

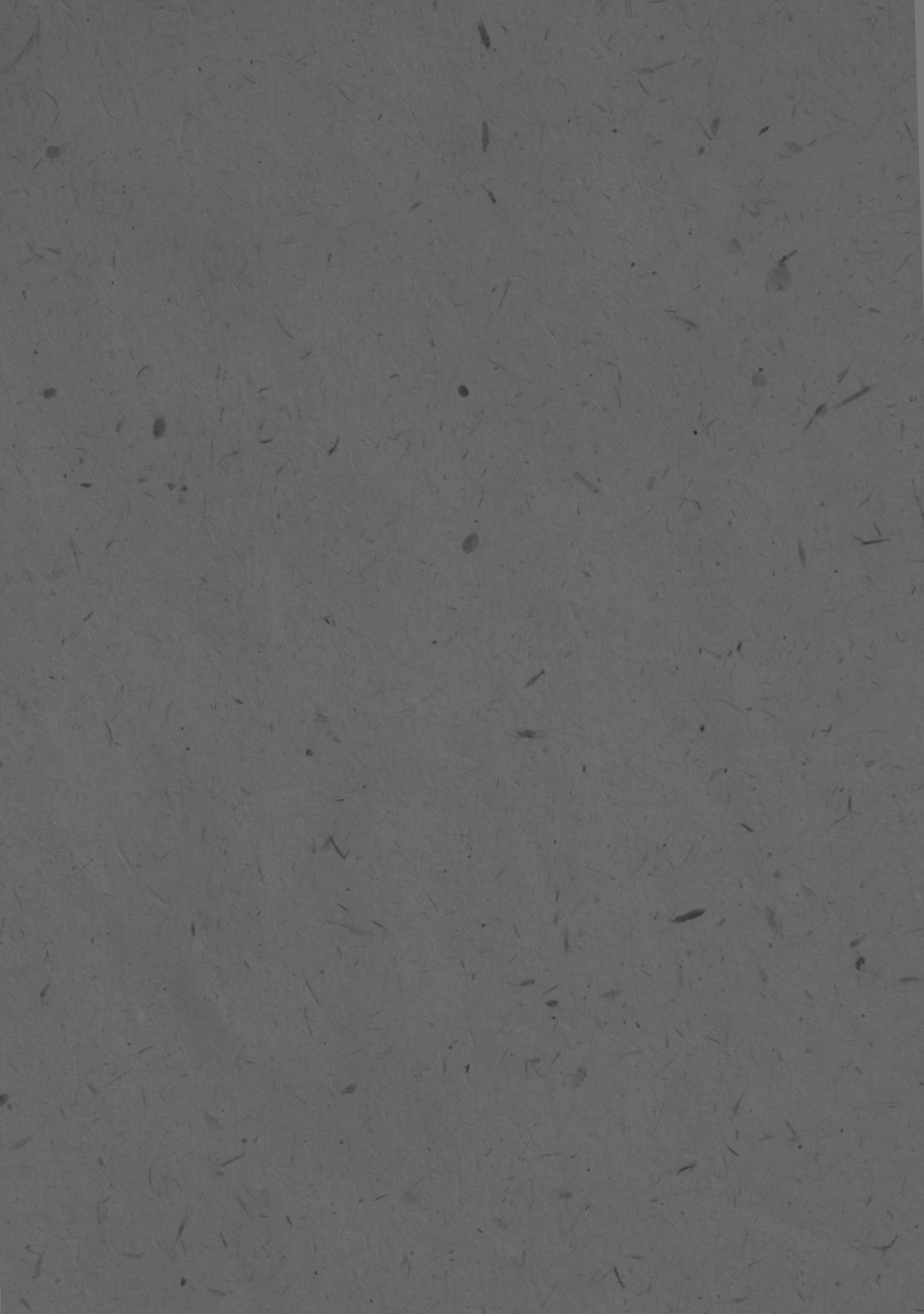
An aerial photograph of a cable-stayed bridge spanning a wide river. The bridge is composed of two main sections that do not meet in the middle, leaving a significant gap. The bridge has multiple lanes and is supported by tall pylons with numerous stay cables. The surrounding landscape is lush and green, with some mist or smoke visible near the water's surface.

ENTRE CONTINUIDADES Y RUPTURAS

El rediseño institucional del
Estado ecuatoriano (2007–2021)

Una mirada crítica a la reforma institucional,
el empleo público y la política remunerativa

PAÚL TORRES-VARGAS



**Entre continuidades y rupturas:
El rediseño institucional del
Estado ecuatoriano (2007-2021)**

Este libro fue sometido a la revisión de expertos académicos, de distintas universidades, en la temática respectiva. Este proceso se realizó bajo la modalidad de revisión por pares para garantizar la objetividad, integridad y calidad. Asimismo, este libro fue sometido a la revisión anti similitud.



Av. 6 de Diciembre N26-97 y La Niña, 3er. piso

Telf.: 222 79 48

e-mail: info@editorialelconejo.com

WhatsApp: 099 841 3062

www.editorialelconejo.com

**Entre continuidades y rupturas: El rediseño institucional del
Estado ecuatoriano (2007-2021)**

Torres-Vargas, Washington Paúl

ORCID 0000-0003-1630-4685

wptorres@uce.edu.ec

Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas.
Avenida América N21-248 y San Gregorio, Quito, Ecuador.

©Editorial El Conejo, 2026

Dirección editorial: Santiago Larrea

Cubierta y diagramación: Hernán Cárdenas

ISBN: 978-9978-87-659-6

Entre continuidades y rupturas: El rediseño institucional del Estado ecuatoriano (2007-2021)

Una mirada crítica a la reforma institucional,
el empleo público y la política remunerativa

Paúl Torres-Vargas

editorial
ElConejo

Introducción

Durante los años setenta y ochenta del siglo XX, la llamada crisis del Estado de Bienestar, Benefactor, Social Keynesiano o *Welfare State* cuestionó los alcances y resultados del modelo económico keynesiano, la expansión de la actividad estatal y el enfoque de la burocracia (Evans, 1996; Oszlak, 1992). Las causas orientaron su mirada a la crisis fiscal, la crisis en su modo de intervención económico y social, y a la crisis de su forma burocrática-administrativa (Bresser-Pereira, 1995, 1998b). En América Latina se produjo una versión propia del problema, que puso mayor énfasis en el ahorro interno y el endeudamiento externo, el agotamiento del modelo económico desarrollista (de industrialización por sustitución de importaciones-ISI) y el problema de la deuda externa (Bresser Pereira, 2005; CLAD, 1998; Oszlak, 1994; Prats i Catalá, 1998).

La respuesta a esta situación constituyó un conjunto de reformas económicas, políticas y administrativas conocidas como “El Consenso de Washington” (Ocampo, 2005; Tomassini, 2004), que se implementaron en los años siguientes. Estas se consideran dentro de dos momentos o lógicas. Las “reformas de primera generación” estuvieron caracterizadas por el ajuste macroeconómico, la desregulación y la reducción del tamaño del Estado, bajo un marco teórico

neoliberal y conservador, que promovió una mayor participación del mercado y una menor intervención estatal (Bresser-Pereira, 1998a; Oszlak, 1992). Sus resultados fueron criticados, ya sea por la falta de interés del mercado al asumir actividades históricamente vinculadas al Estado, por la ampliación progresiva del reconocimiento de derechos, o por fomentar la intervención estatal en su propia reforma, con la noción de que “menos es más” (Oszlak, 1994, 1999a; P. K. Spink, 2001).

Como consecuencia, se introdujo un paquete de “reformas de segunda generación” que proponían mejorar la competitividad internacional, mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar las condiciones sociales. Esta nueva “generación de reformas” conllevó una mirada más “gerencialista”, que involucró una propuesta de cambio del paradigma “burocrático” a otro concebido como “postburocrático”; y la instauración del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) con una idea clara: un “mejor Estado”, más económico y efectivo (Gómez Cárdenas, 2011; Oszlak y Malvicino, 2001).

Al final del siglo pasado, diversas corrientes abogaron por el “retorno del Estado” en ámbitos académicos, políticos y profesionales en América Latina (Bresser-Pereira, 1998a, 2004; Bresser-Pereira y Knoop, 2007; Cao *et al.*, 2016; Ferraro, 2009; Lechner, 1995; Oszlak, 2007; Skocpol, 1989; Waissbluth, 2002). Durante estas dos últimas décadas, las postulaciones de “menos Estado” van dando paso no solo a las ideas de “mejor Estado”, sino a otras que propugnan un “Estado más social” (Acuña, 2008). En este sentido, alrededor de

los distintos modelos mercadocéntricos, estadocéntricos y sociocéntricos, así como este particular momento histórico, la literatura ha reflexionado ampliamente sobre múltiples aspectos de las reformas estatales.

En paralelo, el inicio del nuevo milenio marca importantes transformaciones políticas, sociales y económicas de la mano de mandatos presidenciales relacionados con el “progresismo” en países como Chile, Bolivia, Argentina, Brasil, Paraguay y Ecuador (Bringel y Falero, 2016). En nuestro país, durante la campaña de 2006 se consolidó una preferencia política liderada por el Movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana) en coalición con el Partido Socialista-Frente Amplio y otros grupos sociales, cuya propuesta ganó las elecciones presidenciales sin representación en la legislatura nacional.

Un primer acercamiento al caso ecuatoriano

Hasta 2007, la reforma del Estado en Ecuador asumió la tesis del “Estado mínimo”, bajo la figura de “Modernización del Estado” y siguiendo los postulados económicos del neoliberalismo. Para ello fue necesaria una reforma en el marco normativo (Ley de Modernización del Estado y las “Leyes Troles I y II”),¹ que apoyaría el proceso de crecimen-

1 La Ley No. 50 de 1993, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, fomentó la racionalización y eficiencia administrativa, la flexibilización y reducción del aparataje estatal en la última década del siglo XX. En

to y estabilidad a costa del papel de intervención estatal (Jácome, 2017).

Al igual que en el resto de la región, las políticas de privatización, desregulación y flexibilización financiera serían las herramientas facultativas que cumplirían con las cartas de intención de los organismos multilaterales, y que orientarían las decisiones políticas de la época (Organización de Estados Americanos, 2015; Prats i Catalá, 1998). Como consecuencia, en el país se observaron dificultades en cuanto a la coordinación institucional, lo cual permitió la proliferación de una institucionalidad con amplio margen de discrecionalidad (régimenes administrativos de excepción y autonomía) y ambigüedad (duplicación y traslape de competencias). Asimismo, acarreó un debilitamiento de las capacidades estatales, sobre todo la rectoría y planificación nacional; la corporativización, que implicó la participación de representantes de los trabajadores, gremios empresariales y de la sociedad civil en instituciones de protección de derechos y desarrollo social; un proceso de descentralización administrativa, financiera y técnica con signos de frustración; y una restricción en los espacios de deliberación y participación ciudadana (Ortiz Crespo, 2016; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2011b).

tanto que, a través de las Leyes No. 4 de 2000, Ley para la transformación económica del Ecuador (Ley Trolebús I) y la Ley del mismo año denominada Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (Ley Trolebús II), se establecieron los ejes para la modernización del Estado y su rediseño dentro de la sociedad, así como la entrega de iniciativas estatales a la inversión privada.

En este contexto, el inicio del 2007 coincide con el primer período de Rafael Correa Delgado. El expresidente ganó la campaña política con el discurso de una reforma política y constitucional enfocada, entre otros aspectos, en el fortalecimiento y reestructuración de la institucionalidad estatal, en especial de los organismos de control; la independencia y corresponsabilidad entre funciones del Estado; la revocatoria del mandato; la participación ciudadana; la planificación democrática; y la transformación del sistema electoral (Recalde, 2007). Su paso por el solio presidencial dejó atrás varios años de incertidumbre política reflejada por la cesación de tres presidentes de la República, que no culminaron su mandato.² En cambio, se consolidó una preferencia política que gobernó el país durante diez años, en tres mandatos consecutivos (2007-2009, 2009-2014, 2014-2017) y consiguió su continuidad para el período 2017-2021 de la mano de su vicepresidente, Lenin Moreno.

Asimismo, el inicio de este mandato coincide con un conjunto de circunstancias económicas excepcionales, derivadas de los altos precios del petróleo en el mercado internacional y la estabilidad económica originada por un control de la inflación, las bajas tasas de desempleo y un esquema de dolarización implementado desde el 2000. Sin

2 En orden cronológico: Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), subrogado por su vicepresidenta Rosalía Arteaga (quien duró 3 días en el poder), y luego por Fabián Alarcón Rivera (1997-1998) en un controvertido interinazgo presidencial; Jamil Mahuad Witt (1998-2000), reemplazado por su vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003); y Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005), quien fue reemplazado por Alfredo Palacios González (2005-2007).

embargo, a mediados de 2015, estas condiciones cambiaron debido a la reducción del valor de las materias primas en el mercado internacional, la apreciación del dólar respecto a otras monedas y fenómenos naturales que azotaron el Ecuador (Cavallo y Powell, 2019; CEPAL, 2018).

Más allá del discurso, la agenda política y económica del gobierno de Correa brindó una mirada “propia” del desarrollo. Su fundamento fue una estrategia nacional endógena (Cypher y Alfaro, 2016), que se orientó a: i) el mejoramiento de la capacidad de planificación y la consolidación de un proyecto nacional; ii) la construcción de mecanismos de política pública; y iii) sistemas de innovación nacionales. Todo ello, con ciertas condiciones similares a las transitadas por países de la región, como Argentina (Cao *et al.*, 2016; Cao y Laguado, 2014; Laguado y Cao, 2015) y Brasil (Bresser-Pereira y Knoop, 2007).

Para materializar esta estrategia fue necesario aprobar distintos instrumentos normativos y de política pública, entre los que se incluyen la Constitución de 2008, tres planes nacionales de desarrollo (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017), 144 leyes y cerca de cinco mil decretos presidenciales³. Estas disposiciones transformaron la estructura del Gobierno Nacional y, en general, de todo el sector público. Dichas entidades fueron partícipes de distintas reformas, tanto en su número, diversificación, tipología y en su estructura interna, todas ellas inspiradas en una estrategia

3 En total fueron 4.845 decretos ejecutivos, de los cuales 1.883 fueron expedidos en el primer período presidencial (2007-2009), 1.522 durante el segundo período presidencial (2009-2013) y 1.440 en el tercer mandato (2013-2017).

tecno-política conocida como “La Reforma Democrática del Estado” (SENPLADES, 2009, 2011a, 2011b, 2011c).

Estas decisiones también impactaron en aspectos clave como la vinculación y profesionalización de los servidores públicos, el diseño de los sistemas técnicos de talento humano y la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, tanto a nivel nacional y local. Por ello fue importante introducir reformas a nivel Constitucional y cambios normativos como la expedición de la Ley Orgánica del Servicio Público (2010), entre otra normativa conexa a través de entidades de la misma Función Ejecutiva.

A partir de 2017, el antiguo vicepresidente y coideario del movimiento oficialista, Lenin Moreno Garcés, ofrecía dar continuidad al proyecto político “correísta” incorporando en su equipo de trabajo a distintas figuras importantes del régimen anterior, así como un plan de gobierno de corte “progresista” que pretendía ampliar los logros de los 10 años anteriores.⁴ Sin embargo, a los pocos meses del inicio de su mandato, se marcó un importante distanciamiento con su predecesor y con varias de las políticas públicas iniciadas. Estas decisiones incluyen el desmantelamiento de distintas organizaciones y empresas públicas anteriormente creadas, así como la reducción del número de servidores del Gobierno Nacional y otras dependencias.

Por lo expuesto, en este trabajo se pretende discutir sobre la relación dinámica que existió entre la reforma estatal ocurrida en Ecuador desde el 2007 hasta el 2021 y la

4 Durante este período presidencial (2017-2021) se expidieron 266 leyes o reformas a cuerpos legales y 1.347 decretos ejecutivos.

reorganización de la Función Ejecutiva. El centro de atención se ubicará en las “continuidades y rupturas” del aparato institucional del Gobierno Nacional, su estructura institucional y aspectos puntuales de los servidores públicos de la época.

CAPÍTULO 1

El Estado y su reforma en perspectiva

1.1 Estado, el sector público y las instituciones públicas

El Estado es una de las instituciones más influyentes de la vida social contemporánea. En su definición clásica, se lo entiende como una entidad política y jurídica que ejerce autoridad sobre un territorio, con capacidad para establecer normas, garantizar derechos y administrar recursos públicos. Sin embargo, más allá de esa concepción formal, el Estado es también una construcción histórica y política, moldeada por contextos sociales, económicos y culturales específicos.

El sector público, también denominado aparato estatal o institucional, se compone de organizaciones que operan bajo normas, estructuras y prácticas administrativas establecidas en un país. Además, no se limitan a ejecutar actividades o administrar recursos: son también el reflejo de las relaciones de poder, los modelos de desarrollo y las ideologías predominantes en cada época. En este sentido, constituyen un espacio donde se expresan las disputas, acuerdos y tensiones que atraviesan a la sociedad.

En el caso ecuatoriano, el aparato estatal ha experimentado fases de expansión y contracción, siempre en estrecha relación con los ciclos políticos y económicos. Por ejemplo, durante el auge petrolero de los años setenta del siglo pasado se produjo una importante expansión burocrática, vinculada a la intervención estatal en la economía. En los años noventa, bajo la influencia de las reformas estructurales neoliberales se impulsaron políticas de reducción del tamaño del Estado, con privatizaciones y ajustes institucionales. Más tarde, a partir de 2007, se observó una nueva fase de reconfiguración y fortalecimiento institucional en el marco de visiones más progresistas. Cada uno de estos momentos han dejado huellas profundas en la estructura del Estado y en la forma en que se relaciona con la sociedad.

Por ello, estudiar el Estado y su aparato público implica reconocer tanto sus dimensiones jurídicas y administrativas, como sus dimensiones políticas, históricas y sociales. En este sentido, este capítulo parte de dos premisas: las instituciones públicas son objetivaciones concretas del Estado y, por tanto, terreno privilegiado para analizar sus transformaciones; y que los procesos de crisis y reforma estatal son momentos clave para comprender cómo se redefinen las capacidades, funciones y estructuras del sector público.

El análisis propuesto combina dos perspectivas: primero, se ofrece una revisión teórica sobre las nociones de Estado, aparato institucional e instituciones públicas; y luego, se examina el papel de la crisis y reforma estatal como elementos fundamentales en la dinámica de cambio institucional.

1.1.1 *El Estado como construcción histórica y política*

El Estado constituye un concepto de gran importancia para las ciencias sociales. Distintas disciplinas como la ciencia política, economía, antropología y sociología, las relaciones internacionales y la administración, entre otras, le han asignado una multiplicidad de corrientes, teorías y enfoques que tratan de explicar sus distintas dimensiones, elementos y relaciones. Dado que el análisis de las organizaciones públicas presupone la existencia del Estado, la presente investigación propone un breve acercamiento a esta discusión.

En un inicio, sus primeros atisbos se relacionan con el momento histórico en el cual las sociedades generaron excedentes de producción que sobrepasaron las necesidades sociales de subsistencia, lo que permitió la aparición y especialización de autoridades centralizadas, con poder para decidir sobre la distribución de dicho excedente (Mann, 1991). Como lo resume Jaime (2013), dichas autoridades coexistieron con otros poderes y estamentos (órdenes religiosas, feudos y ciudades estado, entre otras) y solo con el surgimiento de Estados absolutistas se expropiaron los medios de coerción y se centralizaron bajo el mando de un monarca (rey), iniciando la idea del Estado moderno.

El concepto del Estado moderno puede resultar esquivo. Mas allá de las discusiones originarias en Occidente,⁵ se

5 En este punto, se pretende señalar aquellas discusiones originarias sobre la etimología del término “Estado”. Hasta la época del Renacimiento era común utilizar los términos clásicos como “*civitas*” o “*república*” para enunciar a lo que hoy denominamos Estado. Etimológicamente el término o palabra “estado” se le atribuye a Maquiavelo (*El Príncipe*; 1513),

puede observar que su existencia no constituye una constante en relación con el desarrollo histórico de la humanidad y se encuentra vinculado con el desarrollo político de las sociedades europeas de los siglos XVI y XVII, y cuyo antecedente se encuentra en la Paz de Augsburgo (1555) y la Paz de Westfalia (1648) (Jiménez y Ramírez, 2008). Sin embargo, esta característica puede diferir en otras latitudes, como en América Latina, donde su origen suele atribuirse al proceso independentistas y descolonizador del siglo XIX, pero su consolidación constituyó un proceso dispar, con características propias para cada caso (Forero Hidalgo, 2009; Oszlak, 1978).

Desde la perspectiva de estatidad⁶ de Oszlak (1995), la creación de Estados nacionales en América Latina requirió

quien utiliza una derivación del vocablo toscano (lengua derivada del latín) “*lo stato*” para señalar la autoridad soberana ejercida sobre los hombres. Este pasaje es reconocido por Bobbio (1997, p. 86), quien asume el uso común de este término inmortalizado por Maquiavelo.

Otra interpretación viene del derecho. Carneluti (1989: p. 63) al evidenciar que el fin del derecho es promover una sociedad organizada y estable, menciona, por tanto, que “El estado, esto es la estabilidad de la sociedad, es un producto, y hasta el producto del derecho”. De ahí que el Estado es una derivación de estabilidad o estable sobre un conglomerado social.

- 6 Por un lado, la externalización del poder, esto es, el reconocimiento explícito de la soberanía política de un Estado nacional; la institucionalización de la autoridad manifestado en el monopolio de la cohesión; la diferenciación del control que implica la construcción de un aparato institucional y el desarrollo de un sistema de recaudación que permitía su mantenimiento; la internalización de una identidad colectiva, es decir, la capacidad de producción simbólica por parte del Estado nacional. En resumen, este autor afirma que un Estado es un Estado una vez que ha adquirido estos diferentes atributos, aunque reconoce que también los puede perder de forma parcial con la sucesión de ciertos efectos que, en casos extremos, puede llevar a proceso de disgregación nacional.

de la constitución de tres pactos iniciales: el primero, de gobernabilidad, que implica la conformación de un sistema de dominación política; un segundo, relacionado con la división social del trabajo; y un tercero, orientado a la redistribución del excedente económico de la relación de producción y la conformación de diferentes clases sociales. En este sentido, dicho autor resume las determinantes sociales para la formación del Estado en tres posibles explicaciones: una primera de tipo determinista, donde el capitalismo desarrollado entre el siglo XIX y XX introdujo las transformaciones necesarias para que el Estado nacional pueda emerger y adquiriera su rol principal de articulador de las relaciones sociales. Otra explicación, de corte más voluntarista, afirma que la formación del Estado implica la aparición de prohombres que irrumpen y lideran los procesos de transformación social, que originan la construcción de un Estado. Por último, se concede al azar una importancia entre los factores que, aunque imponderables, pueden cambiar el curso de los acontecimientos.

Con estos antecedentes, se puede considerar recurrente la idea sobre el Estado como “la forma de organización política más extendida entre las comunidades humanas”. Como tal, sus aproximaciones teóricas y descripciones prácticas incluyen distintos términos: algunos políticos (p. e.: soberanía, autoridad, gobernantes y cuerpo administrativo), otros sociológicos (p. e.: dominación, coerción, forma de comunidad social o población), físicos (territorio concreto o espacio físico), de carácter normativo (la idea del “orden jurídico”), institucional (sistema de reglas

e instituciones políticas), económicos (p. e.; la propiedad y otros derechos económicos) e, incluso, un ideal ético (nociones como deberes y derechos, la solidaridad y el bien común).

La triple mirada referencial

Para abordar la complejidad estatal se propone analizarla bajo la óptica de la *triple mirada* referencial esbozada por Aldo Isuani (1984). Este autor propone un primer acercamiento desde la “asociatividad”; a continuación, una visión abstracta y abarcativa del ideal hegeliano; y en una tercera, lo relacionada con la noción de aparato estatal, propio del marxismo clásico.

a) La idea de la “asociatividad”. Bajo este esquema, los Estados nacen como formas sociales que buscan garantizar la supervivencia ante las amenazas externas y el caos interno. Esta lógica tiene dos variantes, la primera que mira la asociación “desde abajo” —el Estado emergiendo desde el pacto de sus habitantes— relacionada con las corrientes del contrato social, y la segunda, “desde arriba”, que implica la noción de dominación de ciertos grupos que controlan a los demás integrantes de la sociedad.

a.1) *Noción del “contractualismo”*: En ella pueden analizarse las motivaciones de los individuos para su agrupación, así como el pacto o contrato que establece las reglas de juego (de carácter político) que originan entidades sociales de mayor o menor complejidad. Entre sus aportes tenemos:

- Los estudios de las polis griegas (Platón y Aristóteles), que destacan el gregarismo como condición necesaria para la estabilidad social y la defensa contra la “naturaleza”.
 - La visión “absolutista” de Hobbes ([1651] 2002) planteó que, para superar el “estado de naturaleza”, caracterizado por el conflicto, los individuos cedieron parte de su libertad a un poder absoluto que garantizara orden y seguridad.
 - La visión “liberal” de Locke ([1690] 2003) en cambio, vinculó el contrato social a la defensa de derechos naturales como la vida, la libertad y la propiedad, proponiendo límites al poder estatal.
 - La visión “voluntarista” de Rousseau ([1762] 1987), quien introdujo la noción de voluntad general, entendida como la soberanía colectiva que debía guiar la acción del Estado.
 - En la línea “soberanista”, Montesquieu realiza aportes a la estructura y separación de poderes, en virtud de los cuales se conseguiría evitar el abuso en la acción de gobierno y garantizar el respeto a los derechos de los administrados. Con ello, los tres poderes señalados por este autor son el poder ejecutivo, propio del gobierno; el legislativo, propio del parlamento; y el judicial, propio de los jueces.
- a.2) *Noción de la “dominación”*: En esta faceta el Estado es visto “desde arriba”, es decir, desde la dominación legítima como elemento fundamental para la creación y consolidación del Estado Moderno. La visión clásica

definida por Max Weber (1964) reconoce en la “dominación” la “probabilidad de encontrar obediencia”, característica que es propia de asociaciones que cuentan con una organización administrativa. De aquí, la idea de Estado nace como una particular organización política que, dentro de un espacio territorial específico, procura el orden y la obediencia de sus habitantes, a través de la coacción física legítima, ejercida con éxito por un aparato administrativo (organizaciones públicas y su personal).

- b) La idea de la dimensión abstracta. En la revisión a la obra de Hegel ([1821] 1968), el Estado trasciende a la sociedad civil y se constituye en la realización del “ideal ético”, en el cual los intereses particulares se subordinan al interés general. En este marco, los funcionarios públicos —una “clase universal”— encarnan la misión de velar por el bien común. Esta visión anticipa, en cierta medida, el surgimiento del Estado de Bienestar.
- c) La idea del “aparato de dominación”. Esta perspectiva, influenciada por el marxismo clásico, concibe al Estado como una institución gobernante, coercitiva y concreta, separada de la sociedad. Su función principal es instrumentar la dominación de una clase social sobre otros. Entre algunos teóricos de esta corriente se citan:
- Marx ([1968] 2010), quien plantea al Estado como un órgano separado de la sociedad que sustenta desigualdad socioeconómica.
 - Engels (2006) amplía esta definición sosteniendo que el Estado es parte de la sociedad, producto de la

división en clases y trata de frenar el antagonismo de clases, protegiendo a la clase dominante de la clase dominada (poder público o poder del Estado); por tanto, es una institución de gobierno y de represión histórica en las sociedades de clase que no durará por siempre.

- Lenin (2010) lo considera como un órgano de dominación de clase, creado por la clase dominante, y que cuenta con dos instituciones características: la burocracia y el ejército.
- Posteriormente, Gramsci introduce la noción de hegemonía, subrayando el papel del Estado en la construcción de consensos sociales más allá de la mera coerción.

Esta “triple mirada” del Estado también incluye una combinación de conceptos. En este sentido, nuevamente Isuani (1984) rememora la idea de Engels al analizar la relación proporcional positiva entre el poder público y el antagonismo de clase; la noción weberiana del éxito estatal en el monopolio de la coacción legítima en un territorio determinado, a través de la extracción de los medios materiales de otras organizaciones; los análisis de la teoría de la formación del Estado de Franz Oppenheimer; los análisis antropológicos de Lawrence Krader y su visión del Estado como organización gubernamental y asociación política, entre otros ejemplos. También aporta resúmenes sobre la visión contemporánea de Nicos Poulantzas (estructuras políticas, ideología y económica como conceptos —formales y abstractos— frente a la formación social y la combinación

de modos de producción como conceptos —concretos y reales—), entre otros aportes de interés.

Enfoques contemporáneos

Autores más recientes han buscado ampliar el espectro de los mencionados análisis. En un primer momento, Guillermo O'Donnell (1977a, 1993; 1995) planteó una idea de Estado sustentada en la dominación relacional de una sociedad territorialmente delimitada, es decir, sujeta a la forma en la cual se vinculan los sujetos sociales y el control que mantienen algunos de ellos sobre ciertos recursos, dentro de un espacio físico delimitado. Dichos recursos incluyen los medios de coerción física, los recursos económicos (o de producción), de información —en su forma amplia—, y de control ideológico. De estos, la dominación de pocos sobre los recursos económicos es considerada parte del modelo capitalista, el cual es una condición necesaria para el nacimiento del actual Estado “burocrático-autoritario”. Como señala este autor, parte de esta relación social, que constituye la génesis del vigente tipo de Estado, se objetiva a través de las instituciones, mismas que son garantes de la mencionada relación de dominación.

Asimismo, Oscar Oszlak (1978) analiza la representación del Estado bajo dos planos: el ideal-abstracto y el material. En el primero, el Estado constituye la principal instancia de articulación de relaciones sociales y de la dominación política, en tanto que bajo la noción material es el conjunto interdependiente de instituciones que condensa el poder y los recursos de la dominación política. En su relación con

la sociedad, este autor analiza al Estado bajo tres dimensiones: una abstracta, relacionada con la relación social, que expresa la dominación de una sociedad y que surge como una serie de relaciones de poder; otra dimensión material acorde con la presentación del conjunto de organizaciones estatales o aparato institucional, a partir de las cuales se ejerce la autoridad, se diseñan e implementan las políticas públicas; y finalmente una responsabilidad funcional, esto es, la expresión de la dominación a través de las instituciones estatales.

Además, por su cercanía temporal, se revisa el análisis presentado por Castellani y Sowter (2016), quienes retoman el trabajo de O'Donnell y establecen tres dimensiones de análisis de la producción académica relativa al estudio del Estado:

a) El Estado como co-constructor de relaciones sociales. Se ofrece una mirada sobre la problemática Estado-sociedad y la injerencia de esta dicotomía en la formulación e implementación de las políticas públicas. Las temáticas propuestas van desde los análisis del poder del veto, las alianzas sociales como soporte de iniciativas estatales, grupos de interés y políticas públicas, los niveles de autonomía estatal, capacidades estatales y la acción corporativa de las burocracias públicas. Alrededor de este eje, los estudios pueden agruparse en:

a.1) Análisis socio-céntricos: que explican y valoran el papel de las políticas estatales como respuesta a las demandas de actores sociales (pertenecientes a la ciudadanía y sociedad civil). En ello se destacan los aportes:

- Liberal-pluralistas, que responden a una idea del poder como disperso en la sociedad, pero con alcance limitado a grupos con cierto nivel de autoorganización; la idea del “balance y el contrapeso” (*check and balance*) que tomó fuerza en las primeras etapas del desarrollo político posterior a la Segunda Guerra Mundial; y los aportes que miran al Estado como un procesador de demandas articuladas en la sociedad civil (Bentley, 1955; Olson, 1985).
- Marxistas y estructuralistas -éstos últimos de mayor tradición- que han tenido gran difusión en la región y están orientados a explicar el poder de las clases capitalistas, la “acción estructural” de la clase empresarial y las alianzas sociales para el diseño y ejecución de políticas públicas (Block, 1984; O’Donnell, 1977b, 1977a; Offe y Wiesenthal, 1980).

a.2) *Análisis Estado-céntricos*: el foco de análisis se corre a los objetivos de las élites estatales y/o el análisis de las instituciones en un determinado momento en el tiempo. Estos se organizan en:

- Los análisis neoinstitucionalistas, que estudian a las instituciones como elemento de cambio del Estado, el papel del cambio institucional como proceso cognitivo y racionalizado, y que buscan generar interés en los diferentes actores. Estos se dividen en:
 - » El neoinstitucionalismo económico, que analiza a las instituciones como productos del diseño de

actores racionales con marcos normativos que regulan las relaciones sociales (North, 1993);

- » El neoinstitucionalismo político, que reconoce el papel de los actores en el cambio en las instituciones (Prats i Catalá, 1998); y,
- » Los aportes del neoinstitucionalismo sociológico, donde los cambios son productos emergentes que no recurren al acto racional (Di Maggio y Powell, 1991).

- Los análisis de autonomía enraizada (Evans, 1996; Skocpol, 1989), y de capacidad administrativa (Lattuada y Nogueira, 2011; Oszlak, 2003; Repetto, 2003; Rey, 2014) que fueron respuestas a la reforma estructural Latinoamericana de los 90's; y,
- Las visiones neocontractualistas de la mano de la Teoría de la Justicia (Rawls, 2012) y la Escuela de la Elección Pública, cuyas ideas apuntan al Estado como un conjunto de actores que pugnan por maximizar sus propios intereses, lo que explica sus comportamientos, y cuyas actuaciones no siempre son monolíticas sino dispersas (Buchanan, 1978; 2005).

b) El Estado en los procesos de desarrollo. Un segundo núcleo, que se desprende del anterior, analiza el papel estatal en el desarrollo considerando la participación de actores sociales en el proceso de desarrollo capitalista; el rol estatal en la definición de lineamientos para la ciencia, tecnología e innovación; y el rol del Estado dentro del proceso de acumulación de capital, tanto como

productor, regulador y promotor. Bajo esta mirada se consideran los siguientes ejes:

- El protagonismo estatal como agente del “despegue” económico (Cardoso y Faletto, 1967; Gerschenkron, 1968; Hirschman, 1983);
 - El exceso de intervención estatal y sus secuelas en el funcionamiento económico (Grindle, 1989; Levi *et al.*, 2015);
 - Aquellas que analizan la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales como elementos básicos del éxito o fracaso de acciones para el desarrollo (Sikkink, 1993); y,
 - La relación entre el Estado y empresarios, que explica la persistencia del subdesarrollo (Amsden, 1989).
- c) Las “categorías” o “actores estatales”: burocracias, tecnocracias y fuerzas armadas y de seguridad. El tercer y último núcleo aborda un estudio sobre las élites dentro del gobierno, es decir, el papel de las burocracias, tecnocracias y la intervención política de las fuerzas armadas. De este eje se derivan dos corrientes:
- La sistemática o funcional-teleológica, que trabaja con el supuesto de un imperativo que debe hacerse cumplir por un mecanismo societal e independiente (metarracionalidad impersonal); y
 - El análisis del actor militar, que constituye un tipo de burocracia especializada y que accede al gobierno en respuesta a diferentes circunstancias políticas, sociales, culturales y económicas en América Latina.

En los siguientes acápites se buscará estudiar a las instituciones públicas como las principales objetivaciones del Estado. Para ello, se explorarán marcos teóricos que permiten entenderlas como elementos concretos que pueden ser apreciados por todos y, por tanto, acercan más la idea del Estado en la sociedad.

1.1.2. Una mirada organizacional del Estado

En este apartado se propone una mirada organizacional al Estado, para lo cual se trabajarán sobre tres elementos: una aproximación sobre las ideas de instituciones políticas y el Estado, reflexionando sobre la burocracia como tipo organizacional del sector público por antonomasia; las organizaciones en el ámbito de la política pública; y la última parte tiene que ver con un supuesto: toda producción de política pública es una producción interorganizacional.

Instituciones políticas y Estado

Las instituciones políticas pueden ser definidas como estructuras sociales diseñadas para organizar el poder y facilitar la toma de decisiones colectivas (Shepsle, 2016). En su origen, son construcciones sociales que responden a necesidades históricas y contextuales y su estudio forma parte esencial de la Ciencia Política (UNESCO, 2021). Estas instituciones incluyen no solo órganos formales del Estado, sino también los partidos políticos, las normas constitucionales, los sistemas de gobierno y los mecanismos de participación ciudadana (Jiménez y Ramírez, 2008).

Desde una visión conductual (Easton, 1965), las instituciones políticas operan como componentes de sistemas dinámicos que canalizan las decisiones sociales. También pueden adquirir estabilidad a través de factores jurídicos y culturales que les otorgan legitimidad y permanencia (Hauriou citado por La Torre, 2006). Asimismo, Lucas Verdú (1973) las define como creaciones colectivas con vocación de permanencia, orientadas a satisfacer necesidades sociales y éticas.

Dichas organizaciones se insertan en la estructura institucional del Estado, constituyendo el núcleo de la sociedad política. En su caso, Duverger (1962) señala que abarcan a todas las formas de poder en las colectividades humanas, mientras que Holloway (1982) destaca su carácter sustantivo, al englobar tanto la materialidad como las circunstancias del poder político.

Su finalidad está determinada por el contexto social y aunque nacen de necesidades colectivas, pueden evolucionar hacia objetivos distintos. Como lo señala Guaita (2004), su acción puede diferir de las motivaciones originales que impulsaron su creación y su permanencia suele superar a las voluntades individuales que las constituyeron.

El análisis de las instituciones políticas aborda temas como: el régimen político, el orden constitucional, los derechos fundamentales, la estructura del Estado, la organización del gobierno, el sistema judicial, los partidos políticos y la ciudadanía organizada. En el caso ecuatoriano implicaría un análisis de sus características de Estado Unitario, que cuenta con centralización del poder político, un único orden

constitucional y legislativo, y una estructura gubernamental que ejerce su competencia en todo el territorio nacional.

Instituciones del Estado e instituciones del mercado

Se propone una reflexión que permita distinguir entre las instituciones políticas –particularmente en su manifestación en instituciones estatales u organizaciones públicas- y las instituciones del mercado. Esta distinción tradicional se basa en el entorno en el que operan y en sus características organizativas, aunque cada vez es más evidente que las fronteras entre ambas esferas se tornan porosas.

Al analizar los sistemas administrativos estatales surgen dos cuestiones clave: por un lado, la composición y legitimidad de la distinción entre lo “público” y lo “privado”; por otro, el significado del término burocracia. En el primer caso, se busca identificar diferencias y similitudes entre organizaciones públicas y privadas, así como explorar la noción de convergencia entre ellas (Panebianco, 1996). Tradicionalmente, se ha considerado que las empresas privadas operan en un entorno de mercado orientado a la rentabilidad,⁷ mientras que las organizaciones públicas se

7 Se reconoce que el enfoque de mercado del *New Public Management* discute la presente visión tradicional y asume, tácitamente, que tanto el sector público y el sector privado son similares en su esencia, con incentivos y procesos comunes. Por tanto, las instituciones estatales pueden funcionar mejor en un ambiente de mercado (competitivo), al igual que los cuerpos empresariales, pero supeditados a prioridades de gestión y procesos presupuestarios definidos por los órganos de gobierno central. Más adelante, se ampliará el análisis de la burocracia y se discutirá sobre los efectos de los cambios estatales de inicios de siglo XXI que critican estos supuestos.

insertan en un sistema político-institucional regulado por un ordenamiento jurídico.

Esta distinción se extiende a varios aspectos organizativos secundarios (Farnham y Horton, 1996). Por ejemplo, las metas organizativas: en las empresas privadas se busca maximizar los beneficios, mientras que las organizaciones públicas persiguen objetivos múltiples definidos por criterios políticos y sujetos a una constante redefinición. Otra diferencia radica en la forma en que se obtienen y asignan los recursos: las empresas privadas dependen del mercado, mientras que las organizaciones públicas se sostienen mediante presupuestos estatales y relaciones político-institucionales. Asimismo, las relaciones de autoridad difieren: en el sector privado, el poder suele estar en manos de propietarios o altos ejecutivos; en el sector público, las autoridades son designadas por instancias políticas, ya sean nacionales o locales.

Sin embargo, existe una posición crítica que cuestiona esta dicotomía. Autores como Simon (1982) propone minimizar las diferencias entre organizaciones públicas y privadas, argumentando que ambas enfrentan desafíos similares en términos de su gestión, eficiencia y adaptación.

Desde una perspectiva histórica, Panebianco (1996) plantea una visión de convergencia entre ambos tipos de organizaciones. En ella, las instituciones públicas adoptan nuevas tecnologías organizacionales para mejorar su productividad, mientras que las empresas privadas se burocratizan y asumen funciones tradicionalmente estatales (Morgan, 1990). Esta interpenetración de funciones

y estructuras convierte al Estado en un campo de acción compartido con el mercado.

Autores como Oszlak (1994) y Cunill Grau (1997) coinciden en que la distinción entre “esfera pública” y “esfera privada” no es fija ni absoluta. Más bien, está condicionada por el contexto histórico y político, lo que hace que la frontera se vuelva “porosa” o “permeable”. En consecuencia, el análisis de estas instituciones debe considerar no solo sus diferencias estructurales, sino sus dinámicas de interacción y transformación.

Ideas sobre la burocracia

El concepto de burocracia ha sido objeto de múltiples interpretaciones, lo que ha generado una notable ambigüedad y polisemia. Para abordar esta complejidad, se parte de la clasificación propuesta por Albrow (citado por Panebianco, 1996), quien identifica seis significados distintos: como sinónimo de administración pública, como forma organizacional aplicable tanto al sector público como al privado; como característica de ineficiencia administrativa; como sistema que maximiza la eficiencia; como gobierno de funcionarios; y como administración ejercida por servidores asalariados.

La primera acepción equipara burocracia con administración pública, entendida como el conjunto de estructuras y procesos que describen a las organizaciones estatales y las diferencian de las privadas. La segunda, la define como una forma organizacional común a ambos sectores, público y privado. La tercera, de carácter peyorativo y muy extendida, asocia la burocracia con ineficiencia, redundancia

y ritualismo (Merton, 1965), sustitución de los fines de su creación (Michels, 2003) y fragmentación en centros de poder autónomos e incapaces de corregir sus propios errores (Crozier, 1974).

En contraste, la cuarta acepción destaca la burocracia como una máquina racional y eficiente, caracterizada por la jerarquía, continuidad, legalidad y permanencia. La quinta se enfoca al “gobierno de los funcionarios”, en el sentido etimológico del término, donde se enfatiza el poder relativo de las burocracias respecto a otros actores (Oszlak, 2006). Finalmente, la sexta la vincula con la administración ejercida por funcionarios asalariados, subordinados a principios estructurales que trascienden las nociones de eficiencia o poder.

Al profundizar en esta última noción, se identifican dos enfoques: el primero, que concibe la burocracia como un conjunto de arreglos institucionales orientados a implementar políticas públicas (Oszlak, 2006); y el segundo, que remite al ideal burocrático weberiano, basado en la racionalidad legal, la división del trabajo, la jerarquía y la meritocracia, elementos que acompañaron el surgimiento del capitalismo y del Estado liberal. Este modelo incluye características estructurales como: reglas generales que vinculan a autoridades y ciudadanos; legitimidad del mandato; organización jerárquica; división formal del trabajo; continuidad administrativa; y legalidad de los actos públicos. A nivel comportamental, se destaca la despersonalización del funcionariado, que implica una respuesta uniforme ante situaciones similares.

En el sector público, la burocracia weberiana se relaciona con la administración científica de Taylor, que ha influido en conceptos como “burocratización de la sociedad”, “sociedad de masas” u “hombre unidimensional” (Hintze, 2020a). Este modelo fue dominante hasta la década de 1980, cuando comenzó a ser cuestionado por el colapso del sistema económico global. En este momento los procesos de desburocratización iniciados por las empresas privadas impactaron en el sector público que empezó a incorporarlos.

En esa época, muchas empresas privadas empezaron a desmontar su modelo gracias a la aplicación de los encadenamientos, la tercerización, el *toyotismo* y el *just in time*, entre otras, que reemplazaron a los métodos típicos de línea de montaje unidireccional. Ello trajo la consiguiente ruptura del ideal de “la gran industria”. El sector público siguió ese paso a través de procesos adaptativos de las estrategias exitosas del *management*, persiguiendo la desburocratización de sus estructuras (Orlansky 1994, 2014).

Desde el enfoque neoinstitucionalista, la burocracia puede ser entendida como un conjunto de reglas que estructuran el funcionamiento del poder ejecutivo, más allá del aparato organizacional o del sistema de empleo público (Echebarría, 2006). Esta visión permite superar la idea de burocracia como simple planta de personal, y la vincula con el cumplimiento de políticas públicas y el ejercicio del poder estatal.

Más adelante, la crítica al modelo burocrático dio lugar a reformas estructurales en los sistemas públicos, orientadas a mejorar la calidad de los servicios, responder a

nuevas demandas sociales y superar la crisis del Estado benefactor (Longo, 1999). Más adelante se ahondará sobre este tema.

Como se observa, la burocracia, entendida como sistema de dominación o como forma de organización del trabajo, ha sido una constante en la evolución de las instituciones públicas y privadas, y sigue siendo objeto de transformación en el contexto contemporáneo. Además, ha sido una característica de las organizaciones del siglo pasado, de la mano de grandes pensadores como Weber, Taylor y Fayol, y está presente —con algunos importantes cambios— hasta el día de hoy. En esencia, esta idea busca evitar el desperdicio de recursos y definir un rol constante sobre los empleados (supervisión y control) a través de estudios, métodos y procesos. Todo este pensamiento puede resumirse en la idea de la organización como máquinas, para que sean supereficientes, previsibles, perfectamente armoniosas (Morgan, 1990).

