

DOI: <https://doi.org/10.70577/cieninter.v4i3.89>

Planificación estratégica y eficiencia institucional: condiciones de descentralización administrativa en gobiernos locales

Strategic Planning and Institutional Efficiency: Conditions of Administrative Decentralization in Local Governments

Ramón Marcelo Redín Moyano¹

Universidad Estatal Peninsular Santa Elena

ramon.redinmoyano4086@upse.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0005-4619-6701>

Jacqueline Bacilio Bejeguen²

Universidad Estatal Peninsular Santa Elena

jbacilio@upse.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7071-1129>

Cómo citar

Redín Moyano, R. M., & Bacilio Bejeguen, J. (2026). Planificación estratégica y eficiencia institucional: condiciones de descentralización administrativa en gobiernos locales. *Ciencia Interdisciplinaria Internacional*, 4(3), 629–646.
<https://doi.org/10.70577/cieninter.v4i3.89>

Fecha de recepción: 2026-07-31

Fecha de aceptación: 2026-08-14

Fecha de publicación: 2026-09-02

RESUMEN

El estudio examina las condiciones de la descentralización administrativa que median entre la planificación estratégica y la eficiencia del gobierno local. Para ello, se analiza el caso de Guayaquil para el periodo 2016-2025 mediante un diseño longitudinal documental y un análisis cuantitativo descriptivo-exploratorio complementario, además de revisar documentos oficiales, se aplicó estadística descriptiva, así como correlación y regresión exploratorias. Los hallazgos demuestran el efecto positivo de la calidad de la planificación sobre la ejecución presupuestaria, la cual también es moderada por cinco condiciones: autonomía financiera, capacidad técnica, sistemas de información dentro de las instituciones, coordinación interinstitucional y mecanismos de rendición de cuentas. Esto implica que la transferencia de competencias presupuestarias está condicionada a consolidar aún más la estructura institucional encargada de articular la planificación y la ejecución a través de la política pública a nivel local.

Palabras clave: planificación estratégica, eficiencia institucional, descentralización administrativa, gobiernos locales, gestión pública

ABSTRACT

The study examines the conditions of administrative decentralization that mediate between strategic planning and local government efficiency. To this end, the case of Guayaquil (2016–2025) is analyzed using a longitudinal documentary design and a complementary descriptive-exploratory quantitative analysis; in addition to reviewing official documents, the study employed descriptive statistics as well as exploratory correlation and regression analyses. The findings demonstrate the positive effect of planning quality on budget execution, an effect that is also moderated by five conditions: financial autonomy, technical capacity, institutional information systems, inter-institutional coordination, and accountability mechanisms. This implies that the transfer of budgetary competencies is contingent upon further consolidating the institutional structure responsible for coordinating planning and execution through local public policy.

Keywords: strategic planning, institutional efficiency, administrative decentralization, local governments, public management

INTRODUCCIÓN

La descentralización administrativa ha sido una de las reformas del Estado más extendidas en América Latina durante las últimas décadas. En Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010a, 2010b), junto con la Constitución de la República del Ecuador (2008), fijan el marco normativo con el que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) asumen competencias, recursos y responsabilidades que antes concentraba el nivel central. La transferencia formal de funciones, sin embargo, no siempre vino acompañada del fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para ejercerlas con eficiencia. Smith (2002), en el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), indicó también que la descentralización no necesariamente genera una mayor eficiencia sin las capacidades institucionales necesarias para gestionar los cambios.

La planificación estratégica es la herramienta que conecta la visión para el desarrollo local con la asignación de recursos y el diseño de políticas públicas en este contexto. Según Bryson et al. (2018), la planificación en el sector público implica una reformulación de la metodología y se basa en preceptos que contemplan la complejidad relacionada con las organizaciones gubernamentales; por ejemplo, la calidad del proceso no puede medirse solo con documentos formales; requiere coherencia entre el diagnóstico, los objetivos, las metas, las asignaciones presupuestarias y los mecanismos de seguimiento.

Fernández-García y Olay-Varillas (2021) añaden que la planificación estratégica, como instrumento de

desarrollo territorial integral, debe tratar la escala de intervención como una variable moderadora: los gobiernos locales de alta complejidad requieren instrumentos que integren la visión local con las estrategias provinciales, nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La evidencia comparada apunta en la misma dirección: el valor de la planificación estratégica local está en su capacidad de traducir objetivos en acciones de gestión (Haberkorn, 2016; Iglesias Alonso, 2010), aunque la brecha entre formulación e implementación sigue siendo su principal punto débil (Elbanna et al., 2016; Hîntea et al., 2015).

Pese a estos avances teóricos, la distancia entre la formulación de planes estratégicos y la eficiencia real de su implementación persiste (Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de la OLACEFS, 2021). La eficiencia institucional, entendida como la capacidad de una organización para producir el máximo de bienes y servicios con el mínimo de recursos disponibles sin comprometer la calidad, depende de varias condiciones derivadas de la descentralización: autonomía financiera, capacidad técnica del personal, sistemas de información, mecanismos de coordinación interinstitucional y procesos de rendición de cuentas (Stolyarova y Stolyarov, 2021).

En los gobiernos locales ecuatorianos, Bernardo-Vélez y Bernardo-Vélez (2026) reportan fallas estructurales en los procesos administrativos, como la falta de estandarización o la incorporación tecnológica y la fragmentación entre departamentos. Esto implica que la eficiencia institucional debe distinguirse de la eficiencia económica (financiera), en sentido estricto se crea un constructo multidimensional, que abarca no solo la optimización financiera, sino también los procesos de gestión y sus cualidades. Los múltiples

estudios realizados en Ecuador han señalado tensiones persistentes entre la planificación y la gestión presupuestaria de los GADs (Alcívar et al., 2025; Alencastro Guerrero et al., 2020; Carrasco-Echeverría et al., 2022; Galloso y Ospino, 2021; Izurieta et al., 2018; Jarrín, 2016), volviéndose visible la insuficiente potencia de la inversión pública para frenar la desigualdad (Costa-Cevallos et al., 2022).

