

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS DOCTORAL

**REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA DINÁMICA DEL GOBIERNO NACIONAL
DEL ECUADOR**

Presentado por:

Washington Paúl Torres Vargas

Para optar al grado de Doctor por la Universidad Nacional del Litoral

Dirigida por:

Dr. Luciano Carlos Rezzoagli

2024

DEDICATORIA

*“No te rindas, aun estas a tiempo
de alcanzar y comenzar de nuevo,
aceptar tus sombras, enterrar tus miedos,
liberar el lastre, retomar el vuelo.*

*No te rindas que la vida es eso,
continuar el viaje, perseguir tus sueños,
destrabar el tiempo,
correr los escombros y destapar el cielo (...)*

*Porque la vida es tuya y tuyo el deseo
Porque lo has querido y porque te quiero (...)
(...) Porque no hay heridas que no cure el tiempo.*

*Vivir la vida y aceptar el reto, recuperar la risa, ensayar el canto,
bajar la guardia y extender las manos, desplegar las alas e intentar de nuevo,
celebrar la vida y retomar los cielos (...)*

*No te rindas por favor no cedas,
aunque el frio queme, aunque el miedo muerda,
aunque el sol se ponga y se calle el viento,
aún hay fuego en tu alma, aún hay vida en tus sueños,
porque cada día es un comienzo,
porque esta es la hora y el mejor momento,
porque no estás solo,
porque yo te quiero.”*

Atribuido a Mario Benedetti.

Este esfuerzo está dedicado a ti, mi pequeña Emilia Antonella, y al tiempo que la vida nos permitió estar juntos. Tengo la seguridad que tu luz me guía, y así lo hará, hasta que tengamos la oportunidad de estar juntos una vez más...

AGRADECIMIENTOS

En este espacio, quiero expresar mi gratitud y respeto a todas las personas que han sido parte esencial de este recorrido académico, que no solo implicó un reto intelectual, sino también un viaje de crecimiento personal y profesional.

A mi familia, pilar de fortaleza en los momentos más difíciles y mi fuente de motivación constante. Su amor, comprensión y sacrificio han sido el aliciente que me ha impulsado, incluso en los momentos más arduos de este trajinar.

Un agradecimiento especial a mi director de tesis, Luciano Carlos Rezzoagli, cuya orientación han sido fundamental en la realización de este trabajo. Su confianza en mi capacidad me ha inspirado a superar obstáculos y a mantenerme firme en mis objetivos académicos.

A las y los compañeros y amigos de la primera cohorte del Doctorado en Administración Pública, convenio UCE – UNL, con quienes iniciamos este emocionante reto. Son invaluable las experiencias vividas, el intercambio de ideas y el apoyo incondicional durante y después del cursado y en la fase de investigación. De a poco, este esfuerzo va dando sus frutos.

Aun cuando las palabras son pocas, un agradecimiento a la Universidad Central del Ecuador por la oportunidad de realizar este recorrido y poder avanzar un paso más en el conocimiento personal. Al grupo docente y administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, por su orientación y acompañamiento.

Finalmente, a todas aquellas personas que contribuyeron a que esta jornada llegue a su anhelado fin.

Quito, DM, 30 de agosto de 2024

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	8
1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1 Antecedentes de la investigación.....	11
1.2 Problematización	13
1.3 Objetivos de la investigación:.....	16
1.3.1 Objetivo General.....	16
1.3.2 Objetivos Específicos	17
1.4 La Hipótesis de la investigación	17
1.5 Justificación de la investigación	17
1.6 Metodología:.....	19
CAPÍTULO 2: REVISIÓN DE LA LITERATURA	23
2.1 Introducción	23
2.2 El Estado y sus diferentes facetas.....	23
2.3 Una mirada organizacional del Estado	33
2.3.1 Una aproximación sobre los conceptos de instituciones políticas, del Estado y del mercado	34
2.3.2 Estructura organizacional del aparato público.....	47
2.3.3 Las instituciones públicas y sus redes de políticas públicas.....	49
2.4 La crisis y la reforma del Estado.....	53
2.4.1 Las denominadas “Reformas tempranas”	54
2.4.2 Crisis y reforma del Estado	56
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA	69
3.1. Introducción	69
3.2 Justificación del paradigma	69
3.3 Procedimientos de investigación.....	70
3.3.1 Diseño del Estudio.....	70
3.3.2 La unidad de análisis y sujetos de la investigación	74
3.3.3 Definición y medición de variables	89

3.3.4	Manejo y análisis de Datos.....	92
CAPÍTULO 4: IMPACTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO NACIONAL		
97		
4.1	Introducción.....	97
4.2	Resumen sobre las reformas estatales en el Ecuador republicano.....	98
4.2.1	Reformas iniciales en el Ecuador	98
4.2.2	La primera reorganización administrativa: respuestas a la crisis del modelo agroexportador.....	102
4.2.3	La reforma administrativa en la reprimarización bananera (1960)	103
4.2.4	El desarrollo administrativo de los Años 70's	106
4.2.5	Reprimarización minera	107
4.2.6	Ascenso y crisis del Neoliberalismo.....	110
4.3	La reforma del Estado 2007-2021.....	114
4.3.1	Estructura del sector público antes del año 2007	114
4.3.2	El inicio de una tendencia política.....	120
4.3.3	La Reforma Democrática del Estado.....	124
4.3.4	El análisis de la influencia económica.....	139
4.4	Dinámica de la estructura y organización de la Función Ejecutiva en el Ecuador (2007-2021).....	147
4.4.1	Cambios en la complejidad institucional.....	147
4.4.2	Antecedentes sobre la reforma institucional 2007-2021	154
4.4.3	Primera presidencia Rafael Correa (enero de 2007 – 10 de agosto de 2009)...	156
4.4.4	Segunda presidencia Rafael Correa (10 de agosto 2009- 10 agosto 2013)	177
4.4.5	Tercera presidencia Rafael Correa (10 de agosto de 2013–24 de mayo de 2017)	186
4.4.6	Presidencia de Lenin Moreno Garcés (24 de mayo 2017 – 24 de mayo 2021)	196
4.5	Impacto de la reforma administrativa en el servicio público nacional	204
4.5.1	Un resumen sobre el servicio público en el Ecuador.....	205
4.5.2	Reformas en el régimen interno y la administración del talento humano en el Ecuador 2007	

4.5.3 La estructura remunerativa	212
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES:.....	217
NOCIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.....	226
BIBLIOGRAFÍA:.....	228
ANEXOS	247
Anexo 1. Macroestructura del Estado Ecuatoriano y sus niveles de desconcentración y descentralización.	247
Anexo 2. Instituciones registradas para la Función Ejecutiva al 2007.	248
Anexo 3. Tipologías del sector público ecuatoriano vigente desde el 2008. Desarrollo a partir de la presente investigación.....	249
Anexo 4. Cifras de las reformas institucionales, por tipo de institución de la Función Ejecutiva.	257
Anexo 5. Representación gráfica del servicio público en el Ecuador.	259
Anexo 6. Representación gráfica del subsistema de Planificación del Talento Humano.....	260
Anexo 7. Representación gráfica Subsistema de Clasificación de Puestos.....	261
Anexo 8. Representación gráfica del Subsistema de Reclutamiento y selección.....	262
Anexo 9. Representación gráfica del Subsistema de Evaluación del Desempeño.	263
Anexo 10. Representación gráfica del Subsistema de Formación y Capacitación.....	264
Anexo 11. Resumen sobre las normas técnicas de los subsistemas del Sistema Integrado de Administración del Talento Humano (2010-2021).....	265
Anexo 12. Evolución de la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior (Autoridades Nacionales del Ecuador). Periodo 2003-2021. Incluye puestos referenciales por grado. (En dólares norteamericanos - USD).....	268
Anexo 13. Evolución de la Escala Nacional de Remuneraciones (servidores públicos, en general). Periodo 2003-2021.	269
(En dólares norteamericanos - USD).....	269
Anexo 14. Resumen sobre Ingresos complementarios para las y los servidores públicos, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público (2010-2021).....	270

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Resumen de la clasificación de modelos de reforma estatal.....	66
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.....	78
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.....	79
Tabla 4 Categorías institucionales del sector público propuestos 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.....	82
Tabla 5 Resumen de Normativas analizadas durante la investigación.	90
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.	120
Tabla 7 Breve descripción de las Tipologías de desconcentración y sus modelos institucionales territoriales.....	131
Tabla 8 Breve descripción de las Tipologías institucionales resultantes, su ámbito e interrelaciones. Periodo (2009-2021)	133
Tabla 9 Procesos/niveles organizaciones dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, durante el periodo 2007-2021. Incluye nombres de puestos de las autoridades y niveles remunerativos (Escala Nacional del Nivel Jerárquico Superior).....	138
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.	153

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Breve descripción de los tipos institucionales del sector público ecuatoriano	83
Figura 2 Resumen sobre las tipologías institucionales de la Función Ejecutiva.	84
Figura 3 Proceso de organización de la base de datos para su análisis.	94
Figura 4 Organización Funcional de las entidades de la Función Ejecutiva	135
Figura 5 Ecuador: Evolución PIB por año y PIB por habitante. Periodo 2007-2021. En dólares norteamericanos (USD)	141
Figura 6. Ecuador: evolución del ingreso público (petrolero y no petrolero) (2007-2017) ...	142
Figura 7 Resumen de la estructura “vertical” y “horizontal” del Estado Ecuatoriano	148
Figura 8 Resumen de las categorías y niveles institucionales propuestas del sector público ecuatoriano.....	149
Figura 9. Total de reformas institucionales en el sector público durante los periodos presidenciales de 2007 a 2021	154
Figura 10. Total reformas en la Función Ejecutiva durante los periodos presidenciales (2007-2021).....	155
Figura 11. El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano - SIDTH en el sector público ecuatoriano.....	208

LISTADO DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

Art.	Artículo(s)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDR	Constitución de la República del Ecuador
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGE	Contraloría General del Estado
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COA	Código Orgánico Administrativo
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CT	Código del Trabajo
D.E.	Decreto Ejecutivo
D.G.	Disposición General
D.T.	Disposición Transitoria
EOD	Entidades administrativas desconcentradas
EOPVR	Estatuto orgánico de gestión organizacional por proceso de la Vicepresidencia de la República
ERJAFE	Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
eSIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera en línea
F.E.	Función Ejecutiva
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno autónomo descentralizado
ISI	Modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones
lit.	Literal
LSNRDP	Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de la Igualdad
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas
LOSCCA	Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
MDT	Ministerio del Trabajo
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
NGP	Nueva Gestión Pública
No.	Número
NPM	New Public Management
p.	Página(s)
p.e.	Por ejemplo
PEA	Población Económicamente Activa

PIB	Producto Interno Bruto
R.O.	Registro Oficial
R.O.S.	Registro Oficial Suplemento
RC	Revolución Ciudadana
RDE	Reforma Democrática del Estado
RGLOSEP	Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SENDA	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público
SNC	Sistema Nacional de Competencias
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
UATH	Unidad de Administración del Talento Humano
UDAF	Unidades de administración financiera
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes de la investigación

Durante los años 70's y 80's 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 del enfoque de la burocracia (Evans, 1996; Oszlak, 1992). En este sentido, las causas de la crisis estatal orientaban su mirada en la crisis fiscal, la crisis en su modo de intervención económico y social, y en 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 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 los siguientes años. Éstas se encuentran consideradas dentro de dos momentos o lógicas. Las “reformas de primera generación” estuvieron caracterizadas por el ajuste macroeconómico, la desregularización 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, pero desde una perspectiva externa (Bresser-Pereira, 1998a; Oszlak, 1992). Sus resultados ocasionaron muchas críticas, ya sea por la falta de interés del mercado por asimilar actividades “tradicionalmente Estatales”; por el avance en el reconocimiento de derechos por parte de la sociedad; o, por promover una participación del Estado en su propia reforma, con la idea 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 eficiente, eficaz y económico (Gómez Cárdenas, 2011; Oszlak & Malvicino, 2001).

A finales del siglo XX voces de “retorno del Estado” se hicieron eco en diferentes ámbitos académicos, políticos y profesionales en América Latina (Bresser-Pereira, 1998a, 2004; Bresser-Pereira & Knoop, 2007; Cao et al., 2016; Ferraro, 2009; Lechner, 1995; Oszlak, 2007; Skocpol, 1989; Waissbluth, 2002). Durante estas dos últimas décadas, las ideas “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 mercado-céntricos, estado-céntricos y socio-céntricos, así como el particular momento histórico para los países de la región, la literatura reflexiona sobre múltiples aspectos de las reformas estatales.

En paralelo, el inicio del nuevo milenio marca grandes reformas y transformaciones políticas, sociales y económicas en varios países de América Latina con el inicio de mandatos presidenciales de varios grupos políticos del denominado “progresismo” regional, en países como Chile, Bolivia, Argentina, Brasil, Paraguay y Ecuador (Bringel & Falero, 2016). En el caso ecuatoriano, durante la campaña del 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 y sin representación en la legislatura nacional.

En este sentido, en este trabajo se pretende discutir sobre la relación dinámica que existe entre la reforma estatal ocurrida en el Ecuador a partir del año 2007 y la reorganización de la Función Ejecutiva. El centro de atención se ubicará en las “continuidades y rupturas” del modelo de aparato institucional del Gobierno Nacional, su conformación y aspectos puntuales

de la dotación de personal, en función de las políticas públicas instauradas entre los años 2007 al 2021.

1.2 Problematización

Como se aborda en el punto anterior, los antecedentes de este trabajo se encuentran en el proceso de Reforma del Estado y la reorganización de la Función Ejecutiva. En este sentido, este acápite detalla el problema y la formulación de las preguntas de investigación.

Hasta el año del 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 necesario una reforma en el marco normativo (Ley de Modernización del Estado y las “Leyes Troles I y II”)¹, que apoyaría el proceso de crecimiento 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 contando con una estructura organizacional para implementar 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 (regímenes administrativos de excepción y autonomía) y ambigüedad (duplicación y traslape de competencias). Asimismo, un debilitamiento de las capacidades

¹ Ley No. 50 de 1993, la *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 aparato estatal en la última década del siglo XX. En tanto que, a través de las Leyes No. 4 de 2000, *Ley para la transformación económica del Ecuador (Ley Trolebús I)* y la Ley s/n 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, su rediseño dentro de la sociedad, la entrega de iniciativas estatales a la inversión privada.

estatales, sobre todo la rectoría y planificación nacional; la *corporativización* o participación de gremios empresariales, de trabajadores y representantes 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).

En este contexto, el inicio del año 2007 coincide con el primer periodo de Rafael Correa Delgado. El expresidente ganó la campaña política con el discurso de una reforma política y constitucional enfocada, entre otros aspectos, al 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; participación ciudadana; planificación democrática; y, transformación del sistema electoral (Recalde, 2007). Su paso por el solio presidencial deja atrás varios años de incertidumbre política reflejada por la cesación de tres Presidentes de la República, que no culminaron su mandato². En cambio, se consolida una preferencia política que gobernó al país durante diez años, en tres mandatos consecutivos (2007-2009, 2009-2014, 2014-2017) y consiguió su continuidad para el periodo 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 año 2000. Sin embargo, a mediados del 2015, estas condiciones cambian 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 país (Cavallo & Powell, 2019; CEPAL, 2018).

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)

Más allá del discurso, la agenda política y económica del gobierno de Correa brindó una mirada “propia” del desarrollo, que se impuso en el país. Su fundamento fue una estrategia nacional endógena (Cypher & Alfaro, 2016), que se orientó al i) 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 & Laguado, 2014; Laguado & Cao, 2015) y Brasil (Bresser-Pereira & Knoop, 2007).

La implementación de esta estrategia requirió de la expedición de diferentes instrumentos jurídicos y de política pública, entre los que constan una nueva Constitución de la República (2008), tres planes nacionales de desarrollo (2007-2009, 2009-2013 y 2013-2017), 144 leyes y alrededor de 5 mil decretos presidenciales³. Todo ello produjo cambios en la configuración del Gobierno Nacional y, en general, de toda la administración pública. En este contexto, las organizaciones de la Función Ejecutiva fueron partícipes de un conjunto de reformas, tanto en su número, diversificación, tipología y en su estructura organizacional, inspiradas en una estrategia tecno-política conocida como “La Reforma Democrática del Estado”. (SENPLADES, 2009, 2011a, 2011b, 2011c).

Además, esta dinámica organizacional marcó un ritmo importante en el crecimiento de la planta de servidores públicos a nacional y local. Para ello fue importante introducir un cambio de régimen normativo: Ley Orgánica del Servicio Público (2010), que reguló el régimen de vinculación, el sistema de desarrollo de talento humano y las remuneraciones.

A partir del año 2017, el antiguo vicepresidente y coideario del movimiento oficialista, Lenin Moreno Garcés, ofrecía dar continuidad al proyecto político “correista” incorporando en su equipo de trabajo a distintas figuras importantes del régimen anterior, así como un plan de

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

gobierno de corte “progresista” que pretendía ampliar los logros de los 10 años anteriores⁴. Sin embargo, a los pocos meses del inicio de su mandato, se marca 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.

Cabe señalar que durante la investigación se encontraron pocas referencias de estudios preliminares sobre las decisiones gubernamentales y la conformación de organizaciones públicas en el Ecuador. En este sentido, Jara Alba y Umpiérrez de Reguero (2014) analizan una relación entre el sector público y el presupuesto general del Estado. De su lado, tampoco existen investigaciones que arrojen datos sobre la influencia de la reforma organizacional y su impacto en el número y diversificación de servidores públicos en el Gobierno Nacional.

Conforme lo expuesto anteriormente, se resume la problematización en la siguiente pregunta general de investigación

¿Cuál es la relación que existen entre la reforma del Estado y la reforma institucional dentro de la estructura del Gobierno Nacional del Ecuador, durante los años 2007-2021?

1.3 Objetivos de la investigación:

1.3.1 Objetivo General

Determinar la influencia que generaron las decisiones derivadas de la implementación de la reforma estatal y administrativa en el Ecuador, para contribuir a la discusión sobre la influencia de las políticas públicas en la estructura y conformación del sector público, el diseño estructural y la planta de personal público.

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

Este campo aún puede ser explotado en el Ecuador. para lo cual se analizará al Gobierno Nacional y sus ejecutorias durante los años 2007-2021.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar los elementos teóricos que motivaron la discusión de nuevos enfoques estatales y de reforma administrativa en América Latina, a partir del siglo XXI.
- Analizar la estructura organizacional de las entidades del Estado, en especial de la Función Ejecutiva.
- Explicar las principales características de la reforma administrativa y su efecto en la estructura organizacional de la Función Ejecutiva durante los años 2007 al 2021.

1.4 La Hipótesis de la investigación

La hipótesis en este trabajo señala que la relación dinámica existente entre la esfera política, jurídica y económica, dentro del periodo analizado, no ha generado una política pública constante y específica para la conformación de organizaciones públicas estatales, principalmente, de la Función Ejecutiva. Mas bien se encontró inserta en una serie de continuidades y rupturas de la estructura mencionada.

1.5 Justificación de la investigación

Desde inicios de la década de los 90's del siglo anterior es recurrente la discusión sobre el tamaño del Estado en las administraciones públicas de América Latina. En Ecuador, la discusión ha sido entendida como parte del análisis del número de organizaciones públicas y el personal que labora en la Función Ejecutiva, así como el presupuesto estatal asignado para su funcionamiento. Este tema ha sido retomado con fuerza en los últimos años a raíz del cambio de tendencia política en el Gobierno Nacional, los cuestionamientos sobre la gestión de los gobernantes anteriores y una marcada recesión económica.

Un elemento inicial que se pretende aportar con esta investigación constituye la discusión teórica sobre las nuevas visiones o la “reedición” de antiguas opiniones sobre la reforma del Estado, que empiezan a darse en América Latina hacia inicios del nuevo milenio. Son importantes los aportes teóricos y empíricos que se observan en Argentina, Brasil, Colombia y Bolivia. En particular, este análisis permitirá exponer elementos teóricos relativos con la influencia de las políticas públicas en la organización del Gobierno Nacional.

Otro elemento de importancia constituye el análisis de la reforma institucional. Para ello, se ha escogido un horizonte de tiempo (2007-2021) que coincide con el inicio de la presidencia de Rafael Correa Delgado y que se extiende hasta la finalización del mandato de Lenin Moreno Garcés. Durante este lapso, la necesidad de implementar un modelo económico y político requirió de una amplia reforma normativa, cuyas características fluctuantes generaron mayor o menor tensión en la reforma institucional. Además, al mismo tiempo y en otro andarivel, existieron reformas administrativas para la burocracia estatal que pretenden garantizar una profesionalización de la función pública, la consolidación de la meritocracia y la generación de una remuneración con equidad interna y competitividad externa.

Cabe señalar que el desarrollo de esta investigación fue factible antes, durante y después de la crisis sanitaria del 2020 - 2022. Por un lado, debido a su carácter “documental”, tanto bibliográfico cuanto normativo, en donde se exploraron fuentes a disposición de las páginas oficiales de las instituciones del sector público nacional. Además, la posibilidad de acceso remoto a las bases de datos científicas e indexadas, que incluyen artículos y legislación nacional relevante.

Ello permite trabajar con registros históricos que expongan el pensamiento latinoamericano sobre el Estado y su reforma en el siglo XXI, así como su repercusión en la reforma política y económica citada. Asimismo, a partir del análisis de la información constante en sistemas indexados de normativa nacional se pueden elaborar bases de datos sobre la dinámica de las organizaciones públicas, es decir, la identificación de su número, aumento/disminución

(creación, supresión, escisión, fusión y absorción) o reforma (cambios de competencias y ámbitos normativos). Adicionalmente, el interés de esta investigación por exponer el impacto en la organización de servidores y servidoras públicos de la Función Ejecutiva.

Al finalizar, se espera que este trabajo contribuya a la discusión sobre la influencia de las políticas públicas en la estructura y conformación sector público, el diseño estructural y la planta de personal público, campo que aún puede ser explotado en el Ecuador. En segundo lugar, permite abrir un espacio para otras investigaciones sobre estudios longitudinales y transversales de carácter nacional, sectorial, local o enfocados a aspectos específicos sobre las organizaciones públicas.

1.6 Metodología:

El enfoque de la presente investigación es mixto. Por un lado, se insume de la teoría fundamentada para analizar el fenómeno de la estructura y conformación de las instituciones en el sector público nacional. Con ello se pudieron definir “tipologías institucionales” para todo el aparato institucional nacional y, así, discriminar aquellos que forman parte de la Función Ejecutiva. Éstos últimos serán los utilizados en la presente investigación.

Por otro, realiza un análisis diacrónico-retrospectivo y no experimental, propio de fenómenos anteriores en los cuales el investigador no ha tenido relación directa con las variables independientes. En este sentido, el análisis se centra en identificar las reformas en la tipología y número de las instituciones de la Función Ejecutiva y su planta de servidores, durante un intervalo de tiempo específico (2007-2021). Se reconoce el papel fundamental del análisis documental (normativa, base de datos, registros administrativos y documentos bibliográficos) durante el periodo citado para evidenciar las reformas organizacionales.

Los sujetos de esta investigación constituyeron las instituciones públicas que han conformado la Función Ejecutiva. De entrada, se observó dificultades para dimensionar el conjunto y tipo de organizaciones que integran esta función. En este sentido, se rastrearon una a una las

instituciones encontradas en diferentes bases de datos a fin de conocer su pertinencia al sector público a través de los instrumentos jurídicos que le doten de personería de derecho público. Cabe acotar que la Constitución de la República del Ecuador utiliza tanto el término instituciones (o entidades) del Estado (Art. 95, 208, 210, entre otros) al igual que el término *sector público* (Art. 225), para referirse al conjunto organizaciones estatales. Sin embargo, al tratar de dar consistencia a la tipología y número de las entidades integrantes de esta función, se encontró divergencias prácticas y teóricas. Por ello, en el camino fue necesario identificar y definir las tipologías de todo el sector público y realizar un análisis exhaustivo sobre la forma e integración de las tipologías de la Función Ejecutiva. Se tomó como punto de partida el marco constitucional y legal nacional y las finalidades especificadas para cada institución durante los 14 años de revisión documental. Dichas entidades se encuentren dotadas de capacidades para gestionarse de forma descentralizada, tanto en sus dimensiones administrativa y financiera, y cuentan con una base legal de creación. Se exime de esta categoría a las entidades desconcentradas con presencia territorial⁵; los comités u otros cuerpos colegiados; los proyectos de inversión pública; y, las entidades financieramente desconcentradas.

Dadas las características longitudinales o retrospectivas de la propuesta, se propone realizar un balance inicial de todas las organizaciones de la Función Ejecutiva vigentes al inicio del año 2007. A partir de esta base de información se propone recopilar los registros jurídicos y administrativos que impliquen la creación, fusión, escisión, supresión y demás elementos de la dinámica organizacional hasta el año 2021.

⁵ El modelo de desconcentración en niveles administrativos de planificación en el Ecuador se encuentra definido a través de la Resolución SENPLADES No. 556, de 16 de febrero de 2012. En su estructura se pueden observar tres niveles: zonas, distritos y circuitos. La *zona* es una división espacial para la coordinación de las dependencias de la Función Ejecutiva en el territorio; está conformada por dos o más provincias, con excepción del distrito metropolitano de Quito y la unión de tres cantones: Guayaquil, Durán y Samborondón; y, son en total 9 en todo el país. Los *distritos* constituyen espacios básicos para la planificación y prestación de servicios públicos que, en general, consideran criterios de población y/o la unión de cantones para su diseño. Finalmente, los circuitos son las unidades más pequeñas de prestación de servicios públicos, que toma en cuenta criterios de población y/o la unión de parroquias. Este modelo de planificación de servicios respeta la organización territorial nacional y aún se sigue utilizando hasta hoy.

Para la obtención de los datos se procedió a la revisión y recopilación sistemática de normativa nacional y registros bibliográficos sobre el tema. Para los datos de normativa nacional se utilizaron sistemas indexados de legislación nacional y local, que sistematicen y permitan búsquedas en plataforma web.

Asimismo, se realizó una búsqueda extensiva de información en las páginas web institucionales, en especial para el caso de la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios y demás instancias de la Función Ejecutiva, identificando y analizando los diferentes tipos de normativas generadas; información relativa al puesto o cargo dentro de su estructura ocupacional, nombre del servidor, unidad o proceso, remuneración mensual unificada -RMU- y otros valores adicionales; así como el presupuesto asignado. Toda esta información se encuentra disponible en formatos *pdf*, los cuales fueron convertidos en hojas electrónicas.

Para el manejo de datos se elaboraron algunas bases de datos. Una primera que permitió el registro de las aportaciones teóricas en América Latina, cuanto en el Ecuador. La segunda ofrece una descripción sobre las organizaciones que pertenecen a la Función Ejecutiva vigentes al 4 de enero del año 2007. Este formato incluye: categorías, nombre de la organización, fecha de creación, base legal, registro oficial⁶, entre otros. Para esta información se consideró un estudio previo del Ministerio del Trabajo denominado “Catastro de instituciones, entidades y organismos del Estado” de 2009. En este sentido, se analizaron aquellas organizaciones que estuvieron vigentes en el año 2007, conforme los registros históricos de la legislación nacional. Una tercera base de datos para registrar los cambios organizacionales (creación, supresión, fusión, escisión y otras reformas jurídicas que afectan la vida de las organizaciones) que se dieron en la Función Ejecutiva (2007 - 2021).

⁶ El término *Registro Oficial* tiene dos significados relacionados en Ecuador. Por un lado, constituye la organización pública que se encuentra adscrita, administrativa y financieramente, a la Corte Constitucional (Disposición Transitoria Décimo Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Por otro, constituye el órgano de publicación y difusión de la normativa nacional y subnacional. En este sentido, muchas normativas requieren de su publicación en el Registro Oficial para surtir efectos jurídicos sobre el tema o materia que regulan.