La teoría de las organizaciones y el Estado

Para contribuir en este análisis sobre las instituciones que conforman el Estado, se propone una breve revisión sobre la teoría organizacional. Esta surge como un campo que sistematiza conocimientos sobre el comportamiento de los individuos en contextos sociales, específicamente en los organizacionales, que también incluyen a las entidades del sector público. Su desarrollo se consolida después de la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito de la sociología organizacional, el *management* y la administración de negocios (Harmon y Mayer, 1999; Ramió Matas, 2015).

Como señala Fernando Isuani (2012), toda organización se compone de tres elementos fundamentales: un objetivo (el qué), un conjunto de personas (el quién) y una tecnología (el cómo). Estos tres elementos conforman un entramado social y tecnológico en permanente interacción. Las personas condicionan el desarrollo y aplicación de la tecnología, al tiempo que esta moldea la estructura social y los procesos de la organización.

Según Ramío Matas (2015) y Rivas Tovar (2009), esta teoría se divide en tres grandes enfoques: clásicos, neoclásicos y contemporáneos.

Los enfoques clásicos, propios de la primera mitad del siglo XX, incluyen la dirección científica, la dirección administrativa, el estructuralismo y la escuela de las relaciones humanas. La dirección científica, influenciada por Taylor, se centra en la racionalización del trabajo, la especialización y el control. La dirección administrativa, con autores como Fayol, Gulick y Urwick, introduce principios de mando, comunicación y el proceso administrativo. En paralelo, Woodrow Wilson y Frank Goodnow plantean la clásica dicotomía entre política y administración, rompiendo con la división tripartita de poderes propuesta por Montesquieu.

El estructuralismo, también conocido como enfoque burocrático o weberiano, analiza la administración desde una perspectiva racional y formal. Weber destaca el poder derivado de los marcos legales y jerárquicos, y describe a los trabajadores como especialistas asalariados, seleccionados por mérito, con funciones definidas y una carrera institucional. Selznick (1986 [1949], 1987) y Merton (1964, 1965)

complementan esta visión con críticas sobre la cooptación y la patrimonialización en las organizaciones burocráticas. Morgan (1990) sintetiza estos enfoques bajo la metáfora de la organización como máquina.

Por su parte, la escuela de las relaciones humanas surge como reacción a la mecanización del trabajo. Se enfoca en el comportamiento humano, la motivación, la dinámica de grupos y el clima organizacional. Elton Mayo destaca el trabajo como actividad social, mientras que Likert (1969) analiza el impacto del liderazgo en la supervisión. McGregor, influenciado por Maslow, propone las teorías X y Y sobre la naturaleza del trabajador. Herzberg (1954) aporta la teoría de la motivación-higiene, que distingue entre factores que generan satisfacción y aquellos que evitan el descontento.

Los enfoques neoclásicos, desarrollados en la segunda mitad del siglo XX, incluyen el neorracionalismo, el neoestructuralismo y la teoría de las contingencias. El neorracionalismo, con autores como Simon (1962, 1982) y March y Simon (1961), introduce la noción de racionalidad limitada, reconociendo las restricciones cognitivas en la toma de decisiones. Este enfoque se vincula con la teoría de la elección racional, el incrementalismo de Lindblom (1991) y el modelo del *garbage can* de Cohen, March y Olsen ([1972] 2011), que describe la toma de decisiones en contextos de alta ambigüedad y múltiples racionalidades.

La escuela neoestructuralista, de raíz institucional, retoma los fundamentos weberianos y los amplía con una visión crítica sobre la excesiva burocratización. Merton, Selznick y Gouldner analizan los límites del modelo burocrático,

mientras que Crozier (1974, 1997) destaca sus defectos: rigidez, lentitud, inadaptabilidad y bloqueos decisionales. Esta corriente también incorpora el análisis de las relaciones entre individuo y organización, y el estudio del poder y del conflicto en contextos interorganizativos.

De su lado, la teoría de las contingencias, influenciada por la teoría general de sistemas, propone que las organizaciones deben adaptarse a su entorno. Ramió (2020) distingue varios subsistemas: ambiental, estratégico, tecnológico, humano, estructural y de dirección. Además, clasifica las organizaciones en mecánicas (entornos estables, estructuras rígidas) y orgánicas (entornos cambiantes, estructuras flexibles).

Los enfoques contemporáneos integran elementos de las corrientes anteriores y aportan nuevas perspectivas. Según Arcana (2020), entre el modelo taylorista-fordista y las teorías de relaciones humanas, se han desarrollado corrientes que buscan un equilibrio. Ejemplos de ello son el modelo Z de William Ouchi (1980), el *just-in-time* y los círculos de calidad (Ishikawa). En otra línea diferente, el mismo Ramió Matas propone cinco visiones: el análisis longitudinal, el análisis interorganizativo, la economía organizativa, la cultura y el aprendizaje organizativo y un campo para las decisiones y ambigüedad. Otros autores como Morgan (1990), Crozier (1997) y Perrow (1992) amplían otras perspectivas como el análisis del poder y conflicto en las organizaciones y el cambio organizativo.

El análisis longitudinal estudia el ciclo de vida de las organizaciones; el interorganizativo examina redes y relaciones de intercambio; la economía organizativa se enfoca

en transacciones y costos; la cultura organizacional se analiza como variable independiente, como sistema cultural y como resultado de la interacción organizacional (Schein, 2010).

El enfoque de decisiones y ambigüedad, influenciado por March, Simon, Lindblom y el modelo del *garbage can*, rechaza la racionalidad única y propone una pluralidad de racionalidades en contextos de alta incertidumbre. Finalmente, el paradigma del poder y conflicto, con autores como Crozier, Perrow, Pfeffer y Mintzberg, sostiene que las organizaciones son espacios de disputa entre actores con distintas fuentes de poder.

El cambio organizativo, como corriente transversal, responde a las dinámicas del entorno. Se estudia desde la lógica del cambio, la resistencia al cambio y los agentes que lo impulsan. Esta perspectiva se vincula con los enfoques interorganizativos, culturales y longitudinales, y constituye uno de los ejes centrales del pensamiento organizacional contemporáneo.

La estructura institucional del aparato público: una breve aproximación

En esta parte se aborda un primer problema conceptual: la relación y distinción entre institución y organización. Aunque en el lenguaje coloquial ambos términos suelen utilizarse como sinónimos, desde la sociología y la teoría de las organizaciones se han desarrollado argumentos que permiten diferenciarlos desde tres perspectivas: política, teórica y epistemológica (Etkin, 2000).

Según Lapassade (citado en Pesqueux, 2009), institución, organización y grupos de personas constituyen tres niveles de análisis social. Así, es posible estudiar las sociedades observando sus instituciones, sus organizaciones o sus grupos. En este marco, la institución se refiere a las reglas del juego —formales e informales— que estructuran un campo de la realidad social. Por ejemplo, al pensar en el campo de la salud, se activan ciertas normas, actores y relaciones que lo distinguen de otros ámbitos. En cambio, la organización representa la dimensión visible y material de esas reglas: es el espacio donde se concretan, se disputan recursos y se ejercen funciones (Isuani, 2012).

En términos más operativos, una institución puede entenderse como una instancia formal, establecida por el Estado o una autoridad, con una función específica y carácter permanente. La organización, por su parte, es una entidad conformada por personas que persiguen un objetivo común, con una estructura más flexible y adaptable, que puede ser temporal o permanente.

En consecuencia, el Estado opera a través de una serie de instrumentos concretos para generar valor público, conocidos como aparatos institucionales (Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Echebarría, 2006; Oszlak, 1979). Esta visión se articula con la idea del Estado como un conjunto de instituciones de gobierno, administración y coerción. En términos weberianos, cualquier forma de dominación —sea tradicional, carismática o racional-legal— requiere de un aparato administrativo que ejecute los mandatos de quienes detentan el poder político en cada momento.

Visto lo anterior, el aparato estatal comprende tanto a las instituciones públicas como a las personas que trabajan en ellas (Hintze, 2013; 2020a). Términos como «burocracia estatal» también se utilizan para referirse a este entramado, que incluye no solo a las organizaciones, sino también a los marcos legales que regulan las relaciones laborales en el sector público (Lynn y Wildavsky, 1999).

En términos estructurales, el aparato institucional público puede dividirse en dos grandes tipos de organizaciones. Por un lado, las entidades de gobierno, que corresponden a las funciones del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas constituyen el núcleo estratégico del Estado (Mintzberg ampliado por Klijn, 1998) donde se toman decisiones, se definen políticas públicas y se crean normas. En los regímenes presidencialistas, como el ecuatoriano, el poder tiende a concentrarse en el Ejecutivo, especialmente en lo relativo al uso de recursos públicos.

Al segundo conjunto se lo puede llamar organizaciones de la administración (Isuani, 2012), que operan como el brazo ejecutor de las decisiones gubernamentales. Estas entidades, especialmente bajo el control del Poder Ejecutivo, son responsables de implementar políticas, aplicar normas y gestionar servicios públicos. Esta es la dimensión administrativa del aparato estatal, en el sentido clásico propuesto por Weber. La diversidad y tipología de estas organizaciones dependen tanto del diseño constitucional como de las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos y parlamentos.

1.1.3 Las instituciones públicas y sus redes de políticas públicas

Las instituciones públicas también pueden verse como una red o estructura de interdependencia entre instituciones, en las cuales cada una aporta elementos específicos que se articulan con los aportes del resto (Fleury, 2002). Desde una perspectiva inicial, este entramado se conforma por entidades de diversos niveles de gobierno, con distintas finalidades y tipologías, así como por actores sociales convocados para la implementación de una política pública. Es fundamental que estas redes estén estructuradas; es decir, que cuenten con mecanismos de coordinación eficaces, donde se establezca una división clara del trabajo. Esta división contempla la especificidad de las funciones, dado que las organizaciones poseen finalidades y recursos particulares, y también implica la posibilidad de generar niveles de conflictividad, ya que se trata de entidades con trayectorias, personal e intereses distintos. Como señala Fleury, las redes contribuyen a la construcción de un objetivo común a partir de las partes (las organizaciones individuales), en el marco de una política pública específica.

Como se evidencia en la literatura, el concepto de «red de política pública» no solo aborda la naturaleza de los actores involucrados, sino también sus interacciones, especialmente entre actores institucionales. Estas interacciones moldean la política pública que se desarrolla, y definen elementos como el nivel de participación, la selectividad de los participantes y la caracterización de la red

(según rasgos comunes entre los actores o sus finalidades). Las redes pueden ser más amplias o acotadas (según el número de participantes), pueden centrarse en un sector específico o ser transectoriales. Este análisis se desarrolla a continuación.

Las organizaciones estatales desempeñan un papel central en una de las funciones principales del Estado: la producción de políticas públicas. De forma general, estas políticas se estructuran en torno a tres instrumentos básicos: un dispositivo normativo, compuesto por instrumentos jurídicos de distintas jerarquías; un dispositivo de gestión, conformado por diversas organizaciones encargadas de cumplir los objetivos de la política; y un conjunto de recursos disponibles en torno a estas organizaciones (humanos, materiales, tecnológicos) (Isuani, 2012).

Para iniciar el análisis de las redes de políticas públicas es necesario considerar algunos elementos clave. Como señala Klijn (1998), la definición de redes implica examinar la relación entre el contexto y el proceso de formulación de políticas. En este contexto, el enfoque de red tiene sus antecedentes en la teoría interorganizacional y en las nociones de subsistemas y comunidades políticas.

Otro antecedente se encontraría en el enfoque del comportamiento del actor racional (décadas de 1940 y 1950), que introdujo la noción económica sobre las decisiones, lo que implica la utilización de la información disponible y una jerarquización clara de sus preferencias (Lindblom, 1991). Este modelo propone un análisis sistemático de todas las alternativas posibles para resolver un problema y sus

consecuencias, siguiendo fases como la formulación, decisión e implementación.

La crítica a este enfoque racional surgió entre las décadas de 1940 y 1950, con autores como Simon y Lindblom, quienes destacaron la imposibilidad de realizar un análisis completo de los problemas, sus soluciones y consecuencias, debido al costo de la información y a las limitaciones cognitivas de los tomadores de decisiones (Lindblom, 1991). De esta crítica emergen conceptos como la implementación (Levi *et al.*, 2015) y gran parte de la literatura sobre instrumentos de política (Hood, 1991), que se inscriben en el enfoque de racionalidad limitada. Como subrayan Lynn y Wildavsky (1999), esta crítica no invalida la esencia del modelo clásico del actor racional.

Posteriormente, en la década de 1970, surge un enfoque que rompe con el modelo tradicional de decisión, proponiendo que la política pública es el resultado de la interacción entre múltiples actores que buscan influir en el proceso político en función de sus propios intereses. En este marco, diversos enfoques teóricos conceptualizan los primeros acercamientos a la política pública, como el modelo de política gubernamental de Allison (1971), las teorías de construcción de agenda de Cobb y Elder (1983), y el enfoque de interacción de Lindblom (1991) y Lindblom y Cohen (1979).

El modelo del *garbage can* (Cohen *et al.*, [1972] 2011) se centra en la complejidad del proceso de formulación de políticas públicas. Para su interpretación, se recurre a una serie de «flujos» relativamente independientes (problemas,

soluciones, participantes y oportunidades), que son influenciados por la estructura organizacional y social en la que se desarrollan. Así, la decisión resulta de la interacción entre estos flujos dentro de la organización.

Más tarde, el concepto de redes en el análisis de procesos de políticas públicas se consolida entre las décadas de 1970 y 1980. Scharpf (1978) critica el instrumental lógico y los fines que predominaban en el análisis político, proponiendo identificar primero la situación-problema y luego orientar las prescripciones hacia los recursos y la organización de la red interorganizacional encargada de abordarlo. Este enfoque, influenciado por la teoría de las relaciones interorganizacionales, también se contrasta con la perspectiva de juegos de autores como Crozier.

Por su parte, Klijn identifica dos enfoques derivados de los estudios interorganizacionales: el *top-down* y el *bottom-up* en la implementación. El primero se orienta a las metas formuladas por un actor central, desde una perspectiva jerárquica del proceso decisorio. Por el contrario, el enfoque *bottom-up* se centra en los actores que interactúan en el nivel operativo local, en un campo político específico, ofreciendo una visión desde la base del proceso. De manera general, se reconoce que este enfoque ha sido eficaz para evidenciar cómo los actores locales adaptan los programas gubernamentales a sus propios fines, destacando los efectos no anticipados de la implementación (Sabatier y Hanf, 1985).

De su lado, los estudios intergubernamentales se orientan a las redes de relación y comunicación entre los

diferentes niveles de las agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de esos actores y en sus capacidades para solucionar los problemas (Wright, 1983; Agranoff, 1990). Los actores gubernamentales funcionan en escenarios complejos en los que se involucran en más de un programa al mismo tiempo y en donde se ven envueltos en redes de interacciones complejas (Agranoff, 1990). Algunos estudiosos afirmaron que se necesitaba un nuevo enfoque de la administración pública, en el que se enfatizara más en el manejo de las relaciones interorganizacionales (Lynn, 1981; Mandell, 1990).

1.2 Una breve revisión sobre la crisis y la reforma del Estado

Este apartado propone una revisión concisa sobre los esfuerzos para reformar y modernizar al Estado y la administración pública en América Latina durante el siglo pasado. Se advierte que los intentos de reforma estatal y de la administración pública difirieron en intensidad y orientación en los distintos países de la región, por lo que esta revisión pretende ser general y apoyada en los principios comunes que se observan en la bibliografía consultada.

1.2.1 Reformas del Estado en América Latina: un resumen comparado

Un punto de inicio consiste en diferenciar las reformas administrativas de las reformas estatales. Las primeras se

entienden como esfuerzos intraburocráticos, deliberados y recurrentes dentro de la maquinaria estatal, que procuraban su mayor eficiencia (Oszlak, 1992). Entre sus causas se identifican deformaciones en la estructura estatal, producto de recortes poco técnicos que no consideran la necesaria relación entre los objetivos institucionales y la combinación de recursos requeridos para alcanzarlos.

Mientras que la reforma del Estado implica un proceso más amplio que involucra cambios en la relación entre el Estado y la sociedad, que incluiría tanto la reforma administrativa como reformas al servicio civil (Spink, 1999). En este contexto, la reforma estatal implica cambios en la distribución del poder y en las relaciones entre actores económicos, políticos y administrativos (Fleury, 2003).

En la práctica, las reformas administrativas, más internas y puntuales, han sido históricamente relegadas frente al concepto más amplio de reforma del Estado, que implica transformaciones en la estructura de poder. Así, la discusión sobre la reforma estatal plantea un cambio en la naturaleza del Estado, asignándole un rol «apropiado» y redefiniendo su relación con la sociedad; por tanto, la reforma estatal surge del cuestionamiento al intervencionismo estatal.

Graciarena (1995) sostiene que existen crisis básicas del Estado cuando se pone en discusión la matriz fundamental de dominación. En este contexto, no se puede hablar de crisis del Estado si lo que cambia es solo su figura, manteniéndose inalterada dicha matriz. En otras palabras, las crisis son escenarios propicios para modificar la matriz de

dominación, lo cual puede implicar cambios en el papel que debe cumplir el Estado.

Las denominadas «reformas tempranas»

Las primeras reformas del siglo XX respondieron a la crisis de los años treinta, cuando colapsaron los mercados internacionales de exportación de productos primarios, base de la economía de los países regionales desde la época colonial. La solución consistió en diseñar mecanismos para una mayor intervención y control estatal, con el compromiso del desarrollo y la protección social (Payne *et al.*, 2006).

En este sentido, el recorrido inicia con las denominadas «reformas tempranas» (Blutman, 2009), impulsadas por las misiones Kemmerer entre 1923 y 1931, que modificaron los sistemas fiscales, monetarios y bancarios de Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. Sus recomendaciones tuvieron gran relevancia en otros países de la región como México y Guatemala, y en reformas posteriores llevadas en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay entre 1930 y 1940 (Drake, 1989; 2013).

Siguiendo la cronología propuesta por Spink (1999), durante la década de 1930 se implementaron reformas orientadas a la administración y el control presupuestario, mediante la creación de las contralorías generales de la República, oficinas de Organización y Métodos, y prácticas para la gestión de recursos humanos y sistemas de méritos, influenciadas por organismos estadounidenses.

Durante la década de 1940, se promovieron mejoras en los sistemas judiciales, presupuestarios y financieros,

incluso en las oficinas presidenciales. Para los años 50 se impulsaron procesos de formación administrativa y profesional con la creación de la Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) en Brasil y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en Costa Rica. Estas iniciativas se replicaron en diversas escuelas e institutos superiores de administración pública (actuales ENAP e INAP en América Latina), junto con mecanismos de desarrollo institucional. Todos estos esfuerzos estuvieron marcados por enfoques eficientistas y racionalistas.

En consonancia con Ramírez Brouchoud (2009), durante las décadas de 1960 y 1970, bajo el paraguas de la cooperación internacional (USAID y ONU) se consolidaron diagnósticos y reformas cualitativas. En este mismo período, la CEPAL promovió un discurso centrado en la planificación y el desarrollo, con el Estado como protagonista. También se destaca el inicio del esfuerzo conjunto para fundar el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), como instancia para compartir conocimientos y avances sobre reformas del sector público en la Región.⁸

8 Este trabajo no se explora pero reconoce el papel de las conferencias *Minnobrook I, II y III* y su influencia en la definición de los marcos teóricos que desencadenaron las ideas de reforma del Estado. Siguiendo a Gil García (2003), *Minnobrook I* (1968) rescata las ideas de descentralización, desburocratización y, en menor medida, la delegación y democratización. En tanto que en *Minnobrook II* (1978) se establecen las nociones sobre equidad social, ética, liderazgo; la necesidad de la rendición de cuentas; las ideas sobre enfoques interdisciplinarios; la reforma de los sistemas de servicio civil; las tensiones entre capitalismo y democracia; y la necesidad de un Estado más normativo, científico, prescriptivo y centrado en el ciudadano. Para *Minnobrook III* (1988) ya se discute sobre la internacionalización de la administración pública; la crítica a

Tanto Oszlak (1999a) como Blutman (2016) coinciden en reconocer que estas reformas fueron recurrentes y tuvieron el carácter de «administrativas». Además, aportan dos características adicionales para su identificación: primero, el «clima ideológico» en que se desarrollaron, donde se reconocía al Estado como articulador de la relación social y como actor con roles fundamentales (empresario, regulador, subsidiador); segundo, la orientación hacia el fortalecimiento institucional y el control en la asignación de recursos públicos.

Lo anterior permite inferir que, durante el período de 1930-1980, el contexto ideológico posicionó un modelo estadocéntrico, que buscaba un desarrollo «hacia adentro», basado en el fortalecimiento institucional, la intervención estatal y un papel activo en el desarrollo económico y social. Además, los procesos de reforma en América Latina no constituyeron experiencias novedosas, así como no existía una clara diferenciación entre la reforma del Estado y la reforma administrativa (Oszlak, 1992).

1.2.2 Crisis y reforma del Estado

Para finales de 1970 surge un cambio paradigmático en el pensamiento económico de los países industrializados. Se abandonan las ideas keynesianas de fomentar el rol protagónico del Estado en el desarrollo político, económico y

la clásica división entre administración pública y administración privada; las críticas a la dicotomía política-administración; la definición de la administración pública: ciencia, arte o algo adicional; las posibilidades comparativas de la administración pública; la relación entre administración y políticas públicas; y la influencia de la *new public management*.

social y se propone un retorno al pensamiento liberal, en el denominado Consenso de Washington de 1989 (Anderson, 1999; Blanco, 2006). Las transformaciones más importantes comenzaron con las políticas adoptadas por Margaret Thatcher, en Reino Unido, y Ronald Reagan, en Estados Unidos, en las décadas de los setenta y de los ochenta, lo que produjo un impacto significativo sobre el papel del Estado (Lechner, 1995; 2003).

Como lo señala Lechner (1995), tres tensiones marcaron los inicios de esta reforma:

a) *Globalización vs. marco nacional*: las estrategias nacionales se vieron condicionadas por la convergencia de dos tendencias —la liberalización y la mundialización—, lo que generó una mayor dependencia de los Estados respecto a los mercados financieros privados externos. Esto incrementó la vulnerabilidad de las economías nacionales ante las turbulencias financieras y dio lugar a una «agenda pública» dictada por fuerzas externas.

b) *Dinámicas económicas vs. institucionalidad política*: el dinamismo económico chocó con las rigideces de las estructuras políticas. Aunque el Estado fue incluido en los procesos de reforma, estos no avanzaron con la misma velocidad ni alcance que las transformaciones en las relaciones de intercambio.

c) *Democracia y gobernabilidad democrática*: la liberalización económica no condujo necesariamente a un orden democrático. La ausencia de sistemas de partidos sólidos dificultó la construcción de consensos básicos. Además, se desvinculó al proceso de democratización de la reforma

estatal, ya que la modernización se orientó hacia objetivos económicos, con escasa referencia al régimen democrático.

Por su parte, Bresser-Pereira (1995, 1998b, 1998a) sostiene que la crisis del Estado en América Latina tuvo su génesis en la ineficiencia del modelo de desarrollo económico de corte keynesiano. Se impuso una interpretación neoliberal, que consideró a la crisis económica como el resultado de la crisis del Estado. Esta última tuvo cuatro aspectos: la crisis fiscal, la crisis del modo de intervención estatal, la crisis de la forma burocrática de administración del aparato estatal y, complementariamente, la crisis del sistema político.

Por su parte, Guaita (2004) identifica múltiples facetas en la crisis estatal de la época. Por un lado, existió una crisis fiscal del Estado: pérdida del crédito público y un ahorro público negativo; una crisis del modo de intervención en la economía y la sociedad, como consecuencia del agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones; una crisis del aparato del Estado, marcado por el clientelismo y conducta predatoria (*rent-seeking*), una profesionalización incompleta, intervención excesiva y sobredimensionamiento estatal y rigidez burocrática extrema; y una crisis política, con regímenes autoritarios, principalmente de corte militar.

El Consenso de Washington (primera generación)

En la década de los noventa del siglo XX, el Consenso de Washington implicó un programa con propuestas de corte neoliberal y de ajuste estructural que se extendieron por toda América Latina, buscando dar una respuesta a la crisis

del Estado (Ocampo, 2005). Este tuvo dos lógicas o momentos analizados ampliamente por la literatura.

Las reformas de primera generación se vincularon con la instauración de mecanismos de mercado y la reducción del tamaño del Estado, con la intención de acortar la inflación y restablecer el control macroeconómico. Las recomendaciones se centraron en cinco áreas clave (Oszlak, 1992; 1997; Prats i Catalá, 1999):

a) *Área fiscal*: se promovió la disciplina presupuestaria mediante la modificación de prioridades, la reducción o eliminación de subvenciones y políticas sociales, y la implementación de reformas fiscales.

b) *Desregulación del mercado financiero*: se facilitaron condiciones para que los tipos de interés y de cambio fueran determinados por el mercado.

c) *Liberalización comercial*: se redujeron las barreras arancelarias y se incentivaron las inversiones extranjeras directas.

d) *Flexibilización de la intervención estatal*: se aplicaron mecanismos como la privatización, externalización, desregulación y descentralización.

- La privatización implicó la transferencia de servicios públicos a empresas privadas.
- La externalización promovió la participación de actores privados en la prestación de servicios públicos, lo que requirió la eliminación de organismos estatales reguladores.
- La flexibilización normativa consistió en reformas jurídicas que facilitaron la participación privada y redujeron la intervención estatal.

- El achicamiento del aparato estatal se logró mediante la reducción de entidades públicas y de personal administrativo.
- La descentralización transfirió responsabilidades de gestión a gobiernos subnacionales, bajo el argumento de que los servicios públicos serían mejor administrados por niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía.

e) *Fortalecimiento del derecho de propiedad*: se promovieron reformas legales para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad privada.

El Consenso de Washington (segunda generación)

Un hecho recogido por la literatura constituye el Informe del Banco Mundial (1997), que plantea una revisión crítica al conjunto de medidas estructurales aplicadas en la primera fase del Consenso de Washington. El diagnóstico identifica dificultades para establecer metas específicas, obstáculos derivados de la existencia de ganadores y perdedores, y la necesidad de compensar a estos últimos por los efectos de las políticas aplicadas. También se subraya la influencia de grupos clave en el diseño institucional del Estado. Se advierte que el ajuste estructural desintegró el tejido social, afectando el orden y la gobernabilidad.

El informe concluye con tres advertencias: la radicalización de los procesos de reforma, la necesidad de planificación para evitar la corporativización del Estado por grupos de interés, y la urgencia de fomentar la participación y el consenso social. Además, se plantean dos recomendaciones:

considerar la causalidad entre reformas y resultados, y enfrentar el reto que representan los grupos que buscan mantener el statu quo.

En esta línea, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) promovieron las denominadas «reformas de segunda generación». Partiendo de las lecciones aprendidas en estos años reformistas, buscaron profundizar la democratización para la construcción de políticas públicas y la mutua relación entre un «Estado eficiente y una sociedad civil vigorosa». Además, se generaron criterios específicos de modernización que buscaron una complementariedad entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (BID, 2002).

Estos esfuerzos se enfocaron en una mayor racionalidad funcional y organizativa del Estado, el fortalecimiento y la transparencia de las institucionalidades estatales, bajo el paradigma de la reinversión del gobierno (Arellano Gault, 2004; Ferraro, 2009), y la preocupación por sostener los equilibrios macroeconómicos pero reencontrando los equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa.

Además, esta fase de reforma se caracterizó por un renovado interés en el sector público de la región sobre las “cuatro E”⁹. Como lo afirma Ramírez Brouchoud (2009),

9 La *eficacia* entendida como la relación “medios y objetivos”. La *eficiencia* económica en la provisión de bienes y servicios con los mínimos costes. La *equidad* como un enfoque dirigido a los sectores sociales, con énfasis en un mayor gasto corriente y de capital en los sectores de salud y educación. Al final, la idea de un *entorno* adecuado para el desarrollo del sector privado.

ya para los años setenta del siglo pasado contaban con referentes concretos en reformas emprendidas en la administración pública de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con importantes resultados en la década de 1980 en países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.¹⁰ Esta tendencia empezó a ser conocida como *New Public Management* (NPM) o su traducción al castellano como Nueva Gestión Pública (NGP).

Con base en estas experiencias, las reformas de segunda generación postularon una mejor gobernabilidad mediante el fortalecimiento institucional. En términos concretos, se promovieron:

a) Fortalecimiento de la condición pública y estatal. b) Reestructuración de órganos administrativos. c) Transformación del sistema judicial. d) Ajuste de capacidades regulatorias. e) Segunda ola de privatizaciones. f) Reajuste de relaciones entre gobiernos locales y el gobierno nacional.

Esto evidencia una intención de desarrollo administrativo, donde el objetivo ya no es «menos Estado», sino un «mejor Estado», orientado a la equidad social, la reducción de la pobreza, la expansión de infraestructura y la mejora de la regulación estatal (Ramírez Brouchoud, 2009).

10 En Oszlak (1992) se amplía el análisis sobre las reformas del NPM en Australia y Reino Unido. Sobre el mismo tema Oszlak (1992) ofrece una perspectiva desde el punto de vista de América Latina.

Reflexiones sobre los sentidos que tomaron las reformas de primera y segunda generación

La literatura especializada ha registrado diversos análisis sobre las reformas vinculadas al Consenso de Washington. Según Fleury (2003), existen cuatro procesos básicos en la reforma del Estado:

a) Delimitación de funciones y reducción del tamaño estatal. b) Disminución de la interferencia estatal. c) Aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno. d) Aumento de la gobernabilidad, entendida como el poder efectivo del gobierno.

Desde una perspectiva comparada, Blutman (2009) identifica tres modelos de reforma:

a) **Reformas polares:** caracterizadas por una fuerte carga ideológica y políticas duras. Se dividen en hostiles (Gran Bretaña, Nueva Zelanda) y amigables o incrementales (Francia). Estas reformas buscan mejorar los servicios para el ciudadano, optimizar costos, acercar la administración al ciudadano, medir el desempeño, asegurar derechos del consumidor, clarificar prestaciones y fortalecer el control y elección ciudadana. b) **Reformas como innovación permanente:** ejemplificadas por Estados Unidos, donde la reforma se concibe como un ciclo continuo de actualización, con énfasis en agilizar la burocracia, reducir costos, flexibilizar estructuras y apoyar iniciativas individuales. c) **Reformas secuenciales:** predominantes en América Latina, con objetivos ambiciosos y alcance macroorganizacional. Estas reformas introducen nuevas concepciones sobre la relación entre Estado, sociedad civil y mercado,

como respuesta a las crisis fiscales. Sin embargo, su bajo grado de sustentabilidad ha limitado su trascendencia.

De manera complementaria, Tomassini (2004) propone tres sentidos de la reforma del Estado:

a) Reformas de mercado, ligadas al Consenso de Washington. b) Reformas gerenciales, orientadas a la eficiencia en la gestión pública. c) Reformas políticas, centradas en cambios institucionales y en la agenda ciudadana.

Según lo plantea Barrios (2001), se identifican cinco estrategias generales de política pública en la reforma del Estado en América Latina:

a) Desmantelamiento del «Estado empresario». b) Reformas políticas con énfasis en seguridad social. c) Promoción de la competencia y liberalización económica y social. d) Políticas de descentralización, con transferencia de competencias y recursos a niveles subnacionales. e) Transformaciones organizacionales en la estructura y funcionalidad del Estado, incluyendo mecanismos de gestión, diseños organizacionales, control del desempeño y asignación presupuestaria.

A continuación se sintetizan los distintos modelos de reforma estatal analizados:

Tabla 1. Resumen de la clasificación de modelos de reforma estatal.

	Clasificación	Criterios	Ideas principales	Ejemplos
1	Origen de las reformas	Idiosincráticas	Con origen en el mismo contexto, Estado o nivel de gobierno.	Plan Nacional del Buen Vivir (Ecuador) Plan Nacional Simón Bolívar (Venezuela).
		Miméticas	Utilización de experiencias y tecnologías previas.	Presupuestos participativos (Brasil: Porto Alegre) Banca multilateral (distintos proyectos) Comunidades de práctica (consultoría internacional).
2	Alcance de las reformas	Gran alcance	Simbolismo y ceremonia. Documentos de gran alcance (planes nacionales, “libros blancos”)	<i>Reinventing government</i> (EE.UU.: Clinton) Plano Director da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil: Bresser). Plan Nacional del Buen Vivir (Ecuador: Correa)
		Limitado alcance	Relación particular con una institución y/o tecnología.	Reformas tecnológicas: simplificación de trámites. Reformas puntuales: de personal, infraestructura y financieras. Nuevas institucionalidades.

	Clasificación	Criterios	Ideas principales	Ejemplos
3	Naturaleza de las reformas	Normativas	Ámbito jurídico.	Bresser: orientación de la reforma: a) delimitar el tamaño del aparato del Estado, b) redefinir el papel regulador del Estado, c) recuperar condiciones de gobernabilidad, d) de capacidad administrativa y financiera Tomassini: reforma gerencial, institucional o democrática
		Estructurales	Organigrama de la administración pública.	
		Culturales	Reformas en la percepción e identidad, estilos de vida u orientación de servicios públicos.	
4	Originalidad de la reforma	Grado de innovación	Cuánta diferencia hay respecto del conocimiento existente previamente.	Históricas: retención fiscal en la fuente. Actuales: Carpeta ciudadana, interoperabilidad y desarrollo de TIC, Gobierno y Estado Abierto

	Clasificación	Criterios	Ideas principales	Ejemplos
5	Orientación de las reformas	Hacia afuera (fronteras)	Reformas de primera generación: menos Estado.	Privatización, descentralización, desregulación, desmonopolización.
		Hacia adentro (gestión)	Reformas de segunda generación: mejor Estado.	Reestructuración, digitalización, profesionalización, reingeniería.
6	Ritmo de las reformas	Tiempo	Corto plazo y Largo plazo	
		Intensidad	Reformas <i>big-bang</i>	Cambio profundo del régimen político.
			Reformas Graduales	Cambios graduales: Chile, Costa Rica, Uruguay
7	Legitimidad en las reformas	Conflictivas	Conflictivas	Desplazamiento de personal por digitalización, lucha contra la corrupción
		No conflictivas	No conflictivas	Discusiones sobre asuntos diplomáticos Reformas en sectores como turismo. Presupuestos participativos, digitalización, información pública.
8	Viabilidad	No especificada	Éxito depende de diversos factores	

	Clasificación	Criterios	Ideas principales	Ejemplos
9	Estilo de aplicación	Coercitiva	Desde arriba. Reformas condicionadas	Regímenes neopatromialistas o burocráticos autoritarios. Exigidas por organismos multilaterales.
		Consensuada	Acuerdos y gobernabilidad	Regímenes democráticos.
10	Continuidad	Continuas	Esfuerzos graduales y permanentes	Tecnología y digitalización de servicios.
		Disconti-nuas	Erráticos	Varios casos.

La Nueva Gerencia Pública

Como resultado de los procesos de reforma del Estado aparecen dos paradigmas en la administración pública, el primero, denominado *New Public Management* (NPM) o Nueva Gerencia Pública (NGP), y el segundo, la perspectiva democratizante.¹¹ Para efectos de esta investigación, y por su impacto y vigencia, se abordará el primero.

La NGP, en términos sencillos, consiste en una propuesta teórica que centró su mirada en el conjunto de herramientas gerenciales probadas en el mercado (principalmente desde las prácticas del *management*) y que pueden ser aplicadas en instituciones públicas. La esencia era pasar de modelos de alto formalismo y normativización a modelos de obtención de resultados.

Históricamente, la NGP se posicionó en la discusión académica como fruto de las “reformas de primera generación”. A través de este enfoque se reconoció la necesidad de ir más allá de los ajustes estructurales fiscales y macroeconómicos, y se comenzó a pensar en la influencia del Estado en la vida de la sociedad (CLAD, 1998; Prats i Catalá, 1999). Siguiendo a Barzelay (2003), el “centro” de producción de este enfoque inició en países anglosajones y luego se irradió a otras latitudes. En este sentido, la NGP se orientó al conjunto de preocupaciones sobre las distintas concepciones para alcanzar un “gobierno bueno” y “responsable”. Para ello se requería de un proceso de ajuste de políticas públicas “aceptables

11 La contribución o perspectiva democratizante propuso poner el énfasis en el papel del ciudadano por sobre el diseño y oferta de políticas públicas de parte del Estado. Entre sus temas de análisis se encuentra una mayor descentralización y participación en las decisiones públicas.

y deseables” orientadas a la ciudadanía, así como el análisis de la eficiencia, eficacia e, incluso, la “economía” de la administración pública, como elemento de demanda social y posicionamiento dentro del sistema político (Ramíó Matas y Salvador, 2001).

Ello requirió de un Estado más relacional y poco interviniente; de instituciones públicas con mayor capacidad de adaptación al contexto socioeconómico (necesidades cambiantes); un activo sector privado, con capacidad para asumir iniciativas públicas; y una sociedad que se beneficia de servicios más eficientes y eficaces.

En el contexto latinoamericano se estima que la NGP impulsó la necesidad de una “Reforma Gerencial del Estado” (CLAD, 1998; 2010), que incluye asumir elementos del paradigma weberiano que no habían calado en las democracias latinoamericanas.¹² Pero también plantea una mirada sobre algunos mecanismos como la democratización (transparencia, responsabilización y participación); la descentralización (tanto a agencias cuanto a gobiernos subnacionales) y desconcentración (dentro de unidades del mismo gobierno); la prestación de servicios orientada por objetivo y por resultados; la flexibilización normativa; la prestación de servicios orientadas a los clientes-ciudadanos; y el control social.

12 En este punto, se hace referencia al acceso al empleo público a través del mérito (meritocracia), el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de carrera (carrera administrativa) y el fortalecimiento de las capacidades de sus funcionarios y servidores (profesionalización). Al respecto hay múltiple literatura que insiste en su aplicación incompleta en países de América Latina.

Además, dentro de la NGP pueden considerarse dos enfoques (Ramíó, 2001): el neoempresarial (donde se ubica más esta discusión), relativo al énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia; y el enfoque neopúblico, relacionado con elementos de repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética pública.

Entre las características neoempresariales se encuentran las siguientes:

- La externalización o la entrega de la gestión a la iniciativa privada de competencias asignadas exclusivamente al Estado, donde el último conservaba las facultades de regulación, control y planificación.
- La adopción por parte de las instituciones públicas de una cultura y valores propios del sector privado.
- La transformación del Estado de “proveedor” a “vendedor” de servicios públicos. En otras palabras, el servicio se vuelve una mercancía y deja de ser un derecho.
- El cambio de visión respecto al ciudadano, de un sujeto a derechos y obligaciones hacia un “cliente”. Esta idea incluye “fidelización y satisfacción”, proceso conocido como la clientización.
- Una mayor fragmentación, que implica unidades más pequeñas con mayor autonomía administrativa, financiera y jurídica, orientadas a la prestación de servicios públicos (descentralización y desconcentración).
- La flexibilización normativa, lo que permite la generación de entidades con formas jurídicas

alejadas, en mayor o menor grado, del derecho público.

Entre las características neopúblicas se consideran:

- El posicionamiento de la capacidad ciudadana para la expresión de opiniones, bajo la premisa de una legitimidad política.
- El reconocimiento y la garantía de nuevos derechos para los ciudadanos.
- La satisfacción del ciudadano en la utilización del servicio público, que incluye simplificación de trámites (externalización).
- El incremento de calidad y servicios públicos.
- La “universalidad” y la “igualdad” como principios y valores en la acción pública.

1.2.3 El Estado retorna a la discusión

La crisis financiera global de 2008 y el retorno del Estado

La crisis financiera internacional de 2008 reconfiguró profundamente los debates sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad. El colapso de instituciones financieras en los países desarrollados, acompañado por una recesión global, evidenció las limitaciones de los enfoques neoliberales que habían dominado desde finales de la década de 1970. Frente a la pérdida masiva de empleos, el deterioro de los ingresos y la erosión de la confianza en los mercados, se reactivó la demanda social y académica por una intervención estatal más activa (Stiglitz, 2010).

A nivel global, la crisis impulsó dos dinámicas paralelas: por un lado, programas de austeridad y reducción del gasto público con el fin de contener déficits fiscales; y, por otro, políticas fiscales expansivas y paquetes de estímulo económico, acompañados de un fortalecimiento de la regulación financiera y de la supervisión estatal. En ambos escenarios, el debate se desplazó hacia el reconocimiento de que los mercados no podían autorregularse plenamente y que la acción estatal era indispensable para garantizar estabilidad y protección social (CEPAL, 2010).

Además, la crisis impulsó una creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas, tanto en el sector público como en el privado. Gobiernos de América Latina comenzaron a implementar mecanismos de control institucional, auditorías ciudadanas y reformas legales para combatir la corrupción y recuperar la confianza en las instituciones (Delamaza y Flores, 2017).

El giro regional en América Latina

En América Latina, el retorno del Estado se manifestó en múltiples dimensiones. Como lo afirman Blutman y Cao (s. f.), este proceso no implicó necesariamente el regreso del Estado benefactor tradicional, sino la emergencia de una nueva estatalidad, más adaptada a los desafíos contemporáneos. A la par que critican la experiencia de los años 80 y 90 del siglo pasado, analizan el conjunto de debates que van abriendo puertas a partir del 2000. Después de este año, América Latina vivió un período de cambios políticos y económicos importantes que llevaron a nuevas discusiones

sobre el papel del Estado en la sociedad. A continuación, se presentan algunas discusiones más relevantes sobre el tema durante ese período:

a) *Reorientación económica e inclusión social*: como se explicó, durante la década de los años 1990, en varios países de la región se implementaron dos “generaciones” de políticas de ajuste, que promovieron la liberalización económica, la privatización de sectores públicos y la reducción del gasto público. Después del 2000, sin embargo, se dio un cambio hacia políticas más intervencionistas, con una orientación a generar una participación mayor del Estado en la economía y el desarrollo de políticas públicas, con centro en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ejemplo de esta nueva orientación son los gobiernos de corte progresista de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela de inicios del siglo XXI.

b) *Democratización y participación ciudadana*: fruto de la experiencia de la “segunda generación” del Consenso de Washington, muchos países de la región experimentaron un proceso de democratización entre los años 80 y 90. A inicios del siguiente milenio, la discusión se centró en cómo profundizar la democracia y garantizar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Se continuaron implementando políticas de descentralización, participación ciudadana y transparencia para fortalecer la democracia y mejorar la calidad de vida de la población. Algunos ejemplos de interés se encuentran en los presupuestos participativos de Brasil (Porto Alegre), que posteriormente se convirtieron en

un referente internacional aplicado en algunos países (Ecuador y Bolivia, por ejemplo).

c) *Sobre la protección social y derechos humanos*: un análisis más amplio sobre la protección social y los derechos humanos cobró relevancia en la región después del 2000. Se implementaron políticas de inclusión social y se promovió el acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda. También se debatió sobre la necesidad de garantizar los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables, como los pueblos indígenas y las mujeres. El ejemplo más citado de esta época constituye la Constitución de 2008, que consagró al Estado como garante de derechos, incluyendo el derecho al buen vivir (*sumak kawsay*), derechos y mecanismos de protección a los grupos minoritarios (indígenas, montubios y afrodescendientes), reconocimiento de derechos a favor de la naturaleza y mecanismos para la inclusión de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

d) *Combate a la corrupción*: la corrupción ha sido un problema persistente en muchos países de la región y después de 2000 se intensificaron los esfuerzos para combatirla. Se implementaron políticas de transparencia y rendición de cuentas para mejorar la eficacia y eficiencia del sector público y reducir la corrupción. Se crearon agencias anti-corrupción, se digitalizaron procesos administrativos y se promovió el acceso a la información pública. En Chile, por ejemplo, se instauró la Ley de Transparencia y el Consejo para la Transparencia como instrumentos clave para fiscalizar el uso de recursos públicos y promover la integridad institucional.

e) *Nuevas formas de gobernanza estatal*: el retorno del Estado no se dio en términos tradicionales, sino que se articuló con nuevas formas de gobernanza, entendida como la interacción entre actores estatales y no estatales en la formulación e implementación de políticas públicas. Este enfoque reconoce que el Estado ya no actúa de forma jerárquica y centralizada, sino en red, negociando con actores privados, organizaciones sociales y gobiernos subnacionales. La gobernanza heterárquica, como plantea Jessop (1998), se basa en la coordinación entre sistemas interdependientes, superando el modelo de mercado y el control burocrático. Reconocida es la experiencia de los Consejos Territoriales de Planeación en Colombia que permiten la participación de organizaciones sociales en la elaboración de planes de desarrollo, fortaleciendo la gobernanza local.

f) *Reformas institucionales post-Consenso de Washington*: las reformas institucionales posteriores al Consenso de Washington han buscado complementar el desarrollo económico con transformaciones políticas y sociales. Sin embargo, muchas de estas reformas han sido incompletas al ignorar la centralidad de los actores sociales y la necesidad de contextualizar las políticas. La segunda generación de reformas institucionales ha enfrentado desafíos como la fragmentación política, la debilidad de los partidos, la captura del Estado por élites económicas y la falta de sostenibilidad de las políticas públicas.