Esta investigación se enmarca en las acciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil 2016–2025. El caso es ilustrativo por tres razones: la ciudad de Guayaquil, al ser el principal polo económico del Ecuador abarca un rango continuo de administraciones municipales (Jaime Nebot [2016–2019], Cynthia Viteri [2020–2023] y Aquiles Álvarez [2024–2025]), lo que permite evaluar los cambios en el liderazgo político que afectan la continuidad en la planificación; además, los documentos oficiales disponibles brindan suficiente trazabilidad para reconstruir la evolución de las proposiciones de calidad frente a la eficiencia de gestión coherente

MATERIAL Y MÉTODOS

Enfoque y diseño de la investigación

Es un estudio no experimental, longitudinal y documental con orientación descriptiva, los indicadores contruados a partir de documentos oficiales se utilizaron para realizar un análisis cuantitativo descriptivo-exploratorio de diseño longitudinal para captar la evolución de la planificación estratégica y la calidad institucional a lo largo del tiempo; permite explorar patrones de comportamiento, oscilaciones interanuales o periodos de cambios en la estructuración de la administración, así como contextos exógenos como la pandemia de

desplegada a lo largo de diez años fiscales consecutivos.

En este sentido, la investigación responde a la siguiente pregunta: ¿Qué formas de descentralización administrativa prevalecen en los gobiernos locales y median entre la planificación estratégica y la eficiencia institucional como espacios de gobierno que promueven o restringen a los actores con capacidad para implementar los planes de desarrollo territorial?

El objetivo general es determinar las condiciones de la descentralización administrativa que median la relación entre la planificación estratégica y la eficacia institucional en los gobiernos locales. Objetivos específicos: (1) analizar la evolución de la calidad de la planificación estratégica local bajo la descentralización administrativa; (2) medir los niveles de eficiencia institucional en la gestión pública local; y, (3) determinar qué condiciones de la descentralización administrativa potencian o limitan la relación entre la planificación estratégica y la eficiencia institucional.

COVID-19. La selección de un diseño documental responde a la necesidad de generar evidencia empírica a partir de registros institucionales sistematizados, de esta manera, se garantiza una reconstrucción objetiva del proceso sin recurrir a instrumentos de medición primarios como encuestas o entrevistas.

Población y muestra

La población de estudio está compuesta por los documentos públicos de planificación y ejecución presupuestaria emitidos por los gobiernos autónomos descentralizados a nivel local en Ecuador, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial (POT), plan estratégico municipal (PEM), planes operativos anuales (POA), informes de rendición de cuentas, presupuestos de liquidación y estados financieros. Esta

investigación utilizó un muestreo no probabilístico intencional, recopilando la totalidad de los documentos institucionales del Gobierno Municipal de Guayaquil correspondientes a este intervalo de tiempo, así como información análoga para el período 2016–2025.

El tamaño de la muestra es $n = 10$ observaciones anuales, cada una abarcando un año fiscal completo. La selección del caso queda justificada, ya que Guayaquil representa la forma más compleja de gobierno local a nivel nacional para el Ecuador. Por ello los estadísticos se reportan como descriptores de la covariación observada y no como estimadores poblacionales, en línea con la práctica del estudio de caso longitudinal.

Definición operacional de variables

La calidad de la planificación estratégica se operacionalizó con el Índice de Calidad de Planificación Estratégica (ICPE), un constructo compuesto por seis dimensiones: (i) coherencia estratégica, (ii) articulación planificación-presupuesto, (iii) asignación de responsabilidades, (iv) seguimiento y evaluación, (v) capacidades institucionales y (vi) coordinación interinstitucional.

Debido a esto, se incluyó una séptima dimensión de articulación del GAD con las empresas públicas municipales. Se desarrolló una rúbrica de revisión documental, y cada dimensión se calificó en tres niveles (1 = inadecuado; 2 = en desarrollo; 3 = consolidado) mediante criterios definibles de presencia, calidad y coherencia. Las puntuaciones para cada dimensión calculadas utilizando la media aritmética de sus criterios en lugar de los tres niveles de la escala original se distribuyen de forma continua. Para hacer las puntuaciones comparables entre dimensiones, el promedio de cada una se normalizó a una escala de 0 a 1 dividiéndolo entre 3, el valor

máximo de la escala; el ICPE se calculó como el promedio aritmético de las siete dimensiones normalizadas, de modo que el valor anual del índice es reproducible a partir de la Tabla 2.

La eficiencia institucional se midió con el Índice de Eficiencia Institucional (IEI), operacionalizado en cinco indicadores: (i) optimización de procesos administrativos, (ii) estandarización de procedimientos, (iii) articulación interdepartamental, (iv) tiempos de respuesta administrativa y (v) cumplimiento de metas del Plan Operativo Anual. Como proxy cuantitativo principal del IEI se usó el porcentaje de ejecución presupuestaria anual. Las condiciones de la descentralización administrativa se operacionalizaron en cinco dimensiones: (i) autonomía financiera, (ii) capacidad técnica del personal, (iii) sistemas de información, (iv) coordinación interinstitucional y (v) mecanismos de rendición de cuentas.

Recolección de información

La información provino de fuentes secundarias de acceso público: planes estratégicos municipales, planes operativos anuales, liquidaciones presupuestarias, estados financieros, informes de rendición de cuentas y resoluciones de la Asamblea Municipal de Guayaquil.

Los datos presupuestarios se verificaron contrastándolos con los informes de rendición de cuentas publicados sobre cada una de las administraciones de igual manera, con el Registro Municipal (Banco Central del Ecuador 2026; Contraloría General del Estado 2026; Expreso 2021; Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil 2023).

Procedimiento de análisis de datos

El análisis de datos se hizo en dos fases. En la primera se aplicó estadística descriptiva para caracterizar la

evolución del ICPE, la ejecución presupuestaria y sus variaciones interanuales; se calcularon medidas de tendencia central y dispersión para cada fase institucional identificada (Consolidación, Resiliencia, Transición y Excelencia). En la segunda fase, se calculó la correlación de Pearson entre el ICPE y el porcentaje de ejecución presupuestaria, donde se estableció un modelo de regresión lineal simple con fines exploratorios y descriptivos. Debido a que esta serie es pequeña ($n = 10$), estos parámetros se trataron como estadísticas descriptivas de la intensidad de la covariación observada en el caso y no como instrumentos de inferencia estadística, los cálculos se realizaron con el software Jamovi (Versión 2.3).

