%7C)
25. Ramirez Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, 115–141.