CAPÍTULO 2

Herramientas para analizar la complejidad institucional del Gobierno Nacional

2.1. Introducción

Como pudo observarse en el capítulo anterior, se abordó el concepto de Estado desde diversas perspectivas, incluyendo su dimensión organizacional, el análisis de las instituciones políticas, la burocracia y la estructura del aparato público. También se presentó una revisión histórica de las reformas estatales en América Latina, con énfasis en las transformaciones ocurridas a finales del siglo XX.

Con estos antecedentes, este capítulo desarrolla una revisión sobre el enfoque metodológico de este estudio, articulado con el marco teórico expuesto. En su desarrollo se encontrará la justificación del paradigma utilizado y el procedimiento de la investigación, con el diseño del estudio, la unidad y sujetos de investigación, las variables y el manejo y análisis de datos.

2.2. Justificación del paradigma

Este estudio adopta un esfuerzo histórico-longitudinal que parte de la premisa de que “el Estado habla a través de su

estructura”, es decir, el Estado muestra las prioridades y debates de la época a través de los cambios en su estructura, los cuales describen el espíritu del momento. De esta manera, el abordaje de la estructura orgánica de Gobierno Nacional nos dice mucho de la relación entre los gobernantes (dirigentes del Estado) y la sociedad civil, en especial de las concepciones, las ideologías, de los proyectos del país que han tenido las distintas generaciones en torno al Estado y el desarrollo económico político, social y cultural.

Este análisis se centra en la Función Ejecutiva, examinando su integración institucional y las unidades administrativas que la componen. Se propone agrupar estas entidades en tipologías institucionales, conforme a la normativa nacional, lo que permitirá identificar patrones de cambio y establecer correlaciones con los contextos político, normativo y económico entre 2007 y 2021.

Cabe indicar que este trabajo no pretende realizar correlaciones mecánicas, automáticas y/o lineales, pero procura explicar cómo la configuración del Gobierno Nacional tiene algún correlato con las decisiones políticas, la estructura económica y normativa desde el 2007 hasta el 2021. En este sentido, el trabajo recobra varios argumentos en torno a la cuestión del tamaño del Estado, su función y su forma.

Como se observó, el marco teórico se fundamenta sobre el Estado y su reforma, que estudia las sociedades a través de sus normas o las estructuras, y de la teoría de las organizaciones que nos proporciona ideas sobre la configuración de los elementos organizacionales en los entornos públicos.

2.3. Procedimientos de investigación

2.3.1. *Diseño del Estudio*

Generalmente, el diseño de una investigación establece el plan o estrategia que orienta la obtención de información relevante para responder a las preguntas planteadas o comprobar hipótesis, en caso de que existan. Este diseño puede implicar comparaciones entre grupos, análisis longitudinales, estudios en distintas circunstancias o el uso de datos provenientes de investigaciones previas. Asimismo, define el tipo de intervención y los métodos de recolección de datos (Calderón Saldaña y Alzamora de los Godos, 2018).

En este caso se adoptó un enfoque cuali-cuantitativo, que permitió abordar la complejidad institucional del Estado ecuatoriano desde múltiples perspectivas. En un inicio, se delimitó el objeto de estudio: las instituciones que conforman la Función Ejecutiva. Los registros analizados evidenciaron que esta función está compuesta por un conjunto de organizaciones con vínculos jurídico-administrativos. Sin embargo, las bases de datos consultadas mostraban diversas formas de clasificación institucional, según criterios económicos (como los utilizados por el Ministerio de Finanzas), de control (como los de la Contraloría General del Estado y las Superintendencias), o normativos (como los del Ministerio del Trabajo). Cada fuente reflejaba una lógica organizativa propia, orientada por la finalidad institucional del organismo responsable.

En este punto, la investigación se apoyó en la experiencia previa del autor en la elaboración del Catastro de

instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, desarrollado entre 2007 y 2010.¹³ Este proyecto permitió registrar la totalidad de la institucionalidad estatal vigente en ese período. A partir de esta base empírica y mediante los principios de la teoría fundamentada, se construyeron tipologías institucionales basadas en la estructura jurídico-administrativa del Estado.

Con ello, se procedió a una conceptualización general sobre la forma, estructura y límites organizacionales del Estado, para luego centrarse en la Función Ejecutiva. Ello implicó una revisión sistemática de la normativa nacional —incluyendo la Constitución, leyes, decretos ejecutivos y otros instrumentos legales— publicada en el Registro Oficial¹⁴ entre 2007 y 2021. De esta revisión emergieron categorías institucionales que incluyeron tanto las tipologías institucionales como las categorías de dinámica institucional, orientadas a registrar procesos de creación, reforma, supresión y división de entidades, así como el contexto en

13 El mencionado trabajo fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. MRL-2009-21, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 19, del 10 de noviembre del 2009 por parte del Ministerio de Relaciones Laborales. Dicho registro se complementó con un producto adicional denominado “Estructura Orgánica del Sector Público”, remitido por la misma institución, que consistía en un organigrama estructural vertical donde se disponían las instituciones del sector público nacional. Se encuentra en varias versiones por toda la Internet.

14 De manera sencilla, el término “registro civil” hace alusión a una entidad adscrita a la Corte Constitucional, así como al nombre de la publicación periódica (tipo gaceta judicial) donde se incluye la mayor parte de normativa jurídica nacional y local expedida por las instituciones públicas, así como ciertos actos públicos y privados establecidos por ley.

que se inscriben. Toda la información fue validada mediante entrevistas con docentes universitarios.

La teoría fundamentada fue la metodología utilizada, que ofreció una perspectiva iterativa y flexible, permitiendo organizar inductivamente las instituciones públicas y los datos empíricos acumulados durante 14 años. Esta decisión responde a la escasa comprensión del fenómeno y a la limitada producción investigativa existente en el país.

En una segunda fase, se incorporó un enfoque cuantitativo no experimental, adecuado para el análisis de fenómenos ya ocurridos, como la reforma de la Función Ejecutiva, dado que estos procesos no fueron provocados de manera artificial y el investigador no tuvo control directo sobre las variables independientes.¹⁵ El objetivo fue describir los

15 Aportes tradicionales (Briones, 1996; Hernández Sampieri *et al.*, 2010) describen a los tipos de diseños no experimentales bajo dos categorías: las transeccionales y las longitudinales. Los diseños no experimentales transeccionales o transversales consideran un análisis que toma un punto en el tiempo. En tanto que, los análisis no experimentales longitudinales proponen un análisis del fenómeno durante un período determinado de tiempo (Hernández Sampieri, p. 151). En el primer caso, los diseños transeccionales, a su vez, puede dividirse en exploratorios, que brindan una idea sobre fenómenos nuevos o poco conocidos; descriptivos, donde se indaga la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables en una población; y los correlacionales-causales, que analizan las relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado. De su lado, los estudios no experimentales longitudinales o evolutivos recolectan datos a través del tiempo en puntos o período para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias, tomando en cuenta puntos comunes de antemano. Además, pueden dividirse en estudios de tendencia, de evaluación de grupo o de diseños panel. Los diseños de tendencia (*trend*) muestran los cambios que ha tenido una población general a través del tiempo, midiéndola toda o estableciendo muestras. Para los

cambios organizacionales en la Función Ejecutiva entre 2007 y 2021, como resultado de reformas políticas, económicas y jurídicas. Este enfoque permitió aplicar categorías de análisis en períodos definidos, propios de estudios longitudinales de evolución institucional.

Desde esta perspectiva, el estudio también puede considerarse explicativo, al buscar comprender la influencia de las reformas administrativas en la estructura de la Función Ejecutiva. Esto incluye el análisis de continuidades y rupturas organizacionales —creación, fusión, escisión, supresión de entidades—, lo que posibilita estudios temporales vinculados al inicio y término de mandatos presidenciales.¹⁶

diseños de evolución de grupo, también llamados cohortes, se examinarán los cambios a través del tiempo en subpoblaciones o grupos específicos, tendiendo a identificar una característica en común. Los diseños panel son similares a las dos clases de diseños vistas anteriormente, solo que los mismos participantes son medidos u observados en todos los tiempos o momentos, y cuya ventaja es la facilidad de conocer los cambios grupales.

- 16 Al respecto, en una explicación aplicada al análisis de la implementación de políticas públicas, Elmore (1996) propone dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*) y el diseño retrospectivo (*backward mapping*). En el primer caso, en resumen, el proceso inicia por el planteamiento de un objetivo, luego se elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso. Este tipo de diseño concuerda con el marco tradicional del análisis de políticas y con las técnicas convencionales de la ciencia administrativa y del análisis de decisiones (la técnica de evaluación y revisión de programas, PERT, y el método de la ruta crítica). En caso de que se incluya el análisis de la implementación en algún libro de análisis de políticas, puede preverse que su enfoque será el del diseño prospectivo.

Para el segundo caso, la solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y pres-

Asimismo, el tipo de investigación se caracteriza como documental y diacrónica retrospectiva. Es documental porque se basa en el análisis de instrumentos jurídicos nacionales y literatura especializada sobre reformas organizacionales. Es diacrónica retrospectiva porque establece una línea de tiempo que inicia en 2007 y se extiende hasta 2021, permitiendo describir los cambios institucionales en ese período.

Finalmente, entre los modelos empíricos previos que sustentan esta aproximación destacan el trabajo de Orlansky (1994), quien analiza la recomposición de las funciones estatales en Argentina, entre 1960 y 1993, al identificar instrumentos de reforma y su impacto en el aparato estatal y el empleo público. En el contexto ecuatoriano, Jara y Umpiérrez (2014) desarrollan un estudio histórico-empírico entre 1998 y 2013, centrado en la Constitución de 2008 y su influencia en el número de instituciones y el gasto público. No obstante, este estudio presenta limitaciones al vincular

ta especial atención a factores sobre aquellos que deciden las políticas, que solo pueden ejercer una influencia indirecta: el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de más bajo nivel, la estructura de incentivos en la que operan los sujetos de la política, las relaciones de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de implementación y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales. La diferencia decisiva entre más perspectivas reside en que el diseño prospectivo confía principalmente en los mecanismos formales de mando y control capaces de centralizar la autoridad, en tanto que el diseño retrospectivo opta por desarrollar mecanismos informales de delegación de la autoridad y por recurrir a la discrecionalidad para dispersar el control.

el sector público exclusivamente con el Presupuesto General del Estado,¹⁷ sin considerar entidades como los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) y sus regímenes especiales. Los aportes más destacados sobre el tema vienen desde Robalino (2022, 2024 y 2026), quien analiza a profundidad la configuración ministerial de la Función Ejecutiva y diferentes factores que la influyen, como los precios de las materias primas, la capacidad de su intervención, su ciclo de vida y composición.

2.3.2. Reflexiones sobre la unidad análisis y los sujetos de la investigación

Como se indicó en el apartado anterior, uno de los desafíos iniciales de esta investigación fue analizar la composición y organización del sector público ecuatoriano, con especial énfasis en la Función Ejecutiva. Este análisis se enfrenta a una dificultad conceptual recurrente: la ambigüedad en la definición y delimitación de las “organizaciones” o “instituciones” estatales. Diversos autores utilizan de manera indistinta términos como burocracia estatal, organizaciones estatales, aparato estatal o aparato administrativo y productivo del Estado, para referirse al conjunto de dichas entidades caracterizadas por altos niveles de interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria (Arnoletto, 2007; Barros *et al.*, 2016; Guerrero Orozco, 1985; Máta, 2014; Orlansky, 1994; 2014).

17 El PGE es el nombre que se le brinda al instrumento presupuestario nacional. En él, se encuentran las organizaciones del sector público, exceptuando los gobiernos autónomos descentralizados, la banca pública, las empresas públicas y las entidades de seguridad social.

El concepto de burocracia estatal ha sido abordado no solo desde la perspectiva del sistema de dominación racional-legal weberiano, sino también como el conjunto de organizaciones y marcos legales que regulan las relaciones laborales en el sector público (Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Echebarría, 2006; Oszlak, 1979). Incluso, como lo afirman Jiménez y Ramírez (2008), teóricamente, el Estado también puede ser percibido como una forma de organización (aparato estatal)¹⁸ que, en sentido restringido (*strictu sensu*), incluye a los órganos del poder público (aparato institucional) y en un sentido aún más restrictivo puede relacionárselo con el “poder central” o el Gobierno.

De su parte, es apreciable la variedad de nombres que se utilizan para referirse a las dependencias estatales, en particular. Al respecto, se reconoce que este análisis toma en cuenta tres enfoques: el jurídico, fundamentado en el Derecho Administrativo, que busca regular el acceso al servicio por parte del ciudadano y la delimitación y alcance del ejercicio estatal; el eficientista, que tiene que ver con el uso y aprovechamiento del recurso público; y el político, más relacionado con las vertientes del poder (Baena del Alcázar, 2000).

En el ámbito nacional, la Constitución del Ecuador utiliza de forma indistinta el término “sector público” e “instituciones del Estado” en varios pasajes. En el primer caso, al referirse al “sector público” se identifica una parte de la estructura y organización del poder político (Art. 225 y

18 Según los autores, la otra forma de ver al Estado constituye la relación social (como estructura de dominación).

226),¹⁹ así como un conglomerado institucional diferenciado del “sector privado” (Art. 15, 212 lit:1, entre otros). Para el segundo caso, “las instituciones del Estado” tiene la misma connotación que el “sector público”, como se lo observa en diferentes articulados (Art. 95, 208, 210, 226, entre otros). Inclusive, en normativa complementaria se puede observar como la idea de “administración pública” también se asemeja a la de sector público (Código Orgánico Administrativo [COA], 2007, Art.44).²⁰ Cabe indicar que dicha normativa diferencia al “sector público” o la “administración pública” de la existencia de “entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos” (CRE. Art. 326, lit. 16), de “personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” (Art. 211), en

19 Ver Sección Primera del Capítulo Séptimo, contenida en el Título IV: de la Participación y Organización del Poder de la CDR.

20 Esta noción de la “administración pública” comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República, lo que generaría un sinónimo entre *sector público* y *administración pública*. Además, las figuras de las “administraciones públicas” entre ellas la “Administración Pública Central” conformada por la i) Presidencia y Vicepresidencia de la República, ii) Los ministerios de Estado, iii) Las entidades adscritas o dependientes, iv) Las instituciones del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central, en una proporción equivalente a la mitad o más del número total. La responsabilidad recae sobre la o el Presidente de la República, permitiéndole crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

En una crítica al respecto, se puede señalar que las definiciones entre administración y sector público traspasa la idea constitucional de la Función Ejecutiva, como se propone más adelante.

donde las instituciones estatales tienen acciones, participaciones, entregan recursos o aportaciones en un porcentaje diferente.

Un segundo elemento implica el análisis de las bases de datos que registran a las instituciones del sector público y que catalogan su estructura y organización, así como las instituciones que integran la Función Ejecutiva. En esta parte se describe tres registros de instituciones públicas utilizados en Ecuador e investigados para este trabajo: el Catastro de la Contraloría General del Estado, el Catastro del Ministerio de Finanzas y el Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo.

Catastro de la Contraloría General del Estado

Esta base de datos constituye un producto de la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional de la Contraloría General del Estado–CGE (2020),²¹ y está orientado a registrar a las entidades públicas y privadas que reciben recursos públicos y se encuentran bajo su ámbito técnico de control. Es de libre acceso a través de su portal web²² y, a la fecha del levantamiento de la información, cuenta con un registro de 3374 entidades públicas y privadas, divididas

21 Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Contraloría General del Estado expedido con Acuerdo No. 015-CG-2020, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro 512, 10-VIII-2021 y reformado mediante numeral 2.1 de la Disp. Reformatoria Primera del Acuerdo No. 004-CG-2021, R.O. 436-5S, 21-IV-2021. Acceso <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=3876&tipo=tradoc>

22 <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/Catastro>

en unidades de administración financieras (UDAF) y algunas Entidades Administrativas desconcentradas (EOD).²³ En su conformación, se encuentran presentes ocho columnas que identifican datos generales de las entidades (como el nombre y número de registro tributario²⁴), la unidad administrativa de la CGE asignada a su control, su naturaleza (pública o privada con fondos públicos), la función (cuya relación, más específica, define un tipo de entidad pública o privada) y, al final, el sector presupuestario (relacionado con los sectores económicos nacionales).

23 Con la finalidad de cumplir los propósitos determinados en la normativa técnica presupuestaria del Ecuador, las instituciones públicas se encuentran organizadas en dos niveles: de dirección (UDAF) y operativo (EOD, Entidad Operativa Desconcentrada), así como se hallan identificadas en el sector económico al que pertenecen (Ministerio de Finanzas, 2022).

24 Este código en el país recibe el nombre de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y es emitido por el Servicio de Rentas Internas.

Tabla 2. Instituciones públicas y privadas con recursos públicos constantes en el Catastro de entidades de Control de la Contraloría General del Estado. Por naturaleza y función.

Naturaleza	Función	Número
Persona Jurídica de Derecho Privado que Manejen Fondos Públicos	Asociación	8
	Corporaciones	3
	Federación	140
	Fundación	7
	Sociedades	49
Pública	Empresas Públicas de los GADs	335
	Empresas Públicas EP dependientes de la Función Ejecutiva	54
	Entidad Pública (Ministerios, Secretarías, Direcciones Nacionales, Corporaciones)	991
	Gobierno Autónomo Descentralizado (Provinciales, Municipales, Parroquiales)	1.346
	Organismos Financieros Públicos	20
	Regulación y Control	34
	Seguridad Social	111
	TOTAL	3.098

Fuente: Registros de consulta de catastro realizadas en el portal. Información obtenida el 25 de noviembre de 2022, en <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/Catastro>.

Es importante destacar la pertinencia del registro de entidades públicas y privadas con recursos públicos, así como la organización de un registro que considere a las UDAF y las EOD para la identificación de unidades financieras que operan dentro del sistema de gestión financiera

nacional eSIGEF. Sin embargo, se debe precisar que pueden existir diversos registros de una misma entidad pública, en función del modelo de desconcentración financiera que aplique. Es decir, una misma institución, por sus requerimientos propios en la provisión de productos y/o servicios, puede contar con varios registros correspondientes a unidades dependientes estructuralmente, pero que tienen la posibilidad de trabajar financieramente desconcentradas.

Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas

El organismo rector de las finanzas públicas nacionales organiza un registro de entidades públicas y privadas, fundamentadas en el eSIGEF. Es de libre acceso a través de su portal institucional: <https://www.finanzas.gob.ec/catalogos-institucionales-historicos/>. Hasta el 31 de diciembre de 2021, contaba con un registro de 3097 instituciones y dependencias que siguen el modelo de unidades de administración financieras y Entidades Administrativas desconcentradas, citado anteriormente. Su base de datos se encuentra conformada por nueve columnas que incluyen los códigos sectoriales, la descripción del sector, el tipo de UDAF y EOD, el nombre de la entidad pública, el RUC, el código provincial, el código cantonal y un espacio para observaciones.

Tabla 3. Naturaleza y función utilizadas para organizar el registro de instituciones públicas y privadas con recursos públicos en el Catastro de la Contraloría General del Estado.

Descripción sector	Total
Administración del Estado	959
Empresas públicas de la Función ejecutiva	54
Empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados	263
Entidades de educación superior	65
Entidades de seguridad social	105
Entidades financieras publicas	13
Gobiernos autónomos descentralizados municipales	711
Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales	861
Gobiernos autónomos descentralizados provinciales	45
Sociedades anónimas con participación publicas	21
Total general	3.097

Fuente: Información obtenida el 25 de noviembre de 2022, desde <https://www.finanzas.gob.ec/catalogos-institucionales-historicos/>.

Como se observa, el número de instituciones o dependencias públicas y privadas con recursos públicos es similar entre las bases de datos citadas. Sin embargo, las categorías o tipos de organizaciones públicas se presentan de diferente manera. Asimismo, la necesidad de mantener un registro de las entidades financieras desconcentradas puede llevar a generar diversos registros de una misma institución, fruto del mismo proceso de desconcentración financiera citado.

Catastro del Ministerio de Trabajo

De conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público (Art. 51, lit. e) y su reglamento general (Art. 115), el Ministerio del Trabajo tiene la responsabilidad del registro y actualización del Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado, que incluye a las entidades de derecho privado donde haya participación mayoritaria de recursos públicos. A diferencia de los registros anteriores, en este catastro se recopila la información de las instituciones del Estado, y no de sus dependencias financieras desconcentradas o unidades administrativas.

Para su gestión, se emite la Norma técnica para su administración,²⁵ que define al Catastro como un registro sistemático de la información de las instituciones públicas y como un insumo para la formulación de la política pública del talento humano del sector público. Cuenta con una herramienta informática que interopera con otros registros y sistemas que administren distintas instituciones del Estado. Además, incorpora un código único de referencia institucional, cuyo objetivo es identificar y organizar a estas instituciones por constitución y clasificación dentro del aparato institucional público. También incluye información sobre la ubicación geográfica de la dependencia matriz, así como el Registro Único de Contribuyentes.

25 Norma técnica para la administración del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado con participación del cincuenta por ciento o más de recursos públicos. Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-054, publicado en el Registro Oficial 455, el 27 de marzo de 2019.

Adjunto a la norma técnica se encuentra un Instructivo para su aplicación, en cuya parte principal se establece una metodología para la codificación de las instituciones públicas (Plan de Codificación). Esta categorización numérica utiliza distintas posiciones para darles un orden a las diferentes organizaciones públicas. Su estructura está conformada por siete posiciones de dos dígitos, y cada posición identifica una categoría conforme a la normativa legal nacional.

- a) Los numerales del 1 al 3 se utilizan para identificar niveles referidos en la Constitución nacional. El nivel 1 identifica la categoría inicial señalada en el artículo 225 (Funciones del Estado, organismos del régimen autónomo descentralizado, instituciones creadas por norma para la prestación de servicios públicos, y las entidades creadas por los organismos del régimen autónomo descentralizado). El nivel 2 establece una primera división de categorías institucionales dentro del nivel 1, al igual que el nivel 3 define una subdivisión dentro del nivel 2.
- b) Los numerales 4 y 5 presentan niveles que implican un análisis más profundo, en función de las normas de menor jerarquía.²⁶

26 El orden jerárquico de aplicación de las normas, definidos por el Art. 425 de la Constitución, es: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

- c) El numeral 6 identifica un nivel de relación (adscripción o dependencia) respecto a una organización pública.
- d) El nivel 7 identifica un número secuencial de registro, propio de cada institución.

Si bien el plan de codificación procura organizar, a través de niveles y grupos, las distintas instituciones del sector público nacional y local, su presentación puede generar confusión. Esto debido a que se presentan categorías redundantes.

Tabla 4. Categorías institucionales del sector público propuestas por el Plan de Codificación del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado del Ministerio del Trabajo. Niveles 1 y 2 de un total de 7 niveles.

Nivel 1	Nivel 2	Categoría institucional
01		<i>Organismos y entidades de las Funciones del Sector Público</i>
02		<i>Organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley</i>
	01	Función Ejecutiva
	02	Función Legislativa
	03	Función Judicial
	04	Función Electoral
	05	Función de Transparencia y control social
02		<i>Organismos y entidades creadas por la Constitución y la Ley</i>
	06	Organismos y entidades creadas por la Constitución y la Ley (propias de cada entidad)
03		<i>Régimen descentralizado</i>

Nivel 1	Nivel 2	Categoría institucional
	07	Gobiernos autónomos descentralizados
	08	Regímenes especiales
04		<i>Entidades creadas por el régimen autónomo descentralizado y entidades creadas por otras instituciones del Estado</i>
	09	Entidades de las instituciones creadas por la Constitución o la Ley
	10	Entidades de los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales
	11	Entidades de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales
05		<i>Entidades de Derecho privado con participación mayoritaria de recursos públicos.</i>

Fuente: Norma técnica para la administración del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado con participación del cincuenta por ciento o más de recursos públicos (2019). Acceso desde un sistema indexado de legislación de previo pago.

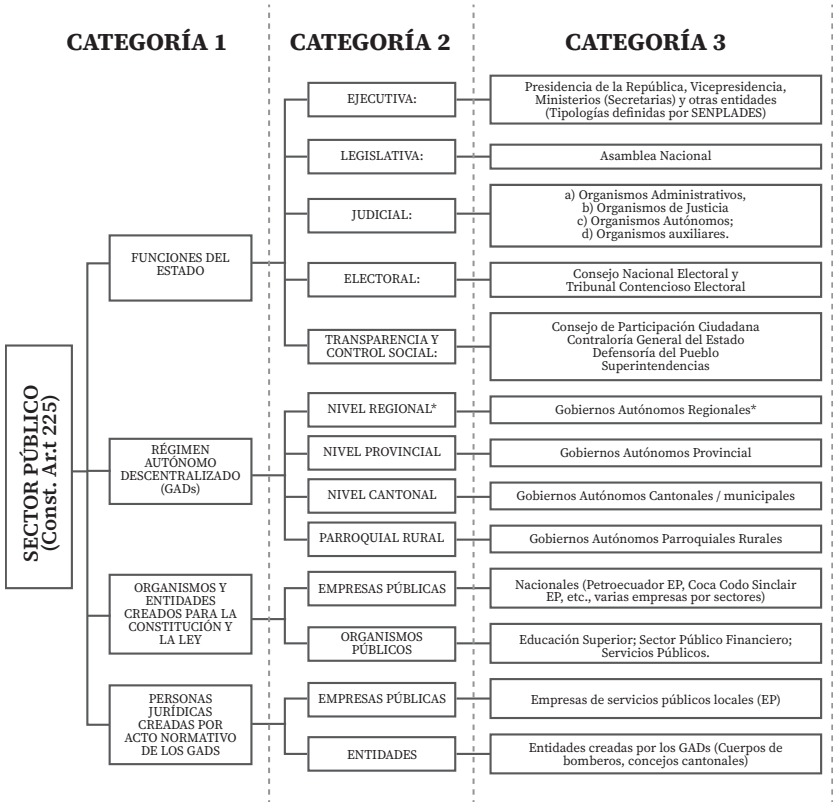
Esta confusión, premeditada o no, es un reflejo de la complejidad institucional que tiene el sector público nacional.

Elaboración y sistematización de tipologías institucionales para el sector público ecuatoriano

Como se observa, el análisis de tres bases de datos que registran instituciones públicas, cada una con sus propias categorías y tipologías, fue un primer problema dentro de esta investigación. A fin de solventar esta dificultad metodológica, se elaboró una propuesta sobre el marco de la teoría

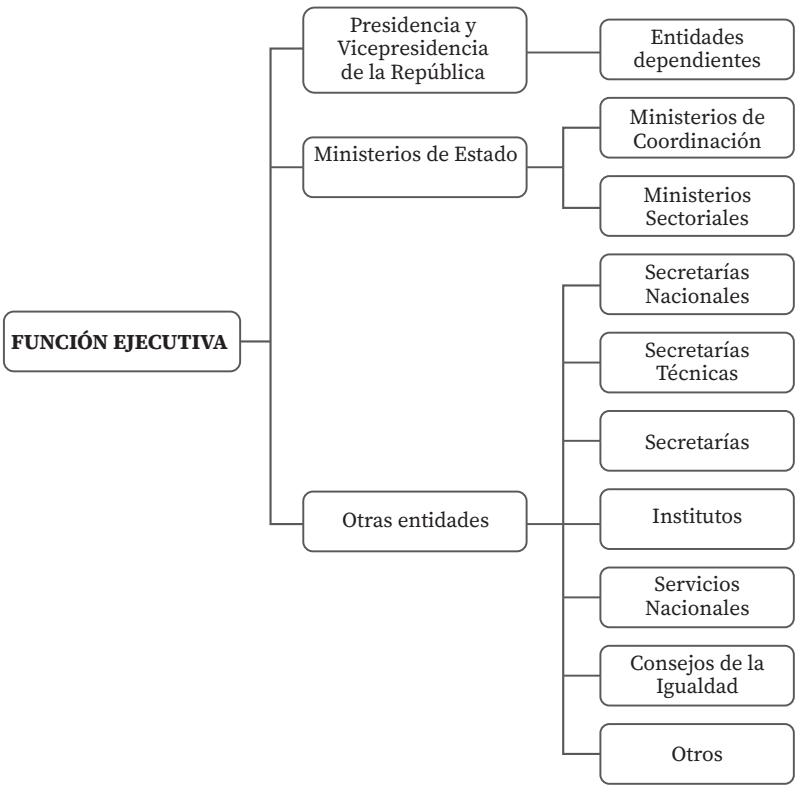
fundamentada, que permita describir la organización del sector público, en general, y de la Función Ejecutiva con sus diferentes categorías y niveles. En este sentido, luego de la revisión sistemática de la normativa nacional y, para efecto de este punto metodológico, se proponen las siguientes:

Figura 1. Breve descripción de las categorías y tipos institucionales del sector público ecuatoriano.



Para el caso de la Función Ejecutiva, se procede a explicar las tipologías definidas para esta investigación:

Figura 2. Resumen sobre las tipologías institucionales de la Función Ejecutiva.



a) Primera tipología constitucional: Las Funciones del Estado. En esta primera tipología, la estructura del sector público ecuatoriano se encuentra definida en el artículo 225 de la Constitución e identifica al gobierno *lato sensu*. En este punto, son apreciables la identificación de cinco categorías institucionales: la Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, y de Transparencia y Control Social.

b) Segunda tipología constitucional: La Función Ejecutiva. Desde un contexto de la clásica división de Poderes de los estados democráticos, la Función Ejecutiva constituye el órgano que se encarga de la administración del Estado. También es conocido como el Gobierno, propiamente dicho, o el Poder Político. Se conforma por el Jefe de Estado y de Gobierno, sus ministros y demás secretarios de Estado, así como otras instituciones que lo integran. Tiene como responsabilidad la aplicación de las leyes, la conservación del orden público, la defensa del territorio nacional y el fomento del bienestar general.

En Ecuador, la Constitución recoge dos connotaciones para la definición de Función Ejecutiva: la persona quien la ejerce y la descripción de las organizaciones que conforman dicha Función. En el primer sentido, la o el Presidente de la República es el funcionario sobre quien recae el ejercicio de esta función. Además, se constituye como Jefe del Estado y del Gobierno, y el responsable de la dirección de la administración pública nacional (Art. 141). También se establecen requisitos para su candidatura (Art. 142), su forma de candidatura y elección (Art.

143), el período de gobierno (Art. 144), las causales de cesación de funciones (Art. 145), los casos de ausencia temporal (Art. 146).

Bajo la segunda connotación, la estructura de la Función Ejecutiva se convierte en un grupo institucional que configura el Gobierno Nacional en *stricto sensu*. Conforme a la Constitución, en su integración se consideran a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y otros organismos e instituciones necesarios para cumplir con las facultades legales y planes establecidos (Art. 141). Otros documentos como el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE),²⁷ fueron expedidos con anterioridad a la Constitución de 2008.

27 El ERJAFE constituye una norma jurídica con ámbito particular para la Función Ejecutiva, que define el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integraban la Administración pública central, institucional y dependiente. Fue expedido a través del Decreto Ejecutivo No. 2428 y publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de marzo de 2002, anterior a la actual Constitución. En este sentido, ha tenido distintos cambios en el tiempo estudiado. En su estructura se indica como entidades de esta Función a: la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado, así como los órganos dependientes o adscritos a cada una de estas instituciones, lo que también se denomina la Administración Pública Central. Asimismo, incluye una categoría adicional, conocida como la Administración Pública Institucional, a aquellas entidades que conforma la Administración Pública Central, más las instituciones autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central, lo que se denomina la Administración Pública Institucional.

c) Tercera tipología institucional: Órganos de la Función Ejecutiva. Para los fines de este trabajo de investigación se considera la estructura institucional establecida en la Constitución de 2008.

a) La Presidencia de la República: Representa la institucionalidad administrativa que gobierna el Estado. En su estructura interna se encuentra conformada por distintas dependencias (Art. 141 y 142 CDR) (ERJAFE Art. 2).

b) Vicepresidencia de la República y organismos relacionados (Art. 146 y 149 CDR) (Art. 1 y Art. 8 EOPVR).

c) Ministerios de Estado, que incluye a las instituciones encargadas de la administración de los diferentes sectores y áreas de gobierno. Son órganos del Poder Ejecutivo responsables de formular y ejecutar las políticas públicas correspondientes a cada ámbito de acción (Art. 141 CDR) (Art. 2, Art. 16 ERJAFE). Se clasifican en:

c.1) Ministerios de coordinación;

c.2) Ministerios Sectoriales.

d) Otros Organismos e Instituciones de la Función Ejecutiva. En este grupo se encuentran distintos tipos de instituciones de la Función Ejecutiva, diferentes a los Ministerios de Estado, pero encargadas de formular políticas públicas, planificar, controlar y evaluar su ejecución (Art. 141 CDR) (Art. 10.1 ERJAFE), como son:

d.1) Secretarías Nacionales;

d.2) Secretarías Técnicas;

- d.3) Secretarías;
- d.4) Agencias de Regulación y Control;
- d.5) Institutos públicos;
- d.6) Servicios públicos;
- d.7) Consejos Nacionales de la Igualdad (Art. 156 y 157 CDR) (Art. 7 LOCNI);
- d.8) Consejos Especiales de Gobierno (Art. 242 y 258 CDR) (Art. 10 y 72 COOTAD); y
- d.9) Otras entidades de la Función Ejecutiva.

Estas instituciones públicas cuentan con personería jurídica de derecho público y con capacidades para gestionarse de forma descentralizada tanto sus ámbitos administrativos como en los financieros. Se exime de esta categoría a las entidades desconcentradas con presencia territorial (zonas, distritos y circuitos); los comités u otros cuerpos colegiados de esta Función; los proyectos de inversión pública; y las entidades financieramente desconcentradas.

2.3.3. Definición y medición de variables

El presente estudio se propone analizar la influencia de tres ámbitos fundamentales en la estructura y organización de la Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano: el ámbito político, el ámbito jurídico y el ámbito presupuestario.

- a) En el *ámbito político* se considera el proceso de Reforma Democrática del Estado, impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2011c). Esta reforma ha sido un tema central en la agenda

política y social del país, especialmente entre 2008 y 2017. Entre sus principales componentes se destacan:

- a) La definición de un nuevo marco normativo para la descentralización y desconcentración del Estado.
 - b) La determinación de tipologías institucionales.
 - c) La reforma de las estructuras funcionales de las instituciones de la Función Ejecutiva.
 - d) Los efectos en las formas de vinculación laboral.
- b) El *ámbito jurídico* referente a la normativa que regula la dinámica institucional del Estado. En este punto, se revisaron disposiciones legales relacionadas con la creación, supresión, fusión, escisión, cambios de denominación, reformas, reorganización y adscripción de las instituciones públicas. La jerarquía normativa se establece conforme a lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, y se organiza de la siguiente manera:
- Constitución de la República. Constituye la norma suprema del ámbito jurídico.
 - Tratados y convenios internacionales. Son instrumentos jurídicos que ha suscrito el Estado ecuatoriano con otros países, en el marco de las relaciones internacionales y el derecho público internacional. Deben ser ratificados por la Asamblea Nacional para su plena vigencia y observación.
 - Leyes orgánicas. Son leyes de mayor importancia, que regulan aspectos fundamentales del Estado y la sociedad. Acorde con revisiones y criterios jurídicos de organismos nacionales, en este nivel

también se incluyen otras normativas como códigos orgánicos y mandatos constituyentes.

- Leyes ordinarias, sean especiales y generales. Leyes de menor jerarquía, que regulan ámbitos más específicos.
- Normas regionales y ordenanzas distritales, expedidas por los GADs correspondientes. No se han emitido dado que todavía no existen esos niveles de gobierno.
- Decretos (ejecutivos) y reglamentos. El Presidente de la República tiene la facultad de administrar el Estado, en especial, la Función Ejecutiva. Además, bajo su principio de legislador, expide reglamentos de aplicación para las leyes orgánicas y ordinarias.
- Ordenanzas, acuerdos y resoluciones, y demás actos de los poderes públicos. Las ordenanzas son instrumentos jurídicos emitidos por los gobiernos provinciales y municipales. Los acuerdos y resoluciones son instrumentos jurídicos muy comunes en todo el sector público, y tienen el objetivo de regular aspectos específicos que son parte de los objetivos o finalidades de las organizaciones públicas.

Cabe indicar que durante el período de esta investigación (2007–2021) se analizaron todas las normativas expedidas por el poder público, observándose una influencia significativa en la configuración institucional de la Función Ejecutiva. Además, se revisaron tres planes nacionales de desarrollo y varios instrumentos complementarios de planificación.

Tabla 5. Resumen de Normativas analizadas durante la investigación.

Nombre de la norma	Instituciones que las expiden	Breve explicación de su alcance	Número analizado
Constitución de la República	Asamblea Nacional Constituyente (que la expidió en 2008, posterior a un referéndum aprobatorio). Corte Constitucional tiene la capacidad legal de interpretar textos constitucionales, y generar normativa complementaria que armonice.	Normativa de primer nivel. Fundamenta la organización del poder, la estructura del sector público y la conformación institucional a un nivel macro.	2 ⁽¹⁾
Ley Orgánica, código orgánico	Asamblea Nacional (Poder Legislativo)	Normativa de segundo nivel. Con capacidad para regular aspectos específicos regulados por la Constitución.	109

Nombre de la norma	Instituciones que las expiden	Breve explicación de su alcance	Número analizado
Ley Ordinaria	Asamblea Nacional (Poder Legislativo)	Normativa de segundo nivel, con menor jerarquía que la ley y el código orgánico	35
Decreto Ejecutivo	Presidente de la República	Normativa de menor nivel en relación con la ley, a través de la cual el Presidente de la República expide actos del poder público.	6.192 ⁽²⁾

(1) Dentro de este análisis se toma en consideración la constitución del año 1998 y aquella promulgada a partir de 2008, y vigente hasta la presente.

(2) De este total, 1.883 fueron expedidos en el primer período presidencial de Rafael Correa (2007-2009), 1.522 durante el segundo período presidencial (2009-2013), 1.440 en el tercer mandato (2013-2017) y 1.347 en el primer mandato de Lenin Moreno (2017-2021).

Las acciones normativas que impactan en la conformación institucional se agrupan en las siguientes categorías:

- **Creación:** establecimiento de nuevas entidades públicas.
 - **Supresión:** cierre y liquidación de instituciones consideradas innecesarias.
 - **Fusión:** integración de entidades con competencias similares. Se identifican dos tipos:
 - » **Fusión por absorción:** una institución asume competencias, presupuesto y personal de otra.
 - » **Fusión entre iguales:** dos entidades se combinan para formar una nueva organización.
 - **Escisión:** división de una entidad para crear una nueva institucionalidad.
 - **Cambios de relación:** modificación en la dependencia o adscripción política y administrativa de una institución.
 - **Cambios de denominación:** alteración del nombre institucional, generalmente asociada a cambios en competencias.
 - **Cambios de ámbito:** transformación en el sector estatal o en las funciones que desempeña la entidad.
 - **Reestructura:** procesos de reorganización interna que afectan la prestación de servicios y la estructura organizativa.
- c) *En el ámbito presupuestario.* Desde 2008, Ecuador emprendió una reforma económica orientada a mejorar la distribución de la riqueza, reducir la pobreza y promover la

equidad. Esta reforma incluyó medidas para incentivar la inversión pública y privada, regular sectores estratégicos y fortalecer políticas sociales. Aunque se lograron avances en crecimiento económico sostenible, también se enfrentaron dificultades y períodos de recesión.

En este contexto, se incorporó el análisis fiscal como variable clave, responsable de incrementar los ingresos fiscales, mejorar la eficiencia en la recaudación y combatir la evasión tributaria.

Para ello, se trabajó con el Presupuesto General del Estado, examinando las variaciones en ingresos y egresos, especialmente en relación con las organizaciones públicas. Este análisis permite comprender cómo las decisiones fiscales inciden en la estructura institucional de la Función Ejecutiva.

3.3.4. Manejo y análisis de Datos

El manejo de datos implicó la organización de la información en bases de datos propias referentes a la dinámica institucional del sector público y otro relacionado con los cambios en las normativas del servicio público (servidores públicos) del país.

Fuentes dinámica institucional

Como la mayor parte de la normativa nacional se publica a través del Registro Oficial, se optó por analizar los sistemas indexados de legislación nacional que recojan y sistematicen dicha información. Se estudiaron las diferentes

propuestas de estos sistemas en el mercado nacional bajo los siguientes criterios:

- a) *Facilidad en su uso y disponibilidad.* Que sean accesibles a través de plataformas web, de fácil interacción y búsqueda, y viables económica y tecnológicamente. Este punto fue fundamental pues el período de investigación coincidió con la pandemia (2020-2022), en el cual el acceso a otras fuentes tradicionales estuvo limitado.
- b) *La capacidad de generar diferentes búsquedas.* Que puedan combinar distintos tipos de búsquedas, especialmente, por series temporales, por categorías y subcategorías normativas, por palabras y conjuntos de palabras (inclusive que permitan el uso de buscadores booleanos).
- c) *Revisión y actualización.* A partir de la expedición de un instrumento jurídico con la creación de una institución, que sea rastreable a fin de comprobar su vigencia y reformas posteriores. Inclusive que dicho sistema se actualice con la incorporación de nueva normativa.

Se dispuso de dos sistemas indexados de legislación, con diferentes tipos de interacciones. Con ellos se generaron diversas búsquedas temporales (longitudinales y transversales) de la normativa nacional. Con esto, se realizó la revisión sistemática de la información contenida en 3.633 registros oficiales y sus correspondientes anexos, durante el período de investigación (2007-2009: 651; 2009-2013: 960; 2013-2017: 1011; y 2017-2021: 1011).

Con ello, se generaron líneas de tiempo para analizar la tipología institucional propuesta para la Función Ejecutiva que corresponden a los años de:

Figura 3. Proceso de organización de la base de datos para su análisis.



Otra fuente de información la constituyeron las páginas web institucionales de entidades de la Función Ejecutiva, donde se pudo analizar la información proporcionada por efecto de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP. Esta información se recopiló para los años de investigación, determinando indicios sobre el número y complejidad de los cambios institucionales de la Función Ejecutiva.

Creación de la base de datos

La información levantada se estructuró en dos bases de datos, con la intención de dar una vista “transversal” al inicio de la investigación y otra de forma “longitudinal y retrospectiva” que evidencie las dinámicas institucionales. La primera ofrece una descripción sobre las organizaciones que pertenecen a la Función Ejecutiva vigentes al 4 de enero de 2007. En este sentido, se analizaron aquellas organizaciones de la Función Ejecutiva que estuvieron vigentes en el 2009, conforme los registros del Catastro institucional

elaborado por el Ministerio del Trabajo²⁸ y luego se realizó un análisis retrospectivo hasta identificar a aquellas vigentes al inicio del 2007. La segunda base de datos fue trabajada en hoja electrónica, donde se registraron las observaciones encontradas en los sistemas indexados de información.

En ambos casos, el detalle incluye la siguiente información:

- **Período presidencial:** Donde se identifican las opciones de la primera, segunda y terceras presidencias de Rafael Correa, y la presidencia de Lenin Moreno.
- **Nombre de la organización:** Se detalla la denominación o razón social que se encuentra en la normativa respectiva. Estas denominaciones pueden cambiar y cada cambio se considera como una reforma institucional. Incluye también un espacio para las abreviaturas o siglas de los nombres de las organizaciones estatales. Aunque no es una práctica regulada, es una forma común que se utiliza en el país para identificar a una institución.
- **Categorías y tipologías institucionales.**
- **Relación de Adscripción.**
- **Provincia y cantón.**
- **Tipo de base legal y su nombre (cuando amerita), así como el número, día, mes y año de expedición de la normativa consultada.**

28 En esta información se consideró un estudio previo del Ministerio del Trabajo denominado “Catastro de instituciones, entidades y organismos del Estado”, de 2009, del cual el suscrito autor tuvo la responsabilidad principal.

- Tipo de publicación en el Registro Oficial, que incluye el número, el día, mes y año de publicación.
- Resumen y observaciones.

A partir de la generación de bases de datos se realizó un análisis descriptivo con la finalidad de resumir las propiedades de este conjunto de datos. Como se había señalado, la teoría fundamentada apoya el análisis de las categorías y tipologías institucionales. Bajo esta premisa, la información obtenida permitió detectar el número de organizaciones públicas por categorías, tipología, subtipología y clase, considerando series temporales que incluyen los períodos presidenciales (anterior al 2007, 2007-2009, 2009-2013, 2013-2017, 2017-2021). También el análisis de los tipos de normativas involucradas en la dinámica institucional, es decir, por creación, supresión, fusión, escisión, cambio de relación, cambio de denominación, reorganización.

**Ecuador antes de 2007:
herencias y trayectorias en
la estructura institucional**

3.1 Introducción

Esta es una pregunta recurrente en los ámbitos político y académico: ¿existe un número óptimo de organizaciones públicas gubernamentales para que el Estado cumpla eficazmente sus tareas? La respuesta puede tener una primera percepción histórica y está relacionada con la estructura de la Función Ejecutiva, comúnmente entendida como un conjunto de ministerios, secretarías y otras instituciones estatales.

Como señala Pliscoff (2018), un acercamiento a la conformación institucional de la Función Ejecutiva requiere dos tipos de análisis: por un lado, una revisión del proceso implementado y, por el otro, un análisis de las formas organizativas creadas por el marco jurídico vigente. El primer enfoque implica un diagnóstico temporal del fenómeno, en el que el número y tipo de ministerios se relacionan con las condiciones sociales e históricas del país. El segundo diagnóstico se vincula al aprendizaje organizacional, donde las estructuras se ajustan en función de los errores y aciertos acumulados.