RESULTADOS

El análisis documental de los planes estratégicos, los estados financieros y los informes de rendición de cuentas del GAD Municipal de Guayaquil,

correspondientes al período 2016-2025, mostró una evolución con altibajos, brechas que persisten y una relación positiva y fuerte entre la calidad de la planificación estratégica y la eficiencia institucional.

Evolución de la calidad de la planificación estratégica

El Índice de Calidad de la Planificación Estratégica (ICPE), evalúa la calidad general de la planificación estratégica municipal, de acuerdo a la Tabla 1, aumento en sus puntuaciones medias a corto plazo durante todos los periodos considerados, de 0,48 puntos en el año 2016 a aproximadamente 0,85 en el año 2025; una mejora relativa que alcanzó alrededor del 77,1% de evolución en el periodo de dieciséis años. El crecimiento no fue lineal, el ritmo se mantuvo moderado durante la fase de consolidación (2016–2019), se atenuó en 2020 debido a la pandemia y adquirió un impulso sólido a partir de principios de 2023.

Tabla 1

Evolución del ICPE y ejecución presupuestaria del GAD Municipal de Guayaquil, 2016-2025

Año	ICPE	Ejecución (%)	Incumplimiento (%)	Variación interanual del incumplimiento (pp)	Presupuesto (USD M)	Inversión ejecutada (USD M)	Fase	Administración
2016	0,48	72,15	27,85	—	520,0	375,18	Consolidación	Jaime Nebot
2017	0,52	75,80	24,20	-3,65	545,0	413,11	Consolidación	Jaime Nebot
2018	0,55	78,45	21,55	-2,65	570,0	447,17	Consolidación	Jaime Nebot
2019	0,58	80,20	19,80	-1,75	595,0	477,19	Consolidación	Jaime Nebot
2020	0,60	76,30	23,70	+3,90	580,0	442,54	Resiliencia	Cynthia Viteri
2021	0,62	79,85	20,15	-3,55	610,0	487,08	Resiliencia	Cynthia Viteri
2022	0,65	82,10	17,90	-2,25	640,0	525,44	Resiliencia	Cynthia Viteri
2023	0,72	85,40	14,60	-3,30	660,0	563,64	Transición	Cynthia Viteri
2024	0,78	88,60	11,40	-3,20	685,0	606,91	Excelencia	Aquiles Álvarez

2025	0,85	93,00	7,00	-4,40	864,5	803,99	Excelencia	Aquiles Álvarez
------	------	-------	------	-------	-------	--------	------------	-----------------

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales del GAD Municipal de Guayaquil.

La desagregación del ICPE a través de sus siete dimensiones permite identificar, en términos de la planificación estratégica, en qué lugar se produjeron estas mejoras y cuales tuvieron un Desarrollo lento (Tabla 2). La capacidad institucional volvió a obtener uno de los valores más altos durante cada periodo (0,55 en 2016; para 2025, alcanzó un valor de 0,86), lo que

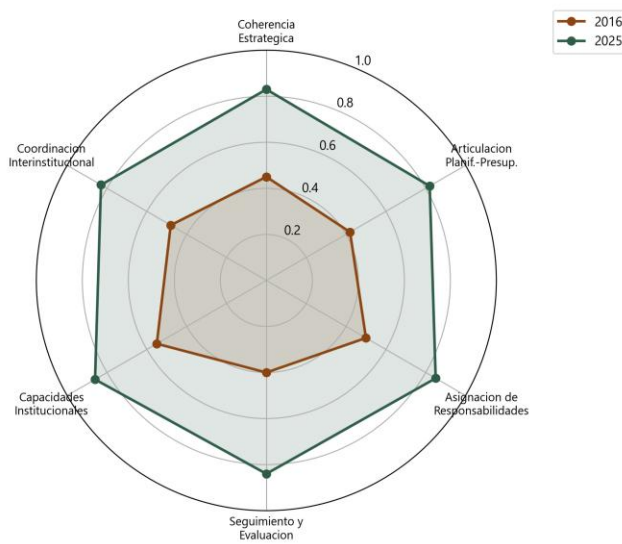
significa que el GAD conservó en gran medida una base sólida de capital humano y estructuras institucionales durante este tiempo. En cambio, la relación entre la planificación, la presupuestación con el monitoreo y la evaluación fue la que obtuvo la puntuación más baja (0,42 en 2016), aunque mejoró solo un punto de índice adicional.

Tabla 2.

Evolución de las dimensiones del ICPE, 2016-2025

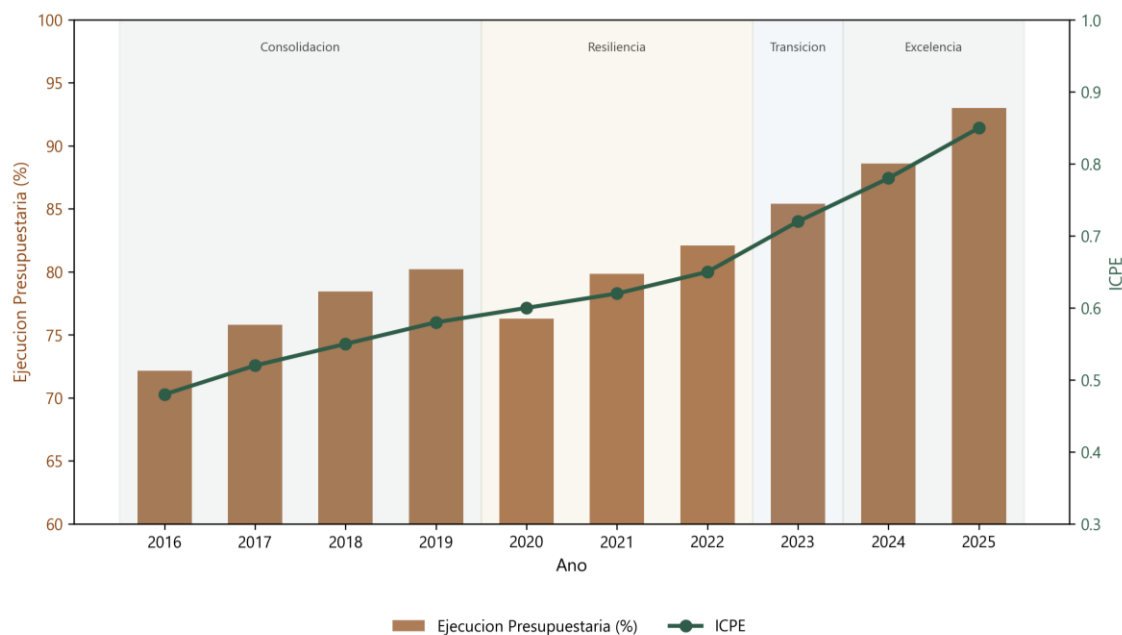
Año	Coherencia Estratégica	Articulación Planif.- Presup.	Asignación Responsabilidades	Seguimiento y Evaluación	Capacidades Institucionales	Coordinación Interinstitucional	Articulación GAD- Empresas Públicas
2016	0,45	0,42	0,50	0,40	0,55	0,48	0,56
2017	0,48	0,45	0,53	0,43	0,58	0,50	0,67
2018	0,52	0,48	0,56	0,46	0,60	0,53	0,70
2019	0,55	0,52	0,58	0,50	0,62	0,56	0,73
2020	0,58	0,55	0,60	0,52	0,65	0,58	0,72
2021	0,60	0,58	0,62	0,55	0,67	0,60	0,72
2022	0,63	0,62	0,65	0,58	0,70	0,63	0,74
2023	0,70	0,68	0,72	0,68	0,75	0,70	0,81
2024	0,76	0,74	0,78	0,75	0,80	0,76	0,87
2025	0,83	0,82	0,85	0,84	0,86	0,83	0,92