En resumen, este trabajo contó con las siguientes fases: de elaboración y búsqueda de la información, utilizando los medios señalados; registro y sistematización de la información, acorde con las matrices establecidas; y, revisión de resultados. Dicha información permitirá realizar análisis sobre la creación reforma o modificación, supresión, escisión, de organizaciones públicas; detectar el desarrollo de las instituciones públicas por tipología. También sobre los de servidores públicos: considerando su número, mecanismo de vinculación, tipo de puesto o cargo y escalas remunerativas.

CAPÍTULO 2: REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1 Introducción

En este capítulo se presenta los contenidos teóricos que soportan la presente investigación. En una primera parte se propone una aproximación a las facetas del concepto de Estado desde una “triple mirada”, que incluye las ideas de asociatividad, abstracción y materialista, así como se analizan tres corrientes de producción académica relativas al Estado: aquella que analiza su papel como co-constructor de la relación social, como un complejo conjunto de organizaciones y como entidad que monopoliza la violencia simbólica y la garantía del bien común.

En un segundo momento se plantea un acercamiento a la mirada institucional y organizacional del Estado, donde se revisan las ideas sobre instituciones políticas, estructura del aparato estatal y organizaciones públicas y sus redes de políticas públicas. Posteriormente, se esboza una breve revisión sobre la crisis y la reforma estatal como elemento fundamental en procesos de reforma institucional en América Latina.

2.2 El Estado y sus diferentes facetas.

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 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 Occidente⁷, se 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 & 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 estatidad⁸ de Oszlak (1995), la creación de Estados nacionales en América Latina requirió de la constitución de tres pactos iniciales: el primero de gobernabilidad, que implica la conformación de un sistema de dominación política; un

⁷ 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), 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, por tanto “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.

⁸ 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 permita 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.

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 a 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 adquiera 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 son hechos sociológicos (p. e.: dominación, coerción, forma de comunidad social o población), también físicos (territorio concreto o espacio físico), o de carácter normativo (la idea del “orden jurídico”), institucional (sistema de reglas e instituciones políticas). económico (p. e.; la propiedad y otros derechos económicos) e, incluso, un ideal ético (nociones como deberes y derechos, la solidaridad y el bien común).

En este sentido, se propone abordar la complejidad estatal desde una *triple mirada* referencial esbozada por Aldo Iuani (1984). Este autor, en un primer acercamiento, incluye aplicaciones de la teoría del contrato social y de la teoría weberiana; en un segundo, una visión abstracta y abarcativa del ideal hegeliano; y en un tercero, lo relaciona con la noción de aparato estatal, propio del marxismo clásico.

El primer acercamiento citado se fundamenta en la idea de “asociatividad” o “comunidad”, donde las sociedades humanas llegan a cierto nivel de desarrollo histórico que exigen formas

definidas de organización. Dichas formas deben garantizar la sobrevivencia ante las amenazas externas y el caos interno. Para Isuani, en esta lógica existen dos variantes: aquellas que miran la asociación “desde abajo” -el Estado emergiendo desde el pacto de sus habitantes- que las relaciona con las corrientes del *contrato social*; y, otras visiones “desde arriba”, que implican una *asociación de dominación* en la cual ciertos grupos controlan a los demás integrantes de la sociedad.

En la primera variante, bajo la noción de un “contrato social” o “contractualismo” puede distinguirse el interés por analizar las motivaciones de los individuos para su agrupación (p. e.: la protección y superación de un real o potencial “Estado de la naturaleza”), bajo un pacto o contrato que establece reglas de juego (de carácter político) y que originan entidades sociales de mayor o menor complejidad. Sus primeros aportes se encuentran en los estudios de las Polis griegas (Platón y Aristóteles), que destacan al gregarismo como condición necesaria para la estabilidad social, es decir, una forma de defensa contra la “naturaleza”. En este sentido, la clásica visión “absolutista” de Hobbes (2002) analiza la idea de un ser humano egoísta y antisocial por naturaleza: “el hombre es un lobo para el hombre”. Como consecuencia de este conflicto, potencial o real, debe constituirse el “estado civil” que emerge como un poder total y absoluto, a través de herramientas como las leyes y la moral. Esta asociación garantiza supervivencia y seguridad, pero, a cambio, requiere de la delegación de parte de los derechos sociales (libertad) a favor de una persona o grupo. Bajo este rasgo, el Estado tiene la capacidad para “constreñir” a quienes no cumplan con el “pacto social”.

La visión “liberal” sobre este tema, no solo brinda continuidad a la tradición anterior sino que amplía nuevos conceptos. Según John Locke (2003), la noción de caos y conflicto referido en el ideal *absolutista* se representa como el “estado de la naturaleza”. Además, se aporta la “teoría del bien común”, en la cual los individuos se unen gracias a intereses similares para toda la comunidad: procurar recursos justos y adecuados para satisfacer todas las necesidades humanas y el respeto a sus derechos, especialmente, los económicos. En este punto, el Estado constituye la agrupación social delegada que, a través de la “fuerza de la comunidad” o el “poder público”, tiene la capacidad de dictar leyes para asegurar la vida, el orden social y la

propiedad particular. Más tarde, los aportes de Tomás de Aquino profundizarán la idea del “bien común” como el “bien de toda la comunidad” y su regulación mediante leyes. Dichas regulaciones representan un orden racional, que tienen una finalidad social y deben ser promulgadas por la autoridad política.

Otra idea sobre el tema la propone Rousseau (1987), quien reconoce el concepto de “soberanía” como idea de “voluntad general” de los gobernados y que va más allá del derecho a gobernar *a priori* o de “origen divino”. Para este autor, el “estado de la naturaleza” tiene características como la libertad, la igualdad y la bondad. Por tanto, el hombre vive una suerte de “inocencia originaria” hasta que la aparición de la sociedad y de la propiedad lanzan a una competencia mutua, con pocas necesidades básicas garantizadas. Bajo esta premisa, el “Estado civil” nace del “pacto social” que elimina los egoísmos individualistas mediante la sumisión de cada ciudadano a la voluntad general unánime y asamblearia. Por tanto, gracias a este “contrato social” el Estado brinda una forma de protección a los individuos, a la propiedad de cada asociado y procura un desarrollo moral de la humanidad. En esta misma línea “soberanista”, Montesquieu realiza aportes a la estructura y separación de poderes, en virtud del cual 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.

En otras palabras, los contractualistas clásicos partían de una situación, real o potencial, de conflicto entre individuos. Con ello, proponían un orden basado en una aceptación social y racionalmente pactada. Por último, en las diferentes facetas planteadas, el Estado se constituye como un instrumento para administrar el “pacto social” generado. Cabe resaltar que, posteriores esfuerzos desde las denominadas “teorías del Estado contemporáneas” o “neo contractualistas” sumaron elementos económicos a este análisis. En este sentido, tanto la teoría de la posición original y la teoría de la justicia (Rawls, 2012), las “asociaciones de protección mutua” y el principio de compensación frente al Estado mínimo (Nozick, 2014) y la teoría de

la elección pública (Buchanan, 1978, 2005) tomaron como referente a los contractualistas clásicos, en especial Locke y Rousseau.

De su lado, la segunda faceta de la *asociatividad* propone el ideal del Estado visto desde “arriba”, es decir, desde la *dominación* y su “monopolio exclusivo” como elemento fundamental para la creación y consolidación del Estado Moderno. Una aproximación clásica a este criterio es aquella establecida por Max Weber (1964), quien 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). Al respecto, más adelante se expone un análisis sobre la burocracia y su relación con el Estado.

Un segundo elemento de esta *triple mirada* referencial propone al Estado como una dimensión abstracta, pero que incluye otras dimensiones de la sociedad (Estado-sociedad civil). En la revisión a la obra de Hegel (1968) se observa la noción de “sociedad civil” envuelta en el marco de una realidad capitalista emergida a finales del siglo XIX. En este sentido, sociedad civil se contrapone a la idea de Estado y de “familia” debido a que prima un individualismo (contraposición de los intereses privados a los de otros individuos) y un aumento de la desigualdad, propia de la dinámica económica del modelo naciente.

Para Hegel la idea de “sociedad civil” es la misma que para sus antecesores (Hobbes y Locke), quienes veían en el “estado de la naturaleza” un reino de la competencia de la humanidad, caracterizado por la hostilidad hacia sus congéneres y la primacía del interés particular sobre el general. En este punto, el Estado se constituye como la “realidad del ideal ético”, donde lo general y lo particular se aproximan, existe presencia de la solidaridad e identidad, y el hombre (la humanidad) está dispuesto a sacrificarse por los otros. Se aclara que el Estado no se excluye de la sociedad civil, pero la trasciende. Para ello, considera un conjunto de personas devotas al interés público, una especie de “clase universal” de funcionarios o servidores civiles

con una virtud: su carácter universal. Ellos atenderán problemas de la sociedad (como la pobreza). Este ideal constituirá un precedente del Estado del Bienestar. En este resumen, la idea de Estado de Hegel implica una dimensión social abstracta.

En la *tercera mirada*, el Estado como aparato, conocida también como *materialista*, conlleva el reconocimiento de una división social del trabajo y la consecuente división de la sociedad en clases. Este argumento, a su vez, implica la necesidad de normativización (regulación legítima de la superestructura de dominación). Por ello, el Estado es reconocido como una institución gobernante, administrativa, coercitiva y concreta, separada de la sociedad, que instrumenta dicha dominación. Son conocidos los trabajos del marxismo clásico, entre los cuales se citan a *La crítica de la Filosofía de Hegel* (Marx, [1968] 2010), que plantea al Estado como un órgano separado de la sociedad que sustenta desigualdad socioeconómica. Más tarde, 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. De su lado, 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 ejército.

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; la dualidad (Estado-sociedad civil) de Antonio Gramsci; 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 *abstractors*- frente a la formación social y

la combinación de modos de producción como conceptos -concretos y reales-), entre otros aportes de interés.

Sumando los elementos anteriores, 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, según este autor, al Estado se lo analiza 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 diseña e implementa las políticas públicas; y, finalmente una responsabilidad funcional, esto es, la expresión de la dominación a través de las instituciones estatales.

Dicho abordaje es compartido por O'Donnell (1977a, 1993; 1995) cuya visión de Estado está relacionada con 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 éstos, la dominación de pocos sobre los recursos económicos es considerada una característica del modelo capitalista, el cual es 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.

Esta corta explicación quiere insumirse sobre los abordajes que actualmente estudian al Estado. Se propone, por su cercanía temporal, el análisis de Barros, Castellani y Gantus (2016) y, en especial, aquel presentado por Castellani y Sowter (2016) quienes retoman el trabajo de

O'Donnell (1977a) y establecen tres dimensiones de análisis de la producción académica relativa al estudio del Estado: a) el Estado como co-constructor de relaciones sociales (dimensión socioeconómica); b) el Estado como burocracia y/o conjunto de instituciones públicas (dimensión político-administrativa) y c) el Estado como monopolio de la violencia simbólica y garante del bien común (dimensión ideológica).

Además, el trabajo de Castellani y Sowter citado propone un orden sobre la producción académica relativa al estudio del Estado con foco en la República de Argentina, pero con posibilidades para ser ampliados a la realidad de América Latina. Ello incluye una revisión teórica a través de tres núcleos: i) la problemática relación entre Estado y sociedad, que analiza la dimensión socioeconómica del Estado como “co-constructor de las relaciones sociales”; ii) el papel que cumple el Estado en los procesos de desarrollo; y, iii) las “categorías” o “actores estatales”: burocracias, tecnocracias y fuerzas armadas y de seguridad.

Bajo este análisis, en el primer núcleo de debates 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 aquí 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 análisis *socio-céntricos* y *Estado-céntricos*. Los primeros 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 a) *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 (o “Gobierno” en la literatura norteamericana) como un procesador de demandas articuladas en la sociedad civil (Bentley, 1955; Olson, 1985). Por su parte, los estudios b)

marxistas han tenido gran difusión en la región, así como los *estructuralistas* con mayor tradición y 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 & Wiesenthal, 1980).

En cuanto a los análisis *Estado-céntricos*, el foco del 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 a) *los análisis neoinstitucionalistas*, que centran el estudio en las instituciones como elemento de cambio del Estado, el papel del cambio institucional como proceso cognitivo y racionalizado, que busca generar interés en los diferentes actores y que, a su vez se ramifica en i) 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), ii) el neoinstitucionalismo político, que reconoce el papel de los actores en el cambio en las instituciones (Prats i Catalá, 1998), y, iii) los aportes del neoinstitucionalismo sociológico, donde los cambios son productos emergentes que no recurren al acto racional (Di Maggio & Powell, 1991). Asimismo, dentro de este análisis Estado-céntrico se rescatan b) *los análisis de autonomía enraizada* (Evans, 1996; Skocpol, 1989) y de *capacidad administrativa* (Lattuada & Nogueira, 2011; Oszlak, 2003; Repetto, 2003; Rey, 2014) que fueron fruto de la reforma estructural Latinoamericana de los 90’s; y, c) 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).

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 de proceso de acumulación de capital, tanto como productor, regulador y promotor. Como lo señalan Castellani *et al* (2016) cuatro son los ejes de este plano: i) el

protagonismo estatal como agente del “despegue” económico (Cardoso & Faletto, 1967; Gerschenkron, 1968; Hirschman, 1983); ii) el exceso de intervención estatal y sus secuelas en el funcionamiento económico (Grindle, 1989; Levi et al., 2015); iii) 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, iv) la relación entre el Estado y empresarios, que explica la persistencia del subdesarrollo (Amsden, 1989).

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 en el gobierno. 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 (meta racionalidad impersonal); y, por otro lado, 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 rescatarán dos nociones importantes burocracia y organizaciones públicas, bajo la idea que ellas constituyen las principales objetivaciones del Estado. Es decir, resultan elementos concretos que pueden ser apreciados por todos y, por tanto, acercan más la idea del Estado en la sociedad.

2.3 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; a 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.

2.3.1 *Una aproximación sobre los conceptos de instituciones políticas, del Estado y del mercado*

En términos iniciales, las instituciones políticas constituyen estructuras y mecanismos establecidos por la sociedad, cuya finalidad es generar decisiones y organizar el poder para su sobrevivencia (Shepsle, 2016). Las instituciones políticas inician como construcciones sociales, cuyas categorías de análisis se encuentran agrupadas dentro del estudio de la Ciencia Política (UNESCO, 2021). En este sentido, las instituciones políticas constituyen un término obligatorio en el análisis de la teoría política, junto con otros como: las ideas políticas, las fuerzas o partidos políticos y las relaciones internacionales, entre otras (Jiménez & Ramírez, 2008).

Desde una visión conductual (Easton, 1965), dichas instituciones pueden estar insertas en los sistemas políticos o “procesos vitales” que sustentan la toma de decisiones de la sociedad. O pueden aprovechar el conjunto de factores racionales, como el jurídico, que le brindan fijeza y duración en el medio social en que opera (Hauriou citado por La Torre, 2006). Para Lucas Verdú (1973) la institución es una creación colectiva del ser humano, con carácter de permanencia, que procura satisfacer necesidades sociales y éticas.

En este sentido, las instituciones políticas emergen dentro de la sociedad política, más relacionadas al Estado, en especial a su estructura y gobierno. Como lo afirma Duverger (1962) las instituciones políticas tienen un sentido amplio y engloban a las instituciones relativas al poder en las sociedades, grupos o colectividades. Asimismo, las instituciones políticas son sustantivas, abarcan toda la materialidad y circunstancias de la sociedad política, del poder político (Holloway, 1982).

Por su parte, las instituciones políticas cumplirán una finalidad que implica un deseo social, propio de su contexto y cambiante, cuyo accionar puede diferir de las necesidades colectivas que incurrieron en su creación y accionar (Guaita, 2004). Es decir, su ámbito se ubica en las decisiones sociales y en sus procesos de interacción, incluyen distintos instrumentos

(materiales, económicos, jurídicos y/o simbólicos) que le aseguran el poder para ejecutar dichas decisiones y su permanencia supera a las voluntades que obraron en su constitución.

En un inventario muy general, el análisis de las instituciones políticas presupone abordar las temáticas como: el sistema y régimen político; las cartas constitucionales y los derechos fundamentales; el Estado, sus elementos constitutivos y las formas jurídicas estatales; el análisis del gobierno, la democracia y sus mecanismos; la clasificación de las formas de gobierno; los mecanismos que operan en la legislación de los Estados; la organización y funcionamiento del poder judicial; los partidos y fuerzas políticas: su conformación y accionar; la ciudadanía organizada y la división entre diversos actores y sistemas que están presentes en la actividad política de una sociedad.

Dicha descripción se aplica a un Estado unitario como el ecuatoriano, caracterizado por tener un gobierno político que ejerce su competencia sobre todo el territorio estatal, con un solo ordenamiento constitucional y legislativo. Su forma de organización y estructura del poder estatal implica centralidad política, cuyo poder se extiende y abarca todo el territorio. Las divisiones territoriales internas no afectan a la unidad del poder político, y el órgano gubernamental y legislativo ejercen su competencia sobre toda la población, en todo el territorio. La unidad de los órganos impone la unidad de gobierno y de legislación.

Instituciones del Estado e instituciones del mercado

En este acápite se propone un resumen que permita diferenciar a las instituciones políticas, específicamente su manifestación en “instituciones estatales” u “organizaciones públicas”, respecto de las instituciones del mercado.

Al analizar los sistemas administrativos estatales, se proponen dos cuestiones: la primera relativa a la composición, legitimidad o inexistencia de la distinción público / privado; y, la segunda, que indaga sobre el significado del término burocracia. En el primer elemento, la

discusión procura identificar tanto diferencias y semejanzas entre organizaciones públicas y las organizaciones privadas, así como una noción de *convergencia* entre ellas (Panebianco, 1996). Por un lado, la *diferenciación tradicional* apunta a identificar tanto el ambiente en el cual se insertan las organizaciones públicas y las privadas, así como el conjunto de contrastes secundarios que mantienen. En este sentido, las empresas privadas se desarrollan en un ambiente *de mercado*⁹, caracterizado por la rentabilidad; en tanto que las organizaciones públicas se desarrollan en un sistema *político-institucional* regulado por un ordenamiento jurídico definido.

En cuanto a los contrastes o diferenciaciones secundarias, Farnham y Horton (1996) señalan como primer elemento a *las metas organizativas*, siendo la maximización del beneficio la principal orientación de las empresas privadas; mientras que en las organizaciones públicas se identifican diversas metas, sujetas a criterios políticos y a constantes redefiniciones. Una segunda diferencia consiste en los *procesos de extracción y asignación de los recursos*, donde las empresas privadas extraen sus recursos desde el *mercado* mientras que las organizaciones públicas dependen de un entramado de relaciones político-institucionales, de presupuestos y normativas que contribuyen para su expansión y funcionamiento. La última diferencia se encuentra en las *relaciones de autoridad*, notándose que en las empresas privadas se encuentra a cargo del responsable (gerente, director o *top manager*), del dueño (empresario) o quienes posean la mayor parte de acciones o participaciones; en tanto que, las organizaciones públicas están vinculadas a las esferas de designación de autoridades (nacionales o locales).

Una segunda posición constituye las *semejanzas* entre organizaciones públicas y privadas. De inicio, se brinda una posición crítica al punto anterior que proponen minimizar y disipar las diferencias entre organizaciones públicas y privadas (Simon, 1982). Esta idea de

⁹ 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.

contraposición entre organizaciones públicas y privadas es el resultado de valoraciones sobre el funcionamiento, tanto del mercado cuanto de los sistemas jurídico-constitucionales. En otras palabras, las diferencias entre las organizaciones públicas y las empresas privadas existen, pero se circunscriben más al grado de contrastes ambientales que deben afrontar uno y otro tipo de organizaciones (por ejemplo, un predominio de las relaciones de mercado sobre los condicionamientos político-institucionales en el caso de las empresas privadas, y un predominio de los condicionamientos político-institucionales sobre las relaciones de mercado en el caso de las agencias públicas). Por ello, a manera de conclusión, este análisis se circunscribirá al tipo de institución pública y del tipo de empresa privada que se examine.

Regresando con la idea de Panebianco (1996), la última posición constituye la *convergencia* que, desde una visión más “histórica”, tiende a analizar la similitud entre organizaciones públicas y privadas. Un primer criterio tiene que ver con la idea de instituciones públicas que procuran incorporar nuevas tecnologías organizacionales para mejorar su productividad y, de vuelta, empresas privadas que se agigantan, burocratizan o asumen actividades propias de las entidades (Morgan, 1990). Un segundo criterio señala que, sea por acción discrecional o tradicional, las empresas asumen funciones públicas, transformando al Estado en un “sector” o “campo” de acción. En este sentido, como lo afirman, Oszlak (1994) y en coincidencia Cunill Grau (1997) la distinción entre “esfera pública” y “esfera privada” no es una constante ni un término absoluto, dado que está sujeto a la época, los regímenes políticos, haciendo la frontera entre lo público y privado más “porosa” o “permeable”.

Ideas sobre la burocracia

Para iniciar, durante esta investigación se ha detectado una noción de ambigüedad y polisemia que envuelve al concepto burocracia. En este sentido, se aborda la temática desde las ideas propuestas por Albrow citado por Panebianco (1996, p. 368) quien identifica seis significados diferentes para este término: “burocracia”: como sinónimo de “administración pública”, a través de un equivalente a “organización” (pública o privada, indistintamente), como

característica de una “administración ineficaz”, en un sentido de “maquina eficientista” o un “sistema que maximiza la eficiencia”, como un “gobierno de funcionarios” y, al final, como la “administración de funcionarios asalariados”.

Bajo la primera noción, encontramos una similitud entre burocracia y “administración pública” resumida como el conjunto de corrientes académicas que buscan englobar las características de las organizaciones públicas y diferenciarlas respecto de las privadas. En cuanto al segundo punto, la idea de burocracia se traduce por una “forma de organización” común tanto para las esferas públicas y privadas. La tercera apela a un calificativo peyorativo y muy extendido, propio de un modelo o sistema redundante y poco eficiente, producto del “ritualismo” (Merton, 1965), de la “sustitución de los fines” (Michels, 2003) y la fragmentación en centros de poder autónomos e incapaces de corregir sus propios errores (M. F. Crozier, 1974). En cambio, en la siguiente noción existe una asociación entre la burocracia y la “eficiencia”, dadas sus características de racionalidad, jerarquía, continuidad, búsqueda de la eficiencia, permanencia y difusión histórica y generalizada en la sociedad. La quinta se enfoca al “gobierno de los funcionarios”, que es en esencia etimológica y más relacionada con el dominio social y las relaciones de poder, donde se destaca el poder relativo de las burocracias respecto a otros autores (Oszlak, 2006). La última noción, la compara con la “administración por parte de los funcionarios asalariados”, que supedita a los principios administrativos y estructurales sobre las nociones de “eficiencia”, “ineficiencia” y “poder ejercido” del funcionariado.

Al desarrollar el último punto, se identifican dos nociones: la idea de un conjunto de arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar objetivos (Oszlak, 2006) y el ideal burocrático weberiano por excelencia, que vincula las organizaciones y las estructuras de puestos de trabajo, dentro de un marco de racionalidad y legalidad. Esta última noción estuvo ligada al nacimiento del capitalismo y del Estado Liberal.

Además, dentro de la noción de arreglos institucionales se pueden observar dos grupos de características. Por un lado, entre las características estructurales se distingue: un *sistema de*

reglas generales que vincula a los detentadores del poder, el aparato administrativo, y a aquellos sobre los cuales se ejerce el poder; *la legitimidad del mandato* (que no traspasa las reglas establecidas); la organización jerárquica y *monocrática*; un sistema de división del trabajo formalizado y meritocrático, que fomentan la separación entre personas y puestos, con una disciplina en el puesto; el *continuum* de la acción administrativa; y, la legalidad propia de los actos administrativos (derecho administrativo). En segundo lugar, las características comportamentales se centran en la despersonalización del funcionariado, actitud que implica un mismo accionar para una misma situación “de hecho”.

Siguiendo esto, en el sector público es típica la idea de burocracias al estilo weberiano. Aquí se va a encontrar una relación muy fuerte con lo que Taylor, a principios del siglo XX, proponía en su pensamiento de la Administración Científica. Incluso, algunos términos comunes como “burocratización de la sociedad”, “sociedad de masas” u “hombre unidimensional” dejan ver la influencia que tenía la burocracia (privada) en la sociedad (Hintze, 2020a).

El modelo de burocracia fue dominante hasta la época de los 80's y entra en crisis como resultado del colapso del sistema económico global. En esa época, algunas empresas privadas empezaron a desmontar su modo burocrático (Arnoletto, 2007; Barros et al., 2016; Guerrero Orozco, 1985; Máta, 2014; Orlansky, 1994, 2014). Como resultado de este proceso, dieron inicio los estudios sobre las nociones sobre los encadenamientos, la tercerización, con la consiguiente ruptura del ideal de la gran industria. Además, fueron reemplazados los métodos típicos de línea de montaje unidireccional por algunas tecnologías (p. e.: el *toyotismo – just in time*) u otros métodos más flexibles de producción. El sector público empieza a seguir ese paso a través de los procesos adaptativos de estrategias exitosas en la parte privada, persiguiendo la desburocratización de sus estructuras.

A nivel de análisis neoinstitucionalistas, los estudios empíricos en América Latina apuntan a la idea de una burocracia como un conjunto de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo, con la finalidad de dar cumplimiento a las políticas públicas y garantizar

el ejercicio de los poderes públicos (Echebarría, 2006). Este ideal supera la noción de burocracia como la planta de recursos humanos, el aparato organizacional o el sistema de empleo público.

Incluso en esta discusión se insertan los temas del modo burocrático y su reforma. Como lo señala Longo (1999), como consecuencia del modelo burocrático se iniciaron distintos procesos de reforma estructural de los sistemas públicos en el mundo desarrollado. En esencia, se buscaban diseños alternativos y la construcción de un nuevo marco de gestión pública que procure atender la expansión de las demandas sociales, superar la crisis del Estado benefactor y mejorar el nivel de los servicios públicos.

Ya sea como sistema de dominación o fenómeno de organización del trabajo, la burocracia ha estado presente no solo de instituciones públicas sino en las privadas. 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 super eficientes, previsibles, perfectamente armoniosas (Morgan, 1990).

La teoría de las organizaciones y el Estado:

En este acápite se propone trabajar sobre el fenómeno organizacional, más allá del tipo y de la forma que adquiere. Para ello se presentarán dos caminos: i) una síntesis sobre las escuelas del pensamiento que hacen de la teoría organizacional y ii) resumir los elementos centrales y algunas variables relevantes que permitan entender el fenómeno.

Como lo afirma Fernando Isuani (2012), las organizaciones cuentan con un fin u objetivo (el *qué*), un conjunto de personas que integran la organización (el *quién*) y la tecnología (el

cómo)¹⁰. Con ello, la idea de “organización” constituye un entramado social y (de) un conjunto de tecnologías presentes en un espacio de acción que, además, se encuentran altamente integradas. Esta relación es de doble vía, por un lado, las personas condicionan a la tecnología y, en el otro, la tecnología condiciona el tipo de entramado social que recae en una organización.

En este sentido, la teoría de las organizaciones constituye una corriente que sistematiza una serie de conocimientos acerca de las razones y las maneras por las cuáles los individuos actúan de distinta forma en los medios organizacionales. Dichos conocimientos surgen a partir de la segunda posguerra, en el ámbito de la Sociología de las Organizaciones, las Ciencias del *Management* y de la Administración de Negocios (Harmon & Mayer, 1999; Ramió Matas, 2015). En este sentido, la clasificación propuesta¹¹ por Ramió Matas (2015) y Rivas Tovar (2009) incluye a los enfoques o paradigmas clásicos, propios en la primera mitad del siglo XX; los enfoques neoclásicos que surgen en la segunda mitad e integran una visión más global e interrelacionada del fenómeno organizacional y sus dimensiones; y, los enfoques contemporáneos, propios de los años 80 y 90’s y que aportan pluralidad y profundidad a este análisis.