Al abordar las formas jurídicas implementadas, se considera la composición y los tipos de organizaciones públicas del

Gobierno Central, los gobiernos subnacionales y locales, las empresas públicas, los organismos autónomos, entre otros. Con este fundamento, este capítulo se orienta a realizar un breve compendio sobre las reformas estatales efectuadas en el Ecuador republicano, anteriores al período 2007-2021.

3.2 Reformas y reorganización administrativa

Desde que Ecuador se independizó e inició su vida republicana, los distintos gobiernos que transcurrieron procuraron materializar diferentes estructuras organizativas para cumplir con su mandato y la implementación de las distintas decisiones públicas. Dichas estructuras, comúnmente, han sido articuladas bajo la forma de ministerios y otras dependencias. Además, en cada etapa presidencial, la conformación y el número de organizaciones de la Función Ejecutiva han sido revisadas y ajustadas al modelo de desarrollo económico y social que sus tendencias políticas representaban. En esta parte se brinda un breve recorrido histórico sobre el mencionado proceso de reforma.

3.2.1 Reformas iniciales en el Ecuador

Con el propósito de interpretar las distintas dinámicas sociales, políticas y económicas que han configurado el escenario institucional ecuatoriano, se propone el uso de un modelo que combina dos elementos de análisis: el primero, basado en el “eje del tiempo”, que presenta de manera

sintética los principales momentos de la historia del país para entender los cambios en la configuración institucional; el segundo, denominado “el eje del espacio”, analizará las reformas administrativas y estatales más relevantes en la vida republicana. Cabe señalar que el ámbito de análisis es más amplio de lo presentado, pero el foco está puesto en la conformación del Gobierno Nacional.

En un inicio, para Rodríguez (1987) existe una correspondencia entre el desarrollo histórico del Estado y su papel sociopolítico dentro de la sociedad ecuatoriana. En este sentido, propone tres etapas para analizar su desarrollo: la primera relacionada con un esquema liberal del Estado, con patrones clásicos de economía de libre mercado, donde la administración pública tuvo un papel orientado al orden interno, la seguridad externa, las relaciones exteriores y las finanzas públicas. En este grupo resaltan ciertos episodios como los Inicios de la República (1830) hasta la llegada de la Revolución Liberal (1895). De esta parte de la historia se han heredado los organismos públicos más antiguos: los ministerios de Defensa, Hacienda (Finanzas), Interior y Relaciones Exteriores.

Una segunda etapa le atribuye un papel más activo al Estado, en dos frentes importantes: el primero, asumiendo o participando en áreas que, tradicionalmente, estaban asignadas al sector privado o en aquellas en las cuales no participaba, como la educación pública, las obras públicas, correos y telégrafos, la regulación de la agricultura, el comercio, la industria y la minería. Por otra parte, fomenta áreas en las cuales mantuvo un rol de rectoría del desarrollo, la

economía y las áreas de interés nacional (estratégicas), tales como los recursos no renovables, la industria, la comercialización interna y externa y la investigación científica. Este período se ubicó desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y se extendió hasta finales de la década de los ochenta, con especial interés en la década de los sesenta. En función de sus nuevos roles dentro del Estado ecuatoriano, se crearon organizaciones como los ministerios del Trabajo, Bienestar Social, Energía, así como otras diferentes organizaciones públicas empresariales y no empresariales.

Una tercera etapa involucra el retroceso y cuestionamiento a la actividad estatal, que se inició a finales de la década de los noventa y avanzó hasta principios de los años 2000. Esta parte es heredera de los conflictos, estructurales y coyunturales, derivados de la crisis estatal y el ascenso del neoliberalismo en el país y en toda América Latina.

Es necesario recordar que, como parte de esta investigación se propone una última etapa, más contemporánea. En ella, se discute la idea del “retorno al Estado”, propia del período posterior al 2007, mismo que se expone en el siguiente capítulo.

El Estado ecuatoriano después de la emancipación

En Ecuador, al igual que en los diferentes países de América Latina, se comparte una experiencia histórica que data de los movimientos revolucionarios en contra de la colonia española y la emancipación política, administrativa y económica acaecida en la primera mitad del siglo XIX. En específico, tres hechos marcaron esta jornada: el primero, el 10

de agosto de 1809, cuando se declaró un primer alzamiento en contra de la Corona Española y la declaración de su independencia el 24 de mayo de 1822.

El segundo, relacionado con la corta anexión de Ecuador a la Gran Colombia, momento en el que se mostró un espíritu integracionista condicionado por los efectos de las guerras independentistas. Dicha participación duró hasta la declaratoria de retiro de la Gran Colombia y la creación de un estado independiente el 13 de mayo de 1830. La historia recuerda que el primer presidente sería un general independentista venezolano de nombre Juan José Flores.

Luego de esta etapa, la construcción nacional constituye el tercer gran momento para la configuración del territorio, que durante el siglo XIX y parte del siglo XX será una lucha de tendencias contra la desintegración (Báez Rivera *et al.*, 2014). En este sentido, los cambios políticos propios de la transición independentista, el ajuste del marco institucional y el reordenamiento productivo, por la decadencia de la economía basada en el obraje y la producción minera (propias de la época colonial), reemplazadas por la hacienda y la actividad agrícola, marcaron esta etapa. Además, como lo afirma Larrea (2011), debe considerarse el papel que la geografía andina tuvo en la colonia y la configuración inicial del Estado.²⁹ Asimismo, los aspectos sociales, entre los que

29 En esta época el país se encontraba dividido en tres regiones: por un lado, la Sierra norte, donde se asentó el porcentaje mayoritario de la población (de características rurales) y se consolidó una economía de régimen hacendatario con su centro de poder en Quito. En la Sierra sur, la economía se articuló alrededor de la producción agrícola, la artesanía y una mayor relación comercial con la Costa, con su centro en Cuenca. En tanto

se destaca la postergación y exclusión de la población indígena y afroecuatoriana, lo que retrasó los esfuerzos por establecer un tipo de “orden social” estable y previsible (Ayala Mora, 2008); y la influencia que mantuvo la Iglesia Católica sobre los valores y la cultura de la sociedad ecuatoriana, cuya influencia llegó hasta el final del siglo XIX, y retrasó el proceso de secularización que ya estaba avanzado en otros países (Larrea, 2014).

En este contexto, las crisis periódicas fueron una constante que tensionó el sistema político y provocó enfrentamientos entre los sectores dominantes. La primera apareció con el declive del primer auge cacaotero (1842-1845) que impactó en la generación de recursos, por la reducción del comercio internacional y el modelo económico de enclave, así como por un modelo donde los agroexportadores no rendían cuentas al Estado nacional y no existía control de los beneficios de los bienes primarios exportables (Acosta, 2006).

La fragilidad de esta integración nacional que se puso de manifiesto con la fragmentación en cuatro gobiernos (Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja) durante 1859. Esta situación influyó en la sanción de la Constitución de 1861, cuando quedó de manifiesto un contenido descentralizador. No fue hasta 1870 que se evidenció el peligro de la desintegración

que el litoral nacional, en específico Guayaquil, se caracterizaba por sus facilidades portuarias y el desarrollo monoproduktivo (cacao), que le permitió disputar el centro económico y político del país en las épocas de bonanza y un auge demográfico, como sucedió a finales del siglo XIX. Esta polaridad ocasionó una fractura económica y política, con dos regiones naturales bien marcadas (Costa y Sierra) y relegó a la Amazonía ecuatoriana a un desarrollo tardío (Ramón, 2003).

nacional, lo que llevó a Gabriel García Moreno (1869-1875) a revertir esta tendencia a través de un trabajo en áreas críticas como política, seguridad territorial, recaudación tributaria, entre otras más. Hubo esfuerzos de obra pública para la Costa y la Sierra, a través de una red pública vial y ferroviaria, la educación (especialmente técnica) y la banca (impulso estatal a la red bancaria). Esta última fue vital para otorgar facilidades financieras a una estructura gubernamental en expansión.

A esta secuencia histórica se suma un cuarto momento, propuesto en esta investigación, correspondiente a la unificación nacional basada en la economía agroexportadora. Según Ramón (2004), para fines del siglo XIX, las condiciones del mercado mundial para la venta del cacao favorecieron el desarrollo económico de la Costa, pero acentuaron las diferencias con la Sierra. A estas complejas relaciones se sumaron dos dificultades: por un lado, los enlaces interregionales y la calidad de las vías de transporte, que dificultaron la integración real del mercado interno en el último cuarto del siglo XIX; así como las disputas políticas entre vertientes liberales y conservadoras, cada una con visiones diferenciadas sobre el desarrollo, e incluso la religión. Un punto de coincidencia en esta época fue la necesidad de mantener la orientación productiva exportadora, que se convertía en el eje predominante del capitalismo en la sociedad ecuatoriana (Ayala Mora, 2008).

Este contexto dio lugar a la Revolución Liberal de 1895, cuyos logros incluyeron avances en derechos civiles (como el divorcio) y la separación entre Iglesia y Estado. En el

ámbito administrativo, se reorganizó el sistema monetario, eliminando la acuñación diversificada y las cuasi monedas, y se facilitaron las condiciones para la incorporación al sistema económico mundial. Las organizaciones públicas buscaron fomentar el desarrollo de las fuerzas productivas sin alterar la estructura económica dominante. Aunque se rompió con el dominio conservador, se consolidó el poder de las élites plutocráticas del litoral y los terratenientes de la Sierra. En este período, los ministerios de Hacienda e Interior adquirieron especial relevancia: el primero en la gestión fiscal, y el segundo como instrumento para mitigar los conflictos regionales.

3.2.2 La reorganización administrativa en el modelo agroexportador

Con el inicio del siglo XX, Ecuador experimentó un nuevo auge cacaotero que fue abruptamente interrumpido por la Primera Guerra Mundial (1914–1919). Este conflicto global provocó una recesión económica que afectó al país durante las décadas de 1920 y 1930, en medio de una persistente agitación social y política (Báez Rivera *et al.*, 2014). Las secuelas de esta crisis desembocaron en la Revolución Juliana (1925), un movimiento social y político que llevó al poder al presidente Isidro Ayora (1926).

Durante su administración, Ayora recibió el apoyo de la misión norteamericana liderada por Edwin Kemmerer, que impulsó la modernización de la economía ecuatoriana mediante una mayor intervención estatal. Este proceso incluyó la creación del Banco Central del Ecuador y la

implementación de una estructura administrativa moderna. A criterio de Rodríguez (1987), este esfuerzo constituyó una verdadera reorganización administrativa, sustentada en la expedición de normas trascendentales³⁰ que reformaron la institucionalidad estatal. Entre las entidades creadas destacan la Junta Monetaria, la Contraloría General del Estado, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Caja de Pensiones (antecesora del sistema de seguridad social). Además, se iniciaron los primeros esfuerzos de descentralización del Estado y se reconocieron los problemas sociales que afectaban a los grupos originarios, marcando un hito en la inclusión institucional.

3.2.3 La reprimarización bananera y sus impactos institucionales

A mediados del siglo XX, el banano se convirtió en el primer producto de exportación nacional, desplazando al cacao. Este auge aceleró el desarrollo capitalista del litoral norte, especialmente en la provincia de Esmeraldas, adoptando características de enclave y transformando la estructura productiva nacional (Báez Rivera *et al.*, 2014).

La bonanza económica generó una relativa estabilidad política, que permitió la culminación de varios mandatos presidenciales entre 1948 y 1959. Se destaca la gestión de Galo Plaza Lasso, quien asumió la presidencia en 1948 y orientó su gobierno hacia el desarrollo económico,

30 Entre los cambios normativos más connotados se citan las reformas a diferentes leyes: Orgánica de Hacienda, de Régimen Monetario, de Cambios Internacionales, General de Bancos, Orgánica de Aduanas, entre las más citadas.

vinculando la acción estatal con la exportación de bienes primarios y, en menor medida, con el desarrollo industrial. Plaza Lasso promovió la centralización fiscal, eliminando tributos seccionales y reorganizando el sistema exportador tradicional (Muñoz, 2006).

Como efecto de la Carta de Punta del Este (1961)³¹ se elaboró el Plan Decenal Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Social, que orientó los esfuerzos de la “organización para el desarrollo y la reforma administrativa” de esta época (Rodríguez, 1987). Este instrumento fue adoptado por la Junta Militar de 1971, a tal punto que la reforma administrativa alcanzó el estatus de política pública y centralizó la conducción y aplicación de la reforma a través de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA). Dicho organismo, adscrito a la Presidencia de la República, contaba con tres secciones nacionales: de Presupuesto, de Personal y de Organización, y una serie de unidades de programación técnica y administrativa dentro de la estructura de ministerios y otras entidades nacionales.

Durante este período se conformó el Instituto de Fomento de la Producción (1949), la Junta Nacional de Planificación (1954), la Corporación Financiera Nacional (1955), el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA-1955), el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (CENDES-1942), la Superintendencia de Compañías y el Instituto Ecuatoriano

31 Este documento generó para los Estados signatarios varios compromisos, entre los cuales se encuentra la ejecución de “reformas básicas”. Entre ellas tributaria, educativa, política, agraria y administrativa, con la necesidad de planificar el desarrollo.

de Reforma Agraria y Colonización (IERAC-1964). A ello se suman varias empresas vinculadas a las fuerzas armadas.

Para 1958, haciéndose eco de los procesos de formación administrativa y profesional que se dieron en América Latina, a través de los institutos y escuelas de estudios administrativos del Estado, se crea la primera carrera de administración pública en la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador (1958). En 1959 se publicó la Ley de Carrera Administrativa, que estableció la estabilidad de los servidores públicos idóneos, el desarrollo de subsistemas técnicos como la clasificación de puestos, la selección por méritos y la capacitación técnica. Para 1964, se expidió la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que fortalece el proceso anterior y orientándolo a la profesionalización de los servidores públicos.

En el ámbito financiero, se introdujo el presupuesto por programas y se aplicaron técnicas de análisis administrativo y simplificación de trámites. En el nivel local, se promulgó la Ley de Régimen Municipal (1959).

La estabilidad política se vio interrumpida por el golpe militar de 1963, liderado por Ramón Castro Jijón, cuyo gobierno tuvo corta duración. Los años siguientes (1966-1968) se nombró un mandato provisional de Clemente Yerovi Indaburu, luego del cual se convocaron a elecciones para 1968. En estos comicios, resultó ganador Velasco Ibarra en su quinto mandato, el cual no cumplió democráticamente, ya que asumió todos los poderes para 1970.

La década de los sesenta en este siglo tuvo dos implicaciones importantes en la sociedad ecuatoriana. Por un lado,

el colapso bananero de 1965 y, por otro, el descubrimiento del primer pozo petrolero por parte de la compañía Texaco-Gulf. El cambio de los objetivos estratégicos del gobierno, de modelo agroexportador a primarización petrolera, supuso la disposición de importantes recursos para el Estado y el reto de la canalización de la renta petrolera. En este sentido, se dispuso una serie de organismos y empresas que orientaron tales fines, como el Consorcio Estatal Petrolero Ecuatoriano (CEPE) (Paz y Miño C., 2010).

Como lo afirma Rodríguez (1981), la segunda reforma administrativa ecuatoriana de mediados del siglo XX mantuvo elementos similares a otros países de América Latina. Su origen y sus resultados mantienen un enfoque reduccionista de la reforma, el alejamiento de la dicotomía política-administración, el desconocimiento de la especialidad del sector público, el eficientismo inmedatista, la concepción errónea de la variable humana, la marginación de la participación ciudadana y el modelo de la modernización administrativa reflejo.

3.2.4 El desarrollo institucional de los años 70

A partir de 1972, Ecuador experimentó el auge de la producción petrolera, lo que transformó profundamente su estructura productiva y marcó el inicio de una nueva etapa económica con amplias repercusiones políticas y sociales. Como afirman Orbe y Caria (2019), el Estado se convirtió en una instancia de articulación del proceso de producción, acumulación y distribución del capital proveniente de rentas petroleras. Ello originó que los gobiernos militares de

la época (con visión nacionalista), como el de Guillermo Rodríguez Lara, lo incluyeran en el plan de desarrollo (1973-1977) calificándolo como un elemento fundamental en las reformas estructurales y como prerrequisito para alcanzar el desarrollo del país.

El desarrollo nacional de estos años se fomentó a partir de una agresiva inversión pública, aprovechando el recurso petrolero, con el fin de construir la infraestructura productiva necesaria para impulsar el desarrollo industrial. Considerando la experiencia administrativa de los años 60, esta fase de “desarrollo administrativo”, como lo afirma Rodríguez (1987), constituyó un esfuerzo que supera la adaptación de las estructuras organizacionales y los procesos administrativos. A su vez, estuvo más relacionado con un rol más activo de la burocracia, mediante un modelo que integra los recursos internos (humanos, económicos) y externos (políticos y sociales -participación ciudadana), bajo una mirada que supera la legalidad y la estructura económica.

Para ello, se articuló un comité interdisciplinario en 1974 (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo), adscrito a la Secretaría General de la Administración Pública de la Presidencia de la República. Sus funciones estuvieron ligadas al fortalecimiento de procesos de conducción gubernamental, mandos medios y áreas técnicas en general, así como de sistemas de coordinación institucional, la reforma de sistemas de apoyo (presupuesto, planificación y contabilidad pública, entre otros), inventario de instituciones de la administración pública, de los cuerpos colegiados y de los servicios públicos, reforma al área informática, la

promoción del proceso. Cabe señalar que el grupo estuvo vigente hasta 1978, y sus responsabilidades fueron dispersadas en sus oficinas componentes, creándose la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y las subsecretarías.

El inicio de la denominada “era petrolera” permitió que el Estado asumiera un rol protagónico en la rectoría de los sectores estratégicos. Sin embargo, la democracia volvió a tambalear y una nueva dictadura de Velasco Ibarra se instauró. La respuesta vino de las fuerzas armadas quienes intervinieron y tomaron el poder en dos momentos: primero bajo el mando del general Guillermo Rodríguez Lara, de corte “nacionalista”, en el cual se llevó a cabo la estrategia cepalina de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Acosta, 2006; Ayala Mora, 2008), que consistió en la creación de empresas públicas como la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), el ingreso a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la conformación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). La política de la dictadura nucleaba los sectores de hidrocarburos, electrificación y telecomunicaciones, a partir de un proceso de reformas del Estado, que incluía un Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977) formulado por la Junta de Planificación Nacional (JUNAPLA).

Tras el golpe de Estado de 1975 y la dimisión de Rodríguez Lara en 1976, se instauró el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), conformado por Alfredo Poveda Burbano (Armada), Guillermo Durán Arcentales (Ejército) y Luis Leoro Franco (Fuerza Aérea). Este gobierno de facto permitió la apertura económica al capital extranjero,

manteniendo la presencia estatal en sectores clave y preparando el camino para el retorno a la democracia.³²

3.2.5 Reprimerización minera y petrolera

La restauración democrática en Ecuador se concretó en 1979 con la elección de Jaime Roldós Aguilera, acompañado por Osvaldo Hurtado Larrea como vicepresidente.³³ Su gobierno de “iniciativas progresistas” tuvo varias dificultades desde su inicio (Ayala Mora, 2008). Internamente, el presidente conformó un equipo de gobierno muy heterogéneo, con ideas reformistas desarticuladas y una fuerte oposición política en el Congreso de la época, principalmente de sus anteriores aliados políticos. En consecuencia, tanto

32 Este proceso constitucional fue inédito por la presencia de tres comisiones, la primera para analizar la Constitución de 1945, una segunda que elaboró el nuevo proyecto constitucional y una tercera que elaboró y organizó el proceso de retorno a la democracia (expedición de la Ley de Elecciones y Partidos Políticos y régimen de transición). Dicha Constitución fue aprobada a través de referéndum en enero de 1978. Con ello allanó el camino para la elección de presidentes, diputados y demás autoridades nacionales y seccionales. Su vigencia, a partir del 10 de agosto de 1979, coincidió con el ascenso al poder del presidente Jaime Roldós Aguilera. En sus innovaciones están una mayor protección de los derechos sociales (voto a los analfabetos, el reconocimiento de la unión libre monoparental), así como un papel activo del Estado en la planificación, el monopolio en la producción y provisión de bienes y servicios “estratégicos” (particularmente las minas y el petróleo), mayor presencia en la definición de políticas sociales y algunos principios como el de la redistribución social de la riqueza.

33 La coalición que llevó al poder a Jaime Roldós se encontraba conformada por Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Pueblo, Cambio y Democracia (PCD). Eran partidos de tendencia populista; en tanto que el vicepresidente, Osvaldo Hurtado, provenía de una tendencia demócrata-popular.

el Plan de Desarrollo propuesto como las reformas necesarias no pudieron ser aplicadas. En el ámbito externo, un incidente fronterizo-militar con Perú a inicios de 1981 y la presión internacional lo obligaron a hacer concesiones en su línea de gobierno, que se volvieron en medidas de ajuste económico.

La muerte prematura de Roldós en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1981 truncó la posibilidad de consolidar sus reformas. En su lugar, asumió la presidencia Osvaldo Hurtado (1981-1984), quien reorganizó el gabinete y enfrentó una recesión marcada por la caída de exportaciones, inflación, desastres naturales y presión para reducir el gasto público. Su gobierno fue criticado por la *sucretización* de la deuda externa³⁴ de grupos empresariales privados y por enfrentar movilizaciones sindicales y sociales. Este período marcó el inicio de las reformas neoliberales en el país (Thoumi y Grindle, 1992).

En 1984, León Febres Cordero³⁵ asumió la presidencia con un programa económico orientado a la apertura al capital extranjero, la continuación de la *sucretización* y el ajuste

34 Con este término se pretende señalar la decisión mediante la cual el presidente Hurtado transformó la deuda externa privada -en dólares- en obligaciones que las empresas debían pagar en moneda nacional para la época (sucres) al Banco Central. Este organismo asumía esta deuda en dólares con los acreedores externos (Hurtado, 2002, p. 61). Como lo señala Orbe y Caria, en ese entonces la deuda externa ascendía al 8 % del PIB de 1983 (1 370 millones de dólares), lo que equivalía a 8 343 millones de dólares del PIB de 2017 (8 %).

35 León Febres Cordero y su binomio, Blasco Peñaherrera Padilla, en representación de la coalición de derecha Frente de Reconstrucción Nacional -FRN.

a “precios reales”. Estas medidas provocaron especulación financiera y un aumento del costo de vida. Un terremoto paralizó el transporte petrolero durante seis meses, agravando la situación económica. Asimismo, su gobierno fue objeto de denuncias por corrupción y violaciones a los derechos humanos, incluyendo restricciones a la protesta ciudadana y a la sindicalización estatal. Incluso enfrentó una revuelta castrense liderada por altos mandos de la Fuerza Aérea.³⁶

En el siguiente período (1988-1992), Rodrigo Borja Cevallos asumió la presidencia con un discurso socialdemócrata. Su gestión implicó una recuperación parcial del rol del Estado, revirtiendo algunas medidas de su antecesor. Entre sus reformas destaca la transformación de la estatal petrolera CEPE en PETROECUADOR (1989), marcando un nuevo capítulo en la gestión de los recursos estratégicos del país.

A manera de síntesis, como señala Ayala Mora (2008), el retorno a la democracia en 1979 no implicó una ruptura con los fundamentos económicos heredados de las dictaduras militares. Persistió la dependencia petrolera, lo que limitó la capacidad del Estado para enfrentar crisis como la de 1987, provocada por el derrumbe del precio del petróleo. En contraste, desde el punto de vista político-institucional, la Constitución de 1979 incorporó numerosas demandas de la sociedad civil, marcando un avance en términos de participación y derechos. En el plano administrativo, se estableció

36 El episodio de la sublevación militar y el secuestro del Presidente Febres-Cordero en la Base Aérea de Taura, cercana a Guayaquil, por parte de un grupo de oficiales y de tropa del mismo recinto militar, es muy conocido y recordado en el país (1987).

el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en reemplazo de la JUNAPLA, lo que supuso un cambio en la planificación nacional y en la organización del aparato estatal. El Plan Nacional de Desarrollo (1980–1984) incluyó propuestas de transformación estructural y una reforma administrativa orientada a la “democratización del aparato del Estado”.

Sin embargo, como advierten Thoumi y Grindle (1992), el contexto político y socioeconómico de la época estuvo marcado por medidas de ajuste económico promovidas por intereses regionales y económicos divergentes, instituciones estatales con baja legitimidad, y una sociedad acostumbrada a recibir subsidios y privilegios especiales por parte del Estado. Esta combinación de factores generó un conflicto considerable, que condicionó el desarrollo institucional y político del país en los años siguientes.

3.2.6 El ciclo neoliberal y sus efectos en la administración pública

El inicio de la década de los 90 también marca el arranque del “vendaval modernizador” en Ecuador, aunque con cierto retraso respecto a otros países de América Latina (Acosta, 1998). Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik Garzozi (1992-1996)³⁷ se aplicaron las recomendaciones para la estabilización macroeconómica auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde los años ochenta, y el paquete de ajustes estructurales liderados por

37 Sixto Alfredo Durán-Ballen Cordovez, nacido en Boston, EE. UU. (1921), fue un político conservador que incursionó en su tercera elección presidencial cobijado por el partido Unidad Republicana, en alianza con el Partido Conservador de Alberto Dahik Garzozi.

el Banco Mundial. Todo ello formó parte de la versión del “Consenso de Washington” aplicada en Ecuador (Ospina Peralta, 2017).

De manera abierta y programática se desarrolló una “Agenda para el Desarrollo”, con ejes como la desregulación y liberalización financiera, la flexibilización laboral, la apertura comercial y la disminución del tamaño del Estado. Para el primer caso, a través de la flexibilización financiera se buscó reducir o eliminar controles estatales y, con ello, permitir la libre flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales y la libre circulación de capitales (nacionales e internacionales). Según Muñoz (2006), estas medidas incentivaron la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, lo que condujo a una severa desinversión en actividades productivas y un aumento en las inversiones financieras a corto plazo (menores a un año). Ello sería la génesis de una de las crisis económicas más importantes del país, con la declaración del “salvataje bancario” y la dolarización de la economía nacional (1998-1999).

En cuanto a la reducción del tamaño del Estado requirió una estructura jurídica que respaldara las reformas. Por un lado, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos³⁸ reguló aspectos como

38 Ley No. 50, publicada en el Registro Oficial 349, de 31 de diciembre de 1993. Estuvo vigente hasta que fue derogada por el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, de 7 de Julio de 2017. Años más tarde se incorpora la “Ley para la transformación económica del Ecuador”, también conocida como “Ley Trolebús I” (Ley No. 4 de 2000), y la “Ley para la Promoción de la

la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público; los procesos de descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos estatales a favor de los gobiernos locales; el interés por la desintegración progresiva del sistema nacional de planificación y el rol de regulación estatal; animó la privatización y desmonopolización de los servicios públicos y de aquellas actividades económicas asumidas por el Estado, sobre todo en sectores como la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y la reforma y modernización del Estado. En el ámbito institucional, creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), adscrito a la Presidencia de la República, y con capacidad para dirigir, coordinar y supervisar los procesos establecidos en la mencionada normativa (Bértola y Ocampo, 2013).

Sin embargo, sus logros fueron parciales en los sectores de telecomunicaciones y eléctrico, se liquidaron algunas empresas estatales;³⁹ se dio en concesión a la iniciativa privada de distintas obras y servicios públicos, una parte del Registro Civil, los servicios de puertos y aeropuertos; la desmonopolización de los correos; se inició una reforma parcial de la seguridad social y la educación superior; se

Inversión y la Participación Ciudadana”, conocida como Ley Trolebús II (Ley s/n de 2000), que establecieron los ejes para la modernización del Estado, su rediseño dentro de la sociedad y la entrega de iniciativas estatales a la inversión privada.

39 Como el caso de privatización de Ecuatoriana de Aviación, una de las dos líneas aéreas de bandera nacional, y la única operada por personal no castrense.

procuró imprimirle un nivel de modernización gracias a la participación del CONAM. Este período también estuvo marcado por el conflicto armado con Perú, conocido como la Guerra del Cenepa (1995).

En el siguiente período (1996–2000), Abdalá Bucaram Ortiz asumió la presidencia con un discurso populista, pero aplicó reformas de corte neoliberal. Su gestión estuvo marcada por escándalos de corrupción, inflación y un estilo de gobierno excéntrico, lo que provocó protestas masivas. En febrero de 1997, el Congreso Nacional lo destituyó por “incapacidad mental”, apenas seis meses después de asumir el cargo (Ospina Peralta, 2017).

La transición fue compleja. La vicepresidenta Rosalía Arteaga asumió brevemente la presidencia, pero el Congreso Nacional nombró a su principal, Fabián Alarcón Rivera, como presidente interino de la república, figura no contemplada en la Constitución de la época. Un referéndum en 1997 legitimó su mandato y permitió la convocatoria de una Asamblea Constitucional, que reformó la Constitución de 1979. El nuevo texto fue aprobado el 5 de junio de 1998 y entró en vigencia el 10 de agosto del mismo año.

En esa misma fecha asumió la presidencia Jamil Mahuad Witt, en binomio con Gustavo Noboa Bejarano.⁴⁰ Aunque logró resolver el conflicto limítrofe con Perú, su gobierno enfrentó los efectos de la crisis asiática y la caída de los precios del petróleo. En 1999, Ecuador vivió una de sus peores

40 Del Partido Democracia Popular (PDP) y más tarde Unión Demócrata Cristiana, triunfó sobre el PRE, que impulsaba la candidatura del magnate bananero Álvaro Noboa.

crisis financieras, con retiros masivos de capitales, feriado bancario, congelamiento de depósitos y la dolarización de la economía, apoyada por sectores industriales y comerciales del litoral nacional (Muñoz, 2006).

Ante este escenario, un alzamiento de un grupo de coroneles del ejército nacional, bajo el liderazgo de Lucio Gutiérrez Borbúa, y con el apoyo fundamental de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), conformaron un triunvirato militar-civil-indígena. Esta coalición tuvo limitaciones para encontrar una salida institucional y, por ello, las fuerzas políticas del Congreso Nacional nombraron al vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano como reemplazo del destituido presidente Mahuad, y cuyo mandato se extendió hasta 2003 (Ortiz, 2007).

El siguiente proceso electoral tuvo como participante y ganador al coronel Lucio Gutiérrez Borbúa, quien era uno de los líderes del derrocamiento de Mahuad en 1998 y se presentó cobijado por un naciente Partido Sociedad Patriótica.⁴¹ Su plataforma política, de corte nacional-populista, tuvo el auspicio de movimientos de izquierda y el movimiento indígena. A pesar de ello, luego de asumir su mandato en enero de 2003, comenzó a mostrar signos de apartarse de su base política y aliados debido a que sus medidas tuvieron una marcada orientación neoliberal. Prueba de ello fue la implementación del Plan económico

41 Se impuso sobre quien es considerada la persona más rica de Ecuador, Álvaro Noboa, que había abandonado el PRE y se presentaba por el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), financiado con su fortuna.

recomendado por el FMI, así como ciertas maniobras políticas como la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia argumentando causales políticas y algunas maniobras para el retorno del expresidente Bucaram, quien permaneció exilado desde su salida del poder en Panamá.

En abril de 2005, el descontento popular se materializó en el movimiento ciudadano conocido como los “forajidos”, que protagonizó protestas masivas en Quito. La pérdida de apoyo de las fuerzas armadas y la declaración de “abandono del cargo” por parte del Congreso Nacional provocaron la destitución de Gutiérrez. En su lugar, asumió la presidencia el vicepresidente Alfredo Palacio, quien gobernó hasta 2007 (Andrade A., 2005).

A modo de cierre de este acápite, es posible establecer algunas síntesis clave sobre el proceso histórico descrito. En primer lugar, la crisis económica de 1998, caracterizada por el colapso del sistema bancario y la falta de control gubernamental sobre el sistema financiero, marcó profundamente el escenario político nacional. A partir de ese momento, Ecuador ingresó en una etapa de fuerte inestabilidad institucional, que se tradujo en la destitución de tres presidentes en menos de una década y en un profundo debilitamiento de la confianza ciudadana en el sistema político. Este período evidenció la fragilidad de las instituciones democráticas frente a los intereses económicos y la presión social, así como la dificultad del Estado para sostener un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible en un contexto de reformas estructurales, dependencia externa y fragmentación política.

3.3 La estructura del sector público antes del 2007: un balance previo al proceso de reforma

La configuración institucional del sector público ecuatoriano a inicios del siglo XXI refleja las tensiones acumuladas entre modelos de organización estatal, reformas constitucionales y dinámicas político-administrativas. En particular, la Constitución de 1998 estableció un marco jurídico que definió una estructura estatal que, aunque formalmente ordenada, evidenciaba fragmentación, debilidad institucional y escasa articulación entre sus componentes.

Este apartado presenta un balance estructural del sector público ecuatoriano previo al proceso de reforma iniciado en 2007, analizando las principales funciones del Estado, sus órganos constitutivos, las relaciones de dependencia y los mecanismos de control y fiscalización. El objetivo es ofrecer una visión integral del aparato estatal en su fase pre-reformista, identificando sus fortalezas, limitaciones y el contexto que dio lugar a la transformación institucional posterior.

Una revisión sobre la estructura del sector público a principios del 2007

Las organizaciones públicas a inicios de los años 2000 se encontraban fuertemente influenciadas por la estructura política vigente en la Constitución aprobada en 1998 (Congreso Nacional, 1998). El Título V, referido a “las instituciones del Estado y la función pública” (Art. 118-125), definía al sector público como un conjunto integrado por:

- Las Funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
- Los organismos electorales.
- Los organismos de control y regulación.
- Las entidades del régimen autónomo descentralizado
- Los organismos creados por la Constitución y la ley, y
- Las personas jurídicas creadas por las entidades del régimen autónomo descentralizado.

Las Funciones del Estado

Si se toma a las Funciones del Estado como una primera categoría institucional, en el país se compartía la división tripartita clásica de poderes estatales que se encontraba vigente en América Latina. En ella, la Función Legislativa, institucionalizada en el Congreso Nacional, constituía el órgano parlamentario de características unicameral, con su sede en Quito, y conformado por 100 diputados escogidos por escaños a nivel provincial (Art. 126). En su estructura, el Congreso contaba con un presidente y dos vicepresidentes (Art. 129). El o la presidente se escogía entre los representantes del partido o movimiento con mayor votación en las últimas elecciones generales; el primer vicepresidente provenía del partido o movimiento con la segunda mayoría; y el segundo vicepresidente se lo escogía entre los movimientos de minoría. En los tres casos, el período ordinario era de dos años. Para los siguientes dos años, el o la presidente y el primer vicepresidente se elegirán entre las representaciones políticas con la segunda y primera mayoría,

respectivamente, quedando el segundo vicepresidente para las minorías políticas.

Entre sus responsabilidades principales (Art. 130) constaban la reforma e interpretación de la Constitución, la legislación e interpretación de las distintas leyes; la posesión de las primeras autoridades nacionales y funcionarios de alto nivel del Estado (que incluía organismos de control), así como su fiscalización y, de ser el caso, hasta su cesación; la discusión y aprobación del presupuesto y límites al endeudamiento estatal; la creación de organismos del régimen seccional autónomo, entre otras. Para el trabajo legislativo se integraban comisiones especializadas permanentes, en las que participaban todos los diputados. Destacaba la Comisión de Legislación y Codificación encargada de preparar los proyectos de ley, previo a su trámite en el Pleno, así como su codificación y sistematización (Art. 138 y 139).

Por su parte, la Función Ejecutiva se encontraba representada por el o la Presidente de la República, el o la Vicepresidente de la República y los ministros de Estado. El Presidente ejercía la Función Ejecutiva (Art. 164), actuaba como jefe del Estado y del Gobierno, responsable de la administración pública y elegido para un período de cuatro años. Su elección era en binomio con el Vicepresidente, a través de sufragio universal y obligatorio, donde los candidatos debían obtener la mayoría absoluta de votos en primera vuelta, o se sometían a un balotaje con los dos binomios que obtuvieran la mayor votación (Art. 165). El Vicepresidente tenía facultad de subrogar al Presidente en caso de falta definitiva (Art. 168), y en caso de ausencia definitiva del

Vicepresidente, el Congreso debía nombrar al reemplazo de una terna propuesta por el Presidente.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente contaban con una estructura administrativa y presupuestaria propia para el cumplimiento de sus actividades. En el primer caso, la Presidencia de la República mantenía una compleja estructura interna conformada por unidades administrativas definidas en procesos o niveles estructurales gobernantes, asesores, de apoyo y agregadores de valor, así como un conjunto de doce instituciones dependientes y 30 adscritas.⁴² En el caso de la Vicepresidencia también mantenía sus niveles estructurales bajo la lógica anterior, pero a nivel de entidades adscritas solo contó con el Registro Civil del país.

Los ministros de Estado constituían puestos cuyos ocupantes eran designados a través de mecanismo de elección directa por parte del Presidente (nombramiento de libre nombramiento y remoción), y se ocupaban de los asuntos propios de sus ministerios (Art. 176). Para su designación no existían requisitos técnico-profesionales; sin embargo, no deberían estar inmersos en prohibiciones e inhabilidades establecidas en la Constitución (Art. 166) y en normativa complementaria.⁴³ Podían ser cesados por remoción presidencial o por las causales establecidas por la ley del momento. Previo al inicio de la presidencia de Rafael Correa, existían quince ministerios y una secretaría con

42 Los presentes términos se toman a partir del trabajo realizado por la SENRES (2006), que en ese momento se encontraba a cargo del suscrito tesista y que se encuentra a disposición.

43 Los requisitos e inhabilidades a los que se hacen referencia se encuentran, principalmente, contenidos en la LOSCCA (art. 6-16).

rango ministerial. Además, se contaba con 20 instituciones adscritas a las entidades ministeriales, así como varias instituciones dependientes.

De forma general, la Función Judicial se integraba por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y las cortes, tribunales y juzgados vigentes en ese momento. La Corte Suprema de Justicia, con jurisdicción nacional y sede en la capital, actuaba como corte de casación, por medio de un conjunto de salas especializadas (Art. 200). Se conformaba por magistrados, quienes no tenían un período fijo para la duración de sus cargos y, en el caso de vacantes, se escogía al reemplazo a través de las 2/3 de sus integrantes (Art. 200). De entre los integrantes de la Corte Suprema se escogía a su presidente, por simple mayoría. Además, la parte jurisdiccional contaba con una estructura dividida en cortes provinciales y diferentes tribunales y juzgados, estos últimos especializados en diferentes materias del derecho. Finalmente, el Consejo Nacional de la Judicatura constituía el órgano responsable del gobierno, administración y proceso disciplinario de la Función Judicial (Art. 206).

Los organismos electorales

En una segunda categoría se encontraban los organismos electorales, representados por el Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias. Este Tribunal constituyó el organismo responsable de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, juzgar las cuentas que rindieran los partidos, movimientos políticos, organizaciones y

candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilizaran en las campañas electorales (Art. 209). Se integraba con siete vocales principales y sus suplentes, representantes de partidos, movimientos o alianzas políticas con mayor votación en las últimas elecciones nacionales y que fueran designados por el Congreso Nacional. Sus dependencias provinciales (Tribunales provinciales electorales) eran unidades administrativas desconcentradas donde se organizaban sus funciones en territorio.

Los organismos de control y regulación

Una tercera categoría la constituyeron los organismos de control y regulación, conformados por la Contraloría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las diferentes superintendencias. En el primer caso, la Contraloría General del Estado constituyó (y hasta ahora lo es) el organismo técnico superior de control, con un Contralor que duraba cuatro años en su cargo y era designado por el Congreso Nacional. Entre sus atribuciones se contaba el control del uso y administración de los bienes y recursos públicos, a través de exámenes especiales y auditorías que se realizaban a las entidades del sector público. En su ámbito de acción también se encontraban los organismos de derecho privado, a los cuales controlaba, exclusivamente, respecto de los bienes y recursos de carácter público que les eran asignados (Art. 211).

Por su parte, la Procuraduría General del Estado se encargaba de la representación y patrocinio judicial del

Estado y el asesoramiento en materia de aplicación normativa (Art. 216). Se encontraba dirigido por el Procurador, quien era designado para un período de cuatro años por el Congreso Nacional.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción se constituyó como una instancia de representación de la ciudadanía orientada al combate de los ilícitos cometidos en instituciones del Estado (Art. 220), para lo cual contó con potestades para la investigación y solicitud de juzgamiento y sanción de servidores públicos. Se encontraba conformada por un grupo de consejeros elegidos entre organizaciones de la sociedad civil para un período de cuatro años.

De su parte, las superintendencias comprendían un conjunto de organismos técnicos cuya responsabilidad era el control de actividades económicas y servicios prestados por parte de instituciones públicas y privadas. Hasta el año 2007 se contaron tres: la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Superintendencia de Compañías. Cada una estaba liderada por un superintendente elegido por el Congreso Nacional, quien desempeñaba durante cuatro años sus funciones con la posibilidad de ser reelegido por una sola vez.

Las entidades del régimen autónomo descentralizado

Una cuarta categoría la conformaban los gobiernos seccionales autónomos (Art. 228-237), que constituían instituciones públicas creadas para la administración de los niveles territoriales,⁴⁴ bajo las denominaciones de consejos

44 La organización territorial vigente entre 1998-2007 establecía tres nive-

provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y los organismos para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (aún sin creación). En su estructura disponían de órganos de representación y ejecutivos, con titulares que eran escogidos mediante votación popular.

En el caso de los órganos de representación se encontraban conformados por un cuerpo colegiado (consejo provincial en las provincias, concejo cantonal en los municipios y junta parroquial rural en el caso de parroquias rurales), integrado por el primer personero (prefecto/a en los niveles provinciales, alcalde/esa en los municipios y presidente de la junta parroquial rural) y representantes de cada circunscripción, en proporciones diferentes, acorde con el número de habitantes.

Disponían de recursos públicos de cuatro fuentes principales: de la capacidad impositiva generada a partir de la Constitución (Art. 231) y normativa complementaria, los réditos de fondos e inversiones, las donaciones y

les principales: provincias, cantones y parroquias rurales, más un nivel especial conformado por las circunscripciones territoriales (indígenas y afroecuatorianas y aquellas que se creasen por razones demográficas -distritos metropolitanos- y ambientales -provincia de Galápagos-), que, aunque establecidas en la Carta Magna, no se constituyeron planamente. A partir de ello, se establecieron dos lógicas para la presencia de las instituciones estatales. La primera se denominó Régimen Seccional Dependiente (Art. 227) y constituía la representación del Presidente de la República en cada provincia. Para ello, el primer Mandatario nombraba a un Gobernador, quien coordinaba y controlaba la gestión de las políticas del gobierno nacional y lideraba las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en su respectiva jurisdicción. Por otra, se encontraban los gobiernos seccionales autónomos.

legados, y de aquellos dispuestos por transferencias desde el Gobierno Central a través de distintas normativas específicas. Asimismo, sus atribuciones y responsabilidades se encontraban inmersas en tres normativas fundamentales.

Los organismos creados por la Constitución y la ley

En la quinta categoría, los organismos creados por la Constitución o la ley se identificaron dos grupos: por un lado, las entidades públicas y, por otro, las empresas públicas. En el primer caso, las entidades públicas pueden tener diferentes divisiones: entidades del sector público financiero (banca pública), entidades públicas de seguridad social, entidades públicas de educación superior (universidades, escuelas politécnicas y organismos de regulación y control), otras entidades para la prestación de diferentes servicios públicos, y el Tribunal Constitucional.

En el caso de las empresas públicas, se cuentan a las empresas nacionales creadas por la Constitución o la Ley, con jurisdicción nacional.

Las personas jurídicas creadas por las entidades del régimen autónomo descentralizado

Finalmente, las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional incluían un mosaico de instituciones públicas con diferentes finalidades, como los cuerpos de bomberos, las juntas cantonales de protección de la niñez y la adolescencia, entre otros.

A partir del detalle señalado, se procede a proporcionar un número de instituciones públicas, ubicadas por

tipologías institucionales conforme la estructura constitucional del momento y levantadas utilizando el Catastro de instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado (2009), y retrotrayendo la información utilizando la Estructura Orgánica del Sector Público (SENRES 2006) y la base de datos de las instituciones creadas, fusionadas y escindidas entre 2007, 2008 y 2009.

Tabla 6. Número de instituciones del sector público. Categorías institucionales definidas por la Constitución Política de la República vigente entre 1998-2008. Información analizada a enero de 2009.

Primera Categoría Constitucional (Art. 118)	Segunda Categoría Constitucional	Instituciones	Número de instituciones
Organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.	Legislativa	Congreso Nacional	1
		Presidencia de la República y organismos dependientes y adscritos	27
	Ejecutiva	Vicepresidencia y organismos adscritos	2
		Ministerios de Estado	16
		Organismos de seguridad pública	6
		Otros organismos de la Función Ejecutiva (cuerpos de bomberos)	236
	Judicial	Corte Suprema de Justicia	1
		Consejo Nacional de la Judicatura	1
		Las cortes, tribunales y juzgado	n.d.
		Tribunal Supremo Electoral	1
Organismos electorales			

Primera Categoría Constitucional (Art. 118)	Segunda Categoría Constitucional	Instituciones	Número de instituciones
Organismos de control y regulación		Contraloría General del Estado	1
		Ministerio Público	1
		Organismos especiales	6
		Procuraduría General del Estado	1
		Superintendencias	3
Régimen Seccional Autónomo	Nivel Provincial	Consejo provincial	22
	Nivel Cantonal	Concejo cantonal	221
	Parroquial Rural	Junta Parroquial Rural	795
	Circunscripciones especiales	Circunscripciones Étnico - culturales	n.d.