Figura 1.
Comparativo de dimensiones del ICPE (2016-2025)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.
Evolución del ICPE y Ejecución Presupuestaria (2016-2025)



Eficiencia institucional y ejecución presupuestaria

La eficiencia institucional, medida con la tasa de ejecución presupuestaria y su inverso (la tasa de incumplimiento), siguió una trayectoria correlacionada

positivamente con el ICPE, aunque con fluctuaciones atribuibles a factores coyunturales y administrativos. De 2016 a 2025, la ejecución presupuestaria aumentó por el umbral de cumplimiento (de 72,15% a 93,00%)

y el incumplimiento se redujo (en 20,85 puntos porcentuales) en el mismo lapso (Tabla 1).

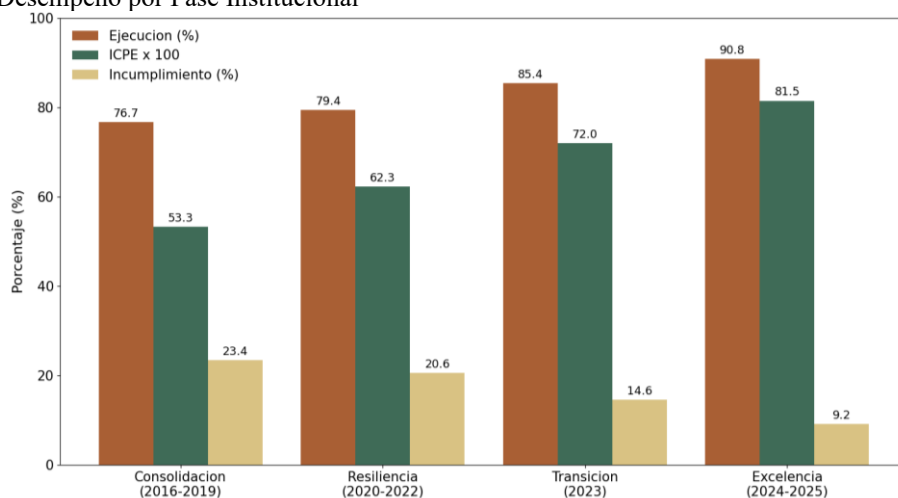
El análisis de fases institucionales agrupa las observaciones en cuatro períodos (Tabla 3). La fase de consolidación (2016–2019), liderada por Jaime Nebot, logró una ejecución promedio de 76,65% y un ICPE medio igual a 0,533. La fase de resiliencia (2020–2022) comenzó durante la administración de Cynthia

Viteri, que enfrentó una caída temporal en la ejecución en 2020 (76,30%) debido a una emergencia sanitaria, el promedio durante esos cuatro años fue de +79,42%. La fase de transición (2023) marcó un punto de inflexión, con un 85,4 % de ejecución. La fase de excelencia (2024-2025), bajo la administración de Aquiles Álvarez, alcanzó los niveles más altos de eficiencia institucional: 90,8 % de ejecución promedio y 0,815 de ICPE promedio.

Tabla 3.
Indicadores de desempeño por fase institucional

Fase	Período	Ejecución Promedio (%)	Incumplimiento Promedio (%)	ICPE Promedio	Presupuesto Promedio (USD M)
Consolidación	2016-2019	76,65	23,35	0,533	557,50
Resiliencia	2020-2022	79,42	20,58	0,623	610,00
Transición	2023	85,40	14,60	0,720	660,00
Excelencia	2024-2025	90,80	9,20	0,815	774,75

Figura 3.
Indicadores de Desempeño por Fase Institucional



Relación entre planificación estratégica y eficiencia institucional

El análisis estadístico exploratorio, aplicado con fines descriptivos a la serie de diez observaciones anuales,

dio una correlación positiva y muy fuerte entre el ICPE y la ejecución presupuestaria ($r = 0,97$). El coeficiente de determinación ($R^2 = 0,95$) indica que alrededor del 95 % de la varianza de la eficiencia institucional

covaría con las variaciones en la calidad de la planificación estratégica, dentro del contexto institucional del GAD Municipal de Guayaquil. Conviene advertir que ambas series presentan una tendencia creciente sostenida a lo largo de los diez ejercicios, por lo que parte de esa covariación puede atribuirse a la tendencia temporal común y no a una relación funcional entre las variables.

Con la ecuación de regresión obtenida (Ejecución = $47,88 + 52,44 \times \text{ICPE}$) se estima que, por cada incremento de 0,10 puntos en la calidad de la planificación, la ejecución presupuestaria tendería a subir unos 5,24 puntos porcentuales. El coeficiente beta estandarizado ($\beta = 0,97$) confirma que, en el caso estudiado, la planificación estratégica es un predictor relevante de la eficiencia institucional.