En la primera parte, los enfoques clásicos fundamentan el origen y análisis del estudio organizacional moderno a través de teorías conocidas como la dirección científica y administrativa, el estructuralismo y la escuela de las relaciones humanas. La dirección científica (*scientific management*) resume las experiencias industriales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX y fundamenta el pensamiento racionalista, sistemático y de control en las organizaciones. Sus aportes *taylorianos* inician la discusión sobre la superespecialización, el control y la coordinación del trabajo. Por su parte la *dirección administrativa (administrative management)* propugna ideas concretas sobre conjunto de

¹⁰ Al respecto, se coincide con el autor al afirmar que la tecnología, desde una perspectiva amplia, incluye el conocimiento específico que portan los miembros de la organización y transforma los recursos en resultados específicos.

¹¹ Cf: Sisto Campos, V. (2004) “Teoría(s) Organizacional(es) Postmoderna(s) y la Gest(ac)ión del Sujeto Postmoderno

principios de mando y comunicación (Fayol), así como el desarrollo de un “proceso administrativo” (Gulick y Urwick) que marcaron la ruta de otras teorías posteriores. Estos desarrollos son paralelos a los generados por Woodrow Wilson y Frank Goodnow, quienes bajo un estilo pragmático, resaltaron la clásica dicotomía “política y administración”, misma que rompe la tradicional división tripartita de poderes generada por Montesquieu, hace más de un siglo atrás.

De su parte, la escuela estructuralista, también llamada weberiana o burocrática, imprime su sello en el estudio de la administración eficiente, desde un plano idealizado, racional y formal, el cual es presentado de forma exhaustiva por sus distintos autores. A Weber se le reconoce el análisis del poder y la responsabilidad que desprenden los marcos regulatorios y los cargos creados en estructuras jerárquicas, impersonales y legales. En las organizaciones burocráticas ideales (públicas o privadas), los trabajadores no tienen la propiedad de los medios de producción; además, son especialistas, profesionales y asalariados; se considera su preparación especializada como parte de los procesos de selección y supervisión; su puesto es su actividad principal; son nombrados por un superior jerárquico y mantienen una estructura de carrera dentro de la organización. En complemento, Selznick (1986 [1949], 1987) y Merton (1964, 1965) aportan un mayor énfasis a los problemas prácticos del funcionamiento y control de la burocracia, como son la cooptación y la patrimonialización. Un corto acápite merece los puntos de encuentro entre los supuestos weberianos y aquellos propios de la organización científica de Taylor, que fueran detallados por Morgan (1990, p. 11 y siguientes) bajo la metáfora de “la máquina” y que fueran presentados anteriormente.

La última perspectiva clásica constituye la escuela de las **relaciones humanas**, que surge como reacción a la maquinación propia de la dirección científica. En ella se abordan miradas orientadas al comportamiento humano, como la “organización informal”, el desarrollo de grupos, la motivación y la satisfacción en el trabajo más allá de las recompensas económicas. En este sentido, son reconocidos los aportes de Elton Mayo sobre la importancia del trabajo como actividad social, el uso de la psicología y fisiología para mejorar el clima en el trabajo y la dinámica de grupos humanos. Se incluye en esta escuela los aportes de Likert (1969) sobre

la influencia del tipo de liderazgo en la supervisión (orientada al trabajo -noción *taylorista*) y aquella orientada a los miembros de la organización). De su parte, con fundamento en la teoría de las necesidades crecientes de Maslow (1986) y la dirección científica, Douglas McGregor esbozó dos ideas: la primera que identifica un conjunto de cualidades negativas (la teoría X) y la segunda fundamentada en una visión compartida entre las organizaciones y sus colaboradores (la teoría Y). Al final, se destacan los trabajos sobre la teoría de la motivación – higiene de Herzberg (1954).

Una segunda vertiente histórica se encuentra conformada por los enfoques neoclásicos, organizados en el neorracionalismo, el neoestructuralismo y la teoría de las contingencias (Ramió Matas, 2015). Para el primer caso, la teoría neorracionalista pone su énfasis en el *análisis de la elección* (teoría de las decisiones) que supera los postulados de la maximización económica (hombre económico) y propone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones. En este punto, las obras de Simon (1962, 1982) y luego de March y Simon (1961) identifican la limitación de la capacidad del conocimiento, el cálculo y la anticipación de alternativas (racionalidad limitada o instrumental) en las decisiones individuales, grupales y organizacionales. En ella se encuentra un cuerpo teórico con una fuerte orientación psicológica, que presta atención a las variables formales y, aún más, a las informales.

Cabe anotar que, la teoría neorracionalista mantiene puntos en común con la Teoría de las Elecciones. Un primer elemento constituye el conjunto de aportes de la teoría de la elección racional, misma que evoluciona hacia la teoría de la racionalidad limitada de March y Simon; y, prosigue con el incrementalismo sustentado por Lindblom (1991). Culmina con el “*garbage can*” de Cohen, March y Olsen ([1972] 2011), a través del cual se reflexiona sobre el papel de la elección y su relación con un proceso complejo, donde la existencia de una pluralidad de racionalidades ocurre en un ambiente de amplia ambigüedad.

La siguiente vertiente del pensamiento organizativo neoclásico constituye la Escuela Neoestructuralista o institucional, cuyo origen se encuentra en los fundamentos weberianos y brinda una percepción uniforme sobre los aspectos formales e informales de la estructura

organizativa, los problemas del trabajo en grupo, la colaboración y el consenso, un análisis sobre el poder y conflicto, el papel de las recompensas materiales y sociales, así como las relaciones entre organización – individuo y organización - ambiente. Como lo afirma Ramió, el neoestructuralismo mantiene tres líneas básicas de análisis. La primera, a su vez, se divide en distintas críticas y aportes pragmáticos realizados al modelo weberiano generados por parte de Merton (1964, 1965), Selznick (1986, 1987) y Gouldner; y, una revisión sobre la excesiva burocratización de los sistemas organizativos y sus defectos (rigidez, escasa adaptación, ineficacia, bloqueos decisionales, lentitud, entre otros) propuestas por Crozier (1997; 1974). Una segunda consideración que relaciona al individuo con la organización (componente individual y estructura orgánica), que discrepa de la visión economicista clásica y con la visión de la escuela de relaciones humanas (Mayo, Likert, Maslow y McGregor, ya citados). La última consideración tiene que ver con el análisis político de las organizaciones, relativa al estudio de las relaciones de poder en los aspectos interorganizativos y el conflicto.

El tercer enfoque neoclásico analiza a teoría de las contingencias cuyos fundamentos se encuentran en la teoría general de sistemas, y busca explicar las características internas de las organizaciones en relación con su interacción con el entorno. La idea de organización como sistema permite entenderla como un conjunto de subsistemas interrelacionados e interdependientes, sometidos a fuerzas divergentes y dinámicas -caos y orden-, y con la capacidad de generar complejas redes de sistemas o subsistemas con su entorno. Al respecto, Ramió (2020) propone una diferenciación de la organización en los subsistemas ambiental o entorno, estratégico, tecnológico (sistemas de información, recursos materiales y tecnología), humano o psicosocial, estructural (organización interna y puestos de trabajo) y de dirección (transversal a los anteriores). Además, este autor propone una subdivisión de organizaciones en función de su relación con el entorno: por un lado, las organizaciones mecánicas, propias de entornos más estables, con rasgos de rigidez y jerarquía; y, por otro lado, las orgánicas que se relacionan más con entornos cambiantes, inestables o turbulentos, donde la flexibilidad, la menor jerarquización y el acceso a mejores sistemas de información son características.

En cuanto a los enfoques contemporáneos de la teoría de la organización, un primer elemento a destacar es la influencia de las corrientes clásicas y neoclásicas, en mayor o menor intensidad. De acuerdo con Arcana (2020), entre el sistema taylorista – fordista (aún vigente en las líneas de montaje de organizaciones de producción industrial y de bienes y servicios públicos) y aquellas que tributan al sistema de principios de la teoría de las relaciones humanas, se encuentran diferentes corrientes que propugnan cierto equilibrio. En palabras de Ramió Matas, el denominado “modelo Z” de William Ouchi (1980), los aportes conocidos del *just-in-time* y los círculos de calidad (al igual que Ishikawa K., entre otros) se ubican en esta parte.

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.

En cuanto al análisis longitudinal o desarrollo organizativo su foco se encuentra en el estudio histórico - evolutivo (nacimiento, desarrollo y desaparición) y dinámico de las organizaciones. Por su parte, el análisis interorganizativo apunta a la idea de una organización dinámica con su entorno, donde se discuten los términos de intercambio y la noción de “red” (que condiciona y configura la estructura y comportamiento). En la tercera línea surgen los estudios económicos y de la economía institucional, que aportan una forma de mirar hacia las organizaciones en función de sus transacciones, la reducción de los costos y la maximización en las relaciones de intercambio.

En cuanto a la cuarta corriente, la Cultura y el Aprendizaje Organizativo se destaca una triple concepción del término “cultura”: como variable independiente, la organización como cultural y la cultura de la organización. Ampliando, la cultura como variable independiente cuenta con aportes institucionales y neoestructuralistas (Selznick, Gouldner, Blau y Crozier) y se orienta a la influencia ejercida por la cultura general (de la sociedad o nación) sobre las organizaciones

públicas. En el segundo caso, la perspectiva se orienta al análisis de la cultura organizacional y su influencia en la sociedad (Reis Louis, 1983). La tercera analiza los resultados y las formas de actuaciones propias de las organizaciones al momento de enfrentarse a desafíos internos como externos (Schein, 2010).

El siguiente paradigma está relacionado con las Decisiones y ambigüedades de reciente data. En este sentido, se insurge de los estudios de March y Simon, las aportaciones de la teoría del incrementalismo de Lindblom y las del “*garbage can*” de Cohen, March y Olsen para estructurar una idea que rechaza una racionalidad unitaria y promueve la variedad de racionalidades administrativas, creadas en diferentes ambientes, procesos y actores en las organizaciones. Además, esta diversidad de racionalidades debe afrontarse dentro de una marcada ambigüedad, tanto en los objetivos, la comprensión, la historia y la orientación de la misma organización. En este sentido, las decisiones se convierten en un proceso donde convergen los problemas y las soluciones, al estilo del “cubo de basura”, y se rige por la causalidad y la aleatoriedad.

El paradigma del denominado Poder y conflicto en las organizaciones tiene su génesis en la corriente neoestructuralista (Crozier, Blau, etc.) de la teoría de la organización y, posteriormente, toma influencia de la literatura anglosajona (Daft, Daudi, Bedeian, Perrow, Pfeffer, Mintzberg y Morgan) de los ochenta y noventa. La esencia se encuentra en la idea que las organizaciones mantienen una multiplicidad de fuentes de poder, de actores con capacidad para desplegar autoridad/influencia sobre los procesos decisionales. En esta pluralidad de intereses y objetivos, los actores tienden a configurar estrategias que generan acciones, coaliciones, acuerdos, enfrentamientos y conflictos. Entonces, el estudio de sus elementos y sus acciones permiten entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones.

Al final, la corriente del “Cambio Organizativo” constituye una respuesta a los impulsos del entorno, propio de la teoría de la contingencia. El cambio de patrones culturales, aquel generado por las relaciones dinámicas con otras organizaciones propias del análisis interorganizativo o el cambio y transformación de las organizaciones del análisis longitudinal.

En este sentido, el cambio es el objeto principal del análisis de la teoría organizacional, esto es, el estudio de la lógica del cambio (formas), la resistencia al cambio (rechazo al cambio) y los agentes del cambio (actores del cambio).

2.3.2 *Estructura organizacional del aparato público*

Para este punto se desarrolla un primer problema: la relación y diferencias entre institución y organización. En lenguaje coloquial ambos son considerados como el mismo fenómeno, sin embargo, existen aportes desde la sociología y la teoría de las organizaciones que puntualizan sus relaciones y aquello que pueden distinguirlas a partir de tres argumentos: un argumento político, un argumento teórico y un argumento epistemológico (Etkin, 2000).

De acuerdo con Lapassade citado por Pesqueux (2009) tanto la institución, la organización y los grupos de personas son tres niveles de análisis social. En otros términos, se puede analizar a las sociedades mirando a las organizaciones, mirando a las instituciones y mirando a los grupos. Específicamente, si abordamos la diferencia entre institución y organización, la primera alude a la idea de reglas de juego que ordena un campo de la realidad social. Cuando uno piensa en salud, piensa en determinadas acciones, actores, relaciones diferentes a otros. En este sentido, las instituciones son conceptos que aluden a reglas de juego formales e informales. En tanto que la organización constituye el aspecto visible y material de la institución. Las organizaciones son el terreno donde se juega la materialidad, donde se disputan los recursos y se tocan (F. J. Isuani, 2012).

En otras palabras, una institución constituye una instancia formal establecida por el Estado, el gobierno o alguna autoridad para cumplir con una función específica; en tanto que, una organización es una entidad que se forma por personas que buscan cumplir con un objetivo común. Una institución tiene un carácter más permanente y, en general, tiene un mayor nivel de jerarquía y estructura interna; y una organización puede ser temporal o permanente y su estructura interna es más flexible y adaptable para cumplir con sus objetivos a corto plazo.

Bajo esta mirada organizacional, el Estado utiliza una serie de “instrumentos concretos” para producir valor en las sociedades denominados los aparatos institucionales públicos (Chudnovsky & Cafarelli, 2018; Echebarría, 2006; Oszlak, 1979). Con esta mirada confluye una de las perspectivas políticas abordadas en el punto 2.1 de este trabajo, que rescata la idea del Estado como un aparato o conjunto de instituciones de gobierno, administración y coerción. Asimismo, desde la mirada weberiana, en cualquiera de los tipos de dominación establecidos en una sociedad (tradicional, carismática y racional – legal), para su ejercicio efectivo se requiere de un aparato administrador, que procure concretar los mandatos de aquellos que, circunstancialmente, lo ocupan. Al referirnos a quienes lo ocupan debemos entender que son las distintas fuerzas políticas que (en cada periodo electoral) pugnan para conducir los destinos de una sociedad.

En este sentido, al hablar de aparato estatal se hace referencia tanto a las instituciones públicas cuanto a las personas que trabajan dentro de éstas (Hintze, 2013, 2020a). Además, con similar uso, encontramos a otros términos como burocracia estatal, que no solo circunscribe la idea del sistema de dominación racional – legal weberiano, sino que también la asimilan como las organizaciones y también a los entramados legales que sustentan las relaciones de trabajo de las personas que en ellas laboran (Lynn & Wildavsky, 1999). Incluso, la Constitución de la República del Ecuador (Art. 95, 208, 210, entre otros) utiliza el término instituciones (o entidades) del Estado al referirse a este tipo de organizaciones; en tanto que, sector público (Art. 225) es otra palabra para indicar la generalidad de las organizaciones públicas.

En su estructura general, en el aparato institucional público se pueden distinguir dos tipos de organizaciones. Por un lado, las entidades de gobierno, pertenecientes a las funciones o poderes que, comúnmente, toman el nombre de Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dichas instancias, en términos de Mintzberg y ampliados por Klijn (1998) constituyen el núcleo estratégico del Estado, en donde se toma la decisión o definición de reglas de juego que pretenden ser impuestas al conjunto de la sociedad. Estas instituciones crean, sancionan (o promulgan), vigilan el cumplimiento las normas; definen e impulsan políticas públicas; ocupan el Poder Legislativo y Ejecutivo y designan a quienes ocupan el Poder Judicial. Estos

tres estamentos constituyen tradicionalmente las organizaciones de gobierno, en *lato sensum*. Sin embargo, también se reconoce que en los regímenes democráticos presidencialistas, el poder, en términos de capacidad de decisión sobre el uso de recursos públicos, va a estar más centrado en la “cabeza” del Ejecutivo.

El segundo conjunto puede llamar *Organizaciones de la administración* (Isuani, F.) e involucra al conjunto de organismos con los cuales las organizaciones de gobierno (particularmente el Poder Ejecutivo) se propone concretar las políticas que se definen y materializar las reglas que produce. Esta es la instancia administradora que hace referencia Weber. Es decir, toda entidad de Gobierno requiere de un aparato administrativo para concretar las normas, reglas y políticas que fija.

La variedad y tipología que puedan encontrarse en estas instituciones dependerá de algunos elementos propios del diseño constitucional y de aquellos definidos por el Gobierno y el Parlamento. En este punto, se prevé una explicación extensiva en el caso ecuatoriano en la propuesta de esta investigación.

2.3.3 *Las instituciones públicas y sus redes de políticas públicas*

Un primer acercamiento al concepto de red constituye las estructuras de interdependencia que implican un entramado de instituciones, en el cual, cada una aporta un “algo en particular” vinculado con el aporte del resto (Fleury, 2002). Por un lado, este tejido se conforma por distintas entidades (de diversos niveles de gobierno, finalidades y tipologías), así como a actores sociales convocadas para la puesta en marcha de una política pública. Además, es necesario que las redes se encuentren estructuradas, es decir, que tengan un buen mecanismo de coordinación, donde se defina la división de trabajo. Dicha división incluye la especificidad del trabajo, dado que son organizaciones con finalidades y recursos específicos; y, la generación de ciertos niveles de conflictividad, ya que son organizaciones con historias, empleados e intereses diferentes. Además, como lo señala Fleury, las redes aportan a la

construcción de un objetivo mayor a partir de las partes (las organizaciones individuales) en términos de una política pública específica.

Como se aprecia, la idea de “red de política pública” no solo aborda la naturaleza de los actores, sino también incluye la idea de sus interacciones, sobre todo en los actores institucionales. Esta interacción moldea la política pública que se va a manejar, así como define otros elementos como el nivel de participación, la selectividad de sus participantes; su descripción (en función a rasgos comunes del conjunto de actores que la conforman o sus finalidades); pueden ser más amplias y acotadas (por el número de participantes); pueden incluir un sector y o pueden ser transectoriales (diferentes sectores). En fin, este análisis se aborda a continuación.

Las organizaciones estatales cumplen un rol al momento de pensar en una función principal del Estado: la producción de políticas públicas. En términos generales, las políticas públicas tienen tres instrumentos básicos: un dispositivo normativo conformado por un conjunto de instrumentos jurídicos de diferentes jerarquías; un dispositivo de gestión, conformado por diferentes tipos de organizaciones involucrada en el cumplimiento de los objetivos de una determinada política pública; y, un conjunto de recursos disponibles alrededor de estas organizaciones (humanos, materiales, tecnológicos) (F. J. Isuani, 2012).

Para arrancar el análisis de las redes de políticas públicas se debe reconocer algunas ideas. Como lo señala Klijn (1998), la definición de redes de políticas públicas implica el análisis entre la relación del contexto con el proceso para la definición de políticas. En este sentido, el enfoque de red tuvo sus antecedentes en la teoría interorganizacional y las ideas del subsistema y comunidades políticas. Como se señaló en el acápite 2.2.3 la primera se encuentra enclavada en la sociología organizacional de los sesenta y setenta, en tanto que la segunda se impone en el campo de la política, en especial, los campos elitistas y pluralistas de los cincuenta y sesenta.

En este sentido, al analizar la ciencia política se hace pertinente considerar un antecedente: la teoría de la decisión, que legó la idea del comportamiento del actor racional, un enfoque económico que implica la idea de que un individuo alcanza una decisión determinada en función de la información y una clara jerarquización de las preferencias (Lindblom, 1991). Este enfoque analiza de forma sistemática todas las políticas posibles para la resolución de un problema y sus potenciales consecuencias, siguiendo una serie de fases (formulación, decisión e implementación).

La crítica al enfoque racional surgió entre los cuarenta y cincuenta del siglo XX de la mano de Simon y Lindblom, quienes enfatizaron la imposibilidad para realizar un análisis completo de los problemas, sus diferentes soluciones y consecuencias, además del costo de la información y la limitación de los tomadores de decisiones para que procesen toda esa información (Lindblom, 1991). Tributos de esta teoría son, las nociones de la implementación (Levi et al., 2015) y la mayor parte de la literatura sobre instrumentos de políticas (Hood, 1991), se incluyen en este enfoque de racionalidad limitada. Como lo recalca Lynn & Wildavsky (1999) esta crítica no afecta la esencia del modelo clásico del actor racional.

Más tarde, en la década de los setenta aparece un enfoque de ruptura del modelo tradicional de decisión conocido que implicaba que la política pública es el resultado de la interacción entre distintos actores que procuraban influir en el proceso político en una dirección de manera favorable para sí mismos. En este sentido, varios enfoques teóricos conceptualizaron los primeros acercamientos hacia la política pública como el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la construcción de agenda de autores (Cobb y Elder (1983) y el enfoque de interacción de (Lindblom, 1991) (Lindblom y Cohen, 1979).

El modelo del “*garbage can*” (Cohen et al., [1972] 2011) se centra en la idea de la complejidad del proceso de política pública. Para su interpretación se ayuda en una serie de “ríos” o “flujos” relativamente independientes (problemas, soluciones, participantes y oportunidades) que son afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen

lugar. Entonces, la decisión es el resultado de la interpretación de estos flujos en la organización.

Más tarde, el concepto de redes de análisis de procesos de políticas públicas surge a mediados de setenta y ochenta del siglo pasado. Por un lado, se criticó el instrumental lógico y los fines que dominan el análisis político (Scharpf (1978)) El trabajo de Scharpf apuntó a la identificación de la situación ‘objeto’ del problema, después las prescripciones se dirigieron hacia el tema los recursos y organización de la red interorganizacional existente para tratar con este problema. Este marco tuvo fuerte influencia de la teoría de las relaciones interorganizacionales. Su enfoque también se contrasta con la perspectiva de juegos de autores como Crozier.

Como respuesta a los estudios interorganizacionales, cita Klijn, surgen dos enfoques el ‘*top-down*’ y el ‘*bottom-up*’ de la implementación. En el primero, la orientación se centra en las motivaciones y metas formuladas por un actor central, en una mirada desde “arriba” del proceso decisorio. En cambio, los ‘*bottom-ups*’ se centraron en los actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local y en un campo de la política específico, brindando una mirada “desde abajo” en la decisión. En general, se reconoce que el enfoque *bottom-up* ha sido efectivo para proveer elementos acerca de cómo los actores locales utilizan los programas de los altos niveles de gobierno para sus propios propósitos y así subrayar los efectos no anticipados de la implementación de los programas políticos (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, 1990a). 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, 1990a). 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).

2.4 La crisis y la reforma del Estado

En este segundo capítulo se ha explorado sobre algunas de las facetas de la complejidad estatal. Además, se ha aportado un breve análisis sobre las instituciones políticas, la estructura organizacional del aparato público y las redes de políticas públicas. Con esto, para este punto, se propone una revisión concisa sobre los esfuerzos para reformar y modernizar al Estado y la administración pública en América Latina, durante el siglo pasado. En una primera instancia se realizará un abordaje sobre la reforma de inicios del siglo XX. Posteriormente, se avanzará sobre una descripción de la crisis del Estado de finales de la década de los 80's y las decisiones de reformas de “primera y segunda generación del Consenso de Washington”. Un último acápite analizará las reformas posteriores que se encaran hacia finales del siglo pasado e inicios del XXI.

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.

Un punto de inicio consiste en diferenciar las reformas estatales de las reformas administrativas. Para Spink (1999), la reforma del Estado estaría vinculada a un amplio proceso de reflexión del Estado y la sociedad, que incluiría tanto la reforma administrativa como reformas al servicio civil. En este sentido, la reforma estatal consiste en cambios en la distribución del poder y de las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos (Fleury, 2003).

Por su parte, las reformas administrativas constituían esfuerzos intraburocráticos, deliberados y recurrentes dentro de la maquinaria estatal, que procuraban su mayor eficiencia (Oszlak, 1992). Entre sus causas se encuentran la deformidad en la estructura estatal, producida por

recortes poco técnicos que no estiman necesaria una relación entre objetivos institucionales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos.

Siguiendo con estas ideas, las reformas administrativas, más internas y puntuales, históricamente fueron relegadas por el concepto de la reforma del Estado, que constituía un concepto más amplio, con transformaciones en la estructura de poder. En este sentido, la discusión sobre la reforma estatal plantea un cambio en la naturaleza del mismo Estado, identificándole un rol “apropiado” y un tipo de relación con la sociedad. Por tanto, la reforma estatal nace del cuestionamiento del intervencionismo estatal.

Graciarena (1995) reflexiona sobre este momento histórico y afirma que existen crisis básicas en el Estado cuando está en discusión la matriz fundamental de dominación. En este sentido, no habrá crisis del Estado cuando lo que cambia es su figura, manteniéndose invariable la matriz de dominación. En otras palabras, las crisis son escenarios para la modificación de la matriz de dominación, misma que puede venir acompañada de cambios en el papel que debe cumplir el Estado.

2.4.1 *Las denominadas “Reformas tempranas”*

Las primeras reformas de siglo XX apuntaron a generar una respuesta a la crisis de los años treinta, cuando se derrumbaron los mercados internacionales de exportación de productos primarios que habían sido base de la economía de los países regionales desde la época colonial. La solución pasaba por 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) generadas por las misiones Kemmerer, que durante los años 1923 y 1931 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, e impactaron a las reformas posteriores llevadas a cabo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay, entre los años 1930 y 1940 (Drake, 1989, 2013).

Siguiendo la cronología propuesta por Spink (1999), durante la década de 1930, otras reformas que apuntaron a la administración y el control presupuestario, a través de las “contralorías generales de la República”; el apareamiento de las oficinas de Organización y Métodos; los esfuerzos para introducir prácticas para el manejo de los recursos humanos y los sistemas de méritos, con fuerte influencia de organismos estadounidenses de la época. Durante la década de 1940, se realizaron esfuerzos de eficiencia en los sistemas judiciales, de presupuesto y finanzas, e incluso, en las oficinas presidenciales. Para la década de los 50’s se presentan esfuerzos de formación administrativa y profesional a través de la creación de la *Escola Brasileira de Administração Pública* - EBAP en Brasil y del Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP en Costa Rica, que más tarde se replicarían en diferentes escuelas e institutos de formación superior en administración pública (los actuales ENAPs e INAPS creados en la mayor parte de América Latina¹²); así como mecanismos de desarrollo institucional. Todos estos esfuerzos se vieron influenciados por enfoques eficientistas y racionalistas.

En consonancia con Ramírez Brouchoud (2009), durante los años 60’s y 70’s, bajo el paraguas de la cooperación y asistencia técnica internacional (USAID y ONU), se consolidaron diagnósticos y reformas cualitativas. En este mismo período, la CEPAL presenta su discurso centrado en la planificación y el desarrollo, con el Estado como principal protagonista. También destaca el inicio del esfuerzo conjunto para fundar el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), como instancia para transmitir conocimientos y avances en torno a las reformas del sector público en los países de la Región¹³.

¹² En esta década coincide con la implementación de reformas importantes en la administración pública en Ecuador. Para mayor referencia ver (Christensen & Laegreid, 2007)

¹³ 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 *Minnobrook II* (1978) 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 la clásica división entre administración pública y

En este sentido, Oszlak (1999a) y Blutman (2016) coinciden al reconocer el carácter recurrente de esta reforma, a la cual califican de “administrativa”. Además, señalan dos características diferenciadoras con esfuerzos posteriores. La primera relativa al “clima ideológico” en el cual se llevaron a cabo estas reformas que, sin cuestionar profundamente, reconocía el papel del Estado como instancia de articulación de la relación social y como actor con diferentes roles fundamentales: “empresario, regulador y subsidiador”. Una segunda característica tiene que ver con la naturaleza de las primeras reformas, que se orientaban al fortalecimiento institucional del Estado y un mejor control en la asignación de los diferentes recursos manejados por sus organizaciones.