Primera Categoría Constitucional (Art. 118)	Segunda Categoría Constitucional	Instituciones	Número de instituciones
Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley	Organismos públicos	Educación Superior	28
		Organismos de Desarrollo Regional	11
		Organismos de Representación de las entidades del Régimen autónomo	3
		Sector Público Financiero	7
		Seguridad Social	3
		Otros organismos públicos	46
Personas Jurídicas Creadas por Acto Legislativo Seccional	Empresas públicas	Empresas públicas nacionales	6
	Organismos seccionales	Patronatos y otros organismos seccionales	243
	Empresas de los GAD autónomos descentralizados.	Empresas de servicios básicos	103
		TOTAL	1 791

El recorrido histórico desarrollado en este capítulo permite comprender que la estructura institucional del Estado ecuatoriano antes de 2007 estuvo marcada por una serie de herencias políticas, económicas y administrativas que condicionaron su funcionamiento y capacidad de respuesta. Desde la conformación republicana hasta el ciclo neoliberal, el aparato estatal se configuró como un entramado complejo, fragmentado y, en muchos casos, desarticulado.

Las reformas impulsadas en distintos momentos —como la Revolución Juliana, el auge petrolero de los años 70, la modernización administrativa de los 80 y el vendaval neoliberal de los 90— evidencian que el Estado ecuatoriano ha sido objeto de reconfiguraciones constantes, muchas de ellas motivadas por crisis económicas, presiones externas o cambios en la correlación de fuerzas políticas. Sin embargo, estas reformas no lograron consolidar un modelo institucional estable ni eficiente, y más bien profundizaron la desigualdad territorial, la debilidad institucional y la desconfianza ciudadana.

La Constitución de 1998 formalizó una estructura estatal que, aunque ordenada en categorías funcionales, reflejaba una sobrecarga institucional, con más de 1.700 entidades públicas distribuidas en funciones, organismos de control, entidades descentralizadas y empresas públicas. Esta proliferación de instituciones, muchas veces sin coordinación ni evaluación de desempeño, contribuyó a la ineficiencia administrativa y a la falta de claridad en la rectoría estatal.

CAPÍTULO 4

La última gran reforma del Estado (2007-2021)

4.1 La Revolución Ciudadana y la Reforma Democrática del Estado

4.1.1 El inicio de una tendencia política

En un contexto marcado por la inestabilidad política, con tres presidencias inconclusas entre 1997 y 2007, surge en 2005 el Movimiento Alianza PAÍS (Alianza Patria Altiva I Soberana), integrado por varias agrupaciones sociales y políticas.⁴⁵ A finales de 2006, participan en las elecciones presidenciales⁴⁶ auspiciando al binomio Rafael Correa

45 Los otros grupos de la coalición fueron: Acción Democrática Nacional, Jubileo 2002, Movimiento País, Movimiento Alfarista Bolivariano, Iniciativa Ciudadana y otros partidos menores, iniciativa que surgió de intelectuales forjados en las luchas sociales, lo que explica sus posiciones de izquierda.

46 El proceso electoral de 2006 se organizó para escoger las dignidades de: presidente y vicepresidente, diputados o actualmente conocidos como asambleístas, concejales y miembros del parlamento andino. La mayor atención se centró en los binomios presidenciales, donde se presentaron 13 candidatos. En primera vuelta el Tribunal Supremo Electoral concluye que el Álvaro Noboa obtiene un porcentaje total de votos del 26 %, mientras que Rafael Correa obtuvo un 23 %, el tercer puesto lo obtuvo Gilmar Gutiérrez con un porcentaje del 17 %, mientras que el resto de los candidatos consiguieron porcentajes inferiores. El candidato de AP se impuso en la segunda vuelta electoral, el 26 de noviembre, con 56,67 % de los votos válidos (Hernández y Buendía, 2011, p. 133).

Delgado y Lenin Moreno Garcés. Aprovechando la acumulación de demandas sociales postergadas, Alianza PAÍS logró una victoria sorpresiva en segunda vuelta, desafiando las proyecciones de encuestas y analistas.

Su proyecto político se denominó “Revolución Ciudadana” (RC), el cual estuvo inspirado en los ideales que se lograron con la Revolución Liberal Ecuatoriana, con la finalidad de transformar el sistema económico, político y jurídico nacional. Según Barragán y García (2013) y Orbe León y Caria (2019), la RC se estructuró inicialmente en ocho ejes programáticos:

- La Revolución del conocimiento y las capacidades.
- La Revolución social, que incluye educación y salud, a través de una inversión en el ser humano como política para un crecimiento con equidad.
- La seguridad y la convivencia.
- La Revolución ética y la lucha contra actos de corrupción nacionales como la evasión de impuestos, la impunidad para delitos bancarios (sobre todo aquellos relativos al feriado bancario de 1998).
- La Revolución política y constitucional, centrada en la formulación de un nuevo marco constitucional y un nuevo orden jurídico y político, que limite la fragmentación y proliferación de unidades territoriales (provincias y cantones), y que considere procesos como la desconcentración y la descentralización.
- La Revolución de la soberanía y la integración latinoamericana como condición necesaria para el

desarrollo económico y social de la región. En ello se emprendieron proyectos de integración como la UNASUR y la CELAC, la nueva arquitectura financiera regional, el Banco del Sur y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

- La Revolución ecológica.
- La Revolución urbana.

Desde una perspectiva institucional, Recalde (2007) destaca que el discurso inicial de Alianza PAÍS se centró en la reforma política y constitucional, con énfasis en el fortalecimiento de los organismos de control, la independencia de funciones, la revocatoria del mandato, la participación ciudadana y la planificación democrática. Esto posicionó al gobierno de Correa dentro de la “nueva izquierda” latinoamericana,⁴⁷ crítica del modelo neoliberal dominante en las décadas anteriores. Para Díaz (2018), la RC buscaba evitar que los intereses empresariales —nacionales e internacionales— subordinasen los intereses sociales, proponiendo una nueva concepción de desarrollo centrada en el “buen vivir.”⁴⁸

47 Al respecto, este trabajo reconoce los aportes de Chávez, Garavito y Barret (2008) y de Calvo (2009), quienes abordan el origen y desarrollo de la denominada “nueva izquierda” en América Latina.

48 En este sentido, la revolución ciudadana rescata el concepto del *buen vivir*, de las reivindicaciones de varios movimientos sociales. Al respecto el análisis hecho por Inuca Lechón (2017) da cuenta de la génesis, desarrollo y el proceso de apropiación que, desde la perspectiva política de la RC, se dio a este concepto hasta convertirlo en el símbolo de un nuevo paradigma del desarrollo. En esencia, dicho autor señala que se pretende conjugar la igualdad con la sostenibilidad ambiental, como ejes fundamentales del desarrollo de la humanidad.

No obstante, el proyecto también recibió críticas. Dávalos (2016) señala la contradicción entre el discurso anti-neoliberal y la aplicación de políticas alineadas con organismos internacionales como el Banco Mundial, BID y FMI. Acosta y Cajas Guijarro (2016) cuestionan la falta de coherencia entre el discurso inicial y la práctica gubernamental, remarcando la persecución de movimientos sociales e indígenas, así como violaciones a derechos constitucionales. Sierra (2018) considera que la propuesta ideológica de la RC combinó elementos del socialismo real y el antineoliberalismo en una fórmula ambigua, diseñada para captar apoyo de sectores sociales diversos.

Más allá de la discusión ideológica y del masivo apoyo popular que captó el binomio al inicio de su gestión, pronto enfrentó una importante oposición de los partidos tradicionales. A inicios de 2007, a pocos días de haber asumido la presidencia, Correa tuvo que enfrentar su primera crisis cuando la mayoría opositora del Congreso Nacional sustituyó al presidente del organismo electoral nacional (Tribunal Supremo Electoral). Como respuesta, este Tribunal destituyó y retiró los derechos políticos de varios diputados de oposición.

Ello reforzaría la tesis de la activación de la Asamblea Constituyente con plenos poderes, que fue propuesta de campaña y se constituyó en una realidad a través del llamamiento a consulta popular (Decreto Ejecutivo No. 2). Dicha consulta contó con un masivo apoyo popular (81 % de los electores) y se realizó el 15 de abril de 2007. De conformidad con el correspondiente Estatuto Electoral, este foro

constituyente se realizó en la ciudad de Montecristi, en el litoral nacional, y duró ciento ochenta días con una prórroga de sesenta días adicionales. Posteriormente, la vigésima Constitución de la República del Ecuador fue aprobada a través de referéndum popular (70 % de electores) y expedida a través del Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008. Cabe indicar que el partido PAÍS obtuvo más del 70 % de los escaños para representantes a esta asamblea constituyente.

4.1.2 La Reforma Democrática del Estado

La Reforma Democrática del Estado (RDE) constituye uno de los pilares fundamentales del proyecto político de la Revolución Ciudadana. Este proceso aglutinó un conjunto de transformaciones institucionales, económicas y sociales, diseñadas e implementadas durante los primeros años del gobierno de Rafael Correa, cuyo impacto se extiende hasta el presente (SENPLADES, 2011c). La RDE se orientó a reposicionar al Estado como actor central en la regulación del mercado, la redistribución de la riqueza y la planificación del desarrollo. Para ello, se buscó recuperar capacidades estatales en áreas clave como la regulación, la planificación, el control de la acción pública y privada, y la articulación de políticas públicas coherentes. Además, se promovió la generación de márgenes de maniobra política, la reorganización funcional de los organismos públicos y el fortalecimiento de la integración regional latinoamericana.

Desde el punto de vista metodológico, el rediseño institucional se centró en la Función Ejecutiva, bajo la lógica de centros de poder articulados y redes de acción institucional.

Este enfoque permitió identificar puntos estratégicos de gestión, definir ámbitos de interacción y establecer normativas para la coordinación entre entidades públicas.

El diagnóstico inicial, liderado por la SENPLADES, se apoyó en los trabajos de Fánderson Falconí, Julio Oleas, Hugo Jácome y Mauricio León,⁴⁹ quienes realizaron una evaluación crítica de las reformas del Consenso de Washington y su implementación en Ecuador. Estos estudios reconocen ciertos logros, como la estabilización macroeconómica y la atracción de inversiones, pero también evidencian efectos negativos como la reprimarización de la economía, la especulación financiera, la desinversión productiva y el debilitamiento del rol estatal.

Entre los principales problemas identificados se destacan:

- a) *Rigidez institucional*, producto de una reducción de capacidades estatales, principalmente de planificación, y de la débil institucionalización de espacios diseñados para la articulación y deliberación.

49 Para mayor referencia de estos análisis se recomienda revisar Falconí, Fander (2002). *Economía y Desarrollo Sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. FLACSO. Quito, Ecuador; Falconí, Fander y Jácome, Hugo (2002). “La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad”, en *Quehacer* No. 138. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima, Perú. Falconí, Fander y León, Mauricio. 2003. “Pobreza y desigualdad en América Latina” en *ICONOS*, No. 15. FLACSO. Quito, Ecuador. Falconí, Fander y Oleas, Julio (Editores). 2004. *Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003*. FLACSO. Quito, Ecuador. Dichos autores constituyeron un soporte para el análisis y redacción del primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Correa (2007-2009). Cabe indicar que Falconí fue Secretario Nacional de SENPLADES entre 2007 y 2009.

- b) *Proliferación de distintas institucionalidades paralelas*,⁵⁰ entre las que se encontraban comités, comisiones, consejos, fondos especiales, juntas, centros, entre otros, que fragmentaron la acción pública y redujeron la capacidad rectora de los ministerios.
- c) *Duplicación de funciones, la proliferación de entidades “para-ministeriales” y “régímenes administrativos y normativos de excepción”*, que buscaron generar una vinculación directa con la Presidencia de la República, pero cuyas responsabilidades se duplicaron o traslaparon.
- d) *La corporativización “interna” y “externa*, en el primer caso los actores regulados formaron parte del cuerpo colegiado del ente regulador;⁵¹ así como la presencia de un corporativismo “externo”, a nivel paritario, con relación a la representación de las organizaciones de la sociedad civil en los cuerpos colegiados de las

50 Al respecto, según SENPLADES, dicha disminución en las capacidades de coordinación dio paso a la creación, proliferación coyuntural y arbitraria de, al menos, 18 tipos de entidades y varias instituciones públicas (consejos, comisiones, fondos, institutos, organismos de desarrollo regional, entre otros que suman 119 entidades), adscritas o no a la Presidencia de la República y a los ministerios. Entre ellos, se encontraban entidades públicas que, bajo la denominación de “autónomas”, contaban con amplio margen de discrecionalidad. Cabe indicar que, para este análisis, se utilizó la Estructura Orgánica del Sector Público, producto trabajado en su momento por el suscrito ponente.

51 El análisis de SENPLADES indica que, a nivel de las instituciones de la Función Ejecutiva, el 69 % de las instituciones autónomas y adscritas tiene un carácter corporativo y están relacionados con los intereses de los gremios empresariales (el 67 % de los 72 organismos de carácter corporativo existentes cuentan con la presencia de delegados de cámaras en sus cuerpos colegiados superiores), así como de los trabajadores (el 27 % cuentan con representantes en los mismos niveles estructurales).

instituciones públicas relacionadas con la protección de derechos y el desarrollo social.⁵²

Instrumentos para la reforma institucional y el rediseño en la Reforma Democrática del Estado

La implementación de la RDE requirió el desarrollo de instrumentos técnicos que permitieran analizar, clasificar y reorganizar el aparato estatal. Entre los más relevantes se encuentran:

- a) *Matriz de Diferenciación Funcional*. Se trata de un cuadro de doble entrada donde se cruzan los diferentes tipos de instituciones gubernamentales⁵³ con sus roles y responsabilidades.⁵⁴ Este instrumento permite identificar interrelaciones, puntos de coordinación y diferencias funcionales entre entidades públicas.

52 En este punto se puede observar el caso de los “consejos sociales”, instancias creadas para la protección de los derechos de la mujer, de los pueblos y nacionalidades indígenas, de la niñez, entre otros, que cuentan con cuerpos colegiados que tuvieron una fuerte representación de la sociedad civil. Sin embargo, se encontraron dispersos en su relación con la Presidencia de la República y con ministerios del ramo (unas veces adscritos, a uno u otro, u otras embestidas de un carácter autónomo propio de leyes específicas).

53 Entre los que se cuentan: consejo sectorial de la política (CSP), ministerio de coordinación (MC), ministerio sectorial, secretaria nacional, secretaría general, secretaría, secretaría técnica, agencia de regulación, instituto, servicio nacional, comité asesor/consejo, comité, consejo de la igualdad, consejo consultivo, superintendencia.

54 Más conocidos como facultades y son: rectoría, planificación, coordinación, regulación, control, gestión, seguimiento, evaluación, investigación, concertación/consulta.

- b) *Glosario de términos institucionales*. Incluye definiciones y particularidades de distintas entidades del Estado, facilitando la comprensión de su naturaleza jurídica, funcional y administrativa.
- a) *Matriz de competencias*. Organiza la información jurídica sobre atribuciones, facultades, recursos, productos y servicios de cada institución. A través del inventario de bases legales, este instrumento clarifica los roles temáticos y operativos de las entidades públicas.

Ejes de la Reforma Democrática del Estado

Asimismo, la propuesta de rediseño incluyó tres ejes: una reforma estatal que i) priorice la generación de un nuevo marco normativo, que incluyó nuevas visiones sobre la desconcentración y descentralización del Estado; ii) la generación de tipologías institucionales; y iii) la propuesta para la homologación de estructuras funcionales de todas las carteras del Estado. Las mismas se detallan a continuación:

- a) *Marco normativo para la descentralización y desconcentración del Estado*

Uno de los ejes centrales de la RDE fue la articulación entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), el Sistema Nacional de Competencias y la presencia territorial de las distintas instituciones públicas. Este esfuerzo buscó reorganizar el aparato estatal para garantizar la participación ciudadana, la equidad territorial y la eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Para ello, el SNDPP se concibió como un sistema articulado por procesos, entidades e instrumentos que definen el marco general para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Sus fundamentos están establecidos en la Constitución de 2008 (arts. 279 y 340), y su objetivo principal es promover la descentralización del poder político y administrativo, así como la gestión participativa de la acción pública.

Dentro de esta estructura, el Sistema Nacional de Competencias (SNC) actúa como mecanismo de regulación y coordinación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno (art. 239 CDR). Este sistema incluye la gestión de servicios públicos, la distribución equitativa de recursos, y la promoción de mecanismos de participación ciudadana. Su marco normativo se encuentra en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁵⁵ (Art. 105-162).

En este contexto, la RDE propuso:

- Identificar las competencias, facultades y atribuciones de las instituciones del Gobierno Central y en los demás niveles de gobierno.
- Reorganizar los espacios de articulación interinstitucional de la política pública.

55 Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización – COOTAD, publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010, constituye una normativa de tercer nivel de importancia (después de la Constitución y los tratados internacionales) que define la organización territorial; las competencias, recursos y organización interna de los gobiernos locales; el proceso de descentralización nacional; entre otros elementos de interés.

- Rediseñar el sistema tributario.
- Repensar el proceso de descentralización y desconcentración, para eliminar la superposición de funciones, incluso a nivel territorial;
- Reorganizar las competencias en el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales.
- Fortalecer la planificación y gestión en unidades territoriales desconcentradas.
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo; y
- Racionalizar el uso y distribución de los recursos fiscales.

a.1) Modelo de desconcentración del Ejecutivo

El modelo de desconcentración territorial de la Función Ejecutiva se estructuró en torno a niveles administrativos de planificación, con el objetivo de fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria (SENPLADES, 2014). Este modelo, con mayor o menor éxito, busco ampliar el acceso a servicios públicos y promover la equidad territorial mediante la presencia equilibrada de instituciones estatales en todo el país.

Se establecieron tres niveles de planificación a manera de escala:⁵⁶

56 Al respecto se expidieron diferentes normativas que regulan este tema: D. E. No. 878, publicado en el R. O. No. 268 de 8 de febrero de 2008, que definió la conformación de siete (7) regiones administrativas; D. E. No. 357, publicado en el R. O. No. 205 de 2 de junio de 2010, que modifica la denominación de “regiones” por “zonas” administrativas y cambia su número de 7 a 9; el Acuerdo No. 557-2012, publicado en el R. O. Edición

- *Zonas administrativas*:⁵⁷ Coordinan estratégicamente la implementación de políticas públicas en territorios conformados por provincias contiguas. Buscan garantizar una presencia homogénea del Ejecutivo y facilitar la articulación intersectorial. Contienen un número determinado de distritos y coinciden geográficamente con provincias contiguas dispuestas de forma transversal, con excepción de Guayaquil, Durán y Samborondón (zona 8) y Quito (zona 9). En total se crearon 9 unidades generales.
- *Distritos*: Unidades orientadas a la planificación y gestión de servicios públicos específicos. Pueden abarcar uno o varios cantones, con una población referencial de 90.000 habitantes (año 2010). En ciudades grandes, los distritos pueden coincidir con agrupaciones de parroquias urbanas y rurales. Un distrito está conformado por un número específico de circuitos. Su número inicial fue de 140 unidades intermedias.
- *Circuitos*: Unidades locales de prestación de servicios públicos, generalmente coincidentes con parroquias

Especial No. 290, de 28 de mayo de 2012, donde la SENPLADES detalla la conformación de las zonas, distritos y circuitos.

57 El suscrito autor participó, en ciertos momentos, de la propuesta para la conformación de las zonas administrativas como representante técnico de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos y Remuneraciones – SENRES. El proceso inició en 2008 y estuvo liderado por la SENPLADES, entidad que articuló una propuesta gracias a los insumos presentados por diferentes profesionales y sectores. Como se explicó en ese momento, la intención era describir y modelar distintos escenarios para esta zonificación, bajo principios de desarrollo socioeconómico y sostenibilidad ambiental. La propuesta final fue presentada como aquella que reúne las zonas con mayor equidad y mejor distribución.

o conjuntos de parroquias, con una población referencial de 11.000 habitantes (año 2010). Su configuración puede variar en función de criterios territoriales y poblacionales. Inicialmente fueron 1.134 unidades locales.

Estos niveles se fundamentaron en criterios político-administrativos, demográficos y económicos vigentes entre los años 2008 y 2012, como número de habitantes, población económicamente activa (PEA), producto interno bruto (PIB), necesidades básicas insatisfechas (NBI), entre otros. Las zonas, distritos y circuitos constituyen, hasta la presente fecha, unidades territoriales que se utilizan en el marco del Sistema Nacional de Descentralización y Participación Ciudadana para la planificación, gestión y provisión de servicios públicos por parte de la Función Ejecutiva

Este modelo permitió a las instituciones de la Función Ejecutiva ubicar unidades desconcentradas en el territorio, según sus competencias sectoriales y las problemáticas locales. La intención fue reordenar y armonizar la presencia del Ejecutivo, generar espacios de coordinación interinstitucional e intersectorial, y fortalecer las capacidades locales.⁵⁸

No obstante, como se abordará en secciones posteriores, este modelo también implicó una expansión significativa del aparato estatal, que requirió personal, infraestructura y recursos para gestionar las atribuciones, productos y servicios de manera desconcentrada.

58 Al respecto se puede afirmar, por la experticia profesional del autor, que antes del 2010 cada institución de la Función Ejecutiva mantenía una estructura desconcentrada diferente.

a.2) Tipología de desconcentración y descentralización:

Como parte del proceso de transformación institucional impulsado por la RDE, la SENPLADES desarrolló una serie de tipologías institucionales para orientar la desconcentración territorial. El objetivo fue que todos los ministerios y entidades del gobierno Central pudieran planificar su política pública en el territorio de manera coherente, articulada y funcional. Dos elementos se describen en este punto: el rediseño de sectores y el rediseño institucional.

Rediseño de sectores

El rediseño sectorial consistió en la redefinición de los sectores de intervención estatal, con base en sus atribuciones, competencias y niveles de gobierno. SENPLADES identificó tres tipos de sectores: privativo, estratégico y común, así como sus ámbitos de acción y la sistematización de la acción de los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y parroquial rural). A continuación se comparte un esquema que aborda esta complejidad:

Tabla 7. Breve descripción de las Tipologías de desconcentración y sus modelos institucionales territoriales.

Tipologías resultantes	Sectores	Definición	Acción	Facultades atribuidas	Modelo territorial
Privativo	Defensa; seguridad pública; el orden interno; la política fiscal, económica, tributaria y monetaria; y el comercio exterior; entre otros.	Sectores de exclusiva responsabilidad del Gobierno Nacional.	Intervención exclusiva del gobierno central. Limitación para descentralizar competencias a otros niveles de gobierno.	Las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional, principalmente por ministerios.	Institucionalidad nacional, con presencia restringida en el territorio, con excepción de entidades de orden interno y seguridad pública.
Común de alta desconcentración, baja descentralización.	Trabajo y empleo; educación; salud; industrias.	Distintos sectores con amplia participación histórica por parte de la Función Ejecutiva.	Alto nivel de desconcentración; capacidad de articular procesos, productos y servicios en los niveles territoriales más desagregados. No excluye la descentralización de competencias específicas.	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel nacional; la coordinación estratégica se ejerce desde el nivel intermedio (zonal); y una importante planificación y gestión desde el nivel local. Instituciones adscritas a Ministerios con capacidad de asumir regulación y control.	Institución nacional con amplia presencia en zonas, distritos, e, incluso, circuitos.

Tipologías resultantes	Sectores	Definición	Acción	Facultades atribuidas	Modelo territorial
Común de alta descentralización, baja desconcentración	Turismo; ambiente; cultura y deporte (clásicas); inclusión económica y social; planificación y participación ciudadana (a todo nivel); movilidad; agricultura; vivienda (con competencias exclusivas y específicas).	Sectores históricamente asumidos por los GADs y otros definidos por el proceso de descentralización reciente.	Alto nivel de descentralización, a través del régimen de competencias. Cada nivel de gobierno cuenta con competencias definidas.	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen a nivel nacional; la planificación territorial y coordinación en el nivel intermedio (Gobierno central y GADs); la planificación y la gestión se ejercen fundamentalmente desde los gobiernos locales.	Instituciones nacionales con una menor presencia en territorio; competencias orientadas a los GADs.
Sectores estratégicos	Agua; espectro radieléctrico; energía en todas sus formas; patrimonio genético; hidrocarburos y minas.	Sectores con un alto impacto económico en el corto, mediano y largo plazo.	La Constitución define, a su vez, cuáles son los sectores estratégicos del Estado, así como la rectoría del gobierno central en los mismos	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central. A nivel intermedio se ejercen la regulación y planificación, y a nivel local diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público-privadas.	Instituciones nacionales de rectoría y regulación (Ministerios), con niveles de desconcentración territorial. Entidades de control y regulación con ámbito nacional y desconcentradas. Entidades de investigación con ámbito nacional. Empresas públicas de provisión de servicios, con estructuras propias. Participación de gobiernos locales con modalidades de gestión definidas en la ley (COOTAD).

b) Tipologías institucionales de la Función Ejecutiva

b.1) Definición

Como parte del proceso de reorganización institucional impulsado por la Reforma Democrática del Estado, entre 2009 y 2021 se consolidaron diversas tipologías organizacionales que redefinieron el funcionamiento del aparato estatal ecuatoriano. Estas tipologías permitieron clasificar a las entidades públicas según su ámbito de acción, facultades, estructura interna y nivel de desconcentración territorial, facilitando la planificación, coordinación y evaluación de políticas públicas.

Entre las principales formas organizativas se destacan:

- *Ministerios de Coordinación*: encargados de articular las políticas públicas de diferentes instituciones bajo una lógica de áreas de trabajo (hasta ocho), y una lógica intersectorial (D. E. No. 1701-2009).
- *Ministerios Sectoriales*: responsables de la rectoría, regulación planificación y gestión operativa en sus respectivos sectores específicos, con presencia territorial amplia (CDR: Art. 141, 151 y 154; ERJAFE: Art. 2 y 16).
- *Secretarías Nacionales*: Entidades con rol de rectoría en temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública. Entre sus facultades también pueden incluirse la planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales. Estarán representadas por un secretario nacional que tendrá rango de ministro de Estado (ERJAFE).
- *Secretarías Técnicas*: Entidad con facultades de

coordinación, gestión y evaluación de políticas públicas. Se encuentra dependiente de una instancia de coordinación conformada por miembros de la Función Ejecutiva y adscrito a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, ministerio sectorial o secretaría nacional (ERJAFE: Art. 10.1 lit. g)).

- *Servicios Públicos*: Entidad pública con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía administrativa, financiera y operativa. Responsable de la provisión y/o administración de bienes y/o servicios destinados a la ciudadanía y a otras instancias de la Administración Pública Central e Institucional. Además, puede contar con las facultades de rectoría, regulación y control en los ámbitos que le sean definidos. Se contempla la posibilidad de contar con una instancia colegiada como máximo nivel gobernante, aunque, en la práctica, no se ha identificado dicho nivel (ERJAFE Art. 10.1).
- *Agencias de Regulación y Control*: Instituciones encargadas de la regulación de las actividades de un sector, el control técnico de actividades realizadas por agentes públicos y privados que operan, y la evaluación en ámbitos definidos. Su ámbito es específico en un mismo sector, y se adscribirá a un ministerio sectorial o secretaría nacional. Contará con un directorio en su estructura (ERJAFE Art. 10.1).
- *Institutos*: Institución creada para la ejecución de actividades especializadas, con preferencia, en las áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología (ERJAFE Art. 10.1). Se

encuentra conformado por los institutos de servicios e institutos de investigación.

- *Consejos Nacionales de la Igualdad*: Organismos creados para velar por la vigencia y el acceso a los derechos establecidos en la normativa nacional e internacional, a través de la gestión de políticas públicas transversales sobre las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana. Su actividad será coordinada con entidades públicas rectoras de los distintos sectores, así como organismos especializados en la protección de derechos de los distintos niveles de gobierno (CDR: 156; Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de la Igualdad: Art. 3-5).
- *Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos*: Organismo responsable de la gestión de competencias, la planificación y el desarrollo y ordenamiento territorial y la organización de las actividades que se realizan en una circunscripción especial creada por razones de conservación ambiental de la provincia de Galápagos (COOTAD: Art. 104; LOREG: Art. 4).
- *Otras dependencias de la Función Ejecutiva*: organismos adicionales que, por su naturaleza jurídica, no han sido incluidos en esta clasificación.

Estas tipologías reflejan un esfuerzo por racionalizar la estructura estatal, mejorar la coherencia funcional entre entidades, y fortalecer la presencia territorial del Ejecutivo. No obstante, también implicaron desafíos en términos de

coordinación interinstitucional, duplicación de funciones y sostenibilidad administrativa, que serán abordados en secciones posteriores del capítulo. A continuación, se realiza una explicación sobre cada una de las tipologías señaladas.

Tabla 8. Breve descripción de las Tipologías institucionales resultantes, su ámbito e interrelaciones período (2009-2021).

No.	Tipo de entidad	Definición	Ámbito	Facultades	Relación Funcional	Estructura interna	Nivel de desconcentración encontrado
1	Ministerio de Coordinación	Entidad que articula y concreta políticas y acciones entre diferentes entidades que integran sus áreas de trabajo.	Intersectorial	Coordinación	Adscrito a la Presidencia. Más tarde, con capacidad administrativa y financiera	Despacho Secretaría Técnica* Unidades administrativas	Ninguna
2	Ministerios Sectoriales	Instituciones responsables de la rectoría, planificación y, en varios casos, la gestión de productos y servicios públicos, y su evaluación.	Sectorial	Rectoría Planificación Gestión y Evaluación operativa	Dependiente de la Presidencia, con capacidad administrativa y financiera.	Despacho Unidades administrativas	Según el sector, presencia en zonas, distritos y circuitos.
3	Secretarías Nacionales	Entidades con rectoría en temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública.	Intersectorial	Rectoría Planificación	Dependiente de la Presidencia	Despacho (rango ministerial) Unidades administrativas	Según el sector, presencia en zonas

No.	Tipo de entidad	Definición	Ámbito	Facultades	Relación Funcional	Estructura interna	Nivel de desconcentración encontrado
4	Secretarías Técnicas	Entidad con capacidad de coordinación, gestión, evaluación de políticas públicas.	Sectorial	Coordinación Gestión Evaluación	Dependiente de una entidad de la F.E., adscrito a Presidencia, Vicepresidencia, ministerio o secretaría nacional.	Despacho Unidades administrativas	Según el sector, presencia en zonas
5	Servicio (Servicio Público)	Responsable de la administración y provisión de bienes, con capacidad de regulación, gestión y control.	Sectorial	Regulación Gestión Control	Personalidad jurídica propia y capacidad administrativa, operativa y financiera	Despacho Unidades administrativas	Según el sector, presencia en zonas.
6	Agencia de Regulación y Control	Institución encargada de la regulación de las actividades de un sector, el control técnico de actividades realizadas por agentes públicos y privados que operan, y la evaluación en ámbitos definidos.	Sectorial	Regulación Control Técnico Evaluación	Adscrito a un ministerio sectorial o secretaría nacional	Cuerpo colegiado (Directorio). Dirección General Unidades administrativas	Según el sector, presencia en zonas y distritos.
7	Instituto	Creado para el ejercicio y la ejecución de actividades especializadas, especialmente, en las áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología.	Sectorial	Gestión	Adscrita a un ministerio sectorial o secretaría nacional	Despacho Unidades Administrativas	Según el área de trabajo, en zonas y distritos.

No.	Tipo de entidad	Definición	Ámbito	Facultades	Relación Funcional	Estructura interna	Nivel de desconcentración encontrado
8	Consejo de la igualdad	Organismo creado para emitir la política pública transversal sobre los grupos de atención prioritaria	Transversal	Rectoría Evaluación	Personalidad jurídica propia y capacidad administrativa, operativa y financiera	Cuerpo colegiado bipartito Despacho Unidades Administrativas	Sin estructura desconcentrada. Sus decisiones son aplicadas por los GADs Cantonales.
9	Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	Organismo responsable de la gestión de competencias, la planificación, el desarrollo y ordenamiento territorial en una circunscripción especial. Caso único: Galápagos (creada por conservación ambiental).	Circunscripción territorial especial	Rectoría Regulación Gestión Evaluación	Personalidad jurídica propia y capacidad administrativa, operativa y financiera	Cuerpo colegiado Despacho Unidades Administrativas	Su estructura desconcentrada está presente en los cantones de Santa Cruz, San Cristóbal e Isabela.

Fuente: D. E. No. 918-2008, publicado en el R. O. No. 286, de 03-mar-2008. Normas para la organización y funcionamiento de las entidades que conforman la Función Ejecutiva y sus reformas.

D.E. No. 109-2009, publicado en el R. O. S. No. 58, 30-10-2009.

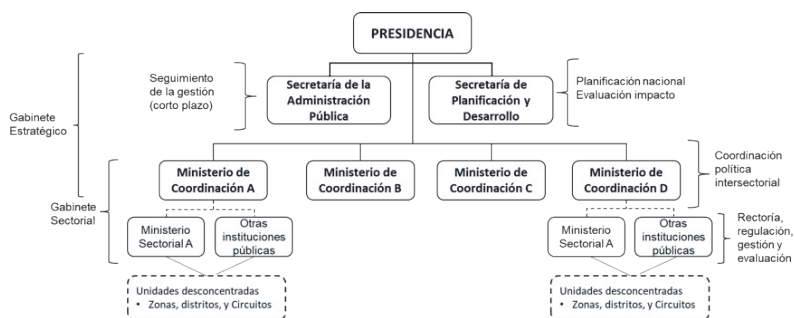
Torres-Vargas, W. (2024). *Reforma administrativa y administración pública: Continuidades y rupturas en la dinámica del Gobierno Nacional del Ecuador*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional del Litoral]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral <https://hdl.handle.net/11185/7768>.

1) La Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación será una dependencia del mismo, y brindará operatividad a las decisiones, así como apoyo técnico a las instituciones publicas bajo sus áreas de trabajo.

b.2 Funcionamiento, reorganización y coordinación de las entidades de la Función Ejecutiva.

Otro eje dentro del proceso de desconcentración constituye la reorganización y funcionamiento de las distintas dependencias de la Función Ejecutiva.

Figura 4. Organización Funcional de las entidades de la Función Ejecutiva



Nota: Adaptado de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014)

A través del Decreto Ejecutivo No. 286-2008, se definió una organización inicial de la Función Ejecutiva para el seguimiento y coordinación de las acciones del Gobierno a corto plazo, que estuvo a cargo de la Secretaría General de la Administración Pública (SNAP). En tanto, las definiciones para el seguimiento y evaluación a mediano y largo plazo eran responsabilidad de la SENPLADES.

También se previó la constitución de un Gabinete de Gestión Estratégica, organizado a través del Presidente y el Vicepresidente, los responsables de SENPLADES y SNAP, y los ministros de coordinación. Su responsabilidad fue

articular y brindar lineamientos para la gestión de los ministerios, entidades, organismos y empresas adscritas a la Función Ejecutiva, concertar temas transversales entre los gabinetes sectoriales, y analizar y deliberar sobre los informes de gestión de los ministros coordinadores.

A continuación, en un nivel menor, la propuesta se organizó sobre la base de los ministerios coordinadores y sus correspondientes consejos sectoriales de coordinación. Para ello, inicialmente, se estructuraron siete sectores de coordinación: 1) Política; 2) Política Económica; 3) Sectores Estratégicos; 4) Desarrollo Social; 5) Producción; 6) Seguridad Interna y Externa; y 7) Patrimonio Natural y Cultural (D. E. No. 117-A-2008). Además, se realizó un rastreo pormenorizado de la base legal, atribuciones y competencias (matriz de competencias) de las entidades adscritas a la Presidencia de la República, a los ministerios sectoriales y todas aquellas con el carácter de autónomas, en correspondencia con el marco organizativo citado. Con esta información se realizaron algunos cambios como:

- La fusión o supresión de entidades que antes asumían facultades de rectoría y que no constituían ministerios de coordinación o sectoriales.
- La creación o transformación de entidades públicas existentes en agencias de regulación y control, adscritas a ministerios sectoriales.
- El fortalecimiento de la facultad de evaluación y/o control de las superintendencias.
- La creación o reestructuración de institutos, con capacidades de investigación o ejecución de algún

elemento de la política sectorial, mismos que se adscribieron a los ministerios sectoriales.

- La creación de secretarías técnicas, como elementos estructurales de los ministerios de coordinación, y que acogían a entidades que, previamente, desarrollaron importantes capacidades técnicas.⁵⁹
- La estructuración de comités o consejos consultivos, como instancias de consulta o de concertación, en distintas temáticas. Dichas entidades contaban con una amplia y diversa representación de la sociedad civil y sus decisiones no eran vinculantes.
- Se crearon los Consejos Nacionales para la Igualdad a partir de aquellas entidades que, anteriormente, se relacionaban con la participación, igualdad, promoción y garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria.

En el acápite 4.4 se pasará revista a las diferentes entidades que se reformaron en este proceso.

c) La homologación de estructuras orgánicas institucionales

Las instituciones de la Función Ejecutiva iniciaron un proceso de homologación de estructuras orgánicas funcionales. La intención era clarificar sus roles y las temáticas a cargo y matrices de competencias para cada sector y entidad conformante. A continuación, se resumen las diferentes tipologías del Gobierno Nacional, conforme la presente investigación.

⁵⁹ El ejemplo más interesante lo constituye la Secretaría Técnica del Frente Social que, en este proceso, se transformó en una dependencia del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Tabla 9. Procesos/niveles organizaciones dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, durante el período 2007-2021. Incluye nombres de puestos de las autoridades y niveles remunerativos (Escala Nacional del Nivel Jerárquico Superior).

No.	Estructura interna instituciones de la F. E.			Tipologías de entidades de la Función Ejecutiva y niveles remunerativos de sus autoridades							
	Procesos / niveles organizacionales ¹	Unidades administrativas	Breve definición	Ministerios de Coordinación	Ministerios Sectoriales	Secretaría Nacional	Secretaría Técnica / Secretaría	Agencias de Regulación y Control	Servicios Nacionales	Institutos	Consejos de la Igualdad
1	Gobernantes / directivos	Primeras autoridades institucionales	Cuerpos colegiados	-	-	-	-	Directorio	Directorio	Directorio	Consejo bipartito
			Dirección Política y Administrativa	M. (NJS 8)	M (NJS 8)	SN (NJS 8)	ST (7 NJS)	DG2 (6 NJS)	DG1 (7 NJS)	DN (6 NJS)	Presidente del Consejo
			Segunda autoridad institucional	ST-MC (NJS 7)	VM (NJS 7)	Sub-G (7 NJS)	-	SubD (6 NJS)	SubD (6 NJS)	SubD (6 NJS)	Vicepresidente
2	(Adjetros) Habilitantes de asesoría	Asesoría Jurídica	Criterios y orientación jurídica	DT (NJS 2)	CG (NJS 4)	CG (NJS 4)	CG (NJS 4)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Comunicación Social	Imagen institucional y comunicación interna	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Planificación	Prioridades estratégicas y su evaluación	-	C. G. (NJS 4)	CG (NJS 4)	CG (NJS 4)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Tecnología de la Información	Manejo de las TIC, software y hardware	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Auditoría Interna	Unidades de Control	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)

3	(Adjetivos) Habilitantes de apoyo	Talento Humano	Gestión de las personas que trabajan en la organización	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Administrativo	Infraestructura, equipos e insumos de la institución	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Financiero	Gestión presupuestaria, tesorería y contabilidad	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
		Secretaría general	Manejo de documentación interna y externa, certificación	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
4	Agregadores de valor / Sustantivos	Varias unidades administrativas	Unidades orientadas al cumplimiento de la finalidad (misión) institucional	DT (NJS 2)	Subsec (6 NJS) y DT (2NJS)	Subsec (6 NJS) y DT (2NJS)	Subsec (6 NJS) y DT (2NJS)	DT (NJS 2)	DT (NJS 2)
5	Desconcentrados (Zonas, distritos y circuitos)	Coordinación zonal, Dirección distrital y Oficina técnica	Unidades desconcentradas en territorio.	-	CZ (5 NJS) DD (NJS 2)	CZ (5 NJS) DD (NJS 2)	CZ (5 NJS) DD (NJS 2)	DD (NJS 2)	-

Fuente: Estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos de las instituciones de la Función Ejecutiva, período 2007-2021.

1 La denominación de los niveles organizacionales o procesos institucionales obedecen a la influencia de la Resolución de la SENRES No. 46-2006 y Acuerdos de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Simbología: (M) Ministros, (VM) Viceministros, (SN) Viceministros, (ST) secretarios nacionales, (DG) Directores generales, (DN) Directores Nacionales, (ST-MC) Secretario técnico de Ministerio de Coordinación, (SubG) Subdirector General, (SubD) Subdirector, (Subsec) Subsecretario de Estado, (CG) Coordinador General, (DT) Director técnico de área, (CZ) Coordinador Zonal, (DD) Director Distrital.

En el cuadro anterior se observa un resumen sobre los distintos niveles estructurales dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, así como las unidades administrativas que lo conforman, una breve descripción sobre su misión, y cómo las mismas se homogeneizan a través de las diferentes tipologías institucionales. Además, incluye una referencia de la jerarquía remunerativa de sus máximas autoridades.

En virtud de lo expuesto, las diferentes entidades de la Función Ejecutiva comparten unidades administrativas que realizan actividades similares, como aquellas que integran los procesos, adjetivos (también conocidos como habilitantes o de asesoría) y de apoyo.

Cabe indicar que se observa la tendencia de que, en el caso de los Ministerios de coordinación, las segundas autoridades tengan la categoría de Secretarías técnicas. Asimismo, los ministerios tendrán una segunda autoridad política que se denomina Viceministro, y en el caso de algunos ministerios, existen dos viceministerios dada su complejidad (Petróleos).

En el caso de las secretarías nacionales, se cuenta con segundas autoridades cuya denominación es de subsecretarios generales. El cuadro anterior permite resumir el efecto de la estandarización de niveles estructurales en los diferentes tipos institucionales de la Función Ejecutiva, así como analizar las denominaciones y los niveles estructurales y remunerativos previstos.

4.3.4 Dos ideas sobre la influencia económica en la dinámica institucional

Antes de que Rafael Correa Delgado asumiera la Presidencia de Ecuador en 2007, el país contaba con distintos problemas de infraestructura (carreteras en mal estado, cortes de electricidad recurrentes, escuelas y hospitales deteriorados, así como un sistema de servicios públicos en crisis). Como afirman Orbe y Caria (2019), las decisiones de política económica anteriores a este año estaban fuertemente influenciadas por las instituciones financieras internacionales y su visión técnica, entre las que destacan el FMI, el BM y el BID, a través de diferentes cartas de intención⁶⁰ que acompañaron y condicionaron los préstamos internacionales. Asimismo, como afirma Díaz (2018), entre las características más destacadas del ámbito económico en el país, e incluso en la región, fue la dificultad estructural para mantener niveles de bienestar sostenidos y sostenibles. Este hecho coadyuvó a que el discurso de Correa sobre priorizar al ser humano sobre el capital, como nueva estrategia y concepción de un desarrollo más equilibrado (El buen vivir), llegara a un electorado ávido por respuestas a diferentes momentos de crisis económicas y políticas.

60 De acuerdo con la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC (2008), entidad que se creó a través del D. E. No. 472 del 9 de julio de 2007, durante el primer gobierno de Correa, la primera carta de intención que se firmó con el FMI data de 1983, y hasta 2003 se firmaron otras trece más.

Esta estrategia proponía un papel fundamental para el Estado y la acción colectiva, en detrimento de la acción del mercado. Sobre esta base, el papel de la supremacía del ser humano sobre el capital implicaba articular cambios en las relaciones de poder, supeditando al mercado y al Estado a trabajar en función de los intereses de la sociedad y no de las élites económicas o políticas (SENPLADES, 2013). El propósito era reconstruir la economía nacional, reformar el Estado y, así, garantizar los derechos económicos y sociales de la población; ello posibilitaría la inserción del país en la economía mundial mediante una nueva estrategia de desarrollo endógeno centrada en el ser humano.

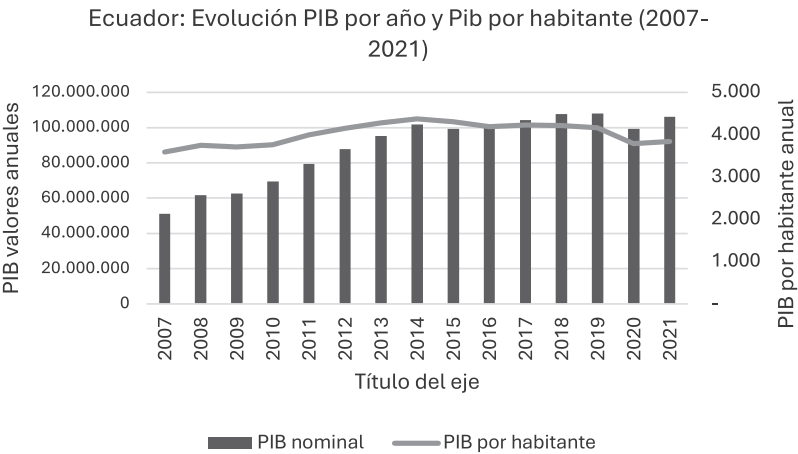
Esta retórica discursiva cambió una vez que el gobierno se asentó en el sillón presidencial. Con ello se pasó a una decisión de política pública donde primó la razón de Estado, es decir, se pensó al mercado, la sociedad y el Estado desde el mismo Estado. Ello ocasionó un significativo distanciamiento del movimiento indígena, comunidades cristianas de base, organizaciones de mujeres, cámaras empresariales, organismos sindicales, entre otros actores que lo acompañaron al inicio de su período.