Tabla 4.
Parámetros del análisis de regresión lineal

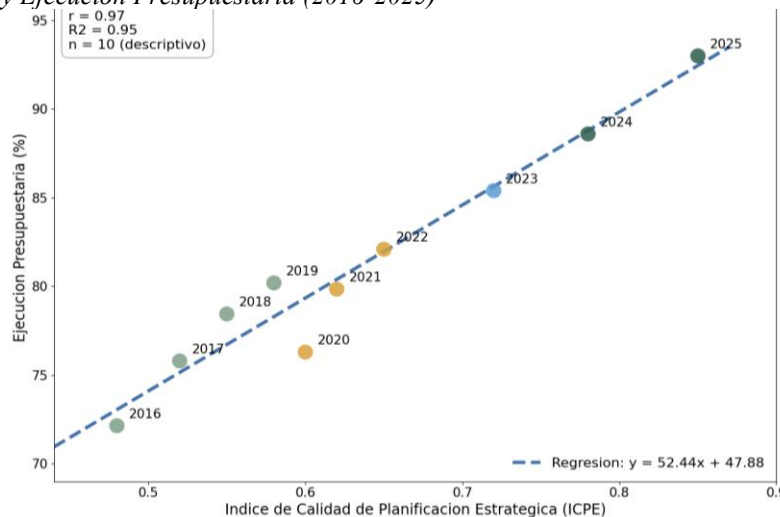
Parámetro	Valor
Coeficiente de correlación de Pearson (r)	0,97
Coeficiente de determinación (R^2)	0,95
Coeficiente beta estandarizado (β)	0,97
Error estándar de estimación	1,49
Ecuación de regresión	Ejecución = $47,88 + 52,44(\text{ICPE})$

Fuente: elaboración propia con software Jamovi 2.3.

Nota. Dado el tamaño de la serie ($n = 10$) y la presencia de tendencias temporales en ambas variables, los parámetros se reportan con fines descriptivos y no se interpretan en términos inferenciales. Al tratarse de observaciones anuales sucesivas de una misma unidad,

no se cumple el supuesto de independencia y no puede descartarse que parte de la covariación observada responda a la tendencia común de ambas series (correlación espuria); por esa razón no se reportan pruebas de significancia ni valores p.

Figura 4.
Relación entre ICPE y Ejecución Presupuestaria (2016-2025)



Fuente: elaboración propia.

Condiciones de descentralización que median la relación planificación-eficiencia

Del análisis documental se desprenden cinco condiciones de la descentralización administrativa que median la relación entre planificación estratégica y eficiencia institucional: autonomía financiera, capacidad técnica del personal, sistemas de información, coordinación interinstitucional y mecanismos de rendición de cuentas.

La autonomía financiera se comportó de forma heterogénea durante el período. El presupuesto aprobado creció de USD 520 millones en 2016 a USD 864,5 millones en 2025 (un incremento del 66,3 %; Alcaldía de Guayaquil, 2026; Primicias, 2023), pero esa expansión no siempre se tradujo en mayor ejecución: en 2020 y 2021 los presupuestos fueron del mismo orden que el de 2019 y las ejecuciones, relativamente bajas. Disponer de recursos financieros es, por tanto, una condición necesaria pero no suficiente para la eficiencia institucional (Observatorio del Gasto Público, 2025; Primicias, 2026).

La capacidad técnica del personal fue bastante constante, la alta rotación del personal directivo superior asociada a los cuatro cambios de administración ocurridos durante ese periodo, que provocó rupturas en la memoria institucional, formó parte del problema. Los sistemas de información se centraron en uno de los problemas más persistentes: la fragmentación entre las direcciones municipales y la falta de un sistema integrado de seguimiento de obras públicas impedían cualquier supervisión en tiempo real.

Factores asociados a las brechas de eficiencia institucional

A partir del análisis estructural de los documentos oficiales, identificó diez factores, organizados en cinco categorías, que explican las brechas persistentes entre planificación estratégica y eficiencia institucional (Tabla 5). Los factores de impacto alto se concentraron en tres categorías: métodos, recursos humanos y coordinación institucional.

Tabla 5.
Factores asociados a brechas de eficiencia institucional

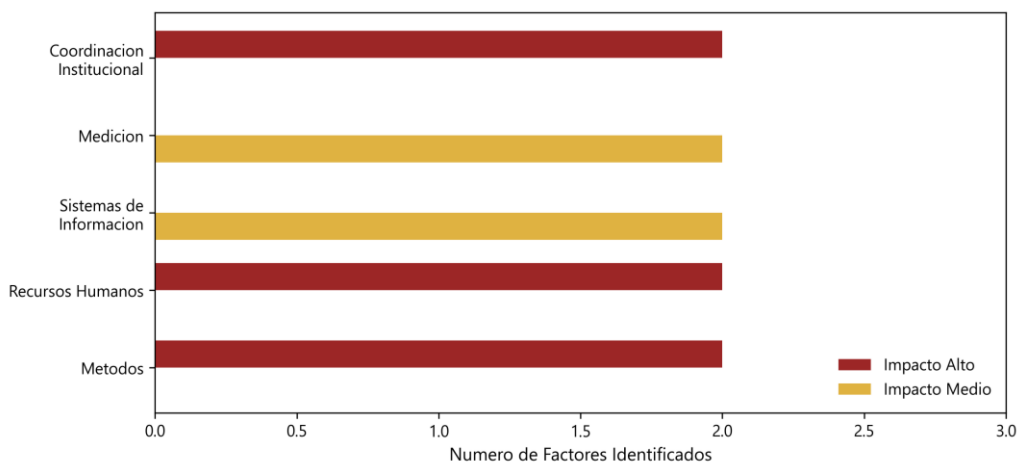
Categoría	Factor Identificado	Impacto
Métodos	Insuficiente articulación planificación-presupuesto en mega-proyectos urbanos	Alto
Métodos	Desconexión entre PDOT y POA en contexto de alta densidad poblacional	Alto
Recursos Humanos	Alta rotación de personal directivo por cambios de administración (4 alcaldes en 10 años)	Alto
Recursos Humanos	Brecha de capacidades técnicas en gestión de proyectos de gran escala	Alto
Sistemas de Información	Fragmentación de sistemas de información entre direcciones municipales	Medio
Sistemas de Información	Ausencia de plataforma integrada de seguimiento de obras públicas	Medio
Medición	Debilidad en mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía	Medio

Medición	Indicadores de gestión no alineados con metas del Plan Estratégico Municipal	Medio
Coordinación Institucional	Superposición de competencias entre Empresas Públicas y Direcciones Municipales	Alto
Coordinación Institucional	Fragmentación interinstitucional GAD-Ministerios-Gobierno Central	Alto

Fuente: elaboración propia.