Esto invita a pensar que, durante el período de 1930 – 1980, el contexto ideológico posicionó un modelo estado-céntrico, que buscaba un desarrollo “hacia adentro”, y cuyos fundamentos fueron el fortalecimiento institucional, el fomento de la intervención estatal y un papel protagónico 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).

2.4.2 *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 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 el Reino Unido, y Ronald Reagan, en Estados Unidos, en las décadas del '70 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*.

del '80, lo que produjeron un impacto significativo sobre el papel del Estado (Lechner, 1995, 2003).

Como lo señala Lechner (1995) tres tensiones marcaron los inicios de esta reforma: la relación entre la globalización y el marco nacional; entre dinámicas económicas y la institucionalidad política; y, entre democracia y gobernabilidad democrática. La primera aborda el condicionamiento de las estrategias nacionales debido a la convergencia de dos tendencias: la liberalización y la mundialización, así como una mayor dependencia de los Estados de los mercados financieros privados externos. Ello ocasionó mayor vulnerabilidad de las economías nacionales a las turbulencias financieras y a la globalización, y dio mayor preminencia a una “agenda pública” que fue dictada por fuerzas externas. En el segundo caso, el dinamismo de la economía choca con las rigideces de la institucionalidad política. Este punto incluye al Estado dentro de los procesos de reforma, aunque dichos cambios no gozan de la misma velocidad y alcance a los cuales se modificaron las relaciones de intercambio. Por último, la tensión entre democracia y gobernabilidad democrática se orienta a la liberalización económica que no desemboca necesariamente en un orden democrático, dado que, a falta de un efectivo sistema de partidos, se dificulta alcanzar consensos básicos. Además, se ha desvinculado el proceso de democratización y de reforma del Estado, debido a que la modernización apunta a un horizonte económico, con poca o ninguna referencia al régimen democrático.

De su parte, Bresser-Pereira (1995, 1998b, 1998a) destaca que la crisis del Estado en América Latina tuvo su génesis en la falta de eficiencia del modelo de desarrollo económico de corte keynesiano. Destaca que se impuso una interpretación neoliberal, que consideró a la crisis económica como resultado de la crisis del Estado. Esta última tuvo cuatro aspectos: tres principales: una crisis fiscal, del modo de intervención y de la forma burocrática de administración del aparato estatal; y, una última relativa al sistema político.

Otras lecturas (Guaita, 2004) afirman en esta época la crisis estatal tuvo diferentes facetas. 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.

2.4.2.1 *Consenso de Washington Primera versión*

Para algunos autores, el Consenso de Washington implicó un programa político con propuestas de corte neoliberal y de ajuste estructural que se extendieron por toda América Latina (Ocampo, 2005). Las reformas de primera generación se vincularon con la instauración de mecanismos de mercado y la reducción del tamaño del Estado, en búsqueda de reducir la inflación y reestablecer el control macroeconómico. Sus principales recomendaciones se orientaron a cinco áreas de interés: el fiscal, la desregulación del mercado financiero, la liberalización comercial, la flexibilización en áreas de intervención estatal y el fortalecimiento del derecho de propiedad (Oszlak, 1992, 1997; Prats i Catalá, 1999).

En la primera área, el interés fue mantener disciplina presupuestaria, con la modificación de prioridades presupuestarias, a través de la disminución y/o eliminación de subvenciones y de las políticas sociales, y una reforma fiscal. En la segunda área, la presión por la desregulación del mercado financiero obligó a brindar mayores facilidades para que fluctúen los tipos de interés y de cambio fijados por el mercado. En la tercera, la liberalización comercial permitió reducir las trabas arancelarias y permitió las inversiones directas.

En el cuarto punto, para flexibilizar la acción estatal se sirvieron de mecanismos como la privatización y la externalización, la desregulación y la descentralización. La privatización supuso la entrega y concesión de servicios públicos a empresas privadas; en tanto que la externalización priorizó la participación de actores privados en la prestación de servicios públicos, para ello fue necesario la eliminación de organismos estatales reguladores o

controladores de actividades económicas. Por otro, la flexibilización de la estructura normativa implicó una serie de reformas al marco jurídico estatal para permitir una mayor participación privada y una menor intervención estatal. Por su parte, el achicamiento del aparato estatal supuso una consecuencia de la flexibilización de la estructura normativa, que utilizó dos mecanismos: por un lado, la reducción del número de organizaciones estatales y, por otro, la reducción de personal en la administración pública. Finalmente, la descentralización consistió en la transferencia de responsabilidad de gestión a gobiernos subnacionales y/o locales, con el pretexto de que los servicios públicos resultantes del programa señalado sean prestados, de preferencia, por niveles de gobierno más próximos a la sociedad. En el quinto punto, constituirá el fortalecimiento del derecho de propiedad.

2.4.2.2 *Consenso de Washington (segunda generación)*

Un hecho recogido por la literatura constituye el Informe del Banco Mundial (1997) que plantea una revisión al conjunto de medidas estructurales aplicadas en la primera parte del Consenso de Washington. El diagnóstico apunta a la dificultad en percibir metas específicas; los obstáculos del proceso que se concentran en la existencia de ganadores y perdedores, y la forma de compensar a éstos últimos por las políticas aplicadas; la fuerza política de los grupos claves y el diseño de instituciones estatales. Se percibe que el ajuste estructural desintegró el tejido social lo que afectó el orden social¹⁴ y, por ende, las condiciones de gobernabilidad. Al final, se destacan estas advertencias: la primera respecto a la radicalización de los procesos de reforma, la necesidad de planificar la reforma y evitar la corporativización del Estado por algunos grupos de interés, y, la necesidad de emprender una mayor participación y consenso social; así como dos recomendaciones: la causalidad de las reformas y sus resultados, y el reto que imprimen los grupos que quieren mantener el *statu quo*.

¹⁴ Un punto importante supuso la necesidad del Estado para trascender la agenda social tradicional, olvidada en la primera fase de reformas, afrontar asuntos tales como: el mejoramiento de la infraestructura, principalmente en educación y salud; la provisión de servicios sociales básicos; la equidad en la asignación social, tanto territorial como sectorial; y la reforma de las condiciones carcelarias y de la justicia penal.

Con esta idea, organismos similares al Banco Mundial apoyaron las denominadas “reformas de segunda generación”. Por parte del BID (2002) se establecieron criterios específicos de “modernización” del Estado¹⁵, partiendo de la premisa de que el crecimiento económico y reducción de la pobreza son procesos complementarios, que se refuerzan mutuamente. Se señalan dos lecciones aprendidas en estos años reformistas: La primera está vinculada al marco conceptual con el cual se formulan los procesos y proyectos de reforma del Estado (Oszlak, 1999b, 1999a). La segunda, se refiere a proyectos específicos de reforma institucional y a aspectos operacionales vinculados a los mismos. Asimismo, se aporta sobre la profundización de la democracia y la participación ciudadana para la construcción de políticas públicas y en la mutua relación entre un “Estado eficiente y una sociedad civil vigorosa”.

En resumen, los esfuerzos del BM y el BID 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 reinención del gobierno (Arrellano Gault, 2004; Ferraro, 2009), y la preocupación por sostener los equilibrios macroeconómicos pero reencontrar los equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa.

Esta fase de reforma se caracterizó por un renovado interés en el sector público de la región sobre las “cuatro E”¹⁶. Como lo afirma Ramírez Brouchoud (2009), ya para el año setenta del siglo pasado contaban con referentes concretos en reformas emprendidas en la administración pública de los países del Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con importantes resultados en la década de 1980 en países como Australia, Nueva

¹⁵ La reforma o “modernización del Estado” apunta a consolidar el sistema democrático, a través de un “Estado de derecho” que garantice el funcionamiento eficiente de una economía de mercado; un programa de reformas que amplíen su accionar más allá del Ejecutivo e incluya los aspectos institucionales y normativos que rodean a la actividad social, económica y política; fortalecer las capacidades institucionales y de formulación de políticas que promuevan la equidad social, así como los procesos de desconcentración; buscar un sólido consenso y respaldo político en el conjunto de la sociedad; y reformar y fortalecer de algunas instituciones críticas: políticas monetaria y fiscal, el poder legislativo, judicial y electoral, las agencias de regulación, supervisión y control, entre otras.

¹⁶ 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.

Zelanda y el Reino Unido¹⁷. Esta tendencia empezó a ser conocida como *New Public Management* (NPM) o su traducción al castellano como Nueva Gestión Pública (NGP).

Con fundamento en estas ideas y experiencias, las reformas de “segunda generación” postularon mayor y mejor gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional. En términos más concretos, se buscó una reforma de la legislación que permita fortalecer la a) condición pública y estatal; b) la reestructuración de órganos de la administración pública; c) transformación del sistema judicial; d) un ajuste de las capacidades regulatorias; e) una segunda ola de privatizaciones; f) reajuste de las relaciones entre los gobiernos locales y el nacional. Esto permite entender una intención de desarrollo administrativo, donde ya no se habla de “menos Estado” sino de un “mejor Estado”. Se trazan como objetivos fundamentales la generación de condiciones para la equidad social y la reducción de la pobreza; la expansión de la infraestructura y la cualificación de la regulación estatal (Ramírez Brouchoud, 2009).

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

La literatura especializada ha registrado varios análisis sobre las reformas de primera y segunda generación del Consenso de Washington. En el caso de Fleury (2003) aparecen cuatro procesos básicos de la Reforma del Estado: la delimitación de las funciones del Estado y reducción de su tamaño; la disminución del grado de interferencia del Estado; el aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno; y el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno.

Desde la recopilación de modelos, Blutman (2009) analiza diferentes miradas de autores sobre la reforma. Entre estos modelos se encuentran las reformas polares del Estado (duras y blandas), reformas de innovación permanente y las secuenciales. En las llamadas reformas polares se caracterizan por estar imbuidas con “carga ideológica, economista y de políticas

¹⁷ En Oszlak (1992) se amplía el análisis sobre las reformas del NPM en Australia y Reino Unido. Sobre el mismo tema Oszlak (Oszlak, 1992) ofrece una perspectiva desde el punto de vista de América Latina.

duras”, que se dividen entre hostiles o duras (Gran Bretaña, Nueva Zelanda) y las amigables o incrementales (Francia). Estas corrientes propugnan la necesidad del mejoramiento de los servicios al ciudadano, optimizar los costos de los servicios, acercar la administración al ciudadano, la medición del desempeño de los servicios públicos, asegurar los derechos del consumidor, clarificar las prestaciones de los servicios públicos, darle mayor poder de control y elección al ciudadano, entre otras.

En cuanto a las reformas “como innovación permanente” se apunta al caso de Estados Unidos, país que enfocó su reforma como un ciclo de actualización e innovación, donde se buscó agilizar la burocracia, reducir costos, flexibilización y apoyo a las iniciativas individuales.

En tanto que las “reformas secuenciales” serán la característica de aquellas que afectaron centralmente a los países de América Latina. Entre sus características Blutman resalta los objetivos ambiciosos y el mayor alcance macro-organizacional; las nuevas concepciones sobre la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, como consecuencia de las crisis fiscales. Si bien han tenido fases como de primera y de segunda generación, el problema central fue su bajo grado de sustentabilidad con un número importante de iniciativas sin trascendencia.

Por su parte, Tomassini (2004) propone que los procesos de modernización o reforma del Estado tienen tres tipos de formas posibles: las de mercado, ligadas al Consenso de Washington; la gerencial, que buscaron la eficiencia en la gestión de los servicios públicos; y, las reformas políticas, interesadas en los cambios en la agenda institucional y ciudadana.

De conformidad con Barrios (2001) se consideran cinco estrategias generales de política pública en la reforma del Estado en América Latina: el desmantelamiento del “Estado empresario” o empresarial; las reformas políticas propiamente dichas, con énfasis en aspectos como la seguridad social; la promoción de la competencia y la liberalización de la política económica y social; las políticas de descentralización, en especial las de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central del Estado, a las regiones y

las localidades; y, diversas transformaciones organizacionales de la estructura y la funcionalidad del Estado, que pretendieron transformar los mecanismos de gestión, diseños organizacionales, formas de control, y evaluación del desempeño, modalidades de asignación presupuestal, entre otras.

2.4.2.4 *Paradigmas resultantes*

Para Fleury (2003) aparecen dos paradigmas como resultado de los procesos de Reforma del Estado: el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante. El primero llamado *New Public Management* (NPM) o Nueva Gerencia Pública (NGP), que propuso un conjunto de herramientas gerenciales probadas en el mercado para ser aplicadas en instituciones públicas. La esencia era pasar de modelos de alto formalismo y normativización, a modelos de obtención de resultados.

Desde una perspectiva histórica, primero fue la NGP que se posicionó en la discusión académica como fruto de las denominadas “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, inicialmente, 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 y deseables” por parte de la ciudadanía, así como el análisis de la eficiencia y eficacia en su prestación. Asimismo, la búsqueda del incremento de la eficiencia y la eficacia (algunos autores incluyen “economía”) de la administración pública, como elemento de demanda social y posicionamiento dentro del sistema político (Ramió Matas & Salvador, 2001).

En este sentido, los actores relevantes constituyen el Estado, como ente relacional y poco interviniente; las instituciones públicas, como espacios en los cuales existe mayor adaptación al contexto socioeconómico actual (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 latinoamericanas¹⁸. 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.

Según Ramió (2001), la NGP puede considerar dos enfoques, el *neoempresarial* (donde se ubica más esta discusión) relativo al énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia. Por otro, 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 se encuentra las siguientes:

- La externalización, o la entrega de la gestión a la iniciativa privada. El Estado conserva la regulación, el control y la planificación. En palabras de Ramió “el Estado relacional y la sociedad del bienestar que reemplaza al Estado intervencionista y de bienestar” (p. 17).

¹⁸ 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.

- La adopción de una cultura y valores propios del sector privado.
- El Estado se transforma de un “proveedor” de servicios a un “vendedor” de servicios, es decir, el servicio como una mercancía y no como un derecho.
- La visión cambia de ciudadano (sujeto a derechos y obligaciones) por “cliente”, incluyendo la idea de “fidelización y satisfacción” conocido como la Clientización;
- Fragmentación administrativa: unidades más pequeñas con mayor autonomía administrativa, financiera y jurídica, orientadas a la prestación de servicios públicos (descentralización y desconcentración);
- Flexibilización normativa, lo que permite la generación de entidades con formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado de derecho público.

Entre las características de las corrientes neopúblicas tenemos:

- Se posiciona la capacidad ciudadana para expresión de opiniones, bajo la premisa de una legitimidad política de la Administración pública;
- 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);
- Incremento de calidad y servicios públicos;
- La universalidad y la igualdad como principios y valores en la acción pública

El segundo paradigma, la contribución “democratizante” pretendió reemplazar las perspectivas mencionadas y poner énfasis en el papel del ciudadano por sobre el diseño y oferta de políticas públicas de parte del Estado, a través de una mayor descentralización y participación. En este sentido, se resumen las propuestas en el cuadro que se presenta:

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 trámites. - Reformas puntuales: de personal, infraestructura y financieras. - Nuevas institucionalidades.
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) a recuperar condiciones de gobernabilidad, d) de capacidad administrativa y financiera - Tomassini: reforma gerencial, institucional o democrática
		Estructurales	- Organigrama 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 este hay respecto del conocimiento existente previamente.	- Históricas: retención fiscal en la fuente. - Actuales: Carpeta ciudadana, interoperabilidad desarrollo de TIC, Gobierno y Estado Abierto
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> - Reformas Graduales	- Cambio profundo del régimen político - Cambios graduales: Chile, Costa Rica, Uruguay
7	Legitimidad en las reformas	Conflictivas	- Antagonizantes, crean resistencias	- Desplazamiento de personal por digitalización, lucha contra la corrupción
		No conflictivas	- Aisladas del debate político; - No afectan cuestiones sensibles; - Alta legitimidad.	- Discusiones sobre asuntos diplomáticos - Reformas en sectores como turismo. - Presupuestos participativos, digitalización, información pública.
8	Viabilidad	No especificada	- Éxito depende de diversos factores	
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.
		Discontinuas	- Erráticos	- Varios casos.

2.4.2.5 *El Estado retorna a la discusión*

Después de la crisis financiera de 2008, el papel del Estado en la economía y en la sociedad se convirtió en un tema de discusión y debate en muchos países. La crisis financiera llevó a una recesión económica mundial y a una pérdida masiva de empleos y de bienestar económico, lo que generó una demanda creciente de intervención del Estado para mitigar los efectos negativos de la crisis.

En algunos países, la crisis financiera llevó a una creciente demanda de medidas de austeridad y reducción del gasto público, con el objetivo de reducir el déficit fiscal y la deuda pública. En otros países, sin embargo, la crisis llevó a una mayor intervención del Estado en la economía, a través de programas de estímulo económico y políticas fiscales expansivas. También llevó a un aumento de la regulación y supervisión del sector financiero, con el objetivo de prevenir futuras crisis y proteger a los consumidores y a los inversores. Además, la crisis financiera de 2008 también llevó a una creciente demanda de transparencia y responsabilidad del sector público y privado. Muchos países implementaron medidas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones financieras y del sector público, con el objetivo de prevenir futuros abusos y mejorar la confianza en las instituciones.

En el contexto regional, como lo afirman Blutman y Cao (s. f.) a la par que critican la experiencia de los años 80 y 90's del siglo pasado, analizan el conjunto de debates que se van abriendo puertas a partir del año 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 de las discusiones más relevantes sobre el Estado en América Latina durante ese período:

1. El rol del Estado en la economía: 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 de 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.

2. 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.
3. 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.
4. 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.

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA

3.1. Introducción

A través del Capítulo 2 se puso en evidencia el marco teórico que se emplea en este trabajo. En el punto 2.2 se establece una breve revisión sobre el concepto de Estado, a través de distintas facetas o visiones. En el 2.3 se propone una mirada organizacional del Estado, en la cual se destaca el análisis de las instituciones políticas, un resumen desde la burocracia y una rápida apreciación desde la teoría de las organizaciones y algunas ideas sobre la estructuración del Gobierno y sus organizaciones. En el punto 2.4 esboza una sinopsis sobre la reforma estatal, abordando las reformas tempranas del siglo XX y, con mayor énfasis, aquellas propias de finales de la misma centuria.

Con estos antecedentes, el presente capítulo está organizado alrededor del procedimiento de investigación. Para ello, se señalan una justificación del paradigma utilizado y el procedimiento de la investigación, en este último destacándose el diseño del estudio, la unidad y sujetos de investigación, las variables y el manejo y análisis de datos.

3.2 Justificación del paradigma

Este estudio constituye un esfuerzo histórico – longitudinal que parte de una premisa: “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 de su estructura, los cuales describen el espíritu de la época. En este sentido, 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.

Bajo una mirada retrospectiva, se ha puesto énfasis en la configuración del Gobierno Nacional, es decir, en la estructura e integración de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Además, propone conocer algunos detalles sobre diferentes unidades administrativas que conforman el organigrama organizacional. En este modelo se especifica la necesidad de agrupar las diferentes organizaciones de la Función Ejecutiva en tipologías institucionales específicas, de acuerdo con la normativa nacional. Estas tipologías nos permitirán realizar análisis de grupos institucionales en el horizonte de la investigación y detectar sus cambios, para luego analizar y explicar sus diferentes correlaciones en tres tipos de contextos: político, normativo y económico. Asimismo, la estructura, integrada por las diferentes unidades administrativas y la planta de personal, permiten conocer el impacto que se genera a nivel presupuestario y del tamaño institucional.

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 de los años 2007 al 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 sea 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.

3.3 Procedimientos de investigación

3.3.1 Diseño del Estudio

En términos generales, el diseño de una investigación establece el plan o estrategia que se pretende implementar para obtener la información deseada, como obtener respuestas a las interrogantes o comprobar la hipótesis de investigación, si es que la hubiere. Ello puede conllevar la ejecución de una comparación, entre dos o más grupos, un grupo en más ocasiones, de un grupo en diferente circunstancia o con diferentes muestras de otros estudios;

así como decidir el tipo de intervención y la forma de recolección de datos para su estudio (Calderón Saldaña & Alzamora de los Godos, 2018).

En este sentido, la presente investigación tiene un enfoque cuali-cuantitativo. En primera instancia, se hizo necesario definir el objeto de investigación, es decir, las instituciones de la Función Ejecutiva. Los registros que se analizaron daban cuenta que dicha función constituían un conjunto de organizaciones con relación de dependencia jurídico – administrativa. Sin embargo, las bases de datos analizadas señalaban distintas formas de organización de las entidades de esta función, algunas relacionadas con finalidades económicas (como las que tiene el Ministerio de Finanzas para efectos presupuestarios), por ámbito de control (como aquellas establecidas por la Contraloría General del Estado y Superintendencias) o generadas para dar un seguimiento normativo (Ministerio del Trabajo). En cada una se observó una marcada organización de las tipologías institucionales hacia la finalidad institucional del organismo responsable de cada base de datos, así como una diferenciación respecto a otras bases de datos.

En este sentido, se consideró la experiencia previa investigativa que el suscrito tuvo al elaborar el Catastro de instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, proyecto realizado de forma individual entre los años 2007 al 2010 y que permitió el registro de toda la institucionalidad estatal del Ecuador en ese momento¹⁹. Con ello, y a partir de los elementos de la teoría fundamentada²⁰, se estructuraron “tipologías institucionales” con base en la estructura jurídico – administrativa del Estado.

¹⁹ El mencionado trabajo fue expedido mediante Acuerdo Ministerial No. MRL-2009-21, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 19, de 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.

²⁰ La teoría fundamentada (*grounded theory*) es un enfoque de investigación cualitativa que se utiliza para desarrollar teorías a partir de datos empíricos. Este enfoque fue desarrollado por los sociólogos Barney Glaser y Anselm Strauss en la década de 1960 y se ha convertido en una metodología popular en campos como la psicología, la sociología, la antropología y la enfermería, entre otros.

Con ello, la investigación inició con la idea sobre la forma, estructura y límites, en términos organizacionales, del Estado; y, luego se aterrizó en la forma, estructura y límites organizacionales de la Función Ejecutiva. Cabe indicar que este ejercicio requirió, principalmente, la revisión sistemática de toda la normativa nacional (Constitución, leyes, decretos ejecutivos, entre otros) expedida a través del Registro Oficial entre los años 2007 al 2021. A partir de ello, se generaron un conjunto de categorías institucionales que fueron consultadas en diversas entrevistas con docentes universitarios. Dichas categorías no solo incluyeron categorías sobre las “tipologías institucionales”, esto es, los tipos de instituciones públicas que forman parte de la Función Ejecutiva. También incluyó el análisis de “categorías de dinámica institucional” que permitan registrar la creación, reforma, supresión y división de estas instituciones, así como el contexto en que se inscriben.

La teoría fundamentada proporcionó una perspectiva iterativa y flexible. En este sentido, a medida que avanzaba el proceso de investigación, de forma inductiva, se organizaron a las instituciones públicas y los datos empíricos generados en 14 años. Cabe indicar que, se toma esta decisión debido a que este fenómeno no es muy comprendido y existen pocas investigaciones en el país.

En un segundo momento, se utilizó el enfoque cuantitativo, de tipo no experimental, propio de situaciones ya existentes, como la reforma de la Función Ejecutiva, que no fueron provocadas artificial o premeditadamente. Por tanto, el investigador tiene limitadas sus capacidades para controlar o influenciar directamente en ellas.²¹ En este sentido, la presente investigación

²¹ 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 periodo 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 periodos 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

procura describir los cambios ocurridos en las organizaciones públicas de la Función Ejecutiva del Ecuador, como efecto de la reforma política, económica y jurídica acaecida durante el periodo del 2007 al 2021. Además, constatar la importancia de realizar un estudio durante un período de tiempo determinado, este trabajo es de nivel no experimental, propio de fenómenos que ya han sucedido y en los cuales el investigador no ha tenido relación directa con las variables independientes. Además, ello permite que se utilice la categoría de análisis en lapsos o períodos de tiempos propios de los estudios longitudinales de evolución de grupo (cohortes).

Otra manera de mirar el estudio sería: enfoque cuantitativo. En su nivel es explicativo porque nos permite explicar la influencia de la reforma administrativa (policía, legal y económica) en la estructura de la Función Ejecutiva, ello incluye la generación de un estudio de continuidad y rupturas en la estructura, a la que también podemos denominar dinámica organizacional (creación, fusión, escisión, supresión de organizaciones). Ello permitirá realizar análisis temporales, tanto para el inicio o fin de un mandato presidencial²². Finalmente, el tipo de investigación que se propone será documental y diacrónica retrospectiva. Es documental

tiempo, midiéndola toda o estableciendo muestras. Para los 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, sólo 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.

²² 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 presta especial atención a factores sobre aquellos que deciden las políticas sólo 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 político 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.

puesto que, para evidenciar las reformas organizacionales, se recurrirá al análisis de instrumentos jurídicos nacionales y documentos bibliográficos que analicen las reformas relacionadas. Por su parte, tendrá el carácter de diacrónica retrospectiva gracias a su propuesta de ubicar una línea inicial de investigación (en el año 2007) y, a partir de ella, describir las reformas organizacionales hasta el año 2021.

En cuanto a modelos empíricos previos desarrollados sobre la base de esta explicación, se destacan el análisis de Orlansky (1994) que propone una aproximación empírica sobre la recomposición de las funciones del Estado y su rol, para lo cual identifica las tendencias históricas del Estado Argentino entre 1960 – 1993, los instrumentos de reforma del Estado usados y su impacto en la diversidad/reducción del aparato estatal y la conformación del empleo público.

En Ecuador, Jara y Umpiérrez (2014) proponen un estudio histórico y empírico, con un horizonte de tiempo entre 1998 a 2013, que analiza la Constitución de la República de 2008 y su impacto en el número de instituciones y el gasto público. Este trabajo tiene limitaciones en cuanto a la caracterización del sector público, dado que la relaciona fuertemente con la disponibilidad de recursos en el Presupuesto General del Estado (PGE)²³. Pero no todas las organizaciones están en el PGE. Además, el término sector público debe incluir otras entidades como los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), sus entidades y regímenes especiales.

3.3.2 La unidad de análisis y sujetos de la investigación

Como se indicó en el acápite anterior, uno de los problemas iniciales a considerarse era analizar la composición y organización del sector público y, en específico, de la Función Ejecutiva. Para iniciar, es necesario apuntar que es reconocida la complejidad en la definición

²³ 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.

y límites al momento de hablar de “organizaciones” o “instituciones” pertenecientes o del Estado. Un primer elemento constituye el uso indistinto y equivalente que se brinda a distintos términos relativo a organizaciones estatales por parte de los distintos autores. En este sentido, "burocracia estatal", "organizaciones estatales", "aparato estatal" y "el aparato administrativo y productivo del Estado" son elementos comunes para referirse al grupo de organizaciones “públicas”, caracterizadas por amplios niveles de interdependencia funcional, jerárquica y presupuestaria. Al respecto, Oszlak (1977) ya advertía estas dificultades y que más tarde fueron abordadas, en distintos niveles, por distintos tratadistas (Arnoletto, 2007; Barros et al., 2016; Guerrero Orozco, 1985; Máta, 2014; Orlansky, 1994, 2014).

Muchos autores consideran también el nombre de burocracia estatal, no solo al referirse al sistema de dominación racional-legal weberiano propio de la estructura de las entidades públicas, sino que también la asimilan como las organizaciones y también a los entramados legales que sustentan las relaciones de trabajo de las personas que en ellas laboran (Chudnovsky & 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)²⁴ que, en sentido restringido (*strictu sensum*), 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 efficientista 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).

²⁴ Según los autores, la otra forma de ver al Estado constituye la relación social (como estructura de dominación).

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 226)²⁵, 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)²⁶. 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 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 el 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.

²⁵ Ver Sección Primera del Capítulo Séptimo, contenida en el Título IV: de la Participación y Organización del Poder de la CDR.

²⁶ 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 públicos que traspasa la idea constitucional de la Función Ejecutiva, como se propone más adelante.