En todo caso, la RC impuso un giro en el manejo macroeconómico, permitiendo que el Estado recuperara un rol protagónico en la planificación e inversión pública, a través de distintas políticas que se parecieron a aquellas que se impusieron durante los años setenta del siglo pasado (Díaz, 2018).

Inversión pública

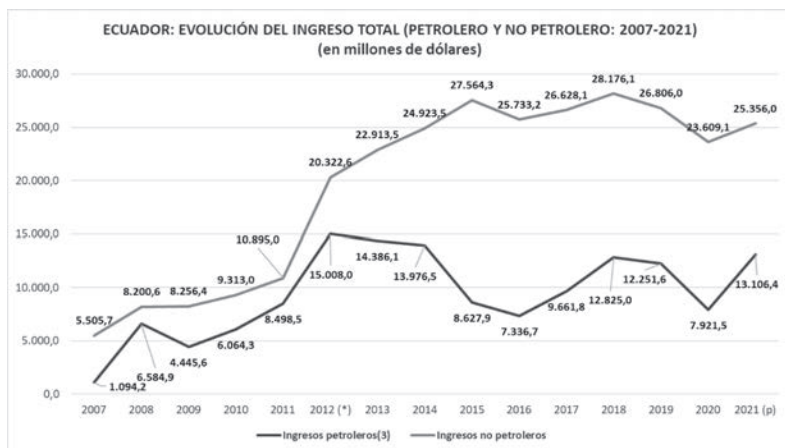
En este sentido, un primer elemento a analizar constituye el comportamiento del producto interno bruto (PIB), considerado un factor clave del análisis económico durante el período de estudio (2007 hasta 2021) (Banco Central del Ecuador, 2022).

Figura 5. Ecuador: Evolución PIB por año y PIB por habitante. Período 2007-2021. En dólares norteamericanos (USD).



Fuente: Banco Central del Ecuador (2022). Información económica. Sector Fiscal. Operaciones del sector público no financiero—en millones de dólares (2012-2022) [Conjunto de datos]. <https://www.bce.fn.ec/informacioneconomica/sector-fiscal>.

Figura 6. Ecuador: evolución del ingreso público (petrolero y no petrolero) (2007-2017).



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información económica. Sector Fiscal. Operaciones del sector público no financiero—en millones de dólares (2007-2021) [Conjunto de datos]. <https://www.bce.fn.ec/informacioneconomica/sector-fiscal>.

Durante el período analizado, se pudo observar un importante crecimiento del PIB nominal, fruto del financiamiento proveniente del incremento de los ingresos petroleros entre 2007 y 2014. A partir del siguiente año, se evidencia un retroceso debido a una disminución de dichos ingresos, cuya caída ya se hizo evidente desde finales de 2012 e inicios de 2013, y que se evidenció hasta 2015, donde alcanza el tope de la recaudación fiscal.

En este sentido, en el tiempo de Rafael Correa, se decidió implementar un agresivo programa de inversión pública. La inversión pública entre los diez años (2007-2017)

ascendió a 94 mil millones de dólares a precios corrientes (70 mil millones de dólares a precios constantes de 2007) (Orbe León y Caria, 2019). Este valor es incluso mayor al establecido por Lenin Moreno. Como lo afirma Orbe, si la inversión pública es manejada con eficiencia, ella es positiva para el país debido a que: implica un aumento de los activos nacionales (plantas hidroeléctricas, mejoramiento de carreteras, modernización de puertos; adquisición de plantas y equipos, edificación de escuelas, hospitales, parques o viviendas, entre otros). Asimismo, porque contribuye significativamente a impulsar la actividad productiva del país, modernizar las actividades de salud, educación, seguridad o movilidad (mayor competitividad sistémica). Y tercero, fomentando la demanda agregada, dado que disminuyó los costos de transacción de las empresas y estimula los negocios privados, puesto que las empresas privadas son las que contratan con el Estado la ejecución de obra pública.

A esta visión se contraponen otras como la de Acosta-Burneo (2017a), que señala esta política pública como posneoliberal y un fracaso, dado que se habría convertido en un país poco atractivo para inversiones nacionales o extranjeras, principalmente, por el intervencionismo estatal, la ausencia de reglas claras y seguridad jurídica, los elevados salarios y los impuestos excesivos.

Sin embargo, como lo aclara Orbe, durante esta época la inversión privada promedio subió un 34 % más que en los años previos, desde la vigencia de la dolarización (2000), llegando a un promedio anual de 6.300 millones de dólares

entre el 2000-2006 a un valor de 8.456 millones de dólares. Incluso, la inversión privada, excepto en los años 2013, 2014 y 2015, fue mayor a la inversión pública, con lo que se desvirtúa la acusación de que hubo condiciones adversas para el empresariado durante 2007-2017. Incluso en este período la proporción del PIB que se destinó a la inversión pública y privada ha sido superior a la de Perú y Colombia, y muy superior al promedio de la Región. Es más, como lo demuestra Orbe (p. 45), los grupos económicos de Ecuador aumentaron significativamente su número entre los años 2007 y 2017.⁶¹

Otro elemento que destaca Orbe es la orientación a la competitividad sistémica, concepto de corte cepalino de la década de los 90, que implica el nivel de importancia al entorno de infraestructura y servicio en apoyo a la actividad económica para promover la productividad y la capacidad de absorción del progreso tecnológico.

El cambio de la matriz productiva

Durante los gobiernos de Rafael Correa, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013) constituyó un eje emblemático para la transformación de la estructura productiva del país y se propuso crear las bases para sustituir un modelo de acumulación basado en la gestión de

61 Al respecto, Orbe analiza la literatura del tema y refiere que los grupos económicos nacionales se caracterizan por presentar lazos familiares o vínculos de amistad entre sus líderes, por una dirección y administración centralizada de sus negocios, y relaciones de tipo económico entre las sociedades que conforman el grupo económico

recursos naturales, petrolero y de agroexportación, por una economía basada en conocimiento. Ella incluyó la intervención en: 1) la mejora de la competitividad sistémica de la producción y favorecer el entorno de innovación y competitividad, 2) el impulso de las industrias básicas y la potenciación de sus encadenamientos productivos y 3) desarrollar ocho cadenas de valor agroindustrial y cuatro industrias intermedias.

La competitividad sistémica se desarrolló a partir de la construcción de centrales hidroeléctricas y de proyectos multipropósito, la construcción o modernización de puertos y aeropuertos, el impulso de la cobertura de internet y de telefonía móvil, la reconstrucción vial (Orbe León y Caria, 2019). Las industrias básicas identificadas fueron petroquímica, siderúrgica, cobre, aluminio, astilleros y pulpa de papel. Además de ellas, se consideraron otras con potencial como la industria textil, productos de madera y muebles, la química fina y metalúrgica. En tanto que las cadenas productivas agroindustriales identificadas fueron: cacao, café, elaborados de pescado, lácteos, palma, frutas y hortalizas, cárnicos, bioenergía e insumos.

Sin embargo, en los últimos años, el peso de los sectores primarios ha sido más alto que en el promedio de los países de la región, mientras que el peso de la manufactura fue más bajo, lo cual puede ser considerado como un rezago (Acosta y Cajas Guijarro, 2016), por tanto, puede confirmar la persistencia de una estructura primario-exportadora en nuestro país.

Política de desarrollo productivo

Durante los gobiernos de Correa, se enfatizó el desarrollo de la producción nacional como estrategia de cambio para reducir la dependencia de las exportaciones petroleras (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013). Entre los sectores más beneficiados se encuentran la inversión en sectores estratégicos como la agroindustria, la manufactura y el turismo, así como la implementación de políticas para mejorar la calidad y el valor agregado de los productos, fomentar la inversión extranjera directa, construir infraestructura necesaria para la producción y promover la inversión privada en sectores clave.

En una breve revisión sobre el desarrollo agroindustrial, se reconoce la implementación de políticas para impulsar la producción agrícola y ganadera (Arévalo Luna, 2014). Ello incluye la construcción de infraestructura para el riego y drenaje,⁶² así como la creación de programas

62 En la base de información de la antigua Secretaría Nacional del Agua se encontraron 16 proyectos considerados “emblemáticos” por el gobierno de Correa, con una inversión que supera los 1.000 millones de dólares. Los proyectos son: Tránsito Daule – Vinces, Tránsito Chongó – San Vicente, Múltiple Chone, Control de inundaciones Bulubulu, Control de Inundaciones Cañar, Control de Inundaciones Naranjal, Control de Inundaciones Milagro, Plan de Aprovechamiento y Control de Agua de la provincia de Los Ríos, Proyecto Multipropósito Matala Casa Vieja – Nambacola, Proyecto Multipropósito Puruhanta – Pimampiro – Yahuarcocha, Proyecto Multipropósito Jama, Proyecto Multipropósito Tumbabiro, Proyecto Multipropósito Puma, Proyecto Propósito Múltiple Coaque, Proyecto Tránsito Daule – Pedro Carbo, Proyecto Chalupas, Multipropósito Tahuín y el Sistema de Riego Cayambe-Tabacundo. El proyecto piloto fue el Multipropósito Chone, cuyo objetivo fue controlar las inundaciones y abastecer a 2.250 hectáreas de riego y se construyó hasta 2015. Al respecto, algunos aportes analizan su impacto en la sociedad y su entorno.

de crédito y seguro agrícola para los productores, políticas para mejorar la calidad de los productos agrícolas y aumentar su valor agregado, como la implementación de procesos de certificación y la promoción de la exportación de productos orgánicos. En cuanto al sector de la manufactura, se orientó a la producción de bienes con alto valor agregado en líneas como la electrónica y la maquinaria pesada; se incentivó la inversión extranjera para estos fines a través de la eliminación de las barreras arancelarias orientadas a maquinarias y equipos de producción (Caracterización Del Perfil Económico-Productivo de Ecuador, n.d.). Finalmente, en el campo del turismo, las políticas se orientaron a la promoción del turismo interno, la construcción de infraestructura turística estratégica, la facilitación de servicios turísticos, la promoción de la cultura y gastronomía nacional.

Otro elemento importante para destacar lo constituye la política de control de precios de ciertos bienes y servicios, como los combustibles y la electricidad (Orbe León y Caria, 2019). Su intención era proteger a los consumidores de las fluctuaciones del mercado, a través de límites máximos y un control y sanción en caso de incumplimiento. Esta política se aplicó en varios sectores, como los alimentos básicos (precios máximos a productos de primera necesidad como arroz, harina, carne, leche y aceite), los medicamentos (obligatoriedad del uso y prescripción de medicamentos genéricos), combustibles (límites máximos y subsidios a las gasolinas “extra” de 85 octanos, “súper” de 91 octanos, diésel y la creación de la versión “ecopaís”) y servicios públicos

(tarifas controladas y políticas de subsidios en electricidad, gas de uso doméstico y el agua). Algunos autores estiman que el control de precios también tuvo efectos negativos en la economía, incluyendo la escasez de productos y la disminución de la inversión en los sectores afectados (Ortiz Crespo, 2016). Además, los precios máximos establecidos por el gobierno no siempre reflejaban los costos reales de producción, lo que llevó a la reducción de la oferta y al aumento de la demanda, generando un desequilibrio en el mercado.

Asimismo, se considera a la política tributaria, con una clara orientación a la obtención de mayores ingresos fiscales y el aumento de la tributación en los sectores con mayores recursos de la sociedad. Su fundamento consiste en una estructura tributaria progresiva, encaminada a modificar la estructura de impuestos como a la renta (personas naturales y jurídicas) y a limitar las deducciones y exenciones fiscales (sobre todo para dividendos). Otro elemento lo constituyó el impuesto a la salida de divisas, orientado al desincentivo de la fuga de capitales dolarizados y al aumento de los ingresos fiscales, a través del aporte de un 5 % del monto de la transacción de divisas al exterior. Cabe indicar que en el caso del impuesto a la herencia y donaciones, tributo progresivo aplicado a las transferencias de propiedad de bienes y activos, se fijó en un porcentaje que variaba según el monto de la transferencia, pero su aplicación no estuvo exenta de la polémica.

Adicionalmente, se revisa la política monetaria restrictiva, que procuraba reducir la inflación y mejorar la

estabilidad macroeconómica del país. Esta política se enfocó en el uso de herramientas para controlar la oferta monetaria (regulación del crédito bancario y venta de bonos), el tipo de cambio (tipo de cambio fijo para el dólar estadounidense), la tasa de interés (regulación de tasas activas y pasivas) y el aumento de las reservas internacionales.

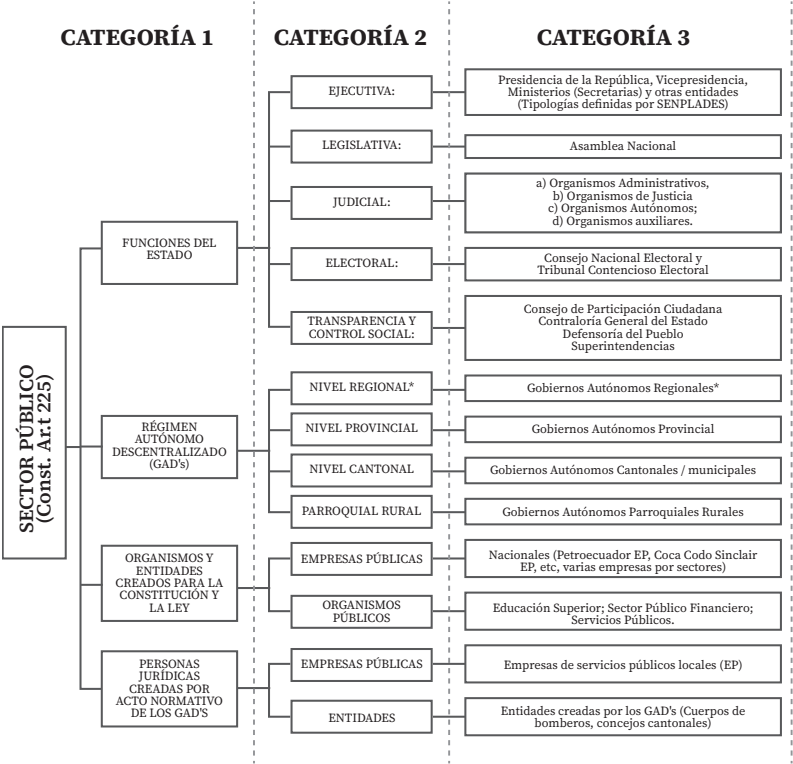
En cuanto a la reforma laboral, los gobiernos de Rafael Correa procuraron generar cierta protección para los derechos de los trabajadores y garantizar un salario mínimo digno. En este sentido, se estableció una jornada laboral máxima de 8 horas, la eliminación de los contratos por horas, la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores con relación de dependencia y algún estímulo a la sindicalización.

4.4 Dinámica de la estructura y organización de la Función Ejecutiva en el Ecuador (2007-2021)

4.4.1 Cambios en la complejidad institucional

A partir del marco constitucional expedido en 2008, se modificó la organización de las categorías y las tipologías del sector público ecuatoriano:

Figura 8. Resumen de las categorías y tipologías institucionales identificadas para el sector público ecuatoriano.



- *Categoría 1:* Definida en el Art. 225 de la Constitución de la República, que incluye a las Funciones del Estado, el régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la ley y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

- *Categoría 2:* Definida en distintos artículos de la Constitución y la normativa nacional. Despliega las tipologías definidas en un nivel adicional (nivel 2) de complejidad. Se encuentra conformada por:
 - » *En las Funciones del Estado:* Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social
 - » *En el régimen autónomo descentralizado:* Los niveles territoriales y de gobierno regional, provincial, cantonal y parroquial rural.
 - » *En los organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la ley:* Las empresas públicas nacionales y de educación superior, y los organismos y entidades públicas.
 - » *En las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos:* las empresas públicas locales y las entidades locales.
- *Categoría 3:* Citada en artículos constitucionales y normas de segundo y tercer nivel, y cuyas definiciones requieren de un enfoque integrador:
 - » *Funciones del Estado*
 - ▷ *Función Ejecutiva,* Tipologías institucionales como: la Presidencia (Art. 141 y 142 CDR), Vicepresidencia de la República (146 y 149 CDR); los ministerios de Estado (Art. 141 CDR), que a su vez pueden tener una

categorización más;⁶³ y otros organismos de la Función Ejecutiva, que incluyen: secretarías nacionales, secretarías técnicas, consejos de la igualdad, consejos especiales de gobierno, agencias de regulación y control, servicios públicos, institutos de investigación y de provisión de servicios, entre otros.

- ▷ *Función Legislativa*, tiene como única institucionalidad a la Asamblea Nacional.
- ▷ *Función Judicial*: Que a su vez se divide en:
 - Órganos Administrativos, como el Consejo de la Judicatura;
 - Órganos Jurisdiccionales como: la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados y los juzgados de paz.
 - Los Órganos Auxiliares, que incluyen al servicio notarial, martilladores y depositarios judiciales.
 - Los Órganos Autónomos, que consideran a la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.
- ▷ *Función Electoral*: (Art. 217-224 CDR) donde se incluyen al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.

63 En ese sentido se reconoce que durante 2008 y 2017 existieron en el país dos tipos de ministerios: sectoriales y de coordinación. Como referencia se indica el D. E. No. 107-A de 2007, con el cual se organizaron los Ministerios de Coordinación.

- ▷ *Función de Transparencia y Control Social* (Art. 204-216 CDR) que se encuentran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las diversas superintendencias creadas.
- Las entidades del régimen autónomo descentralizado (Art. 242 CDR)
 - » *Nivel territorial regional*: Que se conformará con los gobiernos autónomos regionales, una vez que sean creados.
 - » *Nivel territorial provincial*: integrado por los GAD's provinciales.
 - » *Nivel territorial cantonal*: integrado por los gobiernos cantonales.
 - » *Nivel territorial parroquial rural*: conformado por los gobiernos parroquiales rurales.
 - » *Los regímenes especiales territoriales*: integrados por los gobiernos de los distritos metropolitanos, de entidades territoriales de conservación ambiental (diferentes a Galápagos), y aquellos que se crearen por razones étnico-culturales (Art. 242-257 CDR).
- *Los organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la ley*: conformados para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, que no pertenecen a las Funciones del Estado, e integrados por:

- » *Empresas públicas nacionales y de educación*, que se agrupan en otras tipologías, siguiendo a González (2017):
 - ▷ Empresas de Prestación de Servicios Públicos;
 - ▷ Empresas de Desarrollo de Actividades Económicas (productivas y de comercialización de bienes y servicios);
 - ▷ Empresas de Gestión de los Sectores Estratégicos;
 - ▷ Empresas de Proyectos con Responsabilidad Social.
- » *Organismos y entidades públicas*: que agrupan otras tipologías como:
 - ▷ Las entidades del sector público financiero (banca pública);
 - ▷ Los organismos de la seguridad social pública (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional).
 - ▷ Los organismos de educación superior, clasificados en organismos rectores: Consejo de Educación Superior -CES y Consejo de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior; y organismos gestores: universidades, escuelas politécnicas, institutos técnicos y tecnológicos públicos;

- ▷ Otros organismos constitucionales, entre los que se encuentran: la Corte Constitucional y la Procuraduría General del Estado, entre otros.
- *Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos:* Organizaciones públicas creadas por los GAD, acorde con sus competencias y atribuciones legales.
 - » Empresas públicas locales, conforme a su nivel de gobierno:
 - ◉ Empresas públicas provinciales, que incluyen diferentes categorías de servicios como los presentados por González (2017).
 - ◉ Empresas públicas cantonales, con diferentes categorías de servicios.
 - ◉ Empresas públicas mancomunadas, creadas conforme las necesidades de prestación integrada de servicios públicos.
- Organismos y entidades creados, conforme a su nivel de gobierno:
 - ▷ Organismos creados por los gobiernos provinciales, que incluyen a agencias de servicios públicos y patronatos.
 - ▷ Organismos creados por los gobiernos cantonales como: agencias de servicios públicos, patronatos, consejos cantonales (de salud, de protección integral de la niñez y adolescencia,

y, de protección de derechos), cuerpos de bomberos, entre otros.

- ▷ Organismos creados mediante la modalidad del mancomunamiento,⁶⁴ conforme el proceso establecido para los GAD.

Este nuevo diseño institucional refleja un aumento en la complejidad organizativa del Estado, con múltiples categorías, tipologías y niveles de articulación, nuevas entidades funcionales y una estructura más diversificada, que será analizada en mayor detalle en los siguientes apartados del capítulo.

En un ejercicio necesario de comparación, la siguiente tabla presenta una comparativa entre la conformación del sector público bajo la Constitución de la República de 1998, y la nueva estructura establecida en la nueva Constitución.

64 El mancomunamiento es una figura establecida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD (Art. 285-290), cuya finalidad se orienta a mejorar la gestión de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, a través de un trabajo integrado con sus pares en el territorio. Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno y que se encuentren contiguos, adquiere el nombre de *mancomunidad*; y en caso de hacerlo entre diferentes niveles de gobierno, con o sin cercanía, adquiere el nombre de *consorcio*. Tanto mancomunidades como consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, y están orientados al cumplimiento de los objetivos generados en el respectivo convenio de creación (COOTAD, Art. 286).

Tabla 10. Cuadro comparativo de la conformación del sector público ecuatoriano a partir de las tipologías institucionales contenidas en las Constituciones de la República correspondiente a los años 1998 y 2008.

TIPOLOGÍA CONSTITUCIÓN 1998 (Art. 118)	SUBDIVISIÓN	INSTITUCIONES
Organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial	Legislativa	Congreso Nacional
	Ejecutiva	Presidencia de la República
		Vicepresidencia
		Ministerios de Estado
	Judicial	Consejo de la Judicatura
Organismos electorales	Electoral	Tribunal Supremo Electoral
		Contraloría General del Estado
Organismos de control y regulación	Transparencia y control social	Ministerio Público
		Superintendencias

TIPOLOGÍA CONSTITUCIÓN 2008 (Art. 225) (2)	SUBDIVISIÓN	INSTITUCIONES
Entidades y organismos de las Funciones del Estado	Legislativa	Asamblea Nacional
	Ejecutiva	Presidencia de la República
		Vicepresidencia
		Ministerios de Estado
		Otras instituciones F. Ejecutiva
	Judicial	Órgano Administrativo: Consejo de la Judicatura
		Órganos Jurisdiccionales: Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales, y tribunales y juzgados
		Órganos Autónomos: Fiscalía General del Estado
		Órganos Auxiliares: notarios, martilladores judiciales, depositarios judiciales
	Electoral	Consejo Nacional Electoral
	Transparencia y control social	Tribunal Contencioso Electoral
		Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
		Contraloría General del Estado
		Defensoría del Pueblo
		Superintendencias

Régimen Seccional Autónomo	Nivel Provincial	Consejo provincial	Régimen autónomo descentralizado	Nivel Regional	GAD Regionales ⁽¹⁾
	Nivel Cantonal	Concejo cantonal		Nivel Provincial	GAD Provinciales
	Parroquial Rural	Junta Parroquial Rural		Nivel Cantonal	GAD Cantonales
	Circunscripciones especiales	Circunscripciones Étnico - culturales		Parroquial Rural	GAD Parroquiales Rurales
	Organismos públicos	Tribunal Constitucional, Banca Pública, Seguridad social		Circunscripciones Territoriales Especiales	GAD Distrito Metropolitano Provincia de las Galápagos GAD étnico - culturales
Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley	Empresas públicas	Empresas públicas nacionales	Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley	Organismos públicos	Procuraduría General, Tribunal Constitucional, Banca Pública, Seguridad social, Universidades
	Organismos seccionales	Patronatos y otros organismos seccionales		Empresas públicas	Empresas públicas nacionales y de las universidades estatales
Personas Jurídicas Creadas por Acto Legislativo Seccional	Empresas de los GAD autónomos descentralizados	Empresas de servicios básicos	Personas jurídicas creadas por los GAD	Organismos seccionales	Cuerpos de bomberos, entidades mancomunadas y consorcios
				Empresas de los GAD autónomos descentralizados	Empresas públicas de servicios básicos y otras afines a las competencias de cada GAD

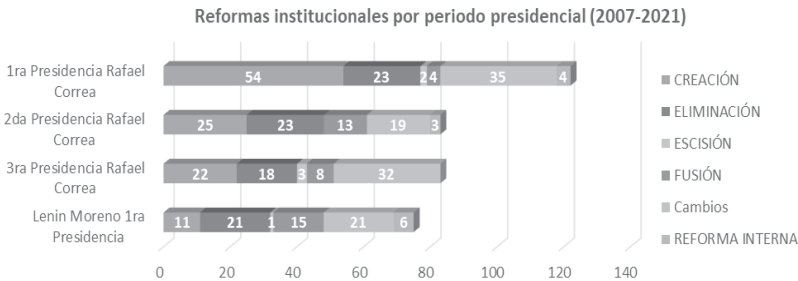
Fuente: Normativa nacional del período 2007-2021. Desarrollo propio.

⁽¹⁾ Institución pública aún no creada pero establecida en el ordenamiento jurídico nacional.

4.4.2 La reforma institucional del Gobierno Nacional al detalle (2007-2021)

El período analizado se caracterizó por una intensa actividad reformista en el ámbito institucional, impulsada por transformaciones económicas, políticas y jurídicas promovidas por los gobiernos alineados con el proyecto político de la Revolución Ciudadana. Esta tendencia inició con un fuerte proceso de creación y reestructura del 2007 al 2009, de la mano de la consolidación de los roles de rectoría y regulación para los ministerios de Estado, así como la planificación y la evaluación de las demás entidades de la Función Ejecutiva.

Figura 9. Total de reformas institucionales en el sector público durante los períodos presidenciales del 2007 al 2021, por período presidencial.



Como se observa en el gráfico precedente, cada período presidencial tuvo su propia impronta dentro de la reforma institucional. En este sentido, de manera resumida, se realizará un resumen más importante de los procesos de reforma mencionados.

La primera presidencia de Rafael Correa (enero 2007 – 10 de agosto de 2009)

Durante el primer período de Rafael Correa en Ecuador (2007-2009) se implementaron diversas políticas económicas que buscaban reducir la pobreza, promover la inclusión social y fortalecer la intervención estatal en la economía. Este enfoque, denominado “Socialismo del Siglo XXI” (Ramírez Montañez, 2017), promovió una mayor intervención estatal en el mercado y una redistribución más equitativa de los recursos. Entre las medidas adoptadas destacan: una mayor inversión en infraestructura, a través del inicio en la elaboración de obras como carreteras, puentes, escuelas y hospitales; el fortalecimiento de los programas de transferencias de ingresos, como el Bono de Desarrollo Humano; la reestructuración en las condiciones de negociación sobre el sector estratégico, en especial en los contratos con empresas internacionales en temas como el petróleo, la minería y las telecomunicaciones, con el objetivo de aumentar el control estatal sobre los recursos naturales y los servicios básicos; la distancia marcada con los organismos multilaterales como el FMI y el BM, a quienes recriminó la imposición de medidas de austeridad, optando por una política económica más orientada al gasto público y la inversión social; el fomento de la producción nacional, a través del incentivo a la producción y consumo de productos nacionales, con el objetivo de fortalecer la economía interna y reducir la dependencia de las importaciones (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007; 2009). Estas políticas reflejan un modelo de gobierno centrado en la

inclusión social y la redistribución de la riqueza, aunque también generaron críticas respecto a su impacto en la inversión privada y la sostenibilidad fiscal.

En este sentido, existieron cambios importantes en la estructura de la Presidencia de la República, creando y reestructurando unidades dependientes como la Administración General de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular, la Jefatura de Despacho Presidencial, la Jefatura de Agenda Estratégica y la Coordinación General de Agenda Estratégica Presidencial. Asimismo, se suprimieron varias dependencias de la Presidencia como de la Vicepresidencia, es decir la Comisión Asesora para el Desarrollo y Modernización del Sector Eléctrico, la Comisión Negociadora del Tratado de Libre Comercio (con Estados Unidos) y la Unidad Coordinadora para Afrontar las Emergencias del Fenómeno del Niño – COPEFEN.

A nivel ministerial, los primeros esfuerzos se orientaron a la creación del Ministerio de Cultura, el Ministerio del Deporte, un reestructurado Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y el Ministerio de Minas y Petróleos. Además se reestructuró al Ministerio de Industrias, restándole algunas competencias pero asignándole otras sobre competitividad. Las competencias de comercio exterior e integración fueron transferidas a la Cancillería, que pasó a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. El área de recursos pesqueros y acuicultura fueron asignadas al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

Asimismo, se transformó al Ministerio de Bienestar Social en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, en función de un nuevo rol asignado.

Un hecho que marca este período constituyó la creación de los Ministerios de Coordinación. Estas Secretarías de Estado, inicialmente creadas como órganos adscritos y presupuestariamente dependientes de la Presidencia de la República, fueron las encargadas de concertar y articular las políticas y acciones que debían adoptar distintas organizaciones públicas que se encontraban bajo su ámbito o “áreas de trabajo”. En otras palabras, se transformaron en núcleos de articulación y coordinación de políticas públicas para una red de organizaciones estatales. Estas áreas eran dinámicas y podían modificarse según las necesidades del Ministro Coordinador, permitiendo incluso que una misma entidad formara parte de más de un núcleo de articulación.

La estructura de los ministerios de coordinación incluyó el Despacho del Ministro/a de Coordinación y la Secretaría Técnica, cuyos titulares tenían rangos legales, de responsabilidad y remunerativos equivalentes a los demás Ministerios de Estado. Aunque inicialmente adscritas a la Presidencia, dependían funcionalmente de cada Ministerio de Coordinación y se encargaban de brindar apoyo técnico a las instituciones públicas bajo su ámbito. Esta configuración evidenciaba una división entre la autoridad política (Ministro) y la técnica (Secretario).

Los Ministerios de coordinación creados inicialmente fueron de la Producción, de la Política Económica, de

Desarrollo Social, de la Seguridad Interna y Externa, de Patrimonio Natural y Cultural, y de la Política. Más tarde, se crearon los Ministerios de Coordinación de Sectores Estratégicos, de Conocimiento y Talento Humano, y el cambio del Ministerio de Coordinación de la Producción, que pasó a denominarse Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. Con ello, pasaron a diferenciarse los ministerios de coordinación, de los ministerios sectoriales, estos últimos con responsabilidades dentro de su respectivo ámbito de acción.

Además, se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción, que más tarde fue fusionada con la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción a fin de crear el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en cumplimiento de la nueva Constitución. La Secretaría Nacional del Migrante-SENAMI, responsable de asistir a los ecuatorianos en el exterior, la Secretaría Nacional del Agua-SENAGUA, entidad rectora de los recursos hídricos de ese momento.

Como parte de la iniciativa Yasuní-ITT, que proponía mantener el crudo del bloque Ishpingo – Tiputini – Tambococha en el subsuelo localizado en el Parque Nacional Yasuní, se constituyó la Oficina de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Yasuní ITT como órgano temporal, que más tarde fue liquidado al no prosperar esta iniciativa. También se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador orientada al desarrollo social, económico y de seguridad en zonas fronterizas con Colombia; la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional – SETEC, que regulaba el sistema

nacional de formación profesional, responsable de la calidad de programas públicos y privados.

A otro nivel, se creó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana – SPMSPC, adscrita a la Presidencia de la República, responsable de las políticas de participación ciudadana que coordinó el trabajo de diversas entidades que atendían a grupos sociales vulnerables.

En cuanto a institutos públicos fueron creados: el Centro de Información, Investigación y Capacitación Energética orientado al desarrollo científico y tecnológico en el ámbito hidrocarburífero y energético, el Instituto Nacional de Preinversión – INP, encargado de la certificación de estudios de preinversión en sectores estratégicos, el Instituto Nacional de Riego – INAR, entidad reguladora del uso del agua para riego, el Instituto de la Niñez y la Familia – INFA, con la misión fue garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; el Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP, organismo regulador del sistema de contratación pública; el Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico INIGEM, responsable de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en geología, minería y metalurgia.

También se registraron cambios en la relación, con la adscripción del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos – INEC y el Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN a la SENPLADES; el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología – INAMHI fue adscrito a la Secretaría Nacional del Agua.

Asimismo, se conformaron varias agencias públicas con funciones técnicas y de control como: la Agencia de Aseguramiento de la Calidad del Agro – AGROCALIDAD; la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional – AGECI, regulador de la cooperación técnica y asistencia económica no reembolsable; la Agencia de Regulación y Control Minero – ARCH, responsable de la vigilancia minera; y la Agencia Nacional Postal, encargada de supervisar los servicios postales públicos y privados.

Entre otras instituciones tenemos a la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, creada para desarrollar el catastro, avalúo y gestión de bienes inmuebles del sector público; la Unidad Técnica para manejo del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – FONSAT; la Unidad de Almacenamiento – UNA, responsable del almacenamiento de granos y de su adecuada provisión y tratamiento; la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador – PROFORESTAL; el Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS, encargado de impulsar el crecimiento y consolidación de la economía popular y solidaria en el contexto del sistema económico previsto en la Constitución y, además, asumió las competencias de varios programas anteriores del Ministerio

Finalmente, los Cuerpos de Bomberos del Ecuador que se encontraban adscritos al Ministerio de Inclusión Económica y Social–MIES, pasaron a adscribirse a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Más tarde estas dependencias serán asumidas por los gobiernos autónomos cantonales, en función del nuevo marco constitucional.

Segunda presidencia Rafael Correa (10 de agosto 2009–10 agosto 2013)

Este segundo período presidencial empieza con la consolidación de la figura política de Rafael Correa, respaldado por altos índices de aprobación popular. No obstante, se evidencian tensiones con los grupos sociales que inicialmente apoyaron su candidatura, así como con los medios de comunicación, especialmente a raíz de la expedición de la Ley Orgánica de Comunicación.

En el plano económico, Correa se benefició de altos precios del petróleo y de créditos internacionales, que aunque no siempre en condiciones favorables, le permitieron ampliar su agenda social y fortalecer el aparato estatal. Según Basabe-Serrano (2013), estas condiciones facilitaron la ejecución de obras emblemáticas en educación, salud, energía y minería, aunque algunas enfrentaron cuestionamientos técnicos. El mismo autor sostiene que este período marcó una “derechización” del proyecto político, o un giro hacia un “nuevo desarrollismo extractivo”, lo que provocó el distanciamiento de sectores populares que inicialmente respaldaron al gobierno.

Entre los hechos más relevantes se encuentran la aplicación de la Ley de Hidrocarburos, la concesión de contratos a empresas extranjeras, el incremento de la deuda pública y reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Para este período se crearon nuevas dependencias presidenciales, como la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad, que asumió las competencias de la extinta

Agencia de Garantías de Depósitos (AGD); y el Servicio de Protección Presidencial. Se eliminó la Comisión Nacional Sobre el Derecho del Mar y el Consejo de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa-CODEPYME.

A nivel ministerial, se crearon tres Carteras de Estado: de Relaciones Laborales, producto de la fusión entre la Secretaría Nacional de Remuneraciones-SENRES y el Ministerio de Trabajo y Empleo; el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información; y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, como resultado de la escisión del Ministerio de Minas. También se estructuró el Ministerio de Coordinación de la Política. Por otro lado, se realizaron modificaciones a la estructura del Ministerio del Interior, y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En otras tipologías institucionales, se creó a Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Investigación – SENESCYT, rectora de la política pública en educación superior; y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, como instancia encargada de las estrategias de gobernabilidad. En cuanto a secretarías técnicas se crea la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria; la Secretaría Técnica del Mar; la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, entre otras, así como una Secretaría de Hidrocarburos – SH, cuyo objetivo fue la gestión de los contratos petroleros.

Durante este período se estructuraron varios institutos especializados: el Instituto de Contratación de Obras – ICO, responsable de contratar las obras de infraestructura; el

Instituto Nacional de la Meritocracia – INM, aunque efímero, tuvo bajo su cargo la ejecución de concursos de méritos y oposición de la Función Ejecutiva; el Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables a cargo de la investigación, innovación, difusión del conocimiento en eficiencia energética; el Instituto Espacial Ecuatoriano – IEE; el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública – INSPI, que asumió las competencias de otro instituto de investigación previo; y el Instituto Nacional de Investigación del Transporte – INIT, encargado de regular la infraestructura y servicios de transporte. En esta misma tipología, se eliminaron al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA, el Instituto Nacional de Riego – INAR y el Instituto Nacional de Capacitación Campesina – INCCA, que fueron absorbidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Se crearon tres nuevas agencias técnicas: la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero – ARCH, responsable de la regulación y fiscalización de todas las fases de la industria hidrocarburífera; la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria – ARCSA; y la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos, responsable del control sanitario y biosanitario exclusivo en el archipiélago.

Se modificó la denominación de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional–AGECI, que pasó a llamarse Secretaría Técnica de Cooperación Internacional–SETECI. Además, se creó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria.

Finalmente se destaca la modificación de la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR por Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, dotándole de mayor jerarquía y ámbito de acción.

Tercera presidencia Rafael Correa (10 de agosto de 2013 – 24 de mayo de 2017)

Durante el tercer período presidencial (2013-2017), el país enfrentó una crisis económica, agravada por la caída de los precios internacionales del petróleo y el terremoto de 2016 que afectó gravemente a la provincia de Manabí y tuvo repercusiones a nivel nacional. Esta situación provocó un incremento significativo de la deuda pública, una reducción de la inversión estatal en sectores prioritarios como salud, educación y seguridad social, y una paralización de obras emblemáticas como la Refinería del Pacífico y el proyecto hidroeléctrico Toachi-Pilatón, algunas de las cuales permanecen inconclusas hasta la actualidad.

En el ámbito político, el gobierno mantuvo una mayoría legislativa en la Asamblea Nacional, lo que facilitó la aprobación de leyes clave como la Ley de Tierras y la Ley de Aguas, así como la implementación de la controvertida Ley de Comunicación (Basabe-Serrano, 2013).

En 2016, el país recurrió al aumento del IVA y a préstamos internacionales, especialmente de China, para financiar la reconstrucción post-terremoto. Asimismo, se firmó un acuerdo comercial con la Unión Europea a pesar del rechazo inicial que suscitó en distintos grupos sociales.

Se creó la Secretaría Nacional de Presidencia la República, responsable de proveer y organizar la provisión de servicios interno de las distintas dependencias asociadas al máximo mandatario nacional.

Para 2013, se suprimió el Ministerio Coordinador de Patrimonio, cuyas competencias fueron redistribuidas entre el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, de Conocimiento y Talento Humano y de Desarrollo Social. Se crearon dos secretarías de Estado: el Ministerio de Comercio Exterior, entidad rectora de la política comercial y de promoción de inversiones; y el Ministerio de Minería, creado a partir de la escisión del Viceministerio de Minas y de varias subsecretarías del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

El Ministerio de Relaciones Laborales pasó a denominarse Ministerio del Trabajo, reflejando una actualización de su ámbito de acción. El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables por el Ministerio de Hidrocarburos, tras la escisión de sus competencias mineras, que dieron origen al Ministerio de Minería.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública modificó su relación institucional al declararse una instancia con autonomía administrativa y financiera, dejando de ser una dependencia directa de la Presidencia, y en similar situación estuvo la Secretaría Nacional de Comunicación. Además, suprimió la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI, cuyas responsabilidades se incorporaron dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Se crearon cuatro secretarías técnicas: la Secretaría Técnica de Discapacidades, encargada de coordinar la transferencia de los proyectos orientados a personas con discapacidad y de sus cuidadores a nuevas instancias del Gobierno. Asimismo, aparecieron la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva, la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión encargada de coordinar, gestionar y evaluar la implementación de políticas públicas, y se creó la Secretaría Técnica de Drogas encargada de la prevención y tratamiento de la drogadicción y el narcotráfico. Además, se creó la Secretaría para la Iniciativa Presidencial para la Construcción de la Sociedad del Buen Vivir, orientada al fomento de la investigación y el desarrollo del pensamiento, promoviendo prácticas ciudadanas responsables vinculadas al *sumak kawsay*; y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, resultado de la fusión por absorción de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Entre las supresiones más conocidas a este nivel, se encuentra la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de las Discapacidades, cuyas competencias se distribuyeron entre distintas entidades de la Función Ejecutiva; la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria, eliminada por restricciones presupuestarias y cuyas competencias pasaron al MIES; y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI, cuyas competencias pasaron al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Se pasó a la creación del Instituto de Provisión de Alimentos, cuya misión fue proveer alimentos y suplementos alimenticios para la administración pública y otras del sector público; el Instituto de Fomento al Talento Humano, cuyo objetivo fue la implementación de las políticas de becas y crédito educativo; el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades; y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual, responsable del fomento de la producción cinematográfica nacional. Por su parte, se suprimió el Instituto Nacional de Investigación del Transporte – INIT, cuyas competencias pasan al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y el Instituto Nacional de Preinversión – INP, cuyas atribuciones pasaron a la Secretaría Nacional de Planificación.

Además, se crearon cuatro agencias de control: La Agencia de Regulación y Control del Agua – ARCA, encargada de la regulación y control de los recursos hídricos; la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, que gestionaba el espectro radioeléctrico; la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada – ACESS, que reguló los procesos de vigilancia de los servicios de salud; y la Agencia de Regulación y Control Postal, que reemplazó a un órgano anterior en la regulación de los operadores postales.

Finalmente, entre otros, se crearon dos servicios públicos: el Servicio Público para Pago de Accidentes de Tránsito – SPPAT, con el objetivo de garantizar la cobertura pública de accidentes de tránsito y el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales – SENADI, como entidad rectora del sistema de la propiedad intelectual.

Presidencia de Lenin Moreno Garcés (24 de mayo 2017 – 24 de mayo 2021)

Para el siguiente período presidencial de 2017, el candidato por el Movimiento Alianza País fue Lenin Moreno, quien había sido vicepresidente durante el primer mandato de Rafael Correa. La imposibilidad de reelección indefinida, establecida en la Constitución, marcó el fin de una década de gobierno correísta, defendida por el oficialismo y cuestionada por la oposición.

Durante este período se realizaron varios cambios institucionales en la estructura de la Presidencia de la República. Por un lado se crearon: la Secretaría Anticorrupción como órgano de articulación de los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción, y también la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, que asumió las competencias de la extinta Secretaría Nacional de Comunicación. Por otro, se suprimió la Iniciativa Presidencial para la Construcción de la Sociedad del Buen Vivir, cuyas atribuciones regresaron a la Presidencia de la República.

Entre las secretarías de Estado se creó el Ministerio de Acuacultura y Pesca. Sin embargo, el golpe más importante a la institucionalidad sería la supresión de todos Ministerios de Coordinación: de la Producción, Empleo y Competitividad, de Sectores Estratégicos, de Coordinación de Seguridad, del Conocimiento y Talento Humano, y cuyas competencias fueron asumidas por Consejeros de Gobierno no institucionalizados o Ministerios específicos.

Asimismo, se fusionaron distintas entidades. El Ministerio de Coordinación de la Política Económica con

el Ministerio de Finanzas, dando lugar al Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio del Deporte y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales al Ministerio de Educación, creándose el nuevo Ministerio de Educación y Deporte; y el Ministerio de Industrias y Productividad con el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras formando el nuevo Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones.

Se crearon dos nuevas secretarías técnicas: la Secretaría Técnica del Plan “Toda una Vida”, encargada de los proyectos emblemáticos “Toda una Vida” y “Las Manuelas”; la Secretaría Técnica de Juventudes.

Otro hecho que evidencia el cambio de orientación política de Lenin Moreno con su predecesor fue la supresión de la SENPLADES y su reemplazo por la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, recomponiendo los principios y el personal que hasta ese momento manejaba la estructura de los proyectos de largo plazo del país.

Por su parte, en este período se suprimieron otras secretarías: la Secretaría Nacional de la Administración Pública, cuyas atribuciones fueron distribuidas entre distintas instituciones; la Secretaría Nacional de Inteligencia, cuyas competencias y recursos fueron transferidas al Centro de Investigación y Estudios de Seguridad – CIES; la Secretaría Nacional de Comunicación; la Secretaría Nacional de Gestión de la Política; y la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, entre las más reconocidas.

Por otra parte, se creó el Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca, con competencias

sobre los procesos de investigación de las actividades acuáticas, pesqueras y conexas. También se suprimió el Instituto Espacial Ecuatoriano y el Instituto de Fomento al Talento; y se fusionó al Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades con el Instituto de Cine y Creación Audiovisual para crear el Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación; y el Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada.

Se creó el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, responsable de la investigación científica en medicina legal y de brindar apoyo técnico a la administración de justicia; el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), creado tras la supresión de la Secretaría Nacional de Inteligencia. Por otro lado, se suprimió el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR cuyas atribuciones serán asumidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Consejo de Reactivación de la Producción y la Competitividad – CNPC.