Figura 5.

Factores Asociados a Brechas de Eficiencia Institucional



Fuente: elaboración propia.

Hallazgos por hipótesis

La hipótesis general, que postulaba una mediación positiva de las condiciones de la descentralización administrativa en la relación entre calidad de la planificación estratégica y eficiencia institucional, encuentra respaldo en la evidencia documental analizada. La covariación entre ICPE y ejecución presupuestaria ($r = 0,97$) no operó de manera mecánica: los años con mayores incrementos en la calidad de la planificación coincidieron con los períodos en que se fortalecieron al mismo tiempo las condiciones de descentralización.

La Hipótesis E1 fue respaldada mediante la trayectoria conjunta positiva de las variables de planificación estratégica de calidad y de eficiencia institucional durante 2016–2025. Pero las asimetrías en esta

relación fueron transitorias: las mayores mejoras de eficiencia se produjeron con un rezago después de los avances en el frente de la planificación. Esto implica que la eficiencia institucional solo es sensible a nivel sectorial a las mejoras en la planificación después de que se hayan consolidado un conjunto determinado de condiciones estructurales.

La hipótesis E2, la de la autonomía financiera como condición habilitadora, se confirma solo parcialmente: el crecimiento presupuestario se tradujo en mayor ejecución únicamente cuando vino acompañado de mejoras en la articulación planificación-presupuesto y en la capacidad de absorción institucional.

La hipótesis E3, la de las condiciones necesarias, pero no suficientes, es la que se confirma con mayor

claridad. Los documentos oficiales muestran que el GAD mantuvo capacidades técnicas relativamente sólidas durante todo el período; sin embargo, la eficiencia institucional solo despegó de forma sostenida cuando esas capacidades se combinaron con mejores sistemas de información y con la consolidación de los mecanismos de seguimiento.

Discusión

El análisis documental del GAD Municipal de Guayaquil entre 2016 y 2025 muestra una covariación sistemática y positiva entre la calidad de la planificación estratégica y la eficiencia institucional. El ICPE pasó de 0,48 a 0,85 y la ejecución presupuestaria, del 72,15 % al 93,0 %. La correlación de Pearson ($r = 0,97$) y el coeficiente de determinación ($R^2 = 0,95$) indican que alrededor del 95 % de la varianza de la ejecución covaría con las variaciones en la calidad de la planificación, si bien la tendencia creciente común a ambas series aconseja leer esa magnitud con cautela. Estos son resultados descriptivos y exploratorios que no prueban la causalidad; simplemente proporcionan una línea de evidencia observacional/preliminar de asociación (es decir, muestran asociaciones en covariaciones) relevante para una lectura institucional.

La trayectoria no fue lineal, el incumplimiento aumentó temporalmente en 3,90 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, durante la transición de la Administración y las medidas de la pandemia de COVID-19. En la fase de Resiliencia (2020–2022) la ICPE se expandió de 0,60 a 0,65, mientras que la ejecución se mantuvo alrededor de 76.30%, mientras la ejecución osciló entre el 76,30 % y el 82,10 %. Estas asimetrías apuntan a que la eficiencia institucional responde a las mejoras en la planificación solo cuando ciertas condiciones estructurales ya se consolidaron.

Estos resultados dialogan con Bryson et al. (2018), quienes sostienen que la planificación estratégica en el sector público requiere adaptaciones metodológicas que vayan más allá del diseño de documentos formales. En Guayaquil, la inflexión llegó a partir de 2023, cuando varias dimensiones del ICPE superaron a la vez el umbral de 0,70.

Bernardo-Vélez y Bernardo-Vélez (2026) identifican deficiencias estructurales (falta de estandarización, bajos niveles de integración tecnológica entre departamentos, fragmentación interdepartamental) en los gobiernos locales ecuatorianos, el estudio también señala estas deficiencias, pero con un contexto temporal, se atenúan cuando la planificación implica mecanismos formales de coordinación. En cambio, Pinson (2002) permite interpretar la fase de Resiliencia incluso durante la pandemia, el GAD se mantuvo alrededor del 79% de ejecución pese a un contexto adverso de ese tipo, lo que demuestra que la planificación había otorgado una estructura de gobernanza capaz de absorber y amortiguar el shock externo.

Con base en esta premisa, Fernández-García y Olay-Varillas (2021) sugieren que la escala de la intervención modera la efectividad de la planificación. La “fragmentación interinstitucional entre GAD-Ministerios-Gobierno central” es un factor de alto impacto integrado en la síntesis, y esto indica que “la escala de la intervención sigue siendo un conjunto no resuelto de puntos de fricción. El contraste añade peso a esta observación con Idrobo Ocampo et al. (2025): la ejecución presupuestaria promedio de los GAD de Ecuador entre 2015 y 2023 osciló entre 35,42% y 53,55%. La distancia entre ese rango nacional y los niveles de Guayaquil en sí (entre 72,15% y 93,0%) indica que, mediada por las condiciones de descentralización, la calidad de la planificación

estratégica efectivamente está vinculada a una implementación consistentemente por encima del promedio nacional incluso al realizar esta comparación con cautela en vista de tratarse de un caso especial.

Sobre los objetivos presupuestarios, Revelo-Villavicencio y Montero-Cobo (2025) en gobiernos parroquiales rurales indicaron que el cumplimiento fue superior al 60%, pero, subyaciendo a este tipo de logro, existen deficiencias en la modernización contable y la planificación participativa. Zapata-Chico et al. (2025) por su parte, reportaron que las plataformas integradas llevaron a una disminución de los tiempos de tramitación del 77% con respecto a lo que se formula digitalmente por los GAD en las tierras ecuatorianas, lo cual sirve como punto de referencia para enfatizar el retraso ocurrido en los sistemas de información de Guayaquil.