Catastro de la Contraloría General del Estado

Esta base de datos constituye un producto dentro de la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional de la Contraloría General del Estado - CGE (2020)²⁷ orientado a registrar a las entidades públicas y privadas que reciben recursos públicos y que se encuentran bajo su ámbito técnico de control. Es de libre acceso a través de su portal web²⁸ y, a la fecha, cuenta con un registro de 3.374 entidades públicas y privadas, divididas en unidades de administración financieras (UDAF) y algunas Entidades Administrativas desconcentradas (EOD)²⁹. En su conformación, se encuentran presentes ocho columnas que identifican datos generales de las entidades (como el nombre y número registro tributario³⁰), 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).

²⁷ 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>

²⁸ <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/Catastro>

²⁹ 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).

³⁰ 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 consideran a las UDAF y las EOD para la identificación de unidades financieras 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 al 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 3.097 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 el Ley Orgánica del Servicio Público (Art. 51, lit. e) y su reglamento general (Art. 115) el Ministerio del Trabajo tiene la responsabilidad en registro y actualización

del Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado, que incluye a las entidades de derecho privado donde exista 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 desconcertadas o unidades administrativas.

Para su gestión, se emite la Norma técnica para su administración³¹, que define al Catastro como un registro sistemático de la información de las instituciones pública 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.

Adjunto a la norma técnica se encuentra un Instructivo para su aplicación, en cuya parte principal, se establece una metodología para la codificación a 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 Constitucional 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

³¹ 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, 27 de marzo de 2019.

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 al 5 presentan niveles que implican un análisis más profundo, en función de las normas de menor jerarquía³².
- 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 como las que se presentan entre el nivel 1, registro 01 *Organismos y entidades de las Funciones del Sector Público*, y el nivel 2 *Organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley* en los registros 02.01 en adelante, donde se desglosa las funciones estatales.

³² 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.

Tabla 4 Categorías institucionales del sector público propuestos 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>
	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.

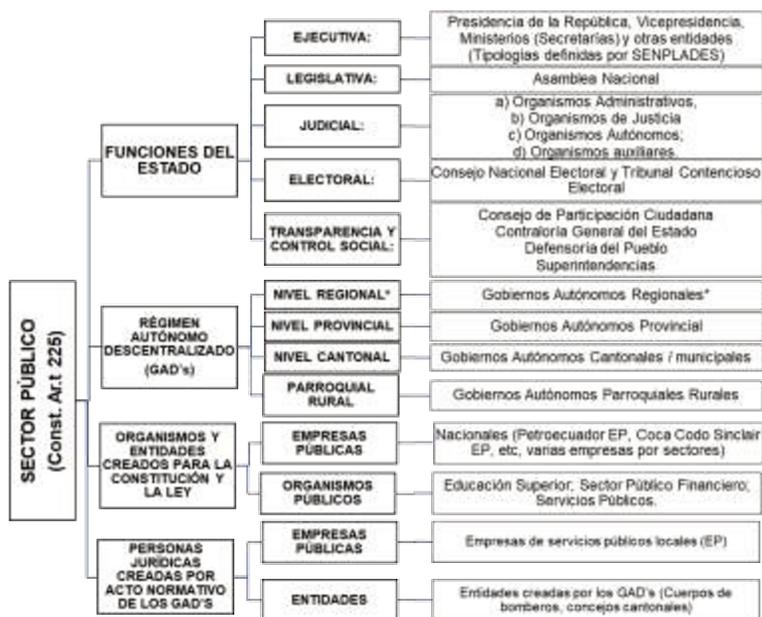
Esta confusión, premeditada o no, es un reflejo de la complejidad institucional que tiene el sector público nacional.

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 su 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 acápite metodológico, se proponen las siguientes:

Figura 1 Breve descripción de los tipos institucionales del sector público ecuatoriano



Nota: Una explicación extensiva sobre las tipologías del sector público ecuatoriano vigente desde el 2008 se propone en el Anexo 3.

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.



- **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 en *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.
- **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 la candidatura (Art. 142), su forma de candidatura y elección (143), el periodo 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)³³, expedidos con anterioridad a la Constitución del 2008, establecen una estructura que incluye 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, forma parte de la Función Ejecutiva las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios, y aquellas instituciones autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central, lo que se denomina la Administración Pública Institucional.

- **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 del 2008.

³³ 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 de 18 de marzo de 2002, anterior a la actual Constitución. En este sentido, ha tenido distintos cambios en el tiempo estudiado.

- a) La Presidencia de la República: Representa la institucionalidad administrativa que gobierna el Estado. Se encuentra conformada por un conjunto de órganos dependientes que estructura su organización interna. (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 (Art. 141 CDR) (Art.2, Art. 16 ERJAFE)
 - c.1) Ministerios de coordinación;
 - c.2) Ministerios Sectoriales.
- d) Otros Organismos e Instituciones de la Función Ejecutiva (Art. 141. CDR) (Art.10.1 ERJAFE)
 - d.1) Secretarías Nacionales;
 - d.2) Secretarías Técnicas:
 - d.3) Secretarías:
 - d.4) Consejos de la Igualdad (Art. 156 y 157 CDR) (Art. 7 LOCNI)
 - d.5) Consejos Especiales de Gobierno (Art. 242 y 258 CDR) (Art. 10 y 72 COOTAD)
 - d.6) Institutos de Investigación (Art. 10.1 literal f) ERJAFE).
 - d.7) Otros

Estas instituciones públicas cuentan con personería jurídica de derecho público, además, con capacidades para gestionarse de forma descentralizada en sus ámbitos administrativos y 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.

Estructura de las y los servidores de la Función Ejecutiva.

Por su parte, al referirnos a las formas de vinculación de los servidores públicos se analizará los distintos tipos laborales. En este sentido, en el 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.

La LOSEP es la norma general que regula los aspectos formales de vinculación, el sistema de carrera del servidor público, el sistema de provisión, desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de personal y las remuneraciones del sector público. Se encuentra en vigencia desde el año 2010. Se sujetan a su ámbito todas las personas que desempeñen puestos o cargos que impliquen labores profesionales, administrativas, de representación y directivas. Permite la generación de regímenes especiales para los casos de puestos cuyas características y ámbito así lo determinan. En este caso, los integrantes de la Asamblea Nacional, la Función Judicial, los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, entre otros. Por su parte, el Código del Trabajo regula las relaciones laborales en el sector privado, principalmente, y en el sector público es aplicado a los puestos cuyas características impliquen labores técnicas, de especialización industrial, y a los ayudantes de otros puestos.

La provisión de personal está contemplada en la LOSEP (Art. 17) como parte del subsistema de Planificación del Talento Humano, 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 organización pública. Cumplen dos requisitos importantes: 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 administrativa del Estado y del Gobierno Nacional
- *De periodo fijo.* Permite nombrar a autoridades de elección popular y a otros cuyos periodos 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 Ocasiones.* 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, pudiéndose renovar solo una vez más. 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.

3.3.3 Definición y medición de variables

En el presente trabajo se procura analizar la influencia de tres ámbitos importantes que afectan la estructura y organización de la Función Ejecutiva y que son el ámbito político, presupuestario y legal.

En el *ámbito político* se tomará en cuenta el proceso de Reforma Democrática del Estado (SENPLADES, 2011c). En Ecuador, este ha sido un tema central en la agenda política y social durante las últimas décadas, principalmente entre 2008 y hasta el 2017. Cuenta con algunos ejes importantes, entre los que se destaca i) la definición de un nuevo marco normativo para descentralización y desconcentración del Estado, ii) la definición de tipologías institucionales, iii) la reforma de las estructuras funcionales de las instituciones de la Función Ejecutiva; y, iv) los efectos en las formas de vinculación laboral.

Por otro lado, se toma nota del ámbito jurídico que genera esta dinámica institucional. En este sentido, se analiza las bases legales que generaron la creación, supresión, fusión, cambios de denominación y jerarquía de las instituciones públicas. Para ello, el análisis jurídico implicó el análisis y levantamiento de información sobre aquellas normativas que afectan a la estructura de las instituciones de la Función Ejecutiva, conforme la Carta Magna (Art. 425):

- a) Constitución de la República. Constituye la norma suprema del ámbito jurídico;
- b) 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;
- c) 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;
- d) Leyes ordinarias, sean especiales y generales. Leyes de menor jerarquía, que regulan ámbitos más específicos;

- e) Normas regionales y ordenanzas distritales. Expedidas por los GADs regionales y distritales. No se han emitido dado que todavía no existen esos niveles de gobierno;
- f) 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 colegislador, expide reglamentos de aplicación para las leyes orgánicas y ordinarias; y,
- g) Ordenanzas, acuerdos y resoluciones, y demás actos de los poderes públicos. Las ordenanzas son instrumentos jurídicos emitidos por los gobiernos provinciales y municipales. Los acuerdo 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.

En este sentido, durante el periodo de tiempo 2007-2021, se analizaron todas las normativas que fueron expedidas por el poder público. De ellas, se pudo observar gran influencia en a la configuración institucional en las siguientes normativas:

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 institucionales 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
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 del 2008, esta última vigente hasta la presente.

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

Además de ello se analizaron tres planes nacionales de desarrollo y varios instrumentos complementarios de planificación.

De estas normativas se observó como tendencia las siguientes acciones que impactan en la conformación de la Función Ejecutiva:

- a) **Creación:** La creación, en términos sencillos, constituye el acto del poder público que permite la conformación de una nueva institucionalidad u organización pública que no existía hasta ese momento.
- b) **Supresión:** A través de esta acción, el poder público determina que no son necesarias ciertas organizaciones públicas, y por tanto se da inicio a procesos de cierre y liquidación.
- c) **Fusión:** Ello implica que dos o más organizaciones se unan, tanto en la parte normativa, cuando en la administrativa, para gestionar competencias similares. En este punto se han visto dos tipos de fusiones:
 - **Fusión por absorción:** en donde una institución pública asume las competencias, el presupuesto e incluso el personal de otra, sin que la primera desaparezca.
 - **Fusión entre iguales:** implica que ambas instituciones combinan su infraestructura, personal y capacidades normativas, creando una nueva institucionalidad.
- d) **Escisión:** está relacionada con la división de una organización pública y, a partir de ella, la creación de una nueva institucionalidad.
- e) **Cambios de relación:** cuando la institución analizada cambia su nivel de dependencia político (adscripción) respecto a otras.
- f) **Cambios de denominación:** implica un cambio en el nombre de la institución, fruto de nuevas competencias asumidas o de otras que deja de ejecutar.
- g) **Cambios de ámbito:** tiene relación con cambios importantes en las competencias que ejecuta o en el sector estatal en el cual se desempeña.

- h) **Reestructura:** organizaciones públicas que se encuentran en fuertes procesos de reorganización, que impacta es su estructura interna y en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Para terminar, desde el año 2008, el Ecuador emprendió una reforma económica que buscó mejorar la distribución de la riqueza y reducir la pobreza y la desigualdad a través de una serie de decisiones orientadas a la promoción de la inversión pública y privada, la regulación de ciertos sectores económicos y la implementación de políticas sociales, con avances significativos en el crecimiento económico sostenible y equitativo, pero con dificultades y recesos. En este sentido, un aspecto importante dentro de esta estructura es el análisis fiscal con el objetivo de aumentar los ingresos fiscales del Estado, mejorar la eficiencia de la recaudación y combatir la evasión fiscal. En este sentido, se en específico se trabajó con el Presupuesto General del Estado y el análisis de las variaciones de sus ingresos y egresos, especialmente en organizaciones públicas.

3.3.4 Manejo y análisis de Datos

El manejo de datos se organizó en dos frentes: los datos referentes a la dinámica institucional del sector público y otro relacionado con los cambios en la planta de servidores públicos del país.

Fuentes dinámica institucional:

Como la mayor parte de la normativa nacional se publica a través del Registro Oficial³⁴, se optó por analizar los sistemas indexados de legislación nacional que recojan y sistematicen dicha información. Se estudió las diferentes propuestas de estos sistemas en el mercado nacional bajo los siguientes criterios:

³⁴ De manera sencilla, el Registro Oficial constituye el nombre de una entidad adscrita a la Corte Constitucional. También constituye el nombre de la publicación periódica (tipo gaceta judicial) donde se incluye la mayor parte de normativa jurídica nacional y local expedida por las organizaciones públicas, así como ciertos actos públicos y privados establecidos por ley.

- 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 periodo 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.

Dos sistemas cumplieron esa característica, sistema de información indexada Lexis y Fiel Web. En ambos casos, son plataformas de acceso por Internet, con diferentes tipos de interacciones pero intuitivas, y subvencionadas por la Universidad Central. En ambos casos se pueden generar búsquedas temporales (longitudinales y transversales), analizando un tipo de normativa o varias a la vez, que permiten búsquedas con indicadores booleanos, y búsquedas de varios indicadores a la vez. A partir de ellos, se realizó la revisión sistemática de la información contenida en 3.633 registros oficiales y sus correspondientes anexos, durante el periodo de investigación (2007-2009: 651; 2009-2013: 960; 2013-2017: 1011; y, 2017-2021: 1011). De ellos, se registraron en total 389 documentos, que incluyen la Constitución de la República del Ecuador, 10 leyes o códigos orgánicos, 24 leyes y 427 decretos

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 constituye las 158 páginas web institucionales, y portales académicos, donde se pudo analizar la información proporcionada por Transparencia y Acceso a la información Pública, que se relaciona con el periodo estudiado, organizado por los siguientes ítems:

- **Estructura organizacional funcional:** expresada en la estructura orgánica (organigrama) y los reglamentos o estatutos orgánicos por procesos/funcionales. Aquí encontramos las diferentes unidades internas y sus responsabilidades.
- **Distributivo de personal:** Listado de servidores públicos que mes a mes laboran en las organizaciones públicas.
- **Remuneraciones por puesto:** Valor de la remuneración mensual unificada definida para el puesto de trabajo ocupado por la o el servidor.

Esta información se recopiló para los años de investigación, determinando indicios sobre el número y complejidad de la relación puesto persona.

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 evidencian las dinámicas institucionales. La primera ofrece una descripción sobre las organizaciones que pertenecen a la Función Ejecutiva vigentes al 4 de enero del año 2007. En este sentido, se analizaron aquellas organizaciones de la Función Ejecutiva que estuvieron vigentes en el año 2009, conforme los registros del Catastro institucional elaborado por el

Ministerio del Trabajo³⁵, y luego se realizó un análisis retrospectivo hasta identificar a aquellas vigentes al inicio del año 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:

- Periodo 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, en la cual 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, pero es una forma común que se utiliza en el país para identificar a una institución;
- Grupo institucional y grupos adicionales (1, 2, 3 y 4). En los puntos 3.2 Justificación del Paradigma y 3.3.3. Definición y medición de variables se ha establecido la necesidad de identificar una estructura previa del servicio público ecuatoriano y de la Función Ejecutiva.
- 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
- Tipo de publicación en el Registro Oficial, que incluye el número, el día, mes y año de publicación
- Resumen y observaciones.

³⁵ 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.

A partir de la generación de bases de datos se realiza 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 tipología, subtipología y clase, considerando series temporales, que incluyen los periodos 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.

CAPÍTULO 4: IMPACTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO NACIONAL

4.1 Introducción

A través del Capítulo 2 se puso en evidencia el marco teórico que se emplea en este trabajo, con una breve revisión sobre el concepto de Estado a través de distintas facetas o visiones (punto 2.2); así como una mirada organizacional, en la cual se destaca el análisis de las instituciones políticas, una mirada desde la burocracia y una mirada desde la teoría de las organizaciones (punto 2.3); para esbozar una visión resumida sobre la reforma estatal, abordando desde las reformas tempranas a aquellas propias de finales del siglo pasado (punto 2.4).

Por su parte, en el Capítulo 3 se expone la Metodología utilizada. En el punto 3.2 se realiza una justificación del paradigma esgrimido y en el punto 3.3 se desarrolla el procedimiento de investigación, dando énfasis al diseño del estudio, la unidad de análisis y los sujetos de la investigación, las variables, la generación, administración y análisis de los datos utilizados.

En este capítulo, se parte de una pregunta que es recurrente en los ámbitos políticos y académicos ¿existe un número idóneo de organizaciones públicas gubernamentales con las cuales el Gobierno pueda cumplir sus tareas? Su respuesta puede tener una primera percepción histórica y está relacionada con la estructura de la Función Ejecutiva, comúnmente señalada como un conjunto de ministerios, secretaria y otras instituciones estatales. Como lo señala Pliscoff (2018) un acercamiento a la conformación institucional de la Función Ejecutiva requiere de dos tipos de análisis: por un lado una revisión al proceso implementado y, por el otro, un análisis de las formas organizativas creados por el marco jurídico vigente. En el primer caso, el análisis considera a dos clases: el diagnóstico de las características temporales del fenómeno, donde el número y el tipo de ministerios van de la mano con las consideraciones sociales e históricas del país; y, el segundo diagnóstico referido al aprendizaje organizacional, en el cual las estructuras se ajustan a los errores y éxitos que esta reflexión

demuestra. Por su parte, al abordar las formas jurídicas implementadas se considera la composición y tipos de organizaciones públicas del Gobierno Central, que incluyen a los gobiernos subnacionales y locales, las empresas públicas, los organismos autónomos, entre otros. Este último elemento se presentará en el desarrollo de este apartado circunscribiéndolo al análisis de la Función Ejecutiva ecuatoriana.

Con este fundamento, este capítulo se orienta a presentar los resultados de la investigación. Para lo cual, se realiza un breve compendio sobre las reformas estatales en el Ecuador republicano, para luego describir la reforma del Estado del periodo 2007-2021 y, más en particular, la dinámica detectada en la estructura y organización institucional de la Función Ejecutiva y su correlato en la reforma del servicio público, desde una perspectiva nacional.

4.2 Resumen sobre las reformas estatales en el Ecuador republicano

Desde que el 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.

4.2.1 Reformas iniciales en el Ecuador

Con el propósito de realizar una lectura sobre las distintas dinámicas sociales, políticas y económicas que han ido configurando el actual 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 relevante en la vida republicana. Cabe señalar que, el ámbito de análisis es más amplio del presentado, pero el foco está puesto en la conformación del sector público nacional y, en especial, del Gobierno Nacional.

En 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; en donde la administración pública tuvo un papel orientado al orden interno, seguridad externa, relaciones exteriores y 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: 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, comercio, industria y minería. Por otra, en 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 periodo se ubicó desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y extendiéndose hasta finales de la década de los ochenta, con especial interés en la década de los 60's. En función de sus nuevos roles dentro del Estado ecuatoriano se crean organizaciones como los Ministerios del Trabajo, Bienestar Social, Energía, así otras diferentes organizaciones públicas empresariales y no empresariales.

Una tercera etapa involucra el retroceso y cuestionamiento a la actividad estatal que inicia a finales de la década de los 90's y avanza 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 toda América Latina.

A más de los periodos planteados, como parte de esta investigación se propone una última etapa, más contemporánea. En ella, se discute la idea del “retorno al Estado” propia del periodo posterior al 2007.

Ideas del Estado inicial y liberal

En el Ecuador, al igual que 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 en el 24 de mayo de 1822.

El segundo, relacionado con la corta anexión del 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 nacional, 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 Estado³⁶. Asimismo, los aspectos sociales, entre los que 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 cultura de la sociedad ecuatoriana, cuya influencia llegó hasta el final del siglo XIX, y retrasó el proceso de secularización que ya estuvo avanzado en otros países (Larrea, 2014).

Bajo este esquema fueron comunes las crisis periódicas que ponía en tensión al sistema político y provocaba fisuras y enfrentamientos entre los distintos sectores de la clase dominante. 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). Ello también desencadenó una frágil 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 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, luego otras más. Hubo esfuerzos de obra pública para costa y sierra, a través de una red pública vial y ferroviaria, la educación (especialmente técnica) y la banca (impulso estatal a la red bancaria). Ésta última fue vital para otorgar facilidades financieras a una estructura gubernamental en expansión.

³⁶ 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 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 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).

Personalmente, incluiría un cuarto momento que se vivió bajo la unificación nacional fundamentada por la base económica agroexportadora. Siguiendo a 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 marco fue el que tuvo la denominada Revolución Liberal (1895), cuyos logros pueden ser considerados en el campo de los derechos civiles (divorcio) y la división entre Estado e iglesia. En la parte administrativa, la organización del sistema monetario, eliminando la acuñación diversificada y las cuasi monedas, y la remisión de barreras para la incorporación al sistema económico mundial. A tiempo que, las organizaciones públicas buscaban el desarrollo de las fuerzas productivas sin alterar la estructura económica predominante. Se marca la ruptura del dominio conservador, pero se orienta el dominio plutocrático del litoral y los terratenientes de la sierra. A ello se suma, un desarrollo importante de los ministerios de Hacienda e Interior, el primero para el manejo de los recursos fiscales, el segundo como parte de la herramienta que permitió atenuar conflictos regionales.

4.2.2 La primera reorganización administrativa: respuestas a la crisis del modelo agroexportador

Con los albores del siglo XX un nuevo auge cacaotero fue interrumpido por la Primera Guerra Mundial (1914-1919). Este suceso conllevó a una importante recesión económica que marcaría los años 20 y se extendió hasta los 40's, con la presencia de varios gobiernos que se

sucedieron en este clima de agitación social persistente (Báez Rivera et al., 2014). Sus secuelas se extenderían en lo posterior y permitirían la instauración de un movimiento social y político conocido como la “Revolución Juliana” (1925), que instaló en el poder al presidente a Isidro Ayora (1926).

En su gestión, Ayora recibió la ayuda de la misión norteamericana presidida por Edwin Kemmerer que se orientó a una modernización de la economía ecuatoriana, mediante una mayor intervención estatal, con la implementación del Banco Central y una estructura moderna administración del Estado. A criterio de Rodríguez (1987) este esfuerzo fue principalmente de “reorganización administrativa”, con la expedición de varias normas trascendentales³⁷ que reformaron la institucionalidad del Estado. Ello incluyó la creación de organismos como la Junta Monetaria, la Contraloría General del Estado, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos y la Caja de Pensiones (seguridad social). También se dio cabida a los primeros esfuerzos de descentralización del Estado y el reconocimiento de los problemas sociales con los grupos originarios.

4.2.3 La reforma administrativa en la reprimarización bananera (1960)

A mediados del siglo pasado el banano se convirtió en el primer producto de exportación nacional. Este auge aceleró el desarrollo capitalista del litoral norte (Esmeraldas), que adoptó características de enclave y modificó la estructura productiva de otras regiones del país, aprovechando las facilidades previas desarrolladas para la comercialización del cacao (Báez Rivera et al., 2014).

La estabilidad económica propició cierta estabilidad política, que permitió la terminación de los mandatos de los presidentes de turno entre 1948 y 1959. Se destaca la presidencia Galo Plaza Lasso, quien asume el poder en 1948, y se caracterizó por concentrar su gestión en el

³⁷ Entre los cambios normativos más connotados se cita las reformas a diferentes leyes: Orgánica de Hacienda, de Régimen Monetario, de Cambios Internacionales, General de Bancos, Orgánica de Aduanas, entre las más citadas.

desarrollo económico, vinculando las actividades estatales con la exportación de bienes primarios y, en menor medida, el desarrollo industrial; centralizando la capacidad fiscal del Estado en el Gobierno Nacional, a través de una reforma que eliminó diferentes tributos seccionales; y, una reforma legal que reorganizó el sistema exportador tradicional (Muñoz López, 2006).

Como efecto de la Carta de Punta del Este (1961)³⁸ 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, alcanzando la reforma administrativa el estatus de política pública, y centralizando 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 de Reforma Agraria y Colonización (IERAC – 1964). A ello se suman varias empresas en manos de las fuerzas armadas.

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 el año de 1964 se expide la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que buscó la profesionalización de los

³⁸ Este documento generó para los Estados signatarios varios compromisos, entre los cuales se encuentran la ejecución de “reformas básicas”. Entre ellas tributaria, educativa, política, agraria y administrativa, con la necesidad de planificar el desarrollo.

servidores públicos, misma que tuvo eco en la academia con el apareamiento de las primeras carreras de administración pública en la Facultad de Economía de la Universidad Central (1958) (López Parra, 1997: 19). En la parte financiera, el desarrollo de presupuesto por programas, y el uso de un conjunto de técnicas de análisis administrativo y simplificación de trámites. En cuanto a los organismos locales, se da a luz a la Ley de Régimen Municipal (año 1959).

Nuevas convulsiones políticas se hicieron presentes con el golpe de 1963, bajo el liderazgo de Ramón Castro Jijón, aunque este gobierno de corte militar – dictatorial tuvo una corta duración. Los años siguientes (1966-1968) se nombró un mandato provisional de Clemente Yerovi Indaburru, luego del cual se convocar a elecciones para 1968. En estos comicios son ganados por Velasco Ibarra en su 5º mandato, el cual no lo cumple democráticamente, ya que asume todos los poderes para 1970.

La década de los sesenta en este siglo tuvo dos implicancias importantes en la sociedad ecuatoriana. Por un lado, el colapso bananero de 1965 y, por el 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 enfoque reduccionista de la reforma, el alejamiento de la dicotomía política – administración, desconocimiento de la especialidad del sector público, eficientismo inmediatista, la concepción errónea de la variable humana, la marginación de la participación ciudadana, el modelo de la modernización administrativa reflejo.

4.2.4 *El desarrollo administrativo de los Años 70's*

A partir de 1972 se inicia el *boom* de la producción petrolera, que cambió la estructura productiva ecuatoriana y generó una nueva época económica, con repercusiones en el ámbito político y social. Como lo afirma 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 incluyera en el plan de desarrollo (1973-1977) calificándolo como un elemento fundamental en las reformas estructurales y como prerequisite para alcanzar el desarrollo del país (Junapla, 1973). Como se evidencia, 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's, 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 más allá de 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 asuma un rol protagónico en la rectoría de los sectores estratégicos. Sin embargo, la democracia vuelve a tambalear y una nueva dictadura de Velasco Ibarra se instaura. 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 llevaron a cabo la estrategia cepalina de industrialización por sustitución de importaciones ISI (Acosta, 2006; Ayala Mora, 2008), creando 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. Además, 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).

Luego de un golpe de estado en 1975 y la dimisión del general Rodríguez Lara (1976), asume el poder un Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979) integrado por Alfredo Poveda Burbano (Armada, quien lo presidió), Guillermo Durán Arcentales (Ejército) y Luis Leoro Franco (Fuerza Aérea). Este nuevo gobierno de facto permitió la apertura de la economía al capital extranjero, aunque mantuvo la presencia estatal en sectores fundamentales y permitió la generación de condiciones para el retorno a la democracia³⁹.

4.2.5 *Reprimerización minera*

³⁹ 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 el mes de 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 se cuenta: 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.

La vuelta a la democracia del Ecuador ocurre el año 1979 con el triunfo del candidato Jaime Roldós Aguilera en binomio con Osvaldo Hurtado Larrea⁴⁰. Su gobierno de “iniciativas progresistas” tuvo varias dificultades desde su posesión (Ayala Mora, 2008). Al interno, el presidente conformó un equipo de gobierno muy heterogéneo, con ideas reformistas desorganizadas y con una fuerte oposición política en el Congreso de la época, principalmente, de sus anteriores aliados del partido CFP. En consecuencia, tanto el *Plan de Desarrollo* propuesto y las reformas necesarias no pudieron ser aplicadas. En el ámbito externo, un incidente fronterizo – militar con el Perú a inicios de 1981 y la presión internacional lo obligaron a hacer concesiones en su línea progresista, que se volvieron en medidas de ajuste económico. La temprana muerte del presidente y su comitiva en un accidente aéreo (24 de mayo de 1981) truncaron la posibilidad de continuar con sus medidas.