Se eliminó a la Agencia de Regulación y Control Postal, cuyas competencias fueron asumidas por el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Finalmente, se relacionadas con los servicios militares y civiles del país.

CAPÍTULO 5

El impacto de la reforma en el servicio público

5.1 Introducción

El concepto “servicio público” en el marco jurídico ecuatoriano presenta una doble connotación. Por una parte, la Constitución de la República del Ecuador (2008) lo define como un conjunto de actividades y prestaciones que las organizaciones del Estado realizan, directa e indirectamente, en beneficio de la ciudadanía (Art.: 318, 345 y 362). Por otro lado, se vincula con la función pública, que establece las reglas que rigen las relaciones entre el sector público y sus servidores (Art.: 228-230).

Este marco normativo se aplica de manera cotidiana en los sistemas de gestión de personas del sector público, influyendo de manera decisiva en los procesos de ingreso, ascenso o promoción, régimen interno, sistema remunerativo y mecanismos de desvinculación. No obstante, los elementos que configuran este entramado no son plenamente homogéneos, pues se ven moldeados por factores históricos, sociales, culturales, administrativos y presupuestarios.

En este apartado se realiza una breve aproximación sobre los efectos de la reforma del Estado en el servicio público ecuatoriano durante el período 2007-2021. En primer

lugar, se presenta una síntesis general de sus principios y características, con especial atención a los componentes del régimen interno, la gestión del talento humano, el sistema de carrera y las políticas remunerativas, así como la complejidad que enfrentan las unidades de administración de talento humano – UATH. A continuación, se describen los principales de los regímenes laborales vigentes en este período. Para culminar, describiremos las reformas remunerativas que impactaron de forma general en este proceso de transformación institucional.

5.2 Un resumen sobre el servicio público en Ecuador

En el discurso técnico y político se utiliza de forma simultánea los términos burocracia, función pública, servicio civil y servicio público. Esta ambigüedad conceptual es común en América Latina y ha sido abordada como el conjunto de condiciones laborales que permiten la vinculación entre personas e instituciones públicas (CLAD, 2003).

En Ecuador, desde 1964 se consolidó el uso del término servicio civil,⁶⁵ influenciado por las normativas derivadas

65 Con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, R. O. No. 198, 6 de marzo de 1964, y su posterior codificación publicada en el R. O. No. 574, de 26 de abril de 1978, se procuró garantizar la eficiencia en el servicio a través de un sistema técnico de administración de personal basado en el mérito (igualdad de oportunidades en el ingreso y su posterior permanencia en el puesto público). Se considera un punto de partida válido para el análisis de la gestión técnica de talento humano en el sector público nacional. Cabe indicar que el término “ser-

de la segunda reforma administrativa, que establecieron un régimen formal de ingreso, clasificación y ascenso para servidores públicos. También se introdujeron principios como la estabilidad laboral y el mérito, aunque su implementación fue limitada (Iacoviello, 2014).

En las décadas siguientes se crearon y fortalecieron instituciones como la Dirección Nacional de Personal, dependencia de la Presidencia de la República, que fue reemplazada por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA). En 1998, ésta fue sustituida por la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), encargada de la rectoría en recursos humanos del sector público (Iacoviello, 2014).

En 2003 se produjo un cambio significativo con la expedición de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA. Esta norma fortaleció los subsistemas técnicos, promovió la carrera administrativa, impulsó la homogeneización salarial y creó la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público–SENRES.⁶⁶

Con el proceso constitucional de 2008 se introdujo el término “servicio público”⁶⁷ como equivalente a servicio civil

vicio civil” se vio influenciado por su similar *civil service*, propio de las normativas anglosajonas

66 La LOSCCA más tarde fue compilada a través de la Codificación No. 8, publicada en R. O. No. 16 de 12 de Mayo del 2005.

67 Al respecto la noción de “servidores públicos” es, comúnmente, utilizada para denominar a los individuos que desempeñan funciones o cargos en la administración pública. El término “servidor” hace referencia

o función pública (CDR, art. 228 y 229). Esta nueva conceptualización redefinió el nombre genérico de los empleados públicos y reafirmó la meritocracia como principio para el ingreso, ascenso y promoción en la carrera administrativa. Posteriormente, se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en 2010.

Desde entonces, el empleo público en Ecuador se regula principalmente por la LOSEP y el Código del Trabajo. La primera establece los mecanismos de ingreso, permanencia y desvinculación; el régimen interno y disciplinario; la gestión técnica del talento humano; la carrera administrativa (aunque limitada); el sistema de remuneraciones;⁶⁸ la estructura y criterios de calidad en el servicio público. Por su parte, el Código del Trabajo regula las condiciones laborales de los obreros del sector público, especialmente en funciones auxiliares e industriales.

Aunque la LOSEP ha sido considerada como un “paraguas normativo” para toda la institucionalidad estatal, se contempla la existencia de regímenes laborales especiales

a que su trabajo consiste en brindar un servicio a la comunidad, y el término “público” se refiere a que su labor se realiza en beneficio del interés general y no de intereses particulares o privados.

- 68 Como consideración general, la CDR (Art. 229) señala que las personas que ocupan puestos responsables de actividades directivas, de representación, profesionales y administrativas están sujetos al servicio público. Así como identifica que las y los obreros estarán amparados por el Código del Trabajo. En este sentido, desde 2010 hasta 2017 se ejecutó la política de “calificación del régimen laboral” en el sector público. Ello implicó un proceso de descripción, análisis y definición del régimen laboral al cual se ampararían las y los servidores públicos del país, que contó con la resolución del Ministerio del Trabajo y la implementación de cada una de las instituciones públicas.

por la naturaleza propia de las actividades que realizan los diferentes puestos o cargos que acogen y entre los que se consideran:

- Las empresas públicas nacionales, locales y universitarias, cuyos servidores de nombramiento están amparados por la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP.⁶⁹
- Los docentes de educación superior (universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos) amparados bajo la Ley Orgánica de Educación Superior – LOES.⁷⁰
- Los docentes de educación básica y bachillerato, incluidos en la dentro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural–LOEI.⁷¹
- Los servidores de la Función Judicial (fiscales, jueces, defensores públicos, servidores administrativos), regulados por el Código Orgánico de la Función Judicial.⁷²
- Los servidores legislativos (Asamblea Nacional), regidos por la Ley Orgánica de la Función Legislativa.⁷³

69 Publicado en el R. O. S. No. 48, 16-oct-2009. Dichas organizaciones pueden establecer su propio sistema de gestión de talento humano, gozando de mucha flexibilidad en su diseño. En la investigación realizada para este trabajo nos permite señalar que algunas empresas adoptan elementos normativos y técnicos propios de la normativa general de la LOSEP.

70 Con vigencia a partir de la publicación en R. O. S. No. 298, 12-oct-2010.

71 Publicado en el R. O. S. No. 417, 31-mar-2011.

72 Vigente con R. O. S. No. 544, 09-mar-2009.

73 Publicado en el R. O. S. No. 642, 27-jul-2009.

- Los servidores del servicio exterior, amparados por la Codificación a la Ley Orgánica del Servicio Exterior–LOSE;⁷⁴
- Los miembros de las Fuerzas Armadas; y
- Los servidores de las entidades de seguridad ciudadana (Policía Nacional, cuerpos de bomberos, entidades de control municipal -policía municipal- y agentes de tránsito, entre otros), sujetos a el Código orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público–COEDSCOP.⁷⁵

5.3 Las reformas en la gestión del talento humano y sus subsistemas técnicos

5.3.1 Reformas en el régimen interno y la administración del talento humano en Ecuador

En Ecuador se le asigna el estatus de “servidor/a público/a” a las personas que, bajo cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Art. 229). Cabe señalar que dos normativas regulan la mayor parte de las relaciones laborales en el país: la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y el Código del Trabajo.

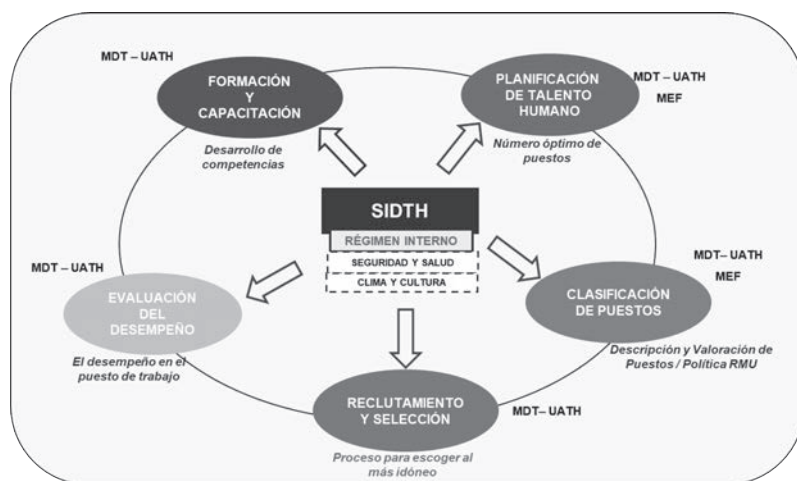
74 Vigente desde la inclusión en el R. O. S. No. 262, 03-may-2006.

75 R. O. S. No. 19, 21-jun-2017. Cabe acotar que este código reemplaza a diferentes normativas que regulaban la gestión de las y los servidores de esos cuerpos de seguridad.

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2010) heredó muchos de los principios establecidos por su predecesora, la LOSCCA (2003), en cuanto al régimen interno y la administración del talento en el sector público. Sus dos principales objetivos apuntan al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, así como a la eficiencia, eficacia, calidad y productividad de las instituciones estatales (Art. 2).

Además, es amplio su ámbito de aplicación e incluye a todo el sector público nacional (CDR: Art. 225). También incluye a las entidades privadas que reciben el 50 % o más de aportes, capital, transferencias y/o recursos públicos, que deben observar la LOSEP en lo relativo a remuneraciones, derechos, prohibiciones y procedimientos disciplinarios.

Figura 10. El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano-SIDTH en el sector público ecuatoriano.



El eje central de esta normativa es el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano – SIDTH (Art. 54 LOSEP y otros; RGLOSEP 130 y otros), compuesto por un subsistema de base, cinco subsistemas principales y dos subsistemas secundarios.

El régimen interno de administración de talento humano

- Este constituye el subsistema de base de esta ley (LOSEP: Art. 22-49; RGLOSEP: Art. 23-111). Define las condiciones legales de la vinculación laboral. Se estructura a través de cinco elementos:
- *El ingreso al servicio público*, que define los requisitos, impedimentos e inhabilidades y las formas de vinculación (nombramientos y contratos) que se deben observar en el empleo público.
- *Las condiciones para el ejercicio de un puesto público*, relacionada con los deberes, derechos y prohibiciones, la jornada laboral y las vacaciones de los servidores públicos.
- *Las condiciones para la ausencia legal*, que integra el régimen de licencias, permisos, comisiones aplicables a los servidores públicos en ejercicio de su puesto, así como las modalidades de cambio permanente o temporal de actividades laborales (traslado, traspaso, cambio administrativo e intercambio de puestos).
- *Las condiciones para la desvinculación*, que identifica los casos de terminación de la relación laboral (cesación de funciones).

- *El régimen disciplinario*, que incluye faltas administrativas y sanciones, así como las causales para la paralización de servicios y el derecho a huelga.

Este subsistema tiene alta incidencia en la gestión de las Unidades de Administración de Talento Humano (UATH), responsables de su aplicación institucional (LOSEP: Art. 50 y 52; RGLOSEP: Art. 117).

En este sentido, la provisión de personal está contemplada en la LOSEP (Art. 17) como parte del subsistema de Régimen Interno, y como parte de las modalidades de vinculación del personal. En este sentido, se puede vincular a personal bajo dos figuras importantes: nombramiento y contratos.

a) **Nombramientos:** Esta modalidad es propia de puestos fijos, es decir, que forman parte de la plantilla ocupacional de la institución pública. Se caracterizan por: tener financiamiento a través de una partida presupuestaria específica y ser creados mediante mecanismos contemplados en el subsistema de Planificación de Talento Humano. Entre sus variantes se consideran:

- » **Libre nombramiento y remoción.** Relacionado con los puestos de dirección política y administrativa del Estado, y con especial detalle del Gobierno Nacional.
- » **De período fijo.** Permite nombrar a autoridades de elección popular y a otros cuyos períodos estén contemplados en normativa específica.

- » Permanentes. Relativos a puestos cuyos ocupantes ingresan a través de un proceso meritocrático y luego de sortear un período de prueba. Forman parte de la carrera administrativa del servicio público.
 - » Provisionales. Figura que tiene distintas variaciones, permitiendo que servidores públicos o ciudadanos ocupen temporalmente puestos en el sector público por distintas razones, sin estabilidad laboral.
- b. Contratos: Orientados a puestos temporales o eventuales en la plantilla ocupacional de la organización pública. No tienen partida propia pero, presupuestariamente, son considerados dentro de un fondo general del cual se aprovisionan. Tienen las siguientes modalidades:
- » De Servicios Ocasionales. Este tipo de contrato es utilizado para necesidades eventuales de la organización. Tiene una duración máxima de 12 meses o lo que reste del ejercicio fiscal. Sus ocupantes mantienen relación de dependencia y gozan de los mismos derechos económicos que el personal a nombramiento.
 - » Civiles de Servicios Profesionales o Técnico Profesionales. En este punto se encuentran los contratos temporales utilizados para tareas que no son rutinarias en la organización. Sus ocupantes no mantienen relación de dependencia y no gozan de derechos económicos más allá de los pactados en la misma contratación.

Subsistemas técnicos de administración del talento humano

En cuanto a los subsistemas principales de la administración del talento humano se encuentran: la planificación del talento humano; la clasificación de puestos en el servicio público; el reclutamiento y selección; la evaluación del desempeño; y la formación y capacitación (LOSEP: Art.: 54 en adelante; RGLOSEP: Art. 130 en adelante).

a) Subsistema de Planificación del talento humano

En términos concretos, la planificación del talento humano⁷⁶ se encuentra conformada por dos ámbitos: la planificación nacional con un papel importante en la definición de la población económicamente activa (PEA) del sector público y la planificación sectorial del talento humano; y la planificación institucional, que se centra en las necesidades actuales y futuras de personas en función de la planificación institucional, la estructura y productos (procesos institucionales) y la identificación de cargas de trabajo. Su objetivo es la obtención de una “plantilla cuantitativa”, es decir, la definición del número de puestos y servidores públicos.

Cuenta con una norma técnica que regula el procedimiento e instrumentos para identificar el número de puestos y de personas dentro de las estructuras institucionales. Su ámbito de aplicación es extensivo a todas las instituciones del Estado, exceptuando los regímenes especiales

⁷⁶ Se recomienda revisar los siguientes contenidos: LOSEP: Art. 55-60; RGLOSEP: Art. 139-161 y la Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano expedida con Acuerdo Ministerial No. 2015-86, R.O.S. No. 494, 06-05-2015 con sus diferentes reformas.

de personal (previamente expuestos en este capítulo). Su implementación es de forma desconcentrada, bajo la responsabilidad de las UATH de cada institución pública, bajo la rectoría, evaluación y control del Ministerio del Trabajo.

b) Subsistema de Descripción, valoración y clasificación de puestos

Este subsistema⁷⁷ es responsable de la definición del perfil y requisito de los diferentes puestos de trabajo y tiene una relación cercana con la identificación de la compensación o remuneración mensual unificada.

Cuenta con una norma técnica que, de manera secuencial detalla el proceso de descripción del puesto; establece un conjunto de factores y subfactores para la valoración de su importancia y contribución al trabajo institucional; señala la forma de identificación de las clases o familias de puestos -de similar naturaleza- y culmina con la estructura o índice ocupacional; y el proceso de definición de un manual de puestos institucional, es decir, el compendio de formularios de los puestos de trabajo. Cabe indicar que el proceso descrito tiene origen en una normativa previa a la expedición de la LOSEP.

La implementación de los principios normativos se da desconcentrada por las UATH de cada institución pública, bajo la rectoría, evaluación y control del MDT. Entre las excepciones de aplicación se cuentan a los puestos

⁷⁷ Se recomienda revisar las siguientes referencias: LOSEP: Art. 61-62; RGLOSEP: Art. 162-175 y la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de puestos del servicio civil, expedido con Resolución SENRES No. 2005-42 R.O. No. 103, 02-08-2005, así como sus distintas reformas.

amparados en regímenes especiales de personal, los gobiernos locales y el personal del Código del Trabajo.

c) Subsistema de Reclutamiento y Selección de personal

En su desarrollo se espera identificar a la persona más idónea para ocupar puestos de trabajo en una institución pública.⁷⁸ En la gestión diaria se observa que se tienen dos prácticas bien marcadas: una abreviada, utilizada para la vinculación de puestos de niveles de dirección y conducción públicos, los puestos eventuales u ocasionales y la vinculación de personas bajo el Código del Trabajo, identificados a través una fase de reclutamiento, otra de selección y una de vinculación.

Por otro lado, se encuentra las regulaciones del proceso meritocrático, denominado concurso de méritos y oposición, para acceder a puestos con nombramiento permanente. Al igual que los anteriores se gestiona desconcentradamente y bajo observación del mismo ente rector. Cabe señalar que este subsistema ha tenido el mayor número de normas técnicas para su aplicación (5) durante el período estudiado (2007-2021).

d) Subsistema de Evaluación del Desempeño

En este subsistema⁷⁹ se aprecia el desarrollo de las actividades encomendadas a las y los servidores en el ejercicio

78 Mayor detalle se encuentra en las siguientes referencias: LOSEP: Art. 63-68; RGLOSEP: Art. 176-194 y la Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento y Selección.

79 Se recomienda revisar LOSEP: Art. 76-80; RGLOSEP: Art. 214-227 y la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño.

de su puesto de trabajo. Dicho proceso se realiza a través de cuatro perspectivas: i) la perspectiva individual, que suele ser la más usada e identifica el logro de objetivos individuales; ii) la perspectiva de los procesos internos, relativo al desempeño de una unidad administrativa; iii) la perspectiva institucional más relacionada a la consecución de objetivos de la entidad pública; y iv) la perspectiva del usuario externo que permite generar una apreciación de las y los ciudadanos sobre los servicios recibidos.

Cuenta con una norma técnica que regula los procedimientos y herramientas para la medición del desempeño individual, de los procesos internos y de la gestión institucional, en función de objetivos y metas definidos y el análisis de su consecución.

e) Subsistema de Evaluación del Desempeño

Para cerrar, el Subsistema de Formación y Capacitación⁸⁰ procura desarrollar las competencias individuales en función de la detección de necesidades identificadas en la evaluación del desempeño, así como la proyección del puesto a nuevas actividades, productos y/o servicios. En ello se diferencian la formación, como un proceso de mayor duración y con objetivos más generales, de la capacitación que implica el desarrollo de competencias definidas y en tiempos menores. Un último elemento de interés constituye el “efecto multiplicador” que implica la obligación que tiene un servidor público de replicar la capacitación obtenida; y

80 Su fundamento se encuentra en LOSEP: Art. 69-75; RGLOSEP: Art. 195-214 y la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación.

el proceso de devengamiento, que implica la compensación en tiempo y dedicación en función de las licencias y comisiones concedidas para la capacitación.

Cabe indicar que los subsistemas técnicos han sufrido diferentes variaciones a través del tiempo, resultado de tres elementos importantes. Por un lado, la actualización normativa que fue necesaria al pasar de la LOSCCA a la LOSEP. Por otro lado, la influencia de decisiones políticas como la reforma del sistema meritocrático (que afectó en varias ocasiones al subsistema de Reclutamiento y Selección); u otras que buscaron dar cabida a reformas en la política remunerativa (que afectó a la norma de Clasificación). Un último elemento incluye reformas administrativas, como la regulación de subsistemas que no contaban con norma específica (Planificación de Talento Humano) y la actualización de herramientas o instrumentos técnicos (Planificación, Formación y Capacitación, y Evaluación del Desempeño).

En cuanto a los subsistemas adicionales se encuentran la salud ocupacional y el clima y cultura organizacional, así como de gestión y desarrollo institucional. En el primer caso, se busca asegurar que las y los servidores cuenten con un ambiente adecuado y propicio para desarrollar sus actividades laborales, y evitar afecciones a su salud física, mental, social y espiritual (RGLOSEP: Art. 228-241). Entre sus elementos se encuentran: i) la medicina preventiva y del trabajo, tendiente a promover la prevención de enfermedades y accidentes laborales, así su correcta atención y/o tratamiento; ii) la higiene ocupacional, orientada a evaluar y reducir los factores externos que limiten o afecten la salud

de las y los servidores; iii) la seguridad ocupacional, que comprende las causas y control de riesgos en el trabajo; y iv) el bienestar social, que implica un conjunto de servicios (aunque pueden entregarse en dinero) a los que acceden los servidores públicos como: el transporte institucional, la alimentación, los uniformes en el trabajo y los centros de cuidado infantil (guarderías).

En el segundo caso, la gestión y el desarrollo institucional es responsable del diseño y reforma organizacional, el mejoramiento de la eficiencia y calidad en la administración pública. Sus principios son obligatorios para la Función Ejecutiva, pero son ampliamente aceptados como referencias técnicas por las demás instituciones públicas.

5.3 Estructura remunerativa y política salarial para el servicio público

Entre 2007 y 2021, se implementaron diversas decisiones en materia remunerativa que transformaron la estructura salarial del servicio público ecuatoriano. Este apartado presenta una síntesis de dicha evolución.

En primer lugar, se reconoce el papel fundamental de la política remunerativa en la gestión del servicio público. Organismos regionales como el CLAD han destacado su importancia en la transición del modelo burocrático al gerencial, junto con la profesionalización de los servidores públicos, la flexibilización normativa, la autonomía institucional y la orientación hacia metas de gestión (CLAD, 1998, 2010).

Desde una perspectiva sociotécnica, autores como Kast y Rosenzweig (1988) consideran las decisiones salariales como parte de un entramado organizacional propio de la gestión del talento humano. Por su parte, enfoques político-culturales como los de Ramíó y Salvador (2014) subrayan la necesidad de institucionalizar la gestión de recursos humanos en el sector público, considerando las remuneraciones como reglas formales que condicionan las relaciones entre la organización y sus empleados.

Esta breve idea sobre la influencia de las políticas remunerativas puede darnos una “radiografía” sobre las demás políticas públicas asumidas en las burocracias estatales (Hintze, 2001, 2002, 2020b), que impactan en otros procesos como aquellos relativos al diseño de puestos (perfil y requisitos), ingreso (reclutamiento y selección), la profesionalización (desarrollo de capacidades) y la motivación (generación de incentivos).

Evolución estructural

Antes de 2003, la política remunerativa se caracterizaba por una marcada heterogeneidad entre instituciones públicas (Iacoviello, 2014; Oszlak, 2008). Por un lado, varias empresas nacionales y organismos con influencia política (Congreso Nacional, superintendencias, organismos de seguridad social, entre otros) mantenían regímenes de excepción debido a interpretaciones sobre su calidad de entidades “autónomas” en ámbitos remunerativos, pero dependientes de un mismo presupuesto nacional. Además, la diversidad de componentes remunerativos, que eran evidentes, incluso, entre

instituciones pertenecientes al mismo Gobierno Nacional, generaron una amplia dispersión salarial, lo que dificultó el manejo presupuestario interno y promovió ciertas limitaciones a la competitividad externa.

Esta situación motivó una reconfiguración normativa, impulsada por organismos internacionales, orientada a la racionalización salarial, el fortalecimiento institucional, la promoción de la meritocracia y la formalización de instrumentos para reducir la burocracia (Echebarría, 2006). Como resultado, se expidió la LOSCCA (2003) y se creó la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), encargada de la rectoría del sistema integrado de administración del talento humano (SIADTH).

En cuanto a la competencia del manejo del régimen remunerativo, entre 2003 y 2007, la SENRES implementó un proceso de unificación y homologación remunerativa,⁸¹ sustentado en dos escalas remunerativas: la Escala de

81 En este punto, cabe señalar una breve explicación: con la LOSCCA se inició el uso del término *unificación* con la intención de racionalizar los diferentes componentes remunerativos. Para ello, se sumaron los ingresos y bonos que en un año recibía un servidor público y se dividían para doce, con excepción del décimo tercer sueldo (bono navideño), décimo cuarto sueldo (bono escolar), viáticos y horas suplementarias y extraordinarias. Ello dio a luz al término *remuneración mensual unificada* (RMU). En tanto que, la *homologación salarial* requirió el uso de dos elementos: el primero un ejercicio de *valoración de puestos* a nivel nacional, es decir, de la definición de factores y subfactores donde se pondere la importancia del puesto respecto a otros de la misma institución y se lo ubique en uno de los niveles remunerativos estándar; así como el uso de *dos escalas remunerativas*, una para el nivel jerárquico superior (niveles de dirección y conducción del sector público) y una escala de 14 niveles para el resto de los puestos del servicio público, que

remuneraciones del nivel jerárquico superior, que incluye la definición de grados y valores remunerativos fijos para las autoridades nacionales; y una Escala nacional de remuneraciones, que definirán grados y valores remunerativos fijos para los servidores públicos en general.

La implementación de esta política fue progresiva y desconcentrada, con participación de las unidades de recursos humanos – UARH de cada institución. Estas unidades elaboraban proyectos de aplicación que eran aprobados por la SENRES y remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas para su ejecución.

Tanto la LOSCCA como la SENRES sobrevivieron al primer período de Rafael Correa (2007-2009), al consolidar su rol rector mediante decretos ejecutivos, mandatos constituyentes y respaldo político (Torres Vargas y Jimbo Santana, 2020).

En este sentido, del 2007 al 2021 fueron evidentes tres etapas importantes dentro de la agenda política del Gobierno Central para el diseño de una política remunerativa. La primera etapa la podemos denominar de Restricciones iniciales, dado que se emitieron dos instrumentos jurídicos que evidenciaron la capacidad regulatoria del Ejecutivo. El primero fue el Decreto Ejecutivo No. 3 (2007), al inicio de la presidencia de Correa, que redujo en un 50 % las remuneraciones de los puestos de nivel de dirección y conducción

contenían valores únicos para cada grado o nivel remunerativo, que se incrementaban de forma paulatina y anual (2005 al 2009). Su intención era cerrar las brechas entre puestos o cargos de similar valoración.

política y administrativa de las entidades públicas (puestos del nivel jerárquico superior).

Además, a través del Decreto Ejecutivo No. 287-2007, se expidieron un conjunto de normas de austeridad y control del gasto público que procuraron limitar el uso de empresas tercerizadoras en las dependencias públicas y la prohibición de recibir o destinar presupuesto para agasajos o condecoraciones por cumplimiento de deberes oficiales, dirigidos a los ministros, secretarios de Estado y demás servidores públicos. El último fue el Mandato Constituyente No. 4 (2008), expedido en el proceso constituyente, que limitó las remuneraciones a valores menores a los percibidos por el Presidente de la República, con excepción de aquellos casos aprobados por el mismo Primer Mandatario.

Un segundo momento inició con la expedición de la Constitución vigente (2008) y la derogatoria de la LOSCCA por la LOSEP (2010). Ello conllevó un conjunto de cambios como la consolidación de la rectoría, regulación y control remunerativo por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio del Trabajo) para todo el sector público y las entidades que cuenten con más del 50 % de recursos públicos; la adecuación de un sistema de componentes remunerativos fijos (escalas) y variables (ingresos complementarios) expresamente definidos; el fortalecimiento del control presupuestario ejercido por el organismo rector de las finanzas públicas; y el reconocimiento de regímenes especiales de personal, con reglas diferentes al grueso de instituciones públicas, pero sujetas al control de las entidades del Gobierno Central citadas (Iacoviello, 2014).

En la tercera fase se brindó una operatividad del marco constitucional y legal citado por parte del Ministerio de Trabajo. Esto incluye la generación de escalas remunerativas diferenciadas para los regímenes especiales de personal e instituciones de control como Contraloría General del Estado, la Banca Pública, el Servicio de Rentas Internas, entre otras; la elaboración de estudios de evaluación y control remunerativo sobre las instituciones de la Función Ejecutiva; la generación o contratación de firmas privadas para la consecución de auditorías remunerativas *ex post* para empresas públicas; y la planificación remunerativa año a año (LOSEP, 2010).

Incluso las instituciones que se encuentran fuera de la regulación del Ministerio del Trabajo (empresas públicas) han adoptado sistemas de remuneraciones que incluyen escalas con valores remunerativos fijos, lo cual indica que esta regla está consolidada en el servicio público ecuatoriano.

En resumen, por un lado, la centralidad normativa y descentralización en la aplicación fue la tónica de esta reforma. Además, se observa la consolidación de la rectoría y regulación del Ministerio del Trabajo en temas técnicos, y del Ministerio de Finanzas en cuanto al aspecto presupuestario, cuyas disposiciones fueron aplicadas por las unidades de administración del talento humano de cada una de las instituciones públicas.

Además, debe considerarse que se mantiene un modelo remunerativo combinado, heredado del proceso de unificación y homologación salarial iniciado en 2003. El mismo

se encuentra compuesto, principalmente, por la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior y la Escala Nacional de Remuneraciones y un conjunto de ingresos complementarios definidos por la ley.

**Evolución de la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior
(Autoridades Nacionales del Ecuador). Período 2003-2021.
Incluye puestos referenciales por grado (En dólares norteamericanos–USD).**

Grados	Puestos referenciales^(a)	2004⁽¹⁾	2007⁽²⁾	2008⁽³⁾	2008⁽⁴⁾	2009⁽⁵⁾	2010⁽⁶⁾	2011⁽⁷⁾	2012⁽⁸⁾	2015⁽⁹⁾	2017⁽¹⁰⁾
10	Presidente de la República (PR)	8.000	4.250	5.000	5.000	5.450	6.000	6.600	6.957	6.261	5.635
9	Vicepresidente de la República (VPR)	6.680	4.200	4.900	4.900	5.000	5.760	6.336	6.679	6.011	5.410
8	Ministro de Estado (M), Secretario Nacional (SN), Gerente de banco público (GBP).	5.560	4.150	4.800	4.800	4.830	5.280	5.808	6.122	5.510	4.959
7	Viceministro (VM), Secretario Técnico de Ministerio Coordinador (ST-MC), Subsecretario General (SubG), Directores Generales (DG1).	4.670	4.100	4.670	4.670	4.705	4.805	5.280	5.566	5.009	4.508
6	Subsecretario de Estado (Subsec), Directores Nacionales (DN), Directores Generales (DG2).	3.885	3.750	3.885	3.885	3.935	4.320	4.752	5.009	4.508	4.057
5	Coordinadores General (CG), Asesor 1 (As1).	3.220	3.220	3.220	3.220	3.240	3.600	3.960	4.174	3.798	3.418

Grados	Puestos referenciales ^(a)	2004 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	2008 ⁽³⁾	2008 ⁽⁴⁾	2009 ⁽⁵⁾	2010 ⁽⁶⁾	2011 ⁽⁷⁾	2012 ⁽⁸⁾	2015 ⁽⁹⁾	2017 ⁽¹⁰⁾
4	Coordinadores Zonal (CZ), Asesor 2 (As2),	2.700	2.700	2.700	2.700	2.745	2.880	3.168	3.339	3.038	2.734
3	Asesor 3 (As3).	2.250	2.250	2.250	2.250	2.280	2.400	2.640	2.783	2.588	2.418
2	Director Técnico de Área (DT), Director Distrital (DD), Asesor 4 (As4).				2.100	2.140	2.190	2.415	2.546	2.368	2.368
1	Asesor 5 (As5).	1.850	1.850	1.850	1.850	1.870	1.920	2.112	2.226	2.115	2.115

Fuente: Torres Vargas, Paúl y Jimbo Santana, Patricia (2020). “Análisis de la política de gestión remunerativa en el sector público ecuatoriano”. *Revista Yura: Relaciones Internacionales* 21(enero-marzo 2020), 42-64.

- (1) Resolución de la SENRES No. 2004-81, R.O. 374, 9 de julio del 2004.
- (2) Resolución de la SENRES No. 2007-07, R.O. No. 19 de 9 de febrero del 2007. Aplicada a raíz del Decreto Ejecutivo No. 3 de 2007.
- (3) Resolución de la SENRES No. 2008-11.
- (4) Resolución de la SENRES No. 2008-156.
- (5) Resolución de la SENRES No. 2009-65, R.O. 568 de 13 de abril del 2009.
- (6) Acuerdo Ministerial No. 10, R.O. No. 128 de 11 de febrero de 2010.
- (7) Acuerdo Ministerial No. 2011-20, R.O. No. 383, 11 de febrero del 2011.
- (8) Acuerdo Ministerial No. 2012-25, R.O. No. 660, 13 de marzo del 2012.
- (9) Acuerdo Ministerial No. 2015-40, R. O. S. Quinto No. 448 de 28 de febrero de 2015.
- (10) Acuerdo Ministerial No. 2017-152, R.O. No. 102 de 18 de octubre de 2017.

(a) El listado de puestos referenciales considera los puestos más representativos por cada nivel remunerativo conforme el desarrollo de esta investigación. Se reconoce la existencia de otros puestos de dirección y conducción política en el sector público nacional que se omiten por espacio.

**Evolución de la Escala Nacional de Remuneraciones (servidores públicos, en general).
Período 2003-2021 (En dólares norteamericanos–USD).**

GRUPO OCUPACIONAL		GRADO	2005 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	2006 ⁽³⁾	2007 ⁽⁴⁾	2008 ⁽⁵⁾	2009 ⁽⁶⁾	2009 ⁽⁷⁾	2010 ⁽⁸⁾	2012 ⁽⁹⁾
Previos ⁽¹⁾	Actuales ⁽⁶⁾										
Auxiliar de Servicios	Servidor Público de Servicios 1	1	300	335	350	395	445	445	478	500	527
Asistente Administrativo A	Servidor Público de Servicios 2	2	321	350	368	415	469	469	504	525	553
Asistente Administrativo B	Servidor Público de Apoyo 1	3	345	374	393	439	495	495	532	555	585
Asistente Administrativo C	Servidor Público de Apoyo 2	4	373	398	418	468	527	527	566	590	622
Técnico A	Servidor Público de Apoyo 3	5	405	428	452	500	570	570	612	640	675
Técnico B	Servidor Público de Apoyo 4	6	443	466	492	545	620	620	661	695	733
Preprofesional / Profesional ^(a) / Profesional en Carrera ^(b)	Servidor Público 1	7	486	509	537	595	690	690	741	775	817
Profesional 1	Servidor Público 2	8	537	560	596	660	762	762	819	855	901
Profesional 2	Servidor Público 3	9	597	620	660	725	835	835	897	935	986
Profesional 3	Servidor Público 4	10	666	689	734	800	919	919	987	1.030	1.086
Profesional 4	Servidor Público 5	11	747	770	820	895	1.026	1.026	1.102	1.150	1.212
Profesional 5	Servidor Público 6	12	843	566	935	1.022	1.197	1.197	1.286	1.340	1.412
Profesional 6	Servidor Público 7	13	956	979	1.092	1.215	1.418	1.418	1.523	1.590	1.676
Director Técnico de Área ^(b)	Servidor Público 8	14	1.000	1.103	1.230	1.340	1.600	1.600	1.600	1.670	1.760
	Servidor Público 9	15						1.850	1.850	1.930	2.034

GRUPO OCUPACIONAL		GRADO	2005 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾	2006 ⁽³⁾	2007 ⁽⁴⁾	2008 ⁽⁵⁾	2009 ⁽⁶⁾	2009 ⁽⁷⁾	2010 ⁽⁸⁾	2012 ⁽⁹⁾
Previos ⁽¹⁾	Actuales ⁽⁶⁾										
	Servidor Público 10	16						2.100	2.100	2.190	2.308
	Servidor Público 11	17						2.250	2.250	2.345	2.472
	Servidor Público 12	18						2.400	2.400	2.505	2.641
	Servidor Público 13	19						2.700	2.700	2.815	2.967
	Servidor Público 14	20						3.220	3.220	3.360	3.542
	Servidor Público 15 ⁽¹⁰⁾	21									4.276
	Servidor Público 16 ⁽¹⁰⁾	22									5.000

Fuente: Torres Vargas, Paúl y Jimbo Santana, Patricia (2020). “Análisis de la política de gestión remunerativa en el sector público ecuatoriano”. *Revista Yura: Relaciones Internacionales* 21 (enero-marzo 2020), 42-64.

(1) Resolución de la SENRES N° 2004-186, R.O. S. N° 463, 17 de noviembre de 2004.

(2) Resolución de la SENRES N° 2005-54, R.O. N° 118, 5 de octubre de 2005.

(3) Resolución de la SENRES N° 2006-81, R.O. N° 287 8 de junio del 2006. Considérese **(a)** como el cambio de denominación del grupo ocupacional.

(4) Resolución de la SENRES N° 2007-48, R.O. N° 122, 9 de julio del 2007.

(5) Resolución de la SENRES N° 2008-96, R.O. N° 364, 20 de junio del 2008.

(6) Resolución de la SENRES N° 2009-13, R.O. N° 541, 5 de marzo de 2009.

(7) Resolución de la SENRES N° 85, R.O. N° 580, 29 de abril de 2009.

(8) Acuerdo Ministerial N° 2010-22, R.O. N° 133, 20 de febrero de 2010.

(9) Acuerdo Ministerial N° 2012-21, R.O. N° 637, 9 de febrero de 2012. Estos valores se encuentran vigentes hasta hoy.

(10) Acuerdo Ministerial N° 2014, R.O. N° 273, 23 de junio de 2014. Se amplían dos grados más en la Escala.

Nota: Considérese **(b)** como el caso del grupo ocupacional *Profesional* que pasó a denominarse *Profesional en Carrera*; y de *Director Técnico de Área* que pasó a formar parte de la Escala del Nivel Jerárquico Superior (Nivel 2) (Resolución SENRES N° 2008-156).

Resumen sobre Ingresos complementarios para las y los servidores públicos, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público (2010-2021).

Ingreso Complementario	Definición	Período de cálculo	Forma de pago	Normas relacionadas
Décimo Tercer Sueldo o Remuneración	Es una remuneración adicional que se paga a las y los servidores y trabajadores equivalente a la doceava parte de todas las remuneraciones que hubieren percibido	Comprende desde el 1 de diciembre del año anterior al 30 de noviembre del año en curso	-De forma mensualizada o acumulada antes del 23 de diciembre de cada año.	LOSEP, Art. 97 RLOSEP, Art. 257 AM 199, ROS 11 de 05-agto.-2019
Décimo Cuarto Sueldo o Remuneración	Es una bonificación adicional anual, equivalente a una remuneración básica unificada vigente a la fecha de pago.	Sierra y Amazonía: 1 de agosto año anterior hasta el 31 de julio del año presente; Costa y Galápagos: 1 de abril a 31 de marzo.	-De forma mensualizada o acumulada antes del 15 de abril (Costa y Galápagos) y 15 de agosto (Sierra y Amazonía) de cada año.	LOSEP, Art. 98 RLOSEP, Art. 258
Viáticos	El viatico es el estipendio monetario o valor diario, que se recibe por el cumplimiento de servicios institucionales por parte de un servidor público cuando tienen que pernoctar fuera de su domicilio y lugar habitual de trabajo, destinado a sufragar alojamiento y alimentación en el lugar asignado. Incluye normativa para los viajes al exterior.	Desde el momento y hora del traslado e inicio labor. Señalar en el informe con justificativos.	Altas autoridades nacionales 130 USD por día. Demás servidores públicos: 80 USD por día. Sujeto a reembolso y justificación.	LOSEP, Art. 123 RLOSEP, Art. 260

Ingreso Complementario	Definición	Período de cálculo	Forma de pago	Normas relacionadas
Movilización	Gastos por el transporte para que los servidores y obreros lleguen al lugar de cumplimiento de servicios institucionales; y regresen a su domicilio y/o lugar habitual de trabajo. Incluye gastos por el desplazamiento a los terminales aéreos, terrestres, fluviales o marítimos; los parqueaderos; todo excepto transporte institucional;	Mientras duren los servicios institucionales	Valor para reembolsar (requiere comprobantes).	LOSEP, Art. 123 RLOSEP, Art. 262
Horas suplementarias	Aquellas en las cuales el servidor labora justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, hasta por cuatro horas posteriores. Máximo mensual es 60 horas al mes.	Fuera de la jornada laboral, 4 horas posteriores a la misma y hasta las 24 horas del mismo día	- Cálculo valor hora diaria, sumar el recargo del 25 %; y multiplicar por el número de horas trabajadas.	LOSEP, Art. 114 RLOSEP, Art. 267
Horas extraordinarias	Aquellas en las cuales el servidor labora justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, a partir de las 24H00 hasta las 06H00 durante los días hábiles; y durante los días de feriado y descanso obligatorio. Máximo mensual es 60 horas al mes.	Fuera de la jornada laboral: - Horas en días hábiles (24:00-06:00), y - Horas en días de descanso obligatorio (00:00-23:59)	Fuera de la jornada laboral: - Días hábiles el valor hora diario con un recargo del 60 %; - Días de descanso obligatorio: el valor hora diario con un recargo del 100 %.	LOSEP, Art. 114 RLOSEP, Art. 258
Remuneración variable por eficiencia	Derivado de la productividad y rendimiento del puesto al cumplir los objetivos y metas establecidos, en función de un conjunto de indicadores. Restrungido.	En función de la normativa MDT		LOSEP, Art. 112 RLOSEP, Art. 272

Ingreso Complementario	Definición	Período de cálculo	Forma de pago	Normas relacionadas
Fondos de reserva	Es el ingreso anual, equivalente una remuneración mensual unificada a la que perciba el servidor.	Pagadero a partir del segundo año de trabajo con relación de dependencia dentro de la misma institución	Acumulado; o Pagadero en forma mensual.	LOSEP, Art. 99 RLOSEP, Art. 269
Dietas	Estos valores son percibidos por aquellos miembros designados a formar parte de cuerpos colegiados, directorios, juntas y comités, que no recibieren ingresos del Estado. Por excepción para dignatarios de elección popular de los GADs cuando realizan actividades de representación ante organismos de representación	Cada reunión y hora de trabajo	Por sesión = 5 % x Valor RMU grado 1° NJS = (5 % x 2.115 USD) = 105,75 USD Límite mensual = 30 % x Valor RMU grado 1° NJS por todas las sesiones (ordinarias o extraordinarias).	LOSEP, Art. 125 RLOSEP, Art. 265
Subrogación	Ingreso causado cuando un servidor del nivel jerárquico superior (dirección política y administrativa) de una institución se ausenta legalmente y otro servidor lo reemplaza.	Durante el tiempo que dure la subrogación	Recibe la diferencia entre el puesto ocupado y el puesto a subrogar, de forma mensual.	LOSEP, Art. 126 RLOSEP, Art. 270
Encargo	Ingreso causado cuando un puesto del servidor del nivel jerárquico superior (dirección política y administrativa) se encuentra legalmente vacante y se escoge a un servidor público para ocuparlo hasta la designación de su titular.	Durante el tiempo que dure el encargo	Recibe la remuneración del puesto encargado, de forma mensual.	LOSEP, Art. 127 RLOSEP, Art. 271
Pago de honorarios a instructores	Para servidores que sean requeridos como organizadores, profesores, instructores o facilitadores en eventos de capacitación auspiciados por el actual MDT, y fuera de su horario de trabajo.	Por hora de capacitación	Recibe al menos el 3 % de la escala 14 de la Escala Nacional de Remuneraciones, por cada hora de servicio.	LOSEP, Art. 75 RLOSEP, Art. 213 Res. No. SENRES-2005-100, R. O. 13 de diciembre de 2005

Ingreso Complementario	Definición	Período de cálculo	Forma de pago	Normas relacionadas
Bonificación Geográfica	Es el estipendio mensual adicional a la RMU que se traslade a lugares de difícil acceso, pagaderas si realiza sus actividades de forma permanente y continua. De carácter restringido por el presupuesto requerido.	No existe procedimiento.	No existe procedimiento.	LOSEP, Art. 113 RLOSEP, Art. 276
Viáticos por gastos de residencia	Es el estipendio monetario al que tiene derecho las y los servidores, que trasladen su residencia a otra ciudad (que diste al menos 100 Km) de aquella en la cual debe prestar sus servicios, para cubrir gastos de vivienda.	Debe presentar declaración juramentada ante Notario; Pago conforme a tabla:	Altas autoridades nacionales 708 por día. Demás servidores públicos: 354 por día. Sujeto a reembolso y justificación.	LOSEP, Art. 124. RLOSEP, Art. 275 ACM No. MDT-2017-0168

CAPÍTULO 6

Reflexiones finales

La reforma del Estado como fenómeno regional en América Latina

Un primer elemento para destacar es la recurrencia y vigencia de la discusión acerca de la reforma del Estado en los países de América Latina y la coincidencia de sus diferentes orientaciones con aquellas que han estado vigentes en Ecuador. Como se abordó anteriormente, este fenómeno cuenta con dos momentos o lógicas: un primer período de reformas (1930-1980) consideradas dentro de las “reformas administrativas” y un segundo momento con una “profundización de la reforma” desde los años ochenta hasta nuestros días.