CONCLUSIONES

La calidad de la planificación estratégica se correlacionó positivamente con la eficiencia del gobierno local al optar por la descentralización administrativa. Lo que se encontró fue que la planificación, por sí misma, no se asociaba con efectos medibles en la implementación, sino que más bien lo hacía la congruencia entre la planificación, el presupuesto, el seguimiento y las capacidades institucionales. El contexto institucional, que abarcaba la autonomía financiera, la capacidad técnica, los sistemas de información, la coordinación y la rendición de cuentas, fue suficiente para permitir o restringir la traducción de los planes en resultados.

El Índice de Calidad de la Planificación Estratégica (ICPE) en el GAD Municipal de Guayaquil tuvo un crecimiento constante de 0,48 a 0,85 entre los años

2016 y 2025. Pero esta evolución dista de ser lineal, una tendencia relativamente débil durante la fase de consolidación (2016-2019), seguida de un freno estructural a corto plazo en 2020 (crisis de la COVID-19) y luego de una aceleración absoluta en vigor desde 2023, alrededor del momento del cambio político. Las mayores mejoras se encuentran en las prácticas de planificación, especialmente el seguimiento, la evaluación y la vinculación de la planificación con la presupuestación, lo que indica que ambos ámbitos contribuyen de manera sustancial a parte de la mejora total del ICPE.

La eficiencia de la institución (ejecución presupuestaria) mejoró de 72,15% en 2016 a 93% en 2025; y el incumplimiento disminuyó de 27,85 puntos porcentuales a 7%. Mediante un análisis por fases, se extrajeron cuatro configuraciones; Consolidación (media 76,65%), Resiliencia (media 79,42%), Transición (85,4%) y Excelencia media (90,8%). La fase de Resiliencia identificó que los costos generan tensiones en los sistemas y la resiliencia externa (gobernanza) de la infraestructura establecida mediante la planificación estratégica respalda un desempeño aceptable durante condiciones extremas de prueba por parte del gobierno local.

Las condiciones de la descentralización administrativa mediaron entre la planificación estratégica y la eficiencia institucional. Pero la autonomía financiera ha proporcionado una condición facilitadora si se combina con capacidad de absorción y articulación del presupuesto; no puede por sí sola generar eficiencia, como se evidencia en los 2020 y 2021, que tuvieron presupuestos muy estrechamente alineados con los del año fiscal anterior y una implementación relativamente deficiente. La capacidad técnica del personal, los sistemas de información y la coordinación interinstitucional fueron condiciones necesarias, su

presencia potenció los efectos de una buena planificación y su ausencia limitó el techo de eficiencia alcanzable. Los factores de mayor impacto se concentraron en métodos, recursos humanos y coordinación institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alcaldía de Guayaquil. (2026). Municipio registró superávit presupuestario de USD 29,7 millones y ejecución del 93% en 2025. <https://guayaquil.gob.ec/municipio-registro-superavit-presupuestario-millones-ejecucion-2025/>
- Alcívar, P. N., Sánchez, C. Y., Tapia, L. E., y Zamora, D. J. (2025). Análisis de los modelos de planificación estratégica en la gestión pública del Ecuador. *Revista Veritas de Difusión Científica*, 6(1), 567-590. <https://doi.org/10.61616/rvdc.v6i1.422>
- Alencastro Guerrero, A. P., Castañón Rodríguez, J., Quiñonez Cabeza, M. R., y Egas Moreno, F. (2020). Planificación estratégica para el desarrollo territorial de la Provincia Esmeraldas en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVI(3), 130-147. <https://www.redalyc.org/journal/280/28063519005/html/>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010a). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010b). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010. <https://www.bce.fin.ec/images/transparencia/2024/juridico/codigoorganicodeplanificacion>
- [yfinanzaspublicas0444327001712086056.pdf](https://www.bce.fin.ec/images/transparencia/2024/juridico/codigoorganicodeplanificacion)
- Banco Central del Ecuador. (2026). Estadísticas de ejecución presupuestaria — Gobiernos Autónomos Descentralizados. <https://www.bce.fin.ec>
- Bernardo-Vélez, V. V., y Bernardo-Vélez, J. L. (2026). La eficiencia administrativa y su incidencia en la gestión municipal de Ecuador. *MQRInvestigar*, 10(2), e353. <https://doi.org/10.56048/MQR.2026.e353>
- Bryson, J. M., Edwards, L. H., y Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317-339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Calle García, A. J., y Morán Zambrano, B. S. (2026). Planificación territorial y gasto público en gobiernos parroquiales rurales. *Visión Académica*. <https://doi.org/10.70577/y8vds09>
- Calle García, A. J., y Velásquez Alcívar, M. N. (2026). Control estratégico y disciplina fiscal en la gestión presupuestaria territorial. *Visión Académica*, 4(1), 675-687. <https://visionacademica.com/index.php/files/article/view/76>
- Carrasco-Echeverría, G. M., Luy-Navarrete, W. A., Merino-Velásquez, J., y Encalada-Tenorio, G. J. (2022). Importancia de la planificación estratégica en la gestión administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador: Municipio de Baba. *Polo del Conocimiento*, 7(11), 1361-1371. <https://doi.org/10.23857/pc.v7i11.4927>
- Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza de la OLACEFS. (2021). Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. <https://olacefs.com/ctpbg/document/las-entidades-fiscalizadoras-superiores-y-la->

rendicion-de-cuentas-generando-un-terreno-comun-para-el-fortalecimiento-del-control-externo-en-america-latina/

<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051576>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Contraloría General del Estado. (2026). Estados financieros y liquidaciones presupuestarias — Gobiernos Autónomos Descentralizados.
<https://www.contraloria.gob.ec>

Costa-Cevallos, M., Blacio-Aguirre, G., y Maldonado-Ordóñez, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (51), 167-195.
<https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

Criollo Mero, W., Toala Mendoza, S. T., y Vilcaguano Jacho, G. M. (2023). Control interno en la gestión administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Rurales de Latacunga. *Revista PUCE*, 10(2).
<https://www.revistapuce.edu.ec/index.php/revpuce/article/view/519>

Del Pino Yépez, M. G., y Castillo Baque, M. L. (2026). Brechas entre planificación territorial y programación presupuestaria en gobiernos parroquiales rurales. *Visión Académica*.
<https://doi.org/10.70577/eyvh5776>

Eguino, H., Capello, M., Farfán, G., Aguilar, J., y Menéndez, H. (2020). How efficient is the management of subnational public investment? The situation in the federal countries of Latin America. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
<https://doi.org/10.18235/0002779>

Elbanna, S., Andrews, R., y Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*, 18(7), 1017-1042.