En su reemplazo, asume el poder el entonces su vicepresidente, Osvaldo Hurtado, por el tiempo que restaba en su mandato (1981-1984). En su gobierno se da prioridad a una mayor organización y homogeneidad en el gabinete. En el ámbito económico, enfrentó una recesión caracterizada por una reducción en las exportaciones, el aumento de la inflación, varios desastres naturales y una mayor presión para reducir el gasto público. Además, tuvo decisiones polémicas en torno a la *sucretización*⁴¹ de la deuda externa de grupos empresariales privados. En lo político, tuvo que enfrentar movilizaciones de los sectores de sindicales y públicos. Con este gobierno se iniciaron las reformas neoliberales en el Ecuador (Thoumi & Grindle, 1992).

⁴⁰ 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

⁴¹ 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 del año 1983 (1 370 millones de dólares), lo que equivalía a 8 343 millones de dólares del PIB de 2017 (8%).

A partir de 1984 le sucede León Febres Cordero⁴², con un programa económico orientado a mayor apertura al capital extranjero, la continuación de la *sucretización* y el ajuste económico a “precios reales”. Como consecuencia, aumento la especulación financiera, en tanto que los microajuste elevaron el costo de vida. Además, un fuerte terremoto obligó a la paralización del transporte de petróleo durante seis meses, con un importante impacto en la situación económica nacional. En lo político, durante su presidencia se realizaron denuncias de corrupción y de falta de respeto a los derechos humanos. En cuanto al segundo fueron conocidos varios casos de limitación de la protesta ciudadana, de la capacidad de sindicalización estatal y de violación a los derechos humanos. El descontento era tan amplio que incluso enfrentó una revuelta castrense liderada por altos mandos de la fuerza aérea nacional⁴³.

En el siguiente periodo (1988-1992), el candidato Rodrigo Borja Cevallos asumió la presidencia con un discurso socialdemócrata. Su gestión se enmarca en cierta recuperación del rol del Estado, con la reversión de ciertas transformaciones implementadas por su antecesor, entre ellas, la reforma de 1989 en la cual la estatal petrolera CEPE se transformó en PETROECUADOR.

A manera de resumen de esta parte, como lo afirma Ayala Mora (2008), el retorno a la democracia no significó un cambio en los fundamentos económicos del proceso de desarrollo que estuvieron presentes en las dictaduras militares, es decir, existe continuidad en aspectos económico como la dependencia petrolera. Dicha dependencia generó una limitación importante para enfrentar la crisis económica que se produjo en el año 1987 por el derrumbe del precio del petróleo. En contraparte, como lo afirma Acosta (2006) en el aspecto político - institucional, la Constitución promulgada en 1979 incluyó en su texto numerosas demandas de la sociedad civil; además, en lo administrativo, el establecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), en reemplazo de la JUNAPLA generó un distanciamiento en la

⁴² León Febres Cordero y su binomio, Blasco Peñaherrera Padilla, en representación de la coalición de derecha Frente de Reconstrucción Nacional –FRN.

⁴³ 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).

planificación nacional y organización del aparataje público, a través denominado Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984) que incluía una transformación estructural y la ejecución de una reforma administrativa que buscaba "la democratización del aparato del Estado" (López Parra, 1997). En ideas de Thoumi y Grindle (1992) el ambiente político, socioeconómico y de políticas públicas de esta época estuvo influenciado por medidas de ajuste auspiciadas por intereses económicos y regionales divergentes, instituciones estatales con poca legitimidad y una sociedad acostumbrada a recibir subsidios y privilegios especiales desde el Estado. Todo ello, generó un conflicto considerable en esta época.

4.2.6 *Ascenso y crisis del Neoliberalismo*

El inicio de la década de los 90's también marca el arranque del "vendaval modernizador" en el Ecuador, un poco más tarde que el resto de los países de la Región (Acosta, 1998). Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik Garzosi (1992-1996)⁴⁴ se aplicaron las recomendaciones para la estabilización macroeconómica auspiciadas por el FMI desde los años ochenta, y el paquete de ajustes estructurales liderados por el Banco Mundial. Todo ello formó parte de la versión del "Consenso de Washington" aplicada en el 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

⁴⁴ Sixto Alfredo Durán-Ballen Cordovez nacido en Boston, EE. UU. (1921), político conservador incursionó en su tercera elección presidencial. Cobijado por el partido Unidad Republicana, en alianza con el Partido Conservador de Alberto Dahik Garzosi.

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 disminución del tamaño e intervención del Estado fue necesario contar con una estructura jurídica y política que soporte estas reformas. Por un lado, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos⁴⁵ reguló aspectos como la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público; los proceso de descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos estatales a favor de los gobiernos locales; el interés por la desintegración progresivas 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 (Cf: Bértola & Ocampo, 2013).

Sin embargo, sus logros fueron parciales en los sectores de telecomunicaciones y eléctrico, se liquidaron algunas las empresas estatales⁴⁶; 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 procuró imprimirle un nivel de modernización

⁴⁵ 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 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.

⁴⁶ Como el caso de Ecuatoriana de Privatización de Ecuatoriana de Aviación, una de las dos líneas aéreas de bandera nacional, y la única operada por personal no castrense.

gracias a la participación del CONAM. Además, durante este mandato se enfrentó un nuevo conflicto armado con el Perú, octubre de 1992, conocido como la Guerra del Cenepa.

Para el siguiente periodo, que tenía previsto sea 1996-2000, asciende a la presidencia Abdalá Bucaram Ortiz (Partido Roldosista Ecuatoriano) en binomio con Rosalía Arteaga (Movimiento Mira). Sus promesas, de corte populista, dieron paso a reformas de corte neoliberal. A más de su compleja gestión económica, fruto del aumento de la inflación, los escándalos de corrupción y su excéntrico estilo de gobierno provocaron masivas protestas de movimientos sociales y sindicales. En un golpe de estado el Congreso Nacional optó por destituirlo por incapacidad mental en febrero de 1997, a tan solo seis meses de su posesión (Ospina Peralta, 2017).

Luego de este episodio la transición constitucional tuvo dificultades. En un primer momento, la vicepresidenta Rosalía Arteaga asumió la Presidencia de manera efímera, durante tres días. Posteriormente, el Congreso Nacional optó por nombrar a su Presidente, Fabián Alarcón Rivera, como Presidente Interino, figura inexistente en la Constitución del momento. Más tarde, a través de un referéndum en 1997, Alarcón pudo legitimar su mandato hasta las elecciones anticipadas de 1998 y aprobar la conformación de una Asamblea Constitucional (misma que reformó la Constitución que estuvo vigente desde 1979). Una vez organizada la Asamblea Constitucional, inició sus actividades a finales del año 1997 expidiendo un nuevo texto constitucional, que fue aprobado el 5 de junio de 1998, y cuya vigencia inició el 10 agosto de ese año.

A la par que entraba en vigor la nueva Constitución, en 1998 llegó a la presidencia Jamil Mahuad Witt en binomio con Gustavo Noboa Bejarano⁴⁷. Entre sus logros se encuentra la resolución de un largo conflicto limítrofe con el Perú. Sin embargo, debido a la caída de precios internacionales del petróleo y los efectos de la crisis asiática de finales de los 90's, su Gobierno tuvo que realizar propuestas de ajuste impositivo.

⁴⁷ Del Partido Democracia Popular (PDP) y más tarde Unión Demócrata Cristiana, Triunfó sobre el PRE, que impulsaba la candidatura del magnate bananero, Álvaro Noboa.

Para el año de 1999, se desata una de las peores crisis en la economía nacional con retiros masivos de capitales, pánico financiero, una pérdida importante del poder adquisitivo de la moneda nacional (sucre), el congelamiento de depósitos y hasta un feriado bancario. El efecto de esta situación fue la dolarización de la economía ecuatoriana, que contó con el apoyo de los sectores industriales y comerciales guayaquileños, que gozaban de una amplia influencia en la política y la economía nacional (Muñoz López, 2006).

Ante este escenario de crisis 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).

Las primeras elecciones presidenciales del nuevo milenio (2002) tuvieron 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 Patriótica⁴⁸. 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 sus medidas con una marcada orientación neoliberal. Prueba de ello fue la implementación del Plan económico 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, fruto del descontento popular y de la

⁴⁸ 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.

irrupción de un movimiento ciudadano en Quito (denominado los “forajidos”) se generó una crisis política con protestas populares, misma que desembocó en el retiro del apoyo al Presidente por parte de las fuerzas armadas y su controversial destitución por abandono del cargo por parte Congreso Nacional (2004). Dando continuidad al esquema de sucesión presidencial, asumió la Primera Magistratura el vicepresidente Alfredo Palacio, quien permaneció en el poder hasta 2007.

Para terminar, se pueden establecer algunas síntesis sobre el proceso histórico descrito. Por un lado, la crisis económica del año 98 caracterizada por la crisis bancaria y la falta de control gubernamental al sistema financiero nacional, marcaron de manera importante el escenario político nacional. Fruto de ello, desde esa fecha se generaron momentos de fuerte inestabilidad política, que implicaron la destitución de tres presidentes y el debilitamiento de la credibilidad ciudadana en el sistema político nacional.

4.3 La reforma del Estado 2007-2021

4.3.1 Estructura del sector público antes del año 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). En ella, Título V referido a “las instituciones del Estado y la función pública” (Art. 118-125) se establecía la organización del sector público de la época e integrado por los organismos y dependencias de las Funciones del Estado (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), los organismos electorales, los organismos de control y regulación del Estado, entidades del régimen autónomo descentralizado, un conjunto de organismos creados por la Constitución y la ley y las personas jurídicas creadas por las entidades del régimen autónomo descentralizado.

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). La o el 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 periodo ordinario era dos años. Para los siguientes dos años la o el 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 la 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 la o el Presidente de la República, la o el 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 periodo 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 cuanto el Vicepresidente contaban con una estructura administrativa y presupuestario 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 adscritas⁴⁹. En el caso de la Vicepresidencia también mantenía sus niveles estructurales bajo la lógica anterior, pero a nivel de entidades adscritas solo contó 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 complementaria⁵⁰. Podían ser cesados por remoción presidencial, exclusivamente. Previo al inicio de la presidencia de Rafael Correa existían quince ministerios y una secretaría con 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 periodo fijo para la duración de sus cargos y, en el caso de vacantes, se escogían al reemplazo a través de las 2/3 de sus integrantes (Art. 200). De

⁴⁹ 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.

⁵⁰ los requisitos e inhabilidades a los que se hacen referencia se encuentran, principalmente, contenidos en la LOSCCA (art. 6-16).

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).

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

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 periodo 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. En cada una se encontraba liderada por un superintendente elegido por el Congreso Nacional, quien desempeñaban durante cuatro años sus funciones con la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez.

Una cuarta categoría la conformaban las instituciones del régimen seccional autónomo, donde se encontraban los gobiernos seccionales autónomos (Art. 228 – 237), que constituían instituciones públicas creadas para la administración de los niveles territoriales⁵¹, bajo las denominaciones de consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y los organismos para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. 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

⁵¹La organización territorial vigente entre 1998-2007 establecía tres niveles principales: provincias, cantones y parroquias rurales, más un nivel especial conformado por las circunscripciones territoriales (indígenas y afroecuatorianas y aquellas que se crearon por razones demográficas -distritos metropolitanos- y ambientales -provincia de Galápagos-) que, aunque establecidas en la Carta Magna, no se constituyeron plenamente. 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.

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 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:

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

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 los años 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
	Ejecutiva	Presidencia de la República y organismos dependientes y adscritos	27
		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
		Consejo Nacional de la Judicatura	1
		Las cortes, tribunales y juzgado	n.d.
	Organismos electorales		Tribunal Supremo Electoral
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.
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
	Empresas públicas	Empresas públicas nacionales	6
Personas Jurídicas Creadas por Acto Legislativo Seccional	Organismos seccionales	Patronatos y otros organismos seccionales	243
	Empresas de los GAD autónomos descentralizados.	Empresas de servicios básicos.	103
TOTAL			1 791

4.3.2 *El inicio de una tendencia política*

En un escenario postcrisis, fruto de la inestabilidad política de tres periodos presidenciales inconclusos entre 1997 y 2007 (Andrade A., 2005), surge en el año 2005 el Movimiento Alianza PAÍS (Alianza Patria Altiva I Soberana) integrado por varias agrupaciones sociales y

políticas⁵². A finales del año 2006 participan en las elecciones presidenciales⁵³ auspiciando al binomio Rafael Correa Delgado y Lenin Moreno Garcés. Este movimiento aprovechó la acumulación sistemática de demandas sociales postergadas de la ciudadanía y, de forma sorpresiva, tanto para las encuestas como los analistas electorales, ganó las elecciones presidenciales del año 2006 en segunda vuelta electoral. Su proyecto político se denominó “Revolución Ciudadana”, el cual estuvo inspirado en los ideales que se logró con la Revolución Liberal Ecuatoriana, con una finalidad de transformar el sistema económico, político y jurídico nacional.

Según los análisis de Barragán y García (2013) y Orbe León y Caria (2019), en un inicio, la Revolución Ciudadana impulsó 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

⁵² 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.

⁵³ 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 obtiene Gilmar Gutiérrez con un porcentaje del 17 %, mientras que el resto de los candidatos obtuvieron porcentajes inferiores. En segunda vuelta, el candidato de PAÍS. El candidato de AP se impuso en la segunda vuelta electoral, el 26 de noviembre, con 56,67% de los votos válidos, luego de haber sido derrotado en la primera ronda por el empresario bananero Álvaro Noboa” (Hernández & Buendía, 2011, p. 133)

proliferación de unidades territoriales (provincias y cantones), considere procesos como la desconcentración, 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; y,
- La Revolución urbana.

Por su parte Recalde (2007) comentó que, al inicio de su vida política del movimiento PAIS se mantuvo un discurso de reforma política y constitucional enfocada al 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; participación ciudadana; planificación democrática; y, transformación del sistema electoral. Ello permitió que el Gobierno del Ecuador sea incluido dentro de la tendencia política conocida como la “nueva izquierda”⁵⁴, que incluía a un grupo de países de América del Sur cuyos gobiernos eran críticos del modelo neoliberal que se impuso en la región entre los años 80 y 90 del siglo anterior. En tanto que, para Díaz (2018) la política de Revolución Ciudadana - RC pretendía que los intereses empresariales, nacionales e internacionales no subordinen los intereses del resto de la sociedad, asegurando que priorizaría al ser humano sobre el capital, mediante una nueva estrategia y concepción de desarrollo (el buen vivir)⁵⁵.

Desde el otro lado de la orilla, el pensamiento ideológico de la RC tuvo detractores y críticas a sus postulados y a los resultados políticos. De un lado Dávalos (2016) destaca la contradicción

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

aparente entre el uso de un “discurso antineoliberal”, pero la aplicación oculta de postulados organismos internacionales como Banco Mundial, BID, FMI, entre otros, presentados como propuestas de desarrollo para el país. De su lado, Acosta y Cajas Guijarro (2016) analizan el origen de Alianza País y la propuesta de la RC donde destacan un discurso inicial antineoliberal y más de izquierda, pero sin fundamento práctico. Ello le permitió, inicialmente, captar apoyo entre los movimientos sociales e indígenas, que más tarde fueron perseguidos por el propio gobierno; y, una violación de derechos constitucionales (entre ellos, de libertad de expresión, libertad de asociación, derechos de la naturaleza, entre otras) que se hicieron visibles desde el inicio de su gestión. Mientras que Sierra (2018) analiza la estructura de la RC, desde sus componentes ideológicos, donde la conjunción propuesta antineoliberal y socialismo real constituyó una propuesta ambigua, creada para identificar a ciertos sectores sociales con una nueva propuesta de izquierda.

Más allá de la discusión ideológica y del masivo apoyo popular que captó el binomio al inicio de su gestión, pronto enfrentó con una importante oposición de los partidos tradicionales. A inicios del 2007, a pocos días 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.

4.3.3 La Reforma Democrática del Estado

La Reforma Democrática del Estado – RDE constituye un elemento central que aglutina un conjunto de cambios institucionales, económicos y sociales que fueron diseñados e implementados en los primeros años del Gobierno de Rafael Correa, y cuyo su impacto es visible hasta el día de hoy (SENPLADES, 2011c). En este proceso ha observado una marcada intencionalidad para que el Estado asuma un papel protagónico como “garante” del funcionamiento del mercado y de la redistribución de la riqueza social. Para ello fue necesario recuperar las capacidades estatales de regulación, planificación, redistribución y control de la acción pública y privada de distintos sectores; la generación de márgenes de maniobra para emprender reformas políticas; proponer un modelo que implique una mayor coherencia funcional en la intervención de organismos públicos; y, generar capacidades para posibilitar una mayor integración regional en América Latina.

El trabajo metodológico se centró en el rediseño de la acción de las entidades de la Función Ejecutiva, bajo la idea del funcionamiento articulado de centros de poder y redes de acción. Bajo esta perspectiva, el trabajo identificó puntos centrales y estratégicos de gestión, se propusieron ámbitos de acción e interacción y se establecieron normativas y otras reglas de juego para el trabajo entre organizaciones públicas. Para ello fue necesario realizar un *diagnóstico y análisis inicial* que se orientó a identificar las funciones y campos de acción de las organizaciones públicas del año 2007. En este punto fue fundamental la participación de la SENPLADES, cuyo trabajo se insumió de los textos de Fánderson Falconí, Julio Oleas, Hugo Jácome y Mauricio León⁵⁶. Dichos trabajos, desde una perspectiva crítica, evalúan las reformas del Consenso de Washington y su implementación en el Ecuador. En estas obras se destacan: los logros como la estabilización macroeconómica y el papel de la desregularización

⁵⁶Para 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.

y privatización de servicios y empresas públicas; la reducción del papel del Estado; la apertura comercial y de capitales; la captación de inversiones, flexibilización laboral. Además, se pasan revista a otros resultados como la reprimarización de la economía, la especulación financiera, la desinversión productiva y debilitamiento del rol y la presencia del Estado. Este último punto se derivan tres aspectos: la debilidad institucional, la falta de coordinación de la acción pública con los agentes político y económicos, y la debilidad para articular metas comunes de desarrollo.

En las conclusiones, por un lado, se ubica la *rigidez institucional* producto de i) un recorte en las capacidades estatales, principalmente de planificación; y, ii) la deficiente institucionalización de espacios diseñados para la articulación y deliberación. Por otro lado, la *proliferación de distintas institucionalidades*⁵⁷ entre las que se encontraban comités, comisiones, consejos, fondos especiales, juntas, centros, entre otros, que sostuvieron distintas líneas de coordinación con los ministerios, i) reduciendo sus capacidades rectoras y de control en relación con la política pública a definir y controlar; ii) la proliferación de entidades “para-ministeriales” y “régimenes administrativos y normativos de excepción” que buscaron generar una vinculación directa con la Presidencia de la República, pero cuyas responsabilidades se duplicaron o traslaparon. Asimismo, la *corporativización* a la “interna” de la Función Ejecutiva, donde los actores económicos y sociales regulados formaron parte del cuerpo colegiado del ente regulador⁵⁸; 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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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).

cuerpos colegiados de las instituciones públicas relacionadas con la protección de derechos y el desarrollo social⁵⁹.

Instrumentos para la reforma institucional y el rediseño

El modelo de RDE requirió de tres instrumentos para el análisis y reforma institucional. La primera fue una *Matriz de Diferenciación Funcional* que incluye un cuadro de doble entrada en donde se cruzan los diferentes tipos de instituciones gubernamentales⁶⁰ con los diferentes roles y responsabilidades⁶¹. A través de esta relación se procuró explicar las diferencias e interrelaciones entre las instituciones y los puntos de coordinación entre ellas. Asimismo, se identificó *un glosario de términos*, que incluyó las definiciones y particularidades de distintas entidades públicas. Finalmente, el diseño de una *matriz de competencias* que permite clarificar roles y temáticas que están a cargo de cada institución del Estado, a través del inventario de sus bases legales y sus atribuciones y responsabilidades. De otra forma, este instrumento organiza la información jurídica sobre la cual las organizaciones públicas identifican sus facultades, competencias, atribuciones, recursos, productos y servicios.

Por otra parte, la propuesta de rediseño incluyó los siguientes ejes: una reforma estatal que i) priorice la generación de un nuevo marco normativo, que incluyó nuevas visiones sobre los 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.

⁵⁹ 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, 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Más conocidos como facultades y son: rectoría, planificación, coordinación, regulación, control, gestión, seguimiento, evaluación, investigación, concertación/consulta.

Marco normativo para la descentralización y desconcentración del Estado

Un primer eje de la RDE procuró articular los esfuerzos realizados entre el Sistema nacional descentralizado de planificación participativa (SNDPP), el Sistema Nacional de Competencias y la presencia territorial de las distintas instituciones públicas.

Para ello el SNDPP se ideó como un sistema articulado por procesos, entidades e instrumentos que establecen el marco general para la organización de la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial. Sus fundamentos se detallan en la Constitución del 2008 (Art. 279 y 340). En este sentido, dicho sistema requiere de un modelo de organización del Estado, cuyo objetivo de garantizar la participación ciudadana en la gestión pública y la descentralización del poder político y administrativo.

Dentro de la estructura del SNDPP se encontraba el Sistema Nacional de Competencias – SNC, que define un mecanismo de regulación y coordinación de las competencias y responsabilidades que deben ejecutarse en los diferentes niveles de gobierno (Art. 239 CDR) . Ello incluye la gestión y provisión de servicios públicos, la distribución eficiente y equitativa de los recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno y la promoción de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, en el Estado. Su estructura y responsabilidades se encuentran definidas en el COOTAD⁶² (Art. 105 – 162).

En este contexto, la RDE procuró 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; así como rediseñar el sistema de tributario. Para ello, se repensó el proceso de descentralización y desconcentración, con la intención de eliminar la superposición de funciones, incluso a nivel territorial; reorganizar las

⁶² 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.

competencias en el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales; dotar a unidades territoriales desconcentradas con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial; vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo; racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial (SENPLADES).

Modelo de desconcentración del Ejecutivo

En Ecuador, el modelo de desconcentración territorial de la administración y servicios de la Función Ejecutiva se fundamenta en la conformación de niveles administrativos de planificación. En este sentido, se conformaron nueve zonas administrativas, 140 distritos y 1.134 circuitos⁶³; y la generación de un modelo de coordinación y prestación de servicios articulado entre todas las organizaciones del Gobierno Central (SENPLADES, 2014). Entre sus objetivos se encontraba fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria para la gestión y acceso a los servicios públicos; y, construir un proceso de equidad territorial, a través de la presencia equilibrada de las instituciones públicas en el territorio y permitiendo el desarrollo de las capacidades de gestión en las ciudades intermedias.

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 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011a, 2011c). Su conformación se fundamenta en la división político-administrativa del momento (año 2008-2012); la vinculación de provincias, cantones y/o parroquias contiguas, con características demográficas y económicas similares (PEA, población, PIB, NBI, entre otros); un tratamiento diferenciado

⁶³ 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 Especial No. 290, de 28 de mayo de 2012, donde la SENPLADES detalla la conformación de las zonas, distritos y circuitos.

para el caso de Quito y la zona de influencia de Guayaquil (cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón) por su alta densidad poblacional, y en menor grado para las ciudades de Cuenca, Ambato y Santo Domingo.

En este sentido, los niveles de planificación han funcionado a manera de escala. El nivel más grande (zonas)⁶⁴ procura brindar una presencia homogénea de las instituciones de la Función Ejecutiva y coordinar estratégicamente el diseño e implementación de la política pública en el territorio. Contienen un número determinado de distritos, conforme lo definido por SENPLADES; y, coinciden geográficamente con provincias contiguas dispuestas de forma transversal, excepto en el caso de Guayaquil, Durán y Samborondón (zona 8) y Quito (zona 9).

Los distritos constituyen unidades territoriales orientadas a la planificación y gestión de servicios públicos específicos brindados por el Gobierno Central. Los distritos pueden estar conformados por uno o varios cantones, con una población referencial de 90 mil habitantes (al año 2010). Existen casos especiales en las ciudades más grandes (Quito, Guayaquil, Portoviejo, Cuenca, Ambato, entre otras) donde, por su densidad poblacional, los distritos coinciden con un conjunto de parroquias urbanas y/o rurales. Un distrito está conformado por un número específico de circuitos.

Los circuitos incluyen a unidades territoriales de prestación de servicios públicos. Coinciden con parroquias o conjunto de parroquias que tengan una población referencial de 11 habitantes (al año 2010). Al igual que los distritos, en el caso de las ciudades más grandes, sus lógicas pueden modificarse en función de los criterios expuestos.

⁶⁴ 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 el 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

Visto lo anterior, la distribución de zonas, distritos y circuitos permitió a cada una de las instituciones de la Función Ejecutiva ubicar unidades desconcentradas en el territorio, en función de los sectores y competencias asignadas, así como las distintas problemáticas en el territorio (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014). Como se observa, la intención fue reordenar y armonizar la presencia del Ejecutivo en el territorio⁶⁵, generar espacios para la coordinación interinstitucional e intersectorial, y fortalecer las capacidades locales. Sin embargo, como se expondrá más adelante, ello implica la presencia importante del aparato estatal, sobre todo en unidades y personal que permitan gestionar las facultades, atribuciones, productos y servicios a ser prestados de manera desconcentrada.

Tipología de desconcentración y descentralización:

Considerando los procesos de transformación indicados, la SENPLADES diseñó una serie de tipologías (institucionales) para la desconcentración, a fin de todos los ministerios planeen su política pública en el territorio. Dos elementos se describen en este punto: el rediseño de sectores y el rediseño institucional

a) Rediseño de sectores

En esta parte se pretende resumir el proceso de redimensionamiento de sectores y los modelos institucionales resultantes emprendido por SENPLADES. Para ello, se parte de la identificación de tipos de sectores resultantes (privativo, estratégico y común), sus ámbitos de acción y la sistematización de la acción de los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y parroquial rural). Cabe anotar que, se resalta el nivel de presencia de las entidades de Gobierno Central.

⁶⁵ Al respecto se puede afirmar, por la experticia profesional que ha desarrollado el autor que, hasta el año 2010, cada institución de la Función Ejecutiva mantenía una estructura desconcentrada diferente.

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

Tipologías resultantes	Sectores	Definición	Acción	Características	Modelo territorial
Privativo	Defensa; seguridad pública; el orden interno; la política fiscal, económica, tributaria y monetaria; y el comercio exterior, entre otros.	Sectores con intereses estratégicos nacionales.	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.	Institucionalidad nacional, con presencia restringida en el territorio.
Alta desconcentración, baja descentralización.	Trabajo y empleo; educación; salud; industrias.	Sectores sociales 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.	Institución nacional con amplia presencia en zonas, distritos y circuitos.
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 territoriales.
Sectores estratégicos	Agua; espectro radioeléctrico; 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

A partir de la Reforma Democrática del Estado, surgieron diferentes tipologías institucionales entre los años 2007 a 2021. Dichas tipologías caracterizaron al conjunto de organizaciones públicas que se encontraban señaladas en esa época. Estas formas organizacionales se resumen a continuación:

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

No.	Tipo de entidad	Definición	Ámbito	Facultades	Relación Funcional	Estructura interna	Nivel de desconcentración
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	<ul style="list-style-type: none"> • 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.	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Despacho (rango ministerial) • Unidades administrativas 	Según el sector, presencia en zonas
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, Vicepresiden. ministerio o secretaría nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Despacho • Unidades Administrativas 	Según el área de trabajo, en zonas y distritos.
8	Consejo de la	Organismo creado para emitir la	Transversal	Rectoría	Personalidad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Cuerpo colegiado 	Sin estructura

	igualdad	política pública transversal sobre los grupos de atención prioritaria		Evaluación	propia y capacidad administrativa, operativa y financiera	bipartito • Despacho • Unidades Administrativas	desconcentrada. Sus decisiones son aplicadas por los GADs Cantonales.
9	Consejo Especial de Gobierno.	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.