En sus inicios, las reformas administrativas en América Latina fueron influenciadas por un contexto ideológico que posicionó un modelo estadocéntrico orientado al fortalecimiento institucional, el fomento de una mayor intervención estatal y un papel protagónico en la economía y la sociedad. En este sentido, ante la necesidad de respuesta a la crisis agroexportadora de los años treinta del siglo XX, las “primeras reformas” apuntaron a la modernización de los sistemas fiscales y bancarios; el fortalecimiento de los sistemas de control; la administración de recursos humanos y

la generación de sistemas de gestión. En los años cincuenta, ante la necesidad de generación de capacidades para el manejo de entidades estatales, fueron necesarios esfuerzos para la formación y profesionalización en administración pública, así como mecanismos de desarrollo institucional. En tanto que, ante el escenario geopolítico internacional existente entre los sesenta y setenta, por un lado, se incluyeron lógicas de cooperación y asistencia técnica internacional para superar el rezago del “tercermundismo”, y por otro, se diseñó y aplicó una receta de corte cepalino que puso en el centro el discurso de planificación y desarrollo, con visión endógena.

Luego de esa continuidad en las reformas administrativas, que buscaban un desarrollo “hacia adentro”, apareció una primera ruptura y un “quiebre paradigmático”. Para finales de 1970, el abandono de las ideas keynesianas y la crítica al rol protagónico del Estado supuso un retorno al pensamiento liberal, de la mano de un conjunto de reformas económicas, políticas y administrativas enmarcadas en el “Consenso de Washington”. Sin embargo, su “primera generación” de reformas fue criticada, ya sea por la falta de motivación del mercado para asimilar “actividades estatales”, por el retroceso en el reconocimiento de derechos a favor de la sociedad o por convertir al Estado en “agente y protagonista” de su propia reforma. Así que, la idea de “menos es más” requirió de una extensiva revisión, a través de un paquete de “segundas reformas” que buscaron incentivar los logros iniciales, así como la implementación de mecanismos más “gerencialistas” y de desarrollo social.

El *continuum* de estas reformas marcaba una orientación “hacia afuera” de la esfera estatal y a su recorte en varias de sus áreas de intervención.

A pesar de ello, a inicios del nuevo milenio se registró una importante reforma política de la mano de la irrupción de mandatos presidenciales progresistas, que devuelven el protagonismo al discurso del “retorno del Estado”. En esta nueva ruptura el matiz es diferente, porque ya no se consideró al Estado como un actor central y único del desarrollo, sino como una instancia de “articulación social”, cuyas decisiones busquen mayor participación en la ciudadanía.

En virtud de lo expuesto, Ecuador no fue ajeno a este ciclo en los procesos de reforma administrativa y del Estado generados en la región. Como se expresó previamente, una importante recesión económica marcaría los años veinte y treinta del siglo XX, de la mano de la reducción de los productos de agroexportación y un clima de agitación social. El resultado político fue un importante movimiento de protesta social, que desembocó en la necesidad de generar una primera reorganización administrativa orientada a la modernización de la economía, una mayor intervención estatal, el aumento de instituciones y mecanismos de regulación y la modernización de la administración del Estado.

Más tarde, durante los años cincuenta se generaron los primeros esfuerzos para la formación y profesionalización en administración pública (1958), así como se expiden los primeros instrumentos de gestión de recursos humanos (1959). En tanto que, de la mano de los esfuerzos de cooperación y asistencia técnica internacional y un aumento de los

recursos debido al inicio de la explotación petrolera (años sesenta y setenta), se genera una segunda reforma administrativa, cuyo enfoque se orientó a una mayor participación en la planificación nacional, la eficiencia en los recursos públicos, la descentralización y la transformación de las entidades públicas. El Estado tuvo un papel destacado, sea como motor de la economía, regulador, subsidiador o como empresario, hecho también reconocido en otras latitudes.

Para inicios de los años ochenta del siglo anterior, y de la mano del retorno a la democracia, Ecuador sintió los embates de la reducción del financiamiento externo y la crisis de su versión del modelo cepalino, la reducción del precio del petróleo y de los productos tradicionales de exportación, las inclemencias de la naturaleza y los problemas sociales. La cumbre de esta “crisis del Estado” se encuentra en la década de los noventa con el “vendaval modernizador”, que aunque tarde en comparación con otras latitudes, procuró implementar las recomendaciones para la estabilización macroeconómica y el paquete de ajustes estructurales. En la versión propia del “quiebre paradigmático” del Estado benefactor, no se consiguieron llevar a cabo todas las reformas programadas, principalmente, por la fuerte oposición social. Sin embargo, el país vivió uno de los problemas económicos más significativos de su historia, que conllevó la dolarización de su economía (1998-2000). En este clima de agitación se sucedió un estado de inestabilidad política, con la presencia de diez mandatarios entre 1996 a 2007.

Dentro de ello se inserta un espacio de ruptura que coincide con el proceso de reforma estatal iniciado en el primer

período presidencial de Rafael Correa (2007), mismo que se extiende en los dos siguientes (2009-2013 y 2013-2017) y que persiste, en menor medida, durante el período de Lenin Moreno (2017 al 2021).

La complejidad y multidisciplinariedad del estudio del Estado

Una segunda conclusión constituye la complejidad y multidisciplinariedad que implica el estudio del Estado y, en particular, su aparato institucional. Esta reflexión se justifica por el enfoque adoptado en esta investigación, que se desarrolló bajo una “triple mirada referencial”. Por un lado, la “asociatividad” implica que el Estado es producto de las relaciones sociales y políticas, el “idealismo hegeliano” mira al Estado como expresión racional del orden social, y la “noción materialista” lo entiende como estructura condicionada por las relaciones de producción y poder.

Este estudio se insume con una síntesis de los enfoques contemporáneos que sustentan la propuesta analítica, en la que el Estado es concebido desde tres roles fundamentales: “coconstructor de las relaciones sociales”, agente del monopolio de la violencia simbólica y de la garantía del bien común. Con este desarrollo se evidencia que el análisis del Estado constituye un terreno complejo, pero fecundo para la investigación.

En todos estos enfoques es común la participación de un conjunto de instituciones públicas que constituyen objetivaciones concretas del Estado, supeditadas a diversas reglas de juego (instituciones políticas), organizadas bajo un modelo

formal y legal (burocracia), y articuladas en la producción de políticas públicas (redes institucionales). Estas instituciones integran el denominado aparato institucional público, también conocido como sector público.

Para terminar, se observó que dichas instituciones conforman un conjunto de categorías y tipologías integradas a través de rasgos comunes, como la jerarquía (ministerios y entidades adscritas), la finalidad (tipos institucionales) y su presencia en el nivel territorial (nacional o local).

La diversidad institucional y diseño constitucional

El Estado ecuatoriano mantiene una estructura institucional diversa y dispersa, compuesta por entidades públicas que se inscriben en distintas categorías institucionales. Estas categorías están influenciadas por el diseño constitucional vigente, así como por normas de segundo y tercer nivel. A lo largo del tiempo, dichas tipologías han sido objeto de ajustes conforme a las decisiones políticas del momento.

Durante el período 2007 – 2021 se identifican dos grandes momentos institucionales. El primero, entre 1998 y 2008, marcada por un diseño constitucional orientado a la apertura del mercado y la reducción de la intervención estatal. El segundo, a partir de 2008, con el cambio constitucional que impulsó una reforma política, administrativa y económica bajo el liderazgo de Rafael Correa, y que tuvo continuidad parcial durante el gobierno de Lenin Moreno.

En este contexto, la Función Ejecutiva se configura como una tipología institucional que agrupa a la Presidencia

y Vicepresidencia de la República, ministerios de Estado, secretarías nacionales y técnicas, institutos de investigación y servicios públicos, agencias de regulación y control, servicios públicos institucionales, consejos de igualdad, entre otros organismos especializados. Cada uno de estos actores cumple funciones específicas dentro del sector público nacional.

Cabe resaltar que, actualmente, los registros institucionales evidencian una falta de armonización entre las categorías y tipologías institucionales, así como una orientación fragmentada hacia finalidades presupuestarias, de control o seguimiento normativo. En respuesta, se propuso un marco de referencia basado en la teoría fundamentada, que permitió trabajar con datos empíricos del período 2007–2021, centrados en la estructura de la Función Ejecutiva. Este marco se nutre de un análisis jurídico-administrativo que facilitó la identificación y mapeo de las tipologías institucionales del sector público ecuatoriano.

La Reforma Democrática del Estado: un factor clave para el rediseño institucional en el período 2007-2021

La lógica de la reforma estatal entre 2007 y 2021 tiene su génesis en el proceso tecnopolítico denominado Reforma Democrática del Estado, diseñado en el primer período presidencial de Correa (2007-2009) bajo la conducción de la Secretaría Nacional de Planificación–SENPLADES. Esta entidad lideró un proceso que criticó las limitaciones políticas, económicas y administrativas de la versión del Consenso de Washington aplicada en el país, así como de otras reformas

administrativas ejecutadas. En su estructura se observa una marcada intención para que el Estado se constituya en el elemento que garantice un funcionamiento “más equitativo” del mercado, así como una redistribución de la riqueza nacional.

La reforma se estructuró en cuatro momentos clave.

- El primero, relativo al análisis del contexto ideológico, político, económico y social, fundado en las ideas del “retorno del Estado” que se presentaron al inicio del siglo XX y que se abordaron en este trabajo.
- Un diagnóstico institucional, donde se identificaron rigideces estructurales; el debilitamiento de capacidades estatales; la deficiente institucionalización de espacios diseñados para la articulación y deliberación ciudadana; la proliferación de tipologías institucionales que limitaron las capacidades rectoras del Estado; la aparición de regímenes administrativos de excepción; la corporativización “interna” de las entidades reguladoras, así como la corporativización “externa” de las entidades de protección de derechos y desarrollo social.
- La aplicación de un conjunto de instrumentos técnicos que sistematizaron la información sectorial, competencial e institucional para definir ámbitos de intervención.
- La definición del proceso de reforma estatal, priorizando un nuevo marco normativo;⁸² un nuevo

82 En cuanto a la reforma del marco normativo fue necesario acudir a un nuevo proceso constituyente (2008), la inclusión de tres planes naciona-

modelo de descentralización y desconcentración; la identificación de nuevas tipologías institucionales, y la reorganización de las entidades de la Función Ejecutiva.

Continuidades y rupturas en las etapas del proceso de reforma institucional en la Función Ejecutiva

El proceso de reforma a la estructura de la Función Ejecutiva no fue lineal; por el contrario, evidenció continuidades y rupturas tanto en su diseño como en su implementación. En este sentido, se observan tres claramente diferenciadas:

- *Primera etapa (2007-2009): Diseño y aplicación del modelo.* Este período se caracterizó por una intensa transformación institucional, con la creación de nuevas tipologías como ministerios sectoriales y de coordinación, secretarías nacionales y técnicas, institutos, agencias y servicios públicos. Asimismo, se eliminaron instituciones que no se alineaban con el modelo político vigente, en consonancia con las reformas iniciales y la nueva Constitución. Esta etapa también estuvo marcada por una evolución sostenida de los recursos públicos.
- *Segunda etapa (2009-2014): Consolidación del modelo.* Durante los mandatos presidenciales de 2009-2013

les de desarrollo (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017) y uno complementario en la época de Moreno (2017-2021), 144 leyes y más de 6.192 decretos presidenciales: 1.883 expedidos en el primer período presidencial (2007-2009), 1.522 durante el segundo período presidencial (2009-2013), 1.440 en el tercer mandato (2013-2017) y 1.347 para el período (2017-2021).

y parte del tercero (2013–2014), se consolidó el marco constitucional aprobado en 2008 mediante la expedición de normas de segundo y tercer nivel. Se observó un aumento de los ingresos no petroleros, especialmente tributarios, y un estancamiento de los ingresos petroleros. La dinámica institucional continuó con la creación, modificación, fusión y eliminación de entidades públicas, incluso de aquellas surgidas en la primera etapa.

- *Tercera etapa (2015–2021): Reforma y crisis.* Esta fase, que abarca desde la segunda mitad del tercer mandato de Correa hasta el gobierno de Lenin Moreno, estuvo marcada por la reducción de ingresos petroleros, el incremento del endeudamiento externo y la caída de la recaudación tributaria debido a la pandemia de 2020. Se evidenció una disminución en la creación de nuevas instituciones, así como la supresión de entidades clave como la SENPLADES, los ministerios de coordinación y varias empresas públicas.

Las reformas del empleo público: marco normativo y subsistemas técnicos

El proceso de reforma también incluyó transformaciones significativas en el empleo público, abordadas desde tres dimensiones.

- *Adecuación del marco normativo.* En una primera parte se observó un ajuste del marco normativo del servicio público a los principios constitucionales de 2008. La transición de la LOSCCA a LOSEP mantuvo

los fundamentos técnicos previos, aunque se evidenció una mayor voluntad política para ejercer las facultades de rectoría, regulación y control desde el Ministerio del Trabajo.

- *Desarrollo de los subsistemas técnicos:* En esta parte la reforma fue dispar. El subsistema de Reclutamiento y Selección aún no tiene regulación técnica general, y su normativa vigente no ha logrado consolidar el principio meritocrático. En contraste, los subsistemas de Planificación de Talento Humano, Evaluación del Desempeño y Formación y Capacitación fueron fortalecidos a través de normas específicas articuladas con la LOSEP. En tanto que el subsistema de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, que se encontraba vigente desde 2005, no responde a los principios de la LOSEP, pero su modificación podría causar un impacto importante en el sistema remunerativo.

En cuanto a los subsistemas adicionales como salud y seguridad ocupacional no cuentan con normativa específica para el sector público y sus principios son seguidos a través de regulaciones generales para el sector privado.

Una política remunerativa que evoluciona y se consolida en el sector público

Durante el período analizado, la política remunerativa del servicio público transitó por tres momentos clave.

- *Primera fase (2007–2009): Restricción y control inicial.* Caracterizada por decisiones políticas que

limitaron las remuneraciones del nivel de conducción y dirección política y administrativa del Estado, la reducción y control de la tercerización de servidores públicos y los beneficios extralaborales. Se fortaleció el rol de regulación y control a través de la ampliación de la política de homologación salarial (escalas remunerativas fijas).

- *Segunda fase (2008–2014): Consolidación normativa.* Con la expedición de la Constitución del 2008 y la LOSEP en 2010 se consolidó la rectoría, regulación y el control remunerativo del Gobierno Nacional. Ello conllevó la consolidación de la rectoría, regulación y control remunerativo por parte del Gobierno Nacional. El Ministerio de Relaciones Laborales (posteriormente Ministerio del Trabajo) delimitó componentes remunerativos fijos (escalas) y variables (ingresos complementarios); se fortaleció el control presupuestario ejercido por el organismo rector de las finanzas públicas; y se reconocieron regímenes especiales de personal, fundamentados en sus particularidades, y sujetos a regulación.
- *Tercera fase (2015–2021): Consolidación técnica y presupuestaria.* Se establecieron escalas diferenciadas para regímenes especiales, se realizaron estudios de evaluación y auditorías remunerativas, y se institucionalizó la planificación anual de las remuneraciones bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas.

6.2 Líneas para futuras investigaciones y aportes adicionales para el debate académico

En esta investigación se han visto distintas oportunidades para continuar y diversificar el alcance de los objetivos planteados. Por un lado, ha permitido acercarse a un campo poco explotado en Ecuador: el análisis del aparato institucional, de las tipologías de instituciones públicas y sus componentes organizacionales. Bajo este antecedente, futuros esfuerzos permitirían analizar la estructura y complejidad del sector público, es decir, ampliar el objeto de investigación a todo el aparato institucional del Estado ecuatoriano. Este tipo de estudios pueden considerar los siguientes análisis: de tipo descriptivo, longitudinal o transversal. Para ello, se partiría de las tipologías institucionales trabajadas y consideraría el número y características de las organizaciones públicas pertenecientes a otras funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos locales) y sus entidades y regímenes especiales. Bajo este mismo objeto de investigación, los estudios pueden incluir esfuerzos comparativos, entre regímenes presidenciales o elecciones seccionales.

Además, esta investigación ha reconocido la importancia de buscar formas de divulgar la estructura del sector público, las diferentes tipologías institucionales y los puestos de trabajo. En este sentido, sería de interés incursionar nuevos estudios históricos sobre las organizaciones públicas del Ecuador.

Un trabajo más profundo requerirá la participación de entidades nacionales, como el Ministerio de Finanzas y de Trabajo. Para explicarlo de mejor manera, basta con plantear un proyecto de interés que lleva adelante el Gobierno de la República de Argentina: el portal Mapa del Estado, donde se identifica la información sobre normativa, funcionarios, estructuras orgánicas y objetivos y responsabilidades de las diferentes áreas de gobierno y de las y los servidores públicos. Con este ejemplo, es de interés generar un portal nacional que, basado en el principio de transparencia y acceso a la información, permita presentar información sobre las diferentes facetas de las instituciones del sector público.

Otro elemento de interés son los subsistemas de base y técnicos de la administración del talento humano en el sector público. En este caso, los estudios podrían evidenciar el análisis descriptivo y explicativo sobre su implementación y los resultados encontrados. De la misma forma, se propondrá la reflexión sobre la situación de los regímenes especiales de personal.

Para concluir, el tema remunerativo en el contexto estatal es un tema importante. En este sentido, se explorará el análisis sobre la implementación sectorial en las políticas de compensación salarial y no salarial, el análisis con los potenciales mercados comparadores, la reflexión sobre los aspectos de la competitividad externa y la coherencia interna, y un tema adicional: la relación entre los perfiles ocupacionales, la valoración de puestos y su reflejo en la estructura remunerativa.

Bibliografía

- Acosta, A. (1998). *El Estado como solución. Algunas reflexiones desde la economía*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales [ILDIS].
- Acosta, A. (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*.
- Acosta, A., y Cajas Guijarro, J. (2016). Dialéctica de (casi) una década desperdiciada. Estridencias, orígenes y contradicciones del correísmo. En *Más allá del neoliberalismo y el progresismo* (pp. 115-160). https://www.researchgate.net/publication/331950568_Dialectica_de_casi_una_decada_desperdiciada_Estridencias_origenes_y_contradicciones_del_correismo
- Acuña, C. H. (2008). La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina). *Reforma y Democracia*, 40.
- Amsden, A. H. (1989). *ASIA's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195076036.001.0001>
- Anderson, P. (1999). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader y P. (comp) Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (Floencia, pp. 25-38). CLACSO. http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Anderson.pdf
- Andrade A., P. (2005). Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política. *OASIS*, 11, 167-190. <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2399/2039>

- Arévalo Luna, G. A. (2014). Ecuador: economía y política de la revolución ciudadana, evaluación preliminar. *Apuntes del CENES*, 109-134. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3104/2809>
- Arnoletto, E. (2007). *Curso de teoría política* (Eumed.net, Ed.). www.eumed.net/libros/2007b/300/
- Arrellano Gault, D. (2004). Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En *Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión pública y Presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 13-47). Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.
- Asamblea Nacional. (2007). Código Orgánico Administrativo. En *Registro Oficial 449, de 7 de julio de 2007*. www.lexis.com.ec
- Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica del Servicio Público. En *Registro Oficial Suplemento 294 de 06 de octubre de 2010* (294). Registro Oficial Suplemento.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008*. www.lexis.com.ec
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de la Historia del Ecuador*. www.cenlibrosecuador.org
- Báez Rivera, S., Ospina Peralta, P., y Ramón Valarezo, G. (2014). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Camaren. www.clacso.edu.ar
- Banco Central del Ecuador. (2022). *Información económica. Sector Fiscal. Operaciones del sector público no financiero – en millones de dólares (2012-2022) [Conjunto de datos]*. <https://www.bce.fin.ec/informacioneconomica>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>

- Barragán Manjón, M., y García, J. (2013). *La élite de Alianza PAIS: ¿marcando la diferencia?* <http://hdl.handle.net/10366/122581>
- Barros, S., Castellani, A., y Gantus, D. (2016). *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea* (1.ª ed.). CLACSO, PISAC, CODESOC.
- Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: Invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 241-251.
- Basabe-Serrano, S. (2013). Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana. *Iberoamericana*, XIII(50), 168-173. <http://digital.casalini.it/3090477>–Casalini id: 3090477
- Bentley, A. F. (1955). *The process of government*. The University of Chicago Press. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Z1AMAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=the+process+of+government+bentley+pdf&ots=xj8zm8XIIdr&sig=7bgRtx1CE-mgPtkGue-qIDMqrLig#v=onepage&q&f=false>
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, C. (2006). Reform of the state: An alternative for change in Latin America. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1), 231-243. <https://doi.org/10.1177/0002716206289333>
- Block, F. (1984). The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of the state. *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy*, 32-46.
- Blutman, G. (2009). La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional. *Tesis Doctoral–FCE UBA*, 283.
- Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 2310-2550. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10832/1/RFLACSO-EPP-04-Blutman.pdf>
- Blutman, G., y Cao, H. (s. f.). *Continuidades y rupturas en las ideas sobre Reforma y Modernización del Estado*.

- Bresser Pereira, L. C. (2005). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin Embargo... *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 3, 41-64. <https://doi.org/10.14409/da.v1i3.1174>
- Bresser-Pereira, L. C. (1995). La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 4, 1-11.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998a). La Reconstrucción del Estado en América Latina. *CEPAL*, 105, 105-110. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12128/0/NE105110_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bresser-Pereira, L. C. (1998b). La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517-550.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). La restricción económica y la democracia. En *Política y Gestión Pública* (pp. 13-42). Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C., y Knoop, J. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva sociedad*, 210, 110-125.
- Bringel, B., y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflicto y mediaciones. *Caderno CRH*, 29(Special Issue 3), 27-45. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400003>
- Buchanan, J. M. (1978). Sector público versus sector privado. Una crítica a la Teoría del Estado-Benéfico. En *El sector público en las economías de mercado* (pp. 89-101). ESPASA-CALPE.
- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 33, 203-221.
- Calderón Saldaña, J. P., y Alzamora de los Godos, L. (2018). Diseños de investigación para tesis de posgrado. *Revista Peruana de Psicología y Trabajo Social*, 7(2), 71-76.
- Calvo Salazar, C. (2009). La «nueva» Izquierda Latinoamericana:

- características y retos futuros. *Reflexiones*, 88(1), 55-65. <https://www.redalyc.org/pdf/729/72912559004.pdf>
- Cao, H., y Laguado, A. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Reforma y Democracia*, 60, 131-160.
- Cao, H., Rey, M., y Laguado, A. (2016). El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal DAAPGE*, 26, 261-264.
- Caracterización del perfil económico-productivo de Ecuador*. (s. f.).
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Castellani, A., y Sowter, L. (2016). Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea. En *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea* (1.^a ed., pp. 21-76). CLACSO, PISAC, CODESOC.
- Cavallo, E., y Powell, A. (2019). *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*.
- CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/leo-2018-13-es>
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 539-564.
- Chudnovsky, M., y Cafarelli, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional*, 58(2), 275. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i2.2465>
- CLAD. (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *Sesión ordinaria*, 1-19.
- CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. En *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración*

- Pública y Reforma del Estado* (Vol. 2003). www.clad/ve.org%5Cnhttp://www.spc.gob.mx/Biblioteca/jsp/documentos/archivos/CartaIberoamericana.pdf
- CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD*, 23. <https://doi.org/10.1109/SMC.2013.138>
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, XX(2), 247-290. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v20n2/v20n2a2.pdf>
- Congreso Nacional. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. En *Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998*.
- Congreso Nacional. (2003). *Ley orgánica del servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público*.
- Constitución de la República del Ecuador, 1 (2008).
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y democracia*, 7, 7-18. https://pdfs.semanticscholar.org/6f8d/db02e709e02e8ea12eadebfc8c14e2f1572f.pdf?_ga=2.182263588.249057953.1585521135-2068699881.1585521135
- Crozier, M. F. (1974). El fenómeno burocrático. En *Amorrrortu Editores, Buenos Aires*. Amorrrortu Editores.
- Cunill Grau, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ed.), *CLAD Nueva Sociedad*. Editorial Nueva Sociedad. [http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/Repensando lo público a través de la sociedad.pdf](http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/Repensando%20lo%20p%C3%BAblico%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sociedad.pdf)
- Cypher, J. M., y Alfaro, Y. (2016). Triángulo del Neo-desarrollismo en Ecuador. *Problemas del Desarrollo*, 47(185), 163-186. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2016.04.005>

- Dávalos, P. (2016). *Alianza PAIS o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Desde abajo. https://www.researchgate.net/profile/Pablo-Davalos/publication/304212804_Alianza_Pais_o_la_reinencion_del_poder_Siete_ensayos_sobre_el_posneoliberalismo_en_Ecuador/links/5769732b08ae1a43d23a3439/Alianza-Pais-o-la-reinencion-del-poder-Siete-ensayos-sobre
- Di Maggio, P. J., y Powell, W. W. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*.
- Díaz, J. (2018). La historia contemporánea de Ecuador, 1972-2015. En J. Díaz-Cassou y M. (Eds.) Ruiz-Arrans (Eds.), *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo* (pp. 7-36). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Drake, P. W. (1989). *The money doctor in the Andes: the Kemmerer missions, 1923-1933*. Duke University Press.
- Drake, P. W. (2013). Kemmerer y la creación de los bancos centrales en los países Andinos. En G. Alonso-Masmela (Ed.), *Banco de la República: 90 años de la Banca Central en Colombia* (pp. 18-31). <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6559/?sequence=2>
- Duverger, M. (1962). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (1.^a ed.). Ediciones Ariel.
- Easton, D. (1965). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 17-33). Universidad de Chicago Press. <http://webs.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/easton.pdf>
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Reforma y Democracia*, 34, 1-8.
- Engels, F. (2006). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. En *Clásicos del Marxismo*. Fundación Federico Engels.

- Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice-Hall. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=UCC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=094147>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(541), 529-561.
- Farnham, D., y Horton, S. (1996). *Managing the new public services*. Macmillan International Higher Education.
- Ferraro, A. E. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública, democrática y profesional en Iberoamérica* (1.^a ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247. <https://www.researchgate.net/publication/39180621>
- Fleury, S. (2003). Reforma del estado. En *Revista Instituciones y Desarrollo* (Vols. 14-15, pp. 81-122). <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6403>
- Forero Hidalgo, J. A. (2009). La formación de los Estados-nación modernos: modelos y enfoques interpretativos desde la perspectiva comparada. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 36(1), 229-250.
- Garavito Rodríguez, C., Barrett, P., y Chávez, D. (2008). *La nueva izquierda en América Latina*. Los Libros de la Catarata.
- Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Investigación económica*, 28(111/112), 141-165. <http://www.jstor.org/stable/42776915>
- Gil-García, J. R. (2003). Toward a Public Administration: Minnowbrook III. A Reflection and Proposal. *Ciencia Ergo Sum*, 10(1). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10410111>
- Gómez Cárdenas, C. W. (2011). Reformas Administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez resumen. *DAAPGE*, 11(17), 41-80.

- González, F. (2017). *Las empresas públicas en el Ecuador. Su situación jurídica y su régimen laboral*.
- Grindle, M. S. (1989). *The new political economy positive economics and negative politics* (Vol. 304). World Bank Publications.
- Guaita, H. M. (2004). *Instituciones políticas* (5.^a ed.). Universidad de Concepción. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Fondo de Publicaciones.
- Guerrero Orozco, O. (1985). *Introducción a la Administración Pública* (L. Pereznieta Castro, Ed.). Harla. <http://www.omarguerrero.org/libros/IntroAP01.pdf>
- Harmon, M. M., y Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/DOCUMENTOS_DIGITALES/Teoría de la organización.pdf
- Hegel, G. W. F. (1968). *Filosofía del Derecho*. Editorial Claridad. <http://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia moderna/Hegel-Filosofia del Derecho.pdf>
- Herzberg, F. (1954). La teoría de la motivación-higiene. En *Work of the Nature of Man* (pp. 71-91). The World of Publishing Company.
- Hintze, J. (2001). Los Salarios como radiografía de la política de Recursos Humanos. *Primer Congreso Argentino de Administración Pública*, 1-14.
- Hintze, J. (2002). Capacidad Institucional y Profesionalización: el enfoque ORH. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-40. <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE, Jorge-Capacidad institucional y profesionalizacion, el enfoque ORH .pdf?>
- Hintze, J. (2013). *¿Qué son las organizaciones?*
- Hintze, J. (2020a). *¿Cómo son y hacia dónde van las administraciones públicas latinoamericanas? El aparato institucional público*.
- Hintze, J. (2020b). *El servicio civil como sistema político*.

- Hirschman, A. (1983). La estrategia del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 50(199 (3)), 1331-1424.
- Hobbes, T. (2002). *Leviathán*.
- Holloway, J. (1982). *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Ecuador.pdf>
- Inuca Lechón, J. B. (2017). Genealogía de alli kawsay / sumak kawsay (vida buena / vida hermosa) de las organizaciones kichwas del Ecuador desde mediados del siglo XX. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 12(2), 155-176. <https://doi.org/10.1080/17442222.2017.1325101>
- Isuani, A. (1984). Tres enfoques sobre el concepto de Estado. *Revista de Ciencia Política*, 27, 36-48.
- Isuani, F. J. (2012). *Regulación y autonomía en las organizaciones. Un marco para el análisis organizacional*. Editorial Académica Española.
- Jácome, L. (2017). *Por qué cambian las instituciones: la planificación estatal y la reforma del Estado como eje de las políticas públicas en el Ecuador a partir del 2007*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jara Alba, C., y Umpierrez de Reguero, S. (2014). Evolución del Sector Público Ecuatoriano desde 1998 a 2013. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XII(21), 131-147.

- Jiménez, W., y Ramírez, C. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Escuela Superior de Administración Pública. http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/1_gobierno_y_politica_publica.pdf
- Kast, F. E., y Rosenzweig, J. E. (1988). Administración de las organizaciones, enfoque de sistemas y de contingencias. En *Administración en las Organizaciones* (3.^a ed., pp. 108-127). McGraw-Hill.
- Klijn, E. H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks* (pp. 1-45). Sage. https://www.researchgate.net/profile/Erik_Hans_Klijn/publication/266865514_REDES_DE_POLITICAS_PUBLICAS_UNA_VISION_GENERAL/links/5591226108ae47a3490f0190/REDES-DE-POLITICAS-PUBLICAS-UNA-VISION-GENERAL.pdf
- Kuffner, U. (2005). El proceso de la formulación de la política y estrategia de manejo de los recursos hídricos en el Ecuador. *Rega CEPAL*, 2, 23-34. https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/65/f2cc59383472299c89dad-239d1428a8f_f672325f6a168561ef4cc0793b3b1ffb.pdf
- La Torre, M. (2006). Teorías institucionalistas del Derecho (Esbozo de una voz de enciclopedia). *Derechos y Libertad*, 2(14), 103-112. https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3777/DyL-2006-14-La_Torre.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Laguado, A., y Cao, H. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Revista Estado y Políticas públicas*, 4, 60-68.
- Larrea, A. (2011). Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. *SENPLADES*, 1-171. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Modo-de-Desarrollo-Organización-Territorial-y-Cambio-Constituyente-en-el-Ecuador.pdf>

- Lattuada, M., y Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1), 30-54.
- Lechner, N. (1995). La reforma del Estado y el problema de la conducción política. *“L’Etat en Amérique latine: .privatisation ou redéfinition?”*, 149-178.
- Lechner, N. (2003). Estado y Sociedad en una perspectiva democrática. *Polis*, 6, 1-10.
- Lenin, V. I. (2010). El Estado y la Revolución. En *La alegría y la pasión*. Biblioteca Virtual Omegalfa.
- Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G., Przeworski, A., Moe, T., Grindle, M., Pressman, J. L., Wildavsky, A., CLAD, Martínez Nogueira, R., Feldman, M. S., y Khademian, A. M. (2015). El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla. En *Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/795/Libro_2_CAF_2015_Version_digital_%28Protect%29.pdf?sequence=6
- Likert, R. (1969). La dirección ante la tarea organizadora. En R. Likert (Ed.), *Nuevo método de gestión y dirección* (pp. 21-49). Deusto.
- Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de las Políticas Públicas. En *Colección Estudios*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Locke, J. (2003). *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Tecnos. <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>
- Longo, F. (1999). Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En C. Losada (Ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado: Vol. cap. 8* (pp. 212-244). <https://web.archive.org/>

- web/20120413001754/http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/SGEC/Documents/Burocracia.pdf
- Lynn, N. B., y Wildavsky, A. (comps). (1999). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 57, 15-50. http://politicasyplanificacion sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf
- March, J. G., y Simon, H. A. (1961). Los límites cognitivos de la Racionalidad. En *Teoría de la organización* (p. 188). Ariel.
- Marx, K. (2010). *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*. 1-166. <http://www.digitaliapublishing.com.ezproxy.eafit.edu.co/a/2568/critica-de-la-filosofia-del-estado-de-hegel>
- Maslow, A. H. (1986). Una teoría de la motivación humana. En Shafritz y Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 248-262). Fondo de Cultura Económica.
- Mátta, J. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. 191.
- Merton, R. K. (1964). Estructura burocrática y personalidad. En *Teoría y estructura sociales* (pp. 275-286). Fondo de Cultura Económica.
- Merton, R. K. (1965). *Teoría y estructura sociales* (Vol. 22). Fondo de Cultura Económica México.
- Michels, R. (2003). Los partidos políticos II. *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*.
- Ministerio de Finanzas. (2022). *Instructivo de funciones del Sistema de administración financiero eSIGEF. Aplicable a las entidades del sector público*.
- Ministerio de Relaciones Laborales [MRL]. (2007). *Estructura Orgánica del Sector Público*.

- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización* (Número 91). RAMA Editorial.
- Muñoz, P. (2006). *Ecuador: reforma del Estado y crisis política, 1992-2005*. 11, 101-110.
- North, D. C. (1993). *Instituciones Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, R. (2014). *Anarquía, Estado y Utopía*. EDITORIAL INNISFREE. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YxK4DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA11&dq=nozick+estado+minimo&ots=H40C-VmN1P&sig=JlxUWdo-50hbK3deyM4roKpb4ojU#v=onepage&q=nozick+estado+minimo&f=false>
- Ocampo, J. A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina estudios y perspectivas. En *Cátedra Raúl Prebisch* (Vol. 26). CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/1/S050152_es.pdf
- O'Donnell, G. (1977a). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157-1199. <http://books.google.com.ar/books?id=L8YMAAAAYAAJ>
- O'Donnell, G. (1977b). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554. http://ateneuquen.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/ODonnell_1977_Estado-y-alianzas-en-la-Argentina-1956-1976.pdf
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184. <https://doi.org/10.2307/3467251>
- Offe, C., y Wiesenenthal, H. (1980). Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form. *Political power and social theory*, 1(1), 67-115. <https://www.hwiesenenthal.de/downloads/2logics.pdf>

- Olson, M. (1985). La lógica de la acción colectiva. En *Diez textos básicos deficiencia política* (pp. 203-220).
- Orbe León, J., y Caria, S. (2019). *La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica, 2007-2017*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Organización de Estados Americanos, O. (2015). *Módulo II. Régimen político de la descentralización*.
- Orlansky, D. (1994). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Ciclos*, 4(7), 3-28. <https://doi.org/0327-4063>
- Orlansky, D. (2014). El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6, 41-61. <https://doi.org/10.14409/da.v1i6.1198>
- Ortiz Crespo, S. (2016). Los laberintos de la Revolución Ciudadana en Ecuador. *Nueva Sociedad*, 226, 85-97. www.nuso.org/articulo/ecuador-sismo-
- Ortiz, S. (2007). Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo. En *La equidad en la mira: la salud pública en el Ecuador durante las últimas décadas* (pp. 31-40).
- Ospina Peralta, P. (2017). *Lecturas de una paradoja Las elecciones presidenciales en Ecuador*. <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2013/Comportamientoelectoral2>
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *CEDES/G.E CLACSO*, 8(74), 1-32. <https://doi.org/10.2307/3466627>
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, 1(3), 1-13.
- Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211. <https://doi.org/10.2307/3466627>

- Oszlak, O. (1992). La organización de la reorganización estatal: tendencias en la reforma del sector público en América Latina. *Administración Pública y Sociedad*, 6, 20.
- Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras. En B. Kliksberg (Ed.), *El Rediseño del Perfil del Estado* (pp. 1-30). Fondo de Cultura Económica. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040064.pdf>
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 1-34. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/263/0029802.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oszlak, O. (1999a). De Menor a Mejor: El Desafío de la «Segunda» Reforma Del Estado. *Nueva sociedad*, 160, 81-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3992457>
- Oszlak, O. (1999b). Quemar las naves (O como lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), 1-28.
- Oszlak, O. (2003). Estados Capaces: Un desafío de la integración. En B. (comp.) Blejmar (Ed.), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable* (pp. 1-26).
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599001.pdf>
- Oszlak, O. (2007). El Estado democrático en América Latina: hacia el desarrollo de líneas de investigación. *Nueva sociedad*, 210, 42-63.
- Oszlak, O., y Malvicino, G. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

- Ouchi, W. G. (1980). El fracaso de la organización. En J. R. Kimberly y R. H. Miles (Eds.), *The Organizational Life Cycle* (Trad. Untref Virtual, pp. 395-429). Jossey Bass.
- Panebianco, A. (1996). Las burocracias públicas. En G. (comp.) Pasquino (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 365-411). Alianza Editorial.
- Payne, J. M., Zovatto, G. D., Díaz, M. M., Zavala, A. A., y Flórez, F. C. (2006). *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (1.^a ed.). Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://doi.org/324 P397—dc22>
- Paz y Miño C., J. J. (2010). Caudillos y populismos en el Ecuador. En *Polémika* (Vol. 1, Número 3). <http://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/339/316>
- Perrow, C. (1992). Una sociedad de organizaciones. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, 19-55. <http://about.jstor.org/terms>
- Pesqueux, Y. (2009). Institución y Organización. *Cuadernos de Administración/Universidad del Valle*, 41, 7-25. www.cnam.fr/lipsor
- Pliscoff V., C. (2018). La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro. En I. Aninat S. y S. Razmilic B. (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 153-212). Centro de Estudios Públicos, CEP.
- Prats i Catalá, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Reforma y Democracia*, 11, 25. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/administracion-publica-y-desarrollo-en-america-latina.-un-enfoque-neoinstitucionalista-1>

- Prats i Catalá, J. (1999). Reforma del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 160, 118-132. https://nuso.org/media/articles/downloads/2756_1.pdf
- Ramió, C. (2020). *El pasillo estrecho: las enseñanzas contemporáneas de los clásicos*.
- Ramió Matas, C. (2015). *Teoría de la Organización y Administración Pública*.
- Ramió Matas, C., y Salvador, M. (2001). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB.
- Ramió Matas, C., y Salvador, M. (2014). Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6, 63-90. <https://doi.org/10.14409/da.v1i6.1199>
- Ramírez 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*, 0(34), 115-141.
- Ramírez Montañez, J. (2017). El socialismo del siglo XXI en el contexto de la nueva izquierda latinoamericana. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 17(33), 97-112. <https://doi.org/10.22518/16578953.902>
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=EcP0kV-VhFJkC&oi=fnd&pg=PT3&dq=rawls+teoría+de+la+justicia&ots=FiGxxHukYC&sig=Ux3fWuNrOmHBF02A5hlp-BHOE3-8#v=onepage&q=rawls+teoría+de+la+justicia&f=false>
- Recalde, P. (2007). Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 27, 15-25. <https://www.redalyc.org/pdf/509/50902702.pdf>
- Recalt, C. (2007). Las estrategias de conquista del agua en el Ecuador, o la historia de un sempiterno comienzo. *Ecuador Debate*, 72, 171-186. <https://repositorio.>

flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4083/1/RFLACSO-ED72-11-Recalt.pdf

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 1-29. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 115-139. http://politicaspubblicas.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf

Robalino

Robalino

Robalino

Rivas Tovar, L. A. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Universidad y Empresa*, 11(17), 11-32. www.questia.com

Rodríguez, C. (1987). *Administración Pública Ecuatoriana*. ILDIS.

Rousseau, J. (1987). *El contrato social o principios de derecho político (1762)*. www.elaleph.com

Schein, E. H. (2010). *Psicología de la Organización*. Prentice-Hall Hispanoamericana. <https://doi.org/10.2307/40181822>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana. En *Senplades – INEC – PNUD – SNU Objetivos: Vol. primer*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009. En *Senplades* (Número September).

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011a). El Estado a tu lado. Más servicios cerca de ti. En *Senplades* (Número September).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011b). *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado* (4). <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperación-del-Estado-para-El-Buen-Vivir.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011c). *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*. Senplades.
- Selznick, P. (1986). El mecanismo de cooptación. En J. M. Shafritz y A. C. Hay (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 308-320). Fondo de Cultura Económica.
- Selznick, P. (1987). Bases de la teoría de la organización. En J. M. Shafritz y J. S. Ott (Eds.), *Classics of Organization Theory* (pp. 119-131). Dorsey Press.
- Shepsle, K. A. (2016). *Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad* (2.^a ed.). Colección Docencia, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. CIDE.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 1-46.
- Simon, H. A. (1962). Algunos problemas de la teoría administrativa. En *El comportamiento administrativo* (pp. 21-43). Aguilar.

- Simon, H. A. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa* (4.^a ed.). Aguilar Argentina S.A. de Ediciones.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W., y Thompson, V. A. (1956). *Administración Pública*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico.
- Sisto Campos, V. (2004). Teoría(s) Organizacional(es) Postmoderna(s) y la Gest(ac)ión del Sujeto Postmoderno. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 1(6). <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n6.176>
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, 71-122.
- Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, 91-114.
- Spink, P. K. (2001). *Modernización de la Administración Pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias regulatorias*. May, 1-52. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040202.pdf>
- Thoumi, F., y Grindle, M. (1992). *La Política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*.
- Tomassini, L. (2004). El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina. *Reforma y Democracia*, 28, 1-31. <http://www.clad.org.ve.1>
- Torres Vargas, P., y Jimbo Santana, P. (2020). Análisis de la política de gestión remunerativa en el sector público ecuatoriano. *Yura: Relaciones internacionales*, 21, 42-64. <https://yura.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2020/01/21.3-An%C3%A1lisis-de-la-pol%C3%ADtica-de-gesti%C3%B3n-remunerativa-en-el-sector-p%C3%BAblico-ecuatoriano.pdf>

- Verdu, P. L. (1973). Lugar de la teoría de la constitución en el marco del derecho político. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 5-20.
- Waissbluth, M. (2002). La Reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla. En *Programa Latinoamericano de Gerencia Pública*. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998>
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. <https://drive.google.com/drive/search?q=economia+y+sociedad>

Índice

Introducción	7
--------------------	---

CAPÍTULO 1

El Estado y su reforma en perspectiva	15
---	----

CAPÍTULO 2

Herramientas para analizar la complejidad institucional del Gobierno Nacional.....	75
---	----

CAPÍTULO 3

Ecuador antes de 2007: herencias y trayectorias en la estructura institucional.....	113
--	-----

CAPÍTULO 4

La última gran reforma del Estado (2007-2021)	153
---	-----

CAPÍTULO 5

El impacto de la reforma en el servicio público	221
---	-----

CAPÍTULO 6

Reflexiones finales	253
---------------------------	-----

Bibliografía	269
--------------------	-----

Índice de figuras

Figura 1. Breve descripción de las categorías y tipos institucionales del sector público ecuatoriano	96
---	----

Figura 2. Resumen sobre las tipologías institucionales de la Función Ejecutiva	97
---	----

Figura 3. Proceso de organización de la base de datos para su análisis ----- 109

Figura 4. Organización Funcional de las entidades de la Función Ejecutiva ----- 178

Figura 5. Ecuador: Evolución PIB por año y PIB por habitante. Período 2007-2021. En dólares norteamericanos (USD) ----- 186

Figura 6. Ecuador: evolución del ingreso público (petrolero y no petrolero) (2007-2017) ----- 187

Figura 8. Resumen de las categorías y tipologías institucionales identificadas para el sector público ecuatoriano ----- 195

Figura 9. Total de reformas institucionales en el sector público durante los períodos presidenciales del 2007 al 2021, por período presidencial----- 204

Figura 10. El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano– SIDTH en el sector público ecuatoriano ----- 229

Índice de tablas

Tabla 1. Resumen de la clasificación de modelos de reforma estatal ----- 72

Tabla 2. Instituciones públicas y privadas con recursos públicos constantes en el Catastro de entidades de Control de la Contraloría General del Estado. Por naturaleza y función ----- 89

Tabla 3. Naturaleza y función utilizadas para organizar el registro de instituciones públicas y privadas con recursos públicos en el Catastro de la Contraloría General del Estado __	91
Tabla 4. Categorías institucionales del sector público propuestas por el Plan de Codificación del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado del Ministerio del Trabajo. Niveles 1 y 2 de un total de 7 niveles._____	94
Tabla 5. Resumen de Normativas analizadas durante la investigación _____	104
Tabla 6. Número de instituciones del sector público. Categorías institucionales definidas por la Constitución Política de la República vigente entre 1998-2008. Información analizada a enero de 2009 _____	148
Tabla 7. Breve descripción de las Tipologías de desconcentración y sus modelos institucionales territoriales _____	169
Tabla 8. Breve descripción de las Tipologías institucionales resultantes, su ámbito e interrelaciones período (2009-2021)_	175
Tabla 9. Procesos/niveles organizaciones dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, durante el período 2007-2021. Incluye nombres de puestos de las autoridades y niveles remunerativos (Escala Nacional del Nivel Jerárquico Superior) _____	181
Tabla 10. Cuadro comparativo de la conformación del sector público ecuatoriano a partir de las tipologías institucionales contenidas en las Constituciones de la República correspondiente a los años 1998 y 2008 _____	202