Escobar, K., Terry, O., Zavaleta, W., y Zárata, G. (2021). Desempeño de los gobiernos subnacionales en la gestión de inversión pública del Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), 595-609.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29069613008>

Escudero-Aimacaña, C. A., y Montero-Cobo, M. A. (2025). Eficiencia administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales: Análisis desde la auditoría de gestión. *Revista Multidisciplinaria de Perspectivas Investigativas*, 5.
<https://doi.org/10.62574/rmpi.v5ieconomica.399>

Expreso. (2021). Viteri presenta la rendición de cuentas de 2020.
<https://www.expreso.ec/guayaquil/viteri-presenta-rendicion-cuentas-2020-106567.html>

Fernández-García, F., y Olay-Varillas, D. (2021). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 285-310.
<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>

Galloso, E., y Ospino, J. (2021). Desarticulación del planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y su efecto en la gestión del CEPLAN. *Pensamiento Crítico*, 25(2), 69-106.
<https://doi.org/10.15381/pc.v25i2.19517>

Gálvez-Berrios, M. F., Vallejos-Díaz, M., Bautista-Gonzales, J. K., y García-Mesta, V. M. (2021). Modelo de gestión para la eficiencia en la ejecución de inversión pública. *Journal of Business and Entrepreneurial Studies*.
<https://doi.org/10.37956/jbes.v0i0.247>

Haberkorn, M. (2016). Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de



- tres planes estratégicos en el periodo de pos convertibilidad. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 16(27), 197-199. <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337548646007.pdf>
- Hințea, C., Profiroiu, C., y Țiclău, T. (2015). Strategic planning and public management reform: The case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44(E), 30-44. <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/467>
- Idrobo Ocampo, L. M., Muñoz Bravo, R. E., Quiñonez Chamba, J. L., y Muyulema Allaica, J. C. (2025). Análisis comparativo de la calidad del gasto en obra pública en los GAD de Ecuador por niveles de gobierno. *Arandu UTIC*, 12(1), 1467-1484. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i1.689>
- Iglesias Alonso, Á. (2010). La planificación estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso. *Cuadernos de Gestión*, 10(1), 101-120. <https://doi.org/10.5295/cdg.100156ai>
- Izurieta, M., Vallejo, D., Villacrés, W., y Caiza, R. (2018). Modelo de evaluación presupuestaria para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, julio 2018. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/07/evaluacion-presupuestaria-gobiernos.html>
- Jarrín, W. (2016). Modelo de gestión, con enfoque al cumplimiento de metas y objetivos organizacionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista UNIANDÉS Episteme*, 3(1), 62-81. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6756337>
- Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (2023). Gaceta Municipal No. 14 — Presupuesto 2024. <https://ojoalconcejo.org/wp-content/uploads/2023/12/Gaceta-14.pdf>
- Observatorio del Gasto Público. (2025). ¿Cómo avanzó la ejecución presupuestaria en Quito, Guayaquil y Cuenca? Enero a julio de 2025. <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/como-avanzo-la-ejecucion-presupuestaria-en-quito-guayaquil-y-cuenca-enero-a-julio-de-2025>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Pincay Delgado, M. A., y Marcillo Parrales, D. V. (2026). Evaluación de la planificación estratégica presupuestaria y su impacto en la gestión financiera de gobiernos parroquiales: Caso GAD Julcuy. *UNESUM Ciencias*, 10(1), 149-157. <https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v10.n1.2026.149-157>
- Pinson, G. (2002). Political government and governance: Strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 477-493. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00394>
- Primicias. (2023). Municipio de Guayaquil aprueba presupuesto por USD 685 millones. <https://www.primicias.ec/noticias/guayaquil/municipio-aprueba-presupuesto-2024/>
- Primicias. (2026). ¿Cómo gasta su presupuesto la Alcaldía de Guayaquil, la ciudad más poblada de Ecuador? <https://www.primicias.ec/economia/gasto-presupuesto-alcaldia-guayaquil-publicidad-salarios-reforma-116279/>
- Quispe, U. M. S. (2025). Planificación estratégica y calidad de ejecución del gasto público: Revisión sistemática de la literatura hispana entre 2019-2024. *Arandu UTIC*, 12(4), 3588-3615. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i4.1758>

- Revelo-Villavicencio, H. S., y Montero-Cobo, M. A. (2025). Transparencia y eficiencia en la ejecución presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. *Revista Koinonía*, 10(1), 145-168. <https://doi.org/10.35381/r.k.v10i1.4466>
- Rivas, M. S. (2026). Eficiencia presupuestal en la planificación estratégica de gobiernos locales: una revisión sistemática 2020-2025. *Revista InveCom*, 6(3), 1-10. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.17918208>
- Salazar Pin, G. E., y Tómalá Rodríguez, J. L. (2026). Gestión presupuestaria estratégica y optimización del gasto público territorial. *Visión Académica*. <https://doi.org/10.70577/1y1bn476>
- Smith, L. D. (2002). Reforma y descentralización de servicios agrícolas: un marco de políticas. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://www.fao.org/4/y2006s/y2006s05.htm>
- Stolyarova, V., y Stolyarov, V. (2021). Strategic planning of the unitary state in conditions of decentralized budgeting. *Green, Blue and Digital Economy Journal*, 2(3), 57-63. <https://doi.org/10.30525/2661-5169/2021-3-9>
- Zapata-Chico, K. M., Cedeño-Pincay, F. J., y Oviedo-Bayas, B. (2025). Gestión digital y su impacto en la eficiencia y la transparencia de los gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. *Journal of Business and Entrepreneurial Studies*, 9(4), 20-31. <https://doi.org/10.37956/jbes.v9i4.402>