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

c) *Reorganización y funcionamiento 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 D. E. No. 286-2008 se define una organización inicial de la Función Ejecutiva para el seguimiento y coordinación del Gobierno, que estuvo a cargo de la Secretaria General de la Administración Pública - SNAP; en tanto que, 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 ministerios 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 7 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 existen 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 técnicas⁶⁶;
- La estructuración de comités o consejos consultivos, como instancias de consulta o de concertación. Dichas entidades contaban con una amplia y diversa representación de la sociedad civil y sus decisiones no eran vinculantes.
- Se crean 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.

⁶⁶ 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.

En el acápite 4.4.3 y 4.4.4 se pasará revista a las diferentes entidades que se reformaron en este proceso.

Reforma de las estructuras funcionales de las instituciones de la Función Ejecutiva

a) 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 uno. A continuación se resume las diferentes tipologías del Gobierno Nacional, conforme la presente investigación.

Tabla 9 Procesos/niveles organizaciones dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, durante el periodo 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	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)	SubG (7 NJS)	-	SubD (5 NJS)	SubD (6 NJS)	SubD (6 NJS)	Vicepresidente
2	(Adjetivos) 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)	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)	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)	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)	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)	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)	DD (NJS 2)	DD (NJS 2)	-

Fuente: Estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos de las instituciones de la Función Ejecutiva, periodo 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) secretarios nacionales, (ST) secretarios técnicos, (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.

Nota: El detalle de niveles remunerativos se puede apreciar en el **ANEXO No. 12**, donde se ha desarrollado un análisis histórico de los veinte últimos años.

A través del presente cuadro podemos observar la influencia de los distintos niveles estructurales dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva, las unidades administrativas que lo conforman, una breve descripción sobre su misión, y como estas unidades se homogenizan a través de las diferentes tipologías de las entidades que conforman la Función Ejecutiva con su jerarquía remunerativa.

Como se evidencia, 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 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 caso de algunos ministerios, existen dos viceministerios dada su complejidad (Petróleos).

En 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 El análisis de la influencia económica

Antes de que Rafael Correa Delgado asumiera la Presidencia del 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 lo afirma 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 intención⁶⁷ que acompañaron y condicionaron los préstamos internacionales. Asimismo, como lo 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.

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 por 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 del 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 en el inicio de su periodo.

En todo caso, la RC impuso un giro en el manejo macroeconómico, permitiendo que el Estado recupere un rol protagónico en la planificación en inversión pública, a través de distintas

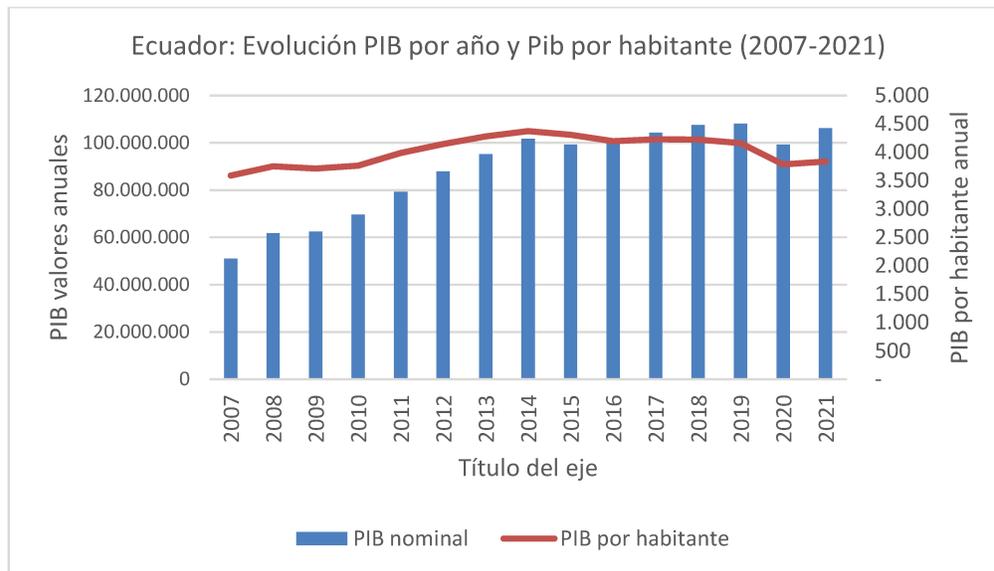
⁶⁷ De acuerdo con la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC (2008), entidad que se creó a través del D. E. No. 472 de 9 de julio de 2007, durante el primer gobierno de Correa, la primera carta de intención que se firmó con el FMI data de 1983, y hasta el año 2003 se firmaron otras trece más.

políticas que se parecieron a aquellas que impusieron durante los años setenta del siglo pasado (Díaz 2018).

Inversión pública

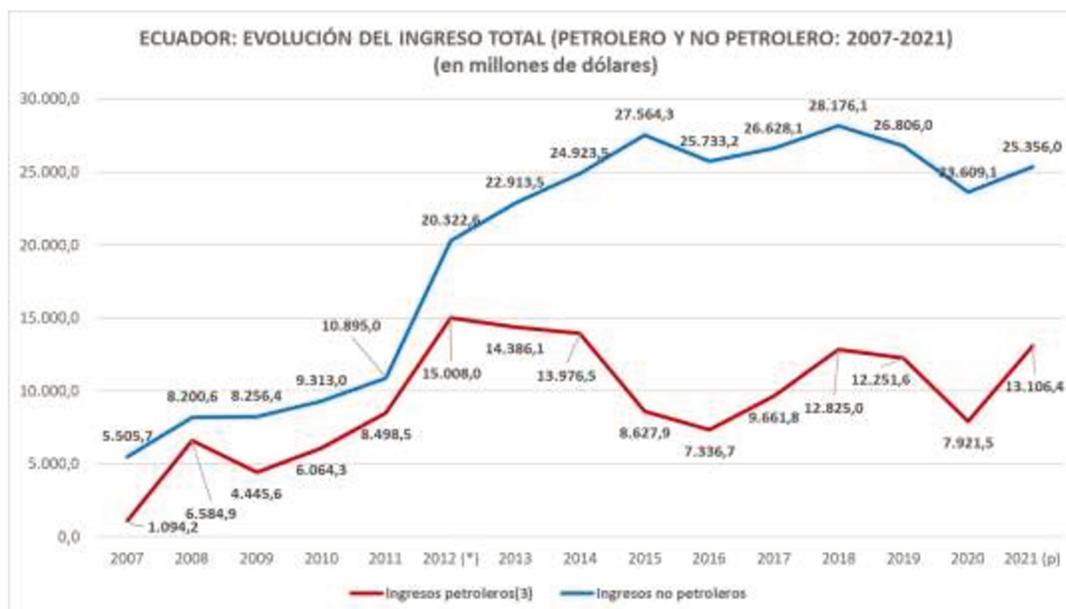
En este sentido, un primer elemento a analizar constituye el comportamiento del producto interno bruto (PIB), considerado un factor clave del análisis económico durante el periodo de estudio (2007 hasta 2021) (Banco Central del Ecuador, 2022).

Figura 5 Ecuador: Evolución PIB por año y PIB por habitante. Periodo 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.fin.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.fin.ec/informacioneconomica/sector-fiscal>.

Durante el periodo analizado se pudo observar un importante crecimiento del PIB nominal fruto del financiamiento proveniente del incremento ingresos petroleros entre los años 2007 al 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 del 2012 e inicios del 2013 y que se hizo evidente hasta el año 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 & 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 al 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, como 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 los años 2013, 2014 y 2015, la inversión privada fue mayor a la inversión pública, con ello se desvirtúa la acusación de que, hubo condiciones adversas para el empresariado durante 2007-2017. Incluso en este periodo 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 del Ecuador aumentaron significativamente su número entre los años 2007 al 2017⁶⁸.

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

⁶⁸ 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

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 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 productivo 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 multipropósitos, la construcción o modernización de puentes y aeropuertos, el impulso de la cobertura de internet y de telefonía móvil, la reconstrucción vial (Orbe León & Caria, 2019). Las industrias básicas identificadas fueron petroquímica, siderúrgica, cobre, aluminio, astilleros y pulpa de papel. A más 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 & Cajas Guijarro, 2016), lo cual 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 implementar 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 drenaje⁶⁹, así como la creación de programas 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.

⁶⁹ 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

Otro elemento importante para destacar constituye la política de control de precios de ciertos bienes y servicios, como los combustibles y la electricidad (Orbe León & 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, “super” de 91 octanos, diésel y la creación de la versión “eco-país”) 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.

Otro elemento importante para resumir consiste en la política tributaria, con una clara orientación a la obtención de mayores ingresos fiscales y el aumento de 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 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.

Otro elemento discutido en esta época fue la política monetaria restrictiva, que procuraba a 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 a 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 el 2008, los niveles y categorías institucionales tuvieron distintos cambios. En una primera perspectiva se observa que la organización “horizontal” referida a la organización del poder se encuentra reflejada en el Título IV de la Carta Magna, y en resumen se puede destacar la división en cinco funciones o poderes. En tanto que la división “vertical”, relativa a la forma de organización territorial, se encuentra establecido en el Título V con cuatro niveles principales (región, provincia, cantón y parroquia) y tres circunscripciones especiales (distritos metropolitanos, unidades para la cuidado ambiental -Galápagos- y las circunscripciones étnico-culturales).

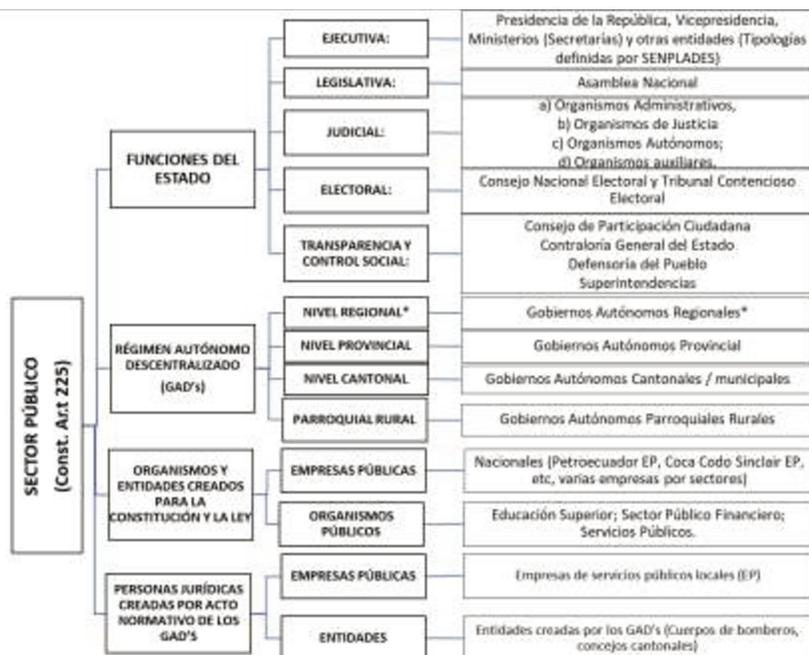
Figura 7 Resumen de la estructura “vertical” y “horizontal” del Estado Ecuatoriano



En primera línea, la organización principal del sector público establecida en el Art. 225 de la Constitución dio cabida a cinco funciones estatales (Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social); en la parte local, se incluyó a un nivel territorial adicional (regional) con su correspondiente nivel de gobierno, y se modifica su categoría institucional al adquirir el nombre de *gobiernos autónomos descentralizados* – GADs. Además, se incluyen diversas modificaciones e incorporaciones a la institucionalidad de otras dependencias que no pertenecen a las funciones del Estado y a los GADs, como la incorporación de empresas públicas nacionales y locales, y la generación de categorías institucionales específicas a nivel de las entidades creadas por parte de los GADs⁷⁰. (Para una mayor referencia se recomienda visitar el Anexo 3).

⁷⁰ Una visión gráfica diferente se presenta en el Anexo No. 2 de la mano del trabajo de Hintze (2020).

Figura 8 Resumen de las categorías y niveles institucionales propuestas del sector público ecuatoriano



Como se observa, el gráfico propone una sistematización de instituciones públicas por niveles institucionales.

- En un primer nivel se encuentran aquellas categorías definidas en el Art. 225 de la Constitución. Aquí se registran las cinco funciones estatales y para cada una de ellas se recobra niveles propios que se analizan en la Constitución
- En un segundo nivel, se identifica las categorías que se encuentran dentro del primer nivel constitucional. Por un lado, se citan a las cinco funciones estatales; dentro del régimen autónomo descentralizado se identifican los niveles territoriales; entre los organismos y entidades no contemplados en categorías anteriores, se brinda un tratamiento diferenciado entre las empresas públicas⁷¹ y los demás organismos

⁷¹ El Art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP (Ley s/n, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 , de 16 de octubre 2009) las define como entidades pertenecientes al Estado, por tanto, personas jurídicas de derecho público. Su ámbito puede ser local, provincial, regional, nacional o internacional. Además, cuentan con patrimonio propio, autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Su finalidad será la gestión de los denominados “sectores estratégicos”, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y, en general al desarrollo de actividades

públicos; y, en similar forma se brinda un tratamiento diferenciado entre empresas públicas locales y aquellas entidades creadas por los GADs.

- c) En un tercer nivel, se identifican categorías específicas integrantes del nivel 2. Cabe indicar que esta información aún permanece en la Norma Nacional.

A partir del tercer nivel institucional, cuyo texto es abordado por la Constitución, el ejercicio de establecer niveles y categorías requiere de un ejercicio integrador con normativas de menor jerarquía:

Funciones del Estado.

- En el caso de la Función Ejecutiva, dentro de su estructura se contemplan otras categorías institucionales como: la Presidencia (Art. 141 y 142 CDR y Vicepresidencia de la República (146 y 149 CDR); los ministerios de Estado (Art. 141 CDR), que a su vez pueden tener una categorización más⁷²; y, otros organismos de la Función Ejecutiva, que incluyen: 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, creados por el Presidente mediante decreto ejecutivo.
- La parte legislativa tiene como única institucionalidad a la Asamblea Nacional.
- El poder judicial tiene, a su vez, una categorización 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.

económicas que corresponden al Estado. En este sentido, la Función Ejecutiva (vía decreto), los GADs (a través de ordenanzas), por decisión de las ciudades (vía escritura pública) o las universidades públicas (vía resolución de su cuerpo colegiado) podrán crearlas.

⁷² En ese sentido se reconoce que durante los años 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.

- Los Órganos Autónomos, que consideran a la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.
- En cuanto a la Función Electoral (Art. 217-224 CDR), se incluyen al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.
- En la función de Transparencia y Control Social (Art. 204-216 CDR) se encuentran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las diversas superintendencias creadas.

Para las entidades del régimen autónomo descentralizado (Art. 242 CDR)

- Los niveles territoriales y de gobierno regional, provincial, cantonal y parroquial rural
- Los regímenes especiales territoriales y de gobierno: distritos metropolitanos, de conservación ambiental (Galápagos) y por razones étnico-culturales (Art. 242-257 CDR).

Para los organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la ley

Organizaciones públicas creadas 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.

- Organismos y entidades públicas, que agrupan otras categorías 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.

- Empresas públicas, que se agrupan en otras categorías 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.

Para las Personas Jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

Organizaciones públicas creadas por los GAD's, acorde con sus competencias y atribuciones legales.

- 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 por mediante la modalidad del mancomunamiento⁷³, conforme el proceso establecido para los GADs.

⁷³ 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

- Empresas públicas locales, conforme a su nivel de gobierno:
 - Empresas públicas provinciales, que incluyen diferentes categorías de servicios como los presentados (González, 2017)
 - Empresas públicas cantonales, con diferentes categorías de servicios.
 - Empresas públicas mancomunadas, creadas conforme las necesidades de prestación integrada de servicios públicos.

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	TIPOLOGÍA CONSTITUCIÓN 2008 (Art. 225) ⁽²⁾	SUBDIVISIÓN	INSTITUCIONES
Organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.	Legislativa	Congreso Nacional	Entidades y organismos de las Funciones del Estado	Legislativa	Asamblea Nacional
	Ejecutiva	Presidencia de la República.		Ejecutiva	Presidencia de la República
		Vicepresidencia			Vicepresidencia
		Ministerios de Estado			Ministerios de Estado
Judicial	Consejo de la Judicatura	Judicial		Órgano Administrativo: Consejo de la Judicatura	
	Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados.			Órganos Jurisdiccionales: Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales, y tribunales y juzgados	
				Órganos Auxiliares: notarías, martilladores judiciales, depositarios judiciales	
Organismos electorales		Tribunal Supremo Electoral		Electoral	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral
Organismos de control y regulación		Contraloría General del Estado		Transparencia y control social	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
		Ministerio Público			Contraloría General del Estado
		Superintendencias	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	
			Parroquial Rural	GAD Parroquiales Rurales	

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 orientados al cumplimiento de los objetivos generados en el respectivo convenio de creación (COOTAD, Art. 286).

	Circunscripciones especiales	Circunscripciones Étnico – culturales		Circunscripciones Territoriales Especiales	GAD Distrito Metropolitano. Provincia de las Galápagos. GAD Étnico – culturales
Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley	Organismos públicos	Tribunal Constitucional, Banca Pública, Seguridad social.	Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley	Organismos públicos	Procuraduría General, Tribunal Constitucional, Banca Pública, Seguridad social, Universidades.
	Empresas públicas	Empresas públicas nacionales		Empresas públicas	Empresas públicas nacionales y de las universidades estatales
Personas Jurídicas Creadas por Acto Legislativo Seccional	Organismos seccionales	Patronatos y otros organismos seccionales	Personas jurídicas creadas por los GAD	Organismos seccionales	Cuerpos de bomberos, entidades mancomunadas y consorcios
	Empresas de los GAD autónomos descentralizados.	Empresas de servicios básicos.		Empresas de los GAD autónomos descentralizados.	Empresas públicas de servicios básicos y otras afines a las competencias de cada GAD.

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

(1) Un desarrollo extensivo de las tipologías institucionales se encuentra en el Anexo 3.

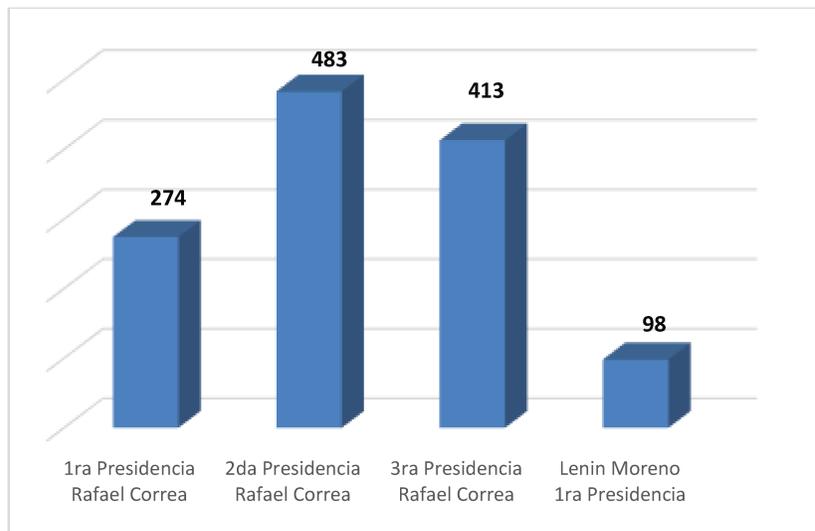
(2) Institución pública aún no creada pero, establecida en el ordenamiento jurídico nacional.

Con esta información se procede a realizar un análisis longitudinal, por periodo presidencial, de los cambios ocurridos.

4.4.2 Antecedentes sobre la reforma institucional 2007-2021

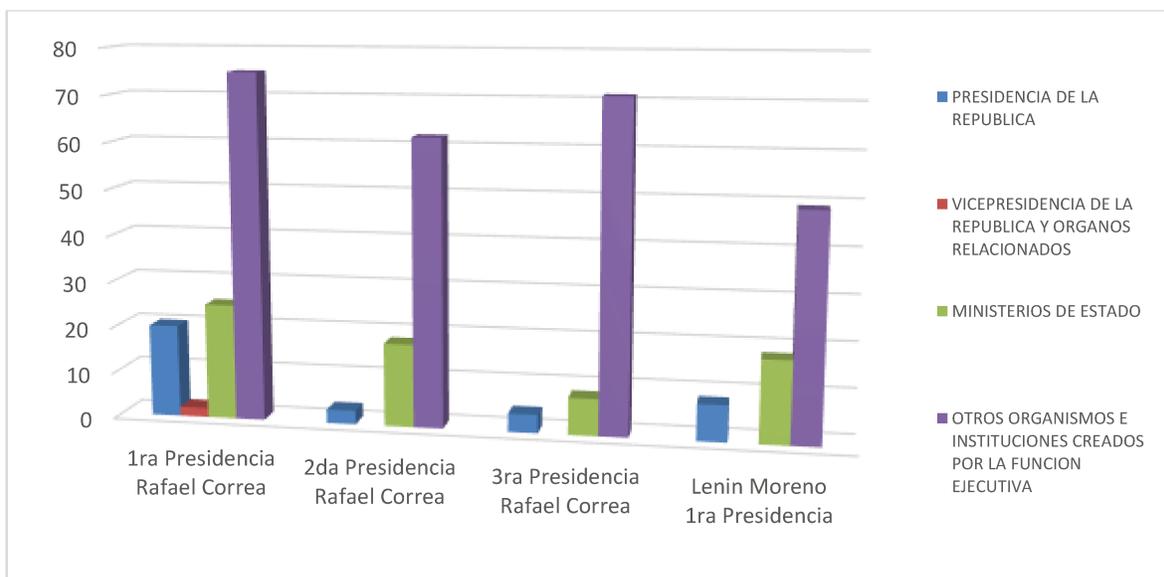
En los siguientes párrafos se realizará una panorámica sobre la reforma institucional en el Ecuador durante el período de revisión (2007-2021).

Figura 9. Total de reformas institucionales en el sector público durante los periodos presidenciales de 2007 a 2021



El periodo analizado fue particularmente intenso en cuanto a las distintas reformas institucionales, debido a los cambios económicos, políticos y jurídicos propuestos por los presidentes de la línea de la Revolución ciudadana. En un principio (2007-2009) y contando con la vigencia de la Constitución de la República de 1998, el sector público ecuatoriano tuvo variaciones importantes en su número y conformación de organizaciones. Esta tendencia aumentó considerablemente entre la segunda y tercera presidencia.

Figura 10. Total reformas en la Función Ejecutiva durante los periodos presidenciales (2007-2021)



4.4.3 Primera presidencia Rafael Correa (enero de 2007 – 10 de agosto de 2009)

Durante el primer periodo 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. Entre ellas la implementación de un enfoque económico al cual se denominó "Socialismo del Siglo XXI" (Ramírez Montañez, 2017), que buscaba una mayor intervención estatal en la economía de mercado y una distribución más equitativa de los recursos; una mayor inversión en infraestructura, a través del inicio en la elaboración de obras de infraestructura 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 características económicas del primer periodo de Rafael Correa reflejan su enfoque de gobierno orientado hacia la inclusión social, la redistribución de la riqueza y el fortalecimiento del rol del Estado en la economía. Sin embargo, también generaron controversias y críticas por su impacto en la inversión privada y la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Presidencia de la República

Al inicio del año 2007, la estructura de la Presidencia de la República contemplaba un conjunto de dependencias con rangos ministeriales denominadas Secretarías Generales (en

total cinco)⁷⁴, una Secretaría Nacional y distintos cuerpos colegiados institucionalizados que le eran dependientes (Anexo 2). En el primer caso, encontramos a la Secretaría General de la Administración Pública, responsable de la coordinación de la Presidencia con las diferentes instancias del sector público; la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, cuya responsabilidad se centró en el manejo de la imagen comunicacional del Gobierno; la Secretaría General Jurídica, instancia de asesoría y revisión técnico – jurídica de las decisiones presidenciales; la Secretaría Particular de la Presidencia de la República responsable de la coordinación de actividades del Despacho, el manejo de agenda, los compromisos y documentación presidencial; y, la Secretaría General encargada de la gestión administrativa y financiera de toda la Presidencia de la República-. A continuación existía la SENPLADES, cuya su misión consistía en la organización del sistema nacional de planificación. En tanto que los cuerpos colegiados dependientes eran Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, orientado a políticas públicas para el desarrollo sustentable; el Consejo de Seguridad Nacional – COSENA, organismo rector de la seguridad nacional; el Consejo Nacional de Geoinformática – CONAGE, como asesor sobre temas cartográficos y georeferenciales; la Comisión Asesora para el Desarrollo y Modernización del Sector Eléctrico y la Comisión Nacional permanente de conmemoraciones Cívicas, que procuraba rescatar la memoria cívica nacional. Completaba esta estructura la Unidad de Desarrollo Integral – UDESIN, de cuyas actividades no se tienen registro (Ministerio de Relaciones Laborales [MRL], 2007).

En el **primer periodo de Gobierno de Rafael Correa** se altera esta estructura institucional, al crearse un total de seis instituciones dependientes. En primer lugar, la Administración General de la Presidencia de la República⁷⁵, entidad que reemplazó provisionalmente a la Secretaría

⁷⁴ En el primer caso, secretarías generales, encontramos a la Secretaría General de la Administración Pública -que se encargaba de la coordinación de la presidencia con las diferentes instancias del sector público; la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia –cuya responsabilidad estuvo relacionada con el manejo de la imagen comunicacional del Gobierno; Secretaría General Jurídica –instancia de asesoría y revisión técnico-jurídica de las decisiones presidenciales-; la Secretaría Particular de la Presidencia de la República -con responsabilidades en la coordinación de actividades del Despacho (manejo de agenda, compromisos y documentación presidencial)-; y, la Secretaría General -que se encargaba de la gestión administrativa y financiera de toda la Presidencia de la República-.

⁷⁵ Creada con D. E. No. 19, de 16 de enero de 2007 y publicado en el R. O. No. 12 de 31 de enero de 2007. Esta institución reemplazó a la Secretaría General de la Presidencia de la República.

General de la Presidencia en cuanto a las responsabilidades sobre en la gestión administrativa, financiera y de talento humano (con excepción de los casos nombrados o removidos directamente por el Primer Mandatario). Sin embargo, para el mes de octubre del mismo año, se vuelve a crear la mencionada Secretaría General que, en esta ocasión, absorbió a la Administración General y reestructuró otras unidades administrativas de la Presidencia de la República⁷⁶. También se creó una Secretaría Particular de la Presidencia de la República⁷⁷, reformando y fortaleciendo a la existente con actividades de seguimiento y revisión de los compromisos presidenciales⁷⁸, así como la creación una Jefatura de Despacho Presidencial encargada de la documentación privada y la coordinación de actividades oficiales presidenciales. Sin embargo, esta dependencia es reorganizada más tarde con la creación de la Secretaría Particular, con responsabilidades de coordinación política y logística⁷⁹, y una Jefatura de Despacho para el manejo de la documentación estratégica y personal del Presidente⁸⁰. En esta estructura se incluyó una Jefatura de Agenda Estratégica⁸¹ para el manejo de la Agenda estratégica presidencial, y una Coordinación General de Control de Compromisos Presidenciales⁸² responsable del seguimiento de las propuestas hechas en el territorio. Más tarde, se fusionaron la Jefatura del Despacho Presidencial y de la Jefatura de Agenda Estratégica dando lugar a la Coordinación General de Agenda Estratégica Presidencial⁸³.

En cuanto a la Vicepresidencia de la República, al inicio del 2007, contaba con una estructura interna propia y una entidad adscrita, Correos del Ecuador. Durante el primer periodo de gobierno se creó el Consejo de Desarrollo Amazónico⁸⁴ como un cuerpo colegiado adscrito,

⁷⁶ D. E. No. 686, de 18 de octubre de 2007, publicado en el R. O. 202 de 31 de octubre de 2007.

⁷⁷ D. E. No. 531 de 8 de agosto de 2007, publicado en el R. O. 152 de 21 de agosto de 2007.

⁷⁸ D. E. No. 1268, 19 de agosto de 2008, publicada en el R. O. No. 419 de 5 de septiembre de 2008.

⁷⁹ D. E. No. 1268, 8 de abril de 2008, 19 de agosto de 2008.

⁸⁰ D. E. No. 1009-A, de 8 de abril de 2008, publicado en el R. O. No. 329 de 5 de mayo de 2008.

⁸¹ D. E. No. 1269, 19 de agosto de 2008, publicada en el R. O. No. 419 de 5 de septiembre de 2008.

⁸² D. E. No. 1759 de 29 de mayo de 2009, publicado en el R. O. No. 610 de 11 de junio de 2009.

⁸³ D. E. No. 1759 de 29 de mayo de 2009, publicado en el R. O. No. 610 de 11 de junio de 2009.

⁸⁴ D. E. No. 43-A de 17 de enero de 2007, publicado en el R. O. No. 12 de 31 de enero de 2007.

responsable de la emisión de políticas y control de los recursos humanos y del desarrollo institucional en la administración pública⁸⁵. Su vida fue efímera pues más tarde fue suprimida.

Tanto en la estructura de la Presidencia como de la Vicepresidencia se realizaron distintas supresiones de dependencias. En la Presidencia cuatro fueron eliminadas en el mismo momento las siguientes instituciones⁸⁶: Comisión Asesora para el Desarrollo y Modernización del Sector Eléctrico, la Comisión para la capitalización popular de las empresas de telefonía fija⁸⁷, la Comisión Negociadora del Tratado de Libre Comercio⁸⁸; la Unidad Coordinadora para Afrontar las Emergencias del Fenómeno del Niño – COPEFEN⁸⁹; y, una en una normativa posterior, la Unidad de Desarrollo Social Integral – UDESIN⁹⁰.

También, diferentes instancias de la Presidencia y Vicepresidencia cambiaron de nombre y asumieron nuevas responsabilidades. Por un lado, Secretaria General de la Administración Pública pasó a denominarse Secretaría General de la Administración Pública y Comunicaciones⁹¹, lo que generó mayor importancia al proceso de comunicación presidencial. Posterior a ello, cambio nuevamente su finalidad debido a nuevas responsabilidades en el espectro comunicacional y, por tanto, su nombre pasó de Secretaría General de la Administración Pública y Comunicaciones al de Secretaría General de la Administración Pública⁹².

⁸⁵ Entre las que se encontraban: la Secretaría Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones - SENRES, el Registro Civil, la Unidad de Desarrollo del Norte - UDENOR, Consejo y Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología – SENESCYT.

⁸⁶ D. E. No. 336 de 22 de mayo de 2007, publicado en el R. O. No. 97 de 4 de junio de 2007. Esta comisión fue creada mediante D. E. No. 962, publicada en el R. O. No. 209 de 22 de noviembre de 2000, como entidad responsable de las políticas de reforma del sector eléctrico nacional.

⁸⁷ Esta dependencia creada a través del D. E. No. 710, publicado en el R. O. 140 de 8 de noviembre de 2005 fue parte de propiedad del Fondo de Solidaridad.

⁸⁸ Esta dependencia fue creada con D. E. No. 1691, publicado en el R. O. 349 de 4 de junio de 2004.

⁸⁹ Creada por D. E. No. 740 publicado en el R. O. No. 178 de 22 de octubre de 1997 y sus reformas. Sus competencias, atribuciones, representaciones y delegaciones y demás normativos pasaron a ser ejercidas por la Secretaría de Coordinación Institucional.

⁹⁰ D. E. No. 445 de 27 de junio de 2007, publicado en el R. O. No. 122 de 9 julio de 2007. Dependencia creada con D. E. No. 371, publicado en el R. O. 79 de 12 de mayo del 2003.

⁹¹ D. E. No. 848 de 3 de enero de 2008, publicado en el R. O. No. 253 de 16 de enero de 2008.

⁹² D. E. No. 1795 de 22 de junio de 2009, publicado en el R. O. No. 628 de 7 de julio de 2009.

En este primer periodo se reorganiza el Consejo de Seguridad Nacional, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas: Terrestre, Naval y Aérea, por mandato de la Ley Orgánica de Defensa Nacional⁹³, con orientación a la planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones y políticas militares, de guerra y de defensa nacional.

Ministerios

Antes del inicio del mandato de Rafael Correa se contaba con 15 ministerios y una secretaría con rango ministerial (Ministerio de Relaciones Laborales [MRL], 2007). Los primeros esfuerzos presidenciales se orientaron al fortalecimiento del sector cultural, a través de la creación del Ministerio de Cultura⁹⁴ a partir de la escisión de la Subsecretaría de Cultura del anterior Ministerio de Educación y Cultura⁹⁵; la creación del Ministerio del Deporte, que asumió las funciones que le correspondieran a la Secretaria Nacional del Deporte⁹⁶; el Ministerio de Transporte y Obras Públicas que sustituyó al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones vigente⁹⁷.

Para mediados del 2007 se creó el Ministerio del Litoral encargado de la coordinación de la política pública y las acciones que realicen las instituciones del Gobierno Central en las provincias de la región costeras (El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas), y en cuya estructura se contó con una Secretaría Técnica, en términos similares a los Ministerios de Coordinación⁹⁸. Posteriormente, en el contexto de un trabajo articulado entre justicia y rehabilitación social se crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹⁹ encargado de la política pública de justicia y promoción de los derechos humanos.

⁹³ Ley Orgánica de Defensa Nacional, Ley No. 74-2007, publicada en el R. O. No. 4, de 19 de enero de 2007.

⁹⁴ D. E. No. 5, expedido el 15 de enero de 2007 y publicado en el R. O. No. 22 de 14 de febrero de 2007.

⁹⁵ D. E. No. 159 de 6 de marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 45 de 19 de marzo de 2007.

⁹⁶ D. E. No. 6, expedido el 15 de enero de 2007 y publicado en el R. O. No. 22 de 14 de febrero de 2007.

⁹⁷ D. E. No. 8, promulgado el 15 de enero de 2007 y publicado en el R. O. No. 18 de 8 de febrero de 2007.

⁹⁸ D. E. 494 de 25 de julio de 2007, publicado en el R. O. 144 de 8 de agosto de 2007

⁹⁹ D. E. No. 748 de 14 de noviembre de 2007, publicado en el R. O. S. No. 220 de 27 de noviembre de 2007

Dentro del cambio de ámbitos y competencias, a inicios del año 2007 el Ministerio de Industrias, comercio, integración y pesca pierde varias áreas en su ámbito de acción, a favor de otras Carteras de Estado¹⁰⁰, quedándose con las áreas de industrialización y competitividad¹⁰¹. En este sentido, a favor de la Cancillería pasan las responsabilidades de comercio exterior e integración y, oficialmente, cambia su nombre por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; en tanto que, las competencias de recursos pesqueros y acuicultura pasan a favor del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

Más tarde, cambió la denominación del Ministerio de Industrialización y Competitividad por Ministerio de Industrias y Competitividad¹⁰² debido a que reformas en la política del sector. También, el Ministerio de Bienestar Social cambia su denominación a Ministerio de Inclusión Económico y Social debido a un nuevo rol que se le asigna con tres ejes importantes: la inclusión económica, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad¹⁰³.

Como fruto de la nueva política petrolera, desde el Ministerio de Energía y Minas se escinde en dos Carteras de Estado: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable – MEER, y el Ministerio de Minas y Petróleos¹⁰⁴.

En tanto que se reconoce la reorganización del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, fruto de la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado¹⁰⁵, donde se establece un marco para la regulación del orden público y la seguridad integral. En este sentido, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores asumen el papel de entes rectores de la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como de las relaciones internacionales.

¹⁰⁰ D. E. No. 7 de enero de 2007, R. O. No. 36 de 8 de marzo de 2007.

¹⁰¹ D. E. No. 7 de 15 de enero de 2007, publicado en el R. O. No. 36 de 8 de marzo de 2007.

¹⁰² D. E. No. 144 de 26 de febrero de 2007, publicado en el R. O. No. 37 de 9 de marzo de 2007.

¹⁰³ D. E. No. 580 de 23 de agosto de 2007, publicado en el R. O. S. No. 158 de 29 de agosto de 2007.

¹⁰⁴ D. E. No. 475 de 9 de julio de 2007, publicado en el R. O. No. 132 de 23 de julio de 2007.

¹⁰⁵ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

Ministerios de coordinación

Un hecho que marca este periodo constituyó la creación de los Ministerios de Coordinación. Estas Secretarías de Estado, inicialmente creados como 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 encontraron 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. Además, las mencionadas “áreas de trabajo” eran dinámicas, esto es, cambiaban y se ampliaban según el requisito del Ministro Coordinador de turno; incluso, una misma organización coordinada podría formar parte de más de un área o núcleos de articulación.

La estructura de los ministerios de coordinación incluyó el Despacho del Ministro/a de Coordinación y la Secretaría Técnica, cuyos titulares tuvieron rangos remunerativos, legales y de responsabilidad similares a los otros Ministerios de Estado y a cargo de la dirección y/o conducción de su entidad y del “área de trabajo” asignada, con reporte directo al Presidente de la República. De su parte, en un inicio, las Secretarías Técnica se mantuvieron adscritas a la Presidencia de la República, pero mantuvieron una relación de dependencia con cada Ministerio de Coordinación. Su encargo era gestionar y apoyar técnicamente a las instituciones públicas integrantes de las “áreas de trabajo”. En este sentido, era apreciable una división entre una autoridad de características políticas (Ministro) y otra más técnica (Secretario).

Los Ministerios de coordinación inicialmente creados 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 Política¹⁰⁶. Más tarde, se crearon los Ministerios de Coordinación de Sectores

¹⁰⁶ D. E. No. 117-A de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 33 de 5 de marzo de 2007.

Estratégicos¹⁰⁷, de Conocimiento y Talento Humano¹⁰⁸. Con ello, pasaron a diferenciarse dos tipos de Secretarías de Estado: los “ministerios de coordinación” de los “ministerios sectoriales”. Con algunos cambios fruto de la ampliación de sus responsabilidades, se tiene el caso del Ministerio de Coordinación de la Producción que pasa a denominarse Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad¹⁰⁹.

Un caso especial constituyó el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social que reemplazó al denominado Frente Social y el Consejo Ampliado del Frente Social¹¹⁰. Contó con una Secretaría Técnica como instancia técnica desconcentrada, pero ahora adscrita al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y dotándole de régimen administrativo y financiero propio. Sin embargo, su accionar y número fue cambiando.

Al final de este periodo se operaron cambios menores como la Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural -INPC¹¹¹; la transformación de la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral – DIGMER al en una dependencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas - MTOP¹¹², vigente hasta que en el año 2015 se deroga el mencionado decreto, reconfigurando distintas responsabilidades a favor del MTOP y del Ministerio de Defensa Nacional.

Secretarías Nacionales

¹⁰⁷ D. E. No. 849 de 3 de enero de 2008, publicado en el R. O. No. 254 de 17 de enero de 2008. El Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos asume las atribuciones, competencias y delegaciones de la Secretaría de Coordinación Institucional creada con D. E. No. 302 de 2007.

¹⁰⁸ D. E. No. 726 de 08 de abril de 2011 y publicado en el R. O. No. 433 de 25 de abril de 2011.

¹⁰⁹ D. E. No. 46 de 14 de septiembre de 2009, publicado en el R. O. No. 39 de 29 de septiembre de 2009.

¹¹⁰ Creado a partir a través del D. E. No. 614, publicado en el R. O. No. 134, del 3 de agosto de 2000, el Frente Social se constituyó en una organización en red que coordinaba las acciones de los Ministerios de Educación y Cultura (fusionados), de Salud Pública, de Trabajo y Recursos Humanos, de Bienestar Social y de Desarrollo Urbano y Vivienda. La Secretaría Técnica del Fondo de Solidaridad fue creada a través de D. E. No. 213, publicado en el R. O. No. 58 de 5 de abril de 2007

¹¹¹ D. E. No. 1022 de 15 de abril de 2008, publicado en el R. O. No. 325 de 28 de abril de 2008.

¹¹² D. E. No. 1111 de 27 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 358 de 12 de junio de 2008.

Antes del 2007, bajo la denominación de *secretarías nacionales*¹¹³ se encontraban distintas instituciones que formaban parte o no de la Función Ejecutiva, entre ellas: la SENPLADES; Secretaría Nacional del Deporte, Educación y Recreación - SENADER, con rango de Ministerio; la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología – SENACYT, entidad adscrita a la Presidencia; la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES, entidad encargada del ámbito de desarrollo institucional y de recursos humanos públicos; y, la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones – SENATEL organismo autónomo que emitía la política pública del mencionado sector.

Durante el año 2007, en la primera presidencia se crearon la Secretaría Nacional Anticorrupción¹¹⁴, adscrita a la Presidencia de la República y responsable de la política pública contra la corrupción, así como su investigación y la denuncia ante organismos de control. Esta institución tuvo una corta vida dado que se fusionó con la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción a fin de crear el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (instancia coordinadora del quinto poder estatal) por mandato de la nueva Constitución¹¹⁵.

Más tarde se creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión¹¹⁶, también adscrita a la Presidencia, con la intención de promocionar la transparencia en la administración gubernamental, el combate contra la corrupción, la regulación de manuales de participación y la coordinación entre distintas instancias. Dentro del proceso de transición previo a la aplicación de la nueva Constitución (octubre 2008), esta institución pasó a conformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es decir un nuevo poder estatal. También se creó la Secretaría Nacional de Solidaridad Ciudadana¹¹⁷ adscrita a la

¹¹³ El término de “secretaría nacional” se empieza a utilizar en el Ecuador a raíz de la estructuración de la Secretaría Nacional de Información Pública – SENDIP (D. S. No. 1348, publicado en el R. O. No. 193 de 28-nov.-1972), la Secretaría Nacional de Informática Pública (Acuerdo No. 248, publicado en el R. O. S No. 420 de 21 de abril de 1986) y la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo – SENDA (Ley 16, R. O. No. 143 de 7 de marzo de 1989), entre las más conocidas.

¹¹⁴ D. E. No. 122, de 16 de febrero de 2007, publicado en el R. O. 31 de 1 de marzo de 2007.

¹¹⁵ Régimen de Transición CDR. No. 1 de 25 de julio 2008, R. O. No. 449 de 20 de octubre de 2008.

¹¹⁶ D. E. No. 1511 de 29 de diciembre de 2008 y publicado en el R. O. S. No. 498 de 31 de diciembre de 2008.

¹¹⁷ Decreto Ejecutivo No. 102, de 8 de febrero de 2007, publicado en el R. O. No. 26, de 22 de febrero de 2007.

Vicepresidencia, órgano ejecutor de proyectos orientados a los grupos de atención prioritaria, entre ellos, a favor de la atención de personas con discapacidad. Su vida duró hasta el año 2008 cuando fue suprimida. Más tarde se crea la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI como entidad adscrita a la Presidencia, cuyo eje de trabajo fueron el fortalecimiento de la política migratoria a favor de las y los ecuatorianos en situación de movilidad, sobre todo en el extranjero¹¹⁸. También la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, entidad rectora de los recursos hídricos nacionales, el manejo integrado y sustentable de las cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas¹¹⁹. Esta institución reemplazó al Consejo Nacional de Recursos Hídricos y diversas instancias de desarrollo regional creadas en nuestro país¹²⁰.

Durante este periodo, varias secretarías nacionales cambiaron su estatus con otras instituciones de la Función Ejecutiva. Para el caso de cambios de relación, se cita la adscripción de la SENPLADES a la Presidencia de la República¹²¹; el cambio de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, instancia rectora del sistema de educación superior, que a su vez se adscribe a la SENPLADES¹²²; y la adscripción de la Secretaría Nacional de Inteligencia - SENAIN, responsable de las políticas y coordinación en los ámbitos de inteligencia y contrainteligencia, a la Presidencia de la República¹²³.

Entre los cambios de denominación y funciones se señalan: el cambio en el ámbito de acción y de denominación de tres instancias de la Presidencia de la república: la Secretaria General de

¹¹⁸ D. E. No. 150 de 1 de marzo de 2007, publicada en el R. O. No. 39 de 12 de marzo de 2007.

¹¹⁹ D. E. No. 1088 de 15 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 346 de 27 de mayo de 2008.

¹²⁰ El Consejo Nacional de Recursos Hídricos fue una instancia colegida, conformada por representantes de los sectores de agricultura, finanzas públicas, energía y minas, desarrollo urbano y ambiente. Forma parte de la institucionalidad establecida en el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Agricultura (D. E. No. 871, publicado en el R. O. S. No. 177 de 25 de septiembre del 2003) que tuvo bajo su responsabilidad la formulación de políticas públicas y la planificación de los recursos hídricos, la administración de los sistemas de riego y de la inversión pública, la formulación de estándares de calidad para las corporaciones regionales de desarrollo. en este sector en el país. En su estructura contaba con una Secretaría General como brazo ejecutor de sus decisiones y quien ejercía la representación legal y la gestión técnica, administraba y financiera. Para más información revisar (Kuffner, 2005) y para un resumen histórico ver (Recalt, 2007)

¹²¹ D. E. No. 103 de 8 de febrero de 2007, publicado en el R. O. S. No. 26 de 22 febrero de 2007.

¹²² D. E. No. 723 de 7 de noviembre de 2007, publicado en el R. O. No. 213 de 16 de noviembre de 2007.

¹²³ D. E. No. 1768 de 8 de junio de 2009, R. O. S. No. 613 de 16 de junio de 2009.

la Administración Pública que cambió a Secretaría Nacional de la Administración Pública, de la Secretaria General de Comunicación a Secretaría Nacional de Comunicación y de Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República por Secretaría Nacional Jurídica, por efecto del Decreto de jerarquización de las instituciones de la Función Ejecutiva¹²⁴. Asimismo, la reforma de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos que pasó a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, ejerciendo funciones con mayor capacidad administrativa y operativa¹²⁵;

Secretarías Técnicas

Al inicio del año 2007, bajo la denominación de *secretarías técnicas*¹²⁶ se encontraban dos instituciones: la Secretaría Técnica del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición, adscrito al Ministerio de Salud Pública; y, la Secretaria Técnica del Frente Social, adscrito al entonces Ministerio de Bienestar Social. El 5 de junio del 2007, Rafael Correa lanzó la iniciativa para mantener el crudo del proyecto petrolero Ishpingo – Tiputini – Tamborococha – ITT, en el subsuelo localizado en el Parque Nacional Yasuní, una cuenca amazónica muy biodiversa y donde también se encuentran presentes grupos indígenas en aislamiento voluntario. En el año 2008¹²⁷ se constituyó el fideicomiso mercantil para la administración de este proyecto. Para ello, esta iniciativa solicitaba un esfuerzo conjunto del estado Ecuatoriano con la comunidad internacional, con la finalidad que se compense al país al menos el cincuenta por ciento de los ingresos que se recibirían en el caso de que el campo petrolero fuese explotado. En este sentido, se proyectó constituir un fideicomiso para la constitución de un patrimonio autónomo, que permita la adecuad administración de los aportes transferidos. En este sentido, se constituyó la Oficina de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Yasuní ITT¹²⁸ como órgano temporal dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e

¹²⁴ D. E. No. 109 de 23 de octubre de 2009, publicado en el R. O. S. No. 58 de 30 de octubre de 2009.

¹²⁵ D. E. No. 42 de 10 de septiembre de 2009, publicado en el R. O. No. 31 de 22 de septiembre de 2009

¹²⁶ El término de “secretaría técnica” se empieza a utilizar en el Ecuador a raíz de la creación de la Secretaría Técnica de la Administración (D. S. No. 240, publicado en el R. O. No. 33 de 20-ago-1963), instancia de la Junta de Gobierno Militar del Ecuador de esa época.

¹²⁷ D. E. No. 847 de 2 de enero de 2008.

¹²⁸ D. E. No. 882 de 21 de enero de 2008, publicado en el R. O. No. 269 de 09 de febrero de 2008.

Integración, para que ejecute todas y cada una de las actividades para el establecimiento y funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Yasuní ITT. Esta secretaría estuvo a cargo de la definición y organización de la estructura interna de esta iniciativa y de la ejecución de la negociación para el Fondo para la Transición Energética. Tuvo algunas ampliaciones y prórrogas indefinidas (D. E. No. 1227 de 29 de julio de 2008 y D. E. No. 1572 de 5 de febrero de 2009), sin embargo no se consiguió el objetivo y mediante D. E. No. 74 de 15 de agosto de 2013, publicado en el R. O. S. No. 72 de 03 de septiembre de 2013, se termina y liquida la iniciativa, y también empieza el proceso de cierre de la oficina.

Asimismo, se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, adscrita a la SENPLADES, responsable de la coordinación y ejecución de la iniciativa “Plan Ecuador”¹²⁹ concebido para fortalecer las condiciones sociales, económicas, de seguridad, integración y circulación de personas, bienes y servicios, así como de la coordinación interinstitucional de las poblaciones fronterizas con Colombia¹³⁰. Más tarde, cambia su relación al adscribirse al Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa y asumió las competencias de otra dependencia con competencias similares denominada UDENOR¹³¹. También se creó la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional – SETEC, organismo regulador y gestor del sistema nacional de formación profesional, y responsable de gestión de calidad de los programas de capacitación y formación profesional, tanto públicos como privados¹³².

En cuanto a la Secretaría Técnica del Frente Social pasó a integrarse como una dependencia denominada Secretaría Técnica, dentro del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y su Secretario Técnico será designado por el Ministro Coordinador de Desarrollo Social¹³³. Más tarde será suprimida y sus competencias pasaron a ser ejercidas por parte del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social¹³⁴.

¹²⁹ Esfuerzo enfocado a la ejecución de una alternativa al Plan Colombia, orientado a planificar, coordinar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos en la Frontera Norte del país.

¹³⁰ D. E. 565 de 17 de agosto de 2007, publicado en el R. O. 158 de 29 de agosto de 2007.

¹³¹ D. E. No. 906 de 7 de febrero de 2008, publicado en el R. O. No. 275 de 16 de febrero de 2008.

¹³² D. E. No. 1509 de 29 de diciembre de 2008, publicado en el R. O. No. 503 de 9 de enero de 2009.

¹³³ D. E. No. 213 de 26 marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 58 de 5 de abril de 2007.

¹³⁴ D. E. No. 213 de 26 de marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 58 de 5 de abril de 2007.

El cambio de relación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos – STGR al reorganizarse y transformarse en esta entidad¹³⁵ adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, reorganizando la Dirección General de Defensa Civil, perteneciente a la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, le correspondió las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que la Ley de Defensa Contra Incendios establece para el Ministerio de Bienestar Social, hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES¹³⁶.

Secretarías

En la primera presidencia, otro caso de interés constituyó la Secretaría de Coordinación Institucional, responsable de coordinar las actividades de instituciones dependientes, adscritas o controladas por la Función Ejecutiva, coordinando a varias instituciones, empresas públicas nacionales e, incluso, locales (como las empresas públicas de agua que en el futuro serán transferidas a los GADs) y los denominados organismos de desarrollo regional¹³⁷. Más tarde esta organización es suprimida¹³⁸ y sus atribuciones, representaciones y delegaciones son asumidas por el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos. También, al inicio del año 2007 se crea la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana – SPMSPC, adscrita a la Presidencia de la República y encargada de las políticas gubernamentales para la promoción de la participación ciudadana¹³⁹. Esta institución, en un inicio, coordina la actividad de distintas organizaciones públicas que atienden a grupos sociales como la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano – CODAE¹⁴⁰, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral – CODEPMOC, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

¹³⁵ D. E. No. 1046 de 26 de abril de 2008, publicado en el R. O. No. 345 de 26 de mayo de 2008.

¹³⁶ D. E. No. 1670 de 14 de abril de 2009, publicado en el R. O. No. 578 de 27 de abril de 2009.

¹³⁷ D. E. No. 302, publicado en el R. O. No. 87 de 18 de mayo de 2007.

¹³⁸ D. E. No. 849, publicado en el R. O. No. 254 de 17 de enero de 2008.

¹³⁹ D. E. No. 133 de 26 de febrero de 2007, publicado en el R. O. No. 35, de 7 de marzo de 2007.

¹⁴⁰ D. E. No. 244 de 2005, publicado en el R. O. No. 48 de 28 de junio del 2005.

– CODENPE, el Fondo de Desarrollo de los pueblos indígenas del Ecuador – FODEPI, el Consejo Nacional de las Mujeres – CONAMU. Más tarde se incluirá al Fondo de Inversión y Salvamento - FISE.

Institutos

En el primer periodo se creó el Centro de Información, Investigación y Capacitación Energética, entidad adscrita al Ministerio de Energía y Minas, cuya finalidad primordial fue fomentar y desarrollar la ciencia, tecnología e investigación en materia hidrocarburífera y energética, dirigida a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos energéticos y a satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía¹⁴¹. También el Instituto Nacional de Preinversión – INP, instancia adscrita a la SENPLADES, creada para la rectoría, coordinación, ejecución y certificación de los estudios y procesos de preinversión realizada por las entidades del Gobierno Central, en especial en los sectores estratégicos (D. E. No. 1263 – 19/08/2008)¹⁴². El Instituto Nacional de Riego – INAR, instancia reguladora del uso del agua para riego¹⁴³, que más tarde asume las competencias, bienes y recursos, en su totalidad, de las siguientes instituciones: CODERECO, CODERECH, CODELORO, CORSICEN Y CORSINOR¹⁴⁴.

Además, crearon el Instituto de la Niñez y la Familia – INFA cuya misión fue garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador para el ejercicio pleno de su ciudadanía en libertad e igualdad de oportunidades, que asumió los derechos y obligaciones de una organización no gubernamental previa del mismo nombre¹⁴⁵. Por su parte, el Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP se creó como un organismo de regulación del Sistema de Contratación Pública¹⁴⁶. La Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero,

¹⁴¹ D. E. No. 316, de 10 de mayo de 2007, publicado en el R. O. 90 de 23 de mayo de 2007.

¹⁴² D. E. No. 1263 de 19 de agosto de 2008, publicado en el R. O. No. 413 de 28 de agosto de 2008.

¹⁴³ D. E. No. 695 de 30 de octubre de 2007, publicado en el R. O. No. 209 de 12 de noviembre de 2007.

¹⁴⁴ D. E. No. 1079 de 15 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 346 de 27 de mayo de 2008.

¹⁴⁵ D. E. No. 1170 de 24 de junio de 2008, publicado en el R. O. No. 381 de 15 de julio 2008.

¹⁴⁶ Ley 0 – R.O.S. No. 395 04/08/2008.

Metalúrgico INIGEM, entidad adscrita al ministerio sectorial, encargada de realizar actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia geológica, minera y metalúrgica¹⁴⁷.

También existieron cambios de relación como del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos – INEC que se adscribió a la SENPLADES¹⁴⁸; del Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN que también se adscribió a la SENPLADES y cambió su ámbito de acción, consolidándose como la institución de posgrado del sector público nacional, con capacidad y autonomía administrativa, académica y financiera¹⁴⁹; el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología – INAMHI, adscrito a la Secretaría Nacional del Agua¹⁵⁰. Un caso interesante constituye el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural – INPC, entidad de investigación cultural que, luego de reorganizarlo y convertirlo en una dependencia del Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural¹⁵¹, invierte los roles y termina recibiendo al Ministerio de Coordinación mencionado como entidad adscrita¹⁵².

Agencias

Se creó la Agencia de Aseguramiento de la Calidad del Agro – AGROCALIDAD, que asumió asume las competencias de vigilancia fito y zoonosanitaria del extinto Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuarios – SESA¹⁵³, y que más tarde se adscribió al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, con nuevas responsabilidades y competencias¹⁵⁴. También, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional – AGECI, adscrita a la SENPLADES, que lideró el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) y

¹⁴⁷ Ley de Minería, Ley No. 57 de 26 de enero de 2009, publicada en el R. O. S. No. 517 de 29 de enero de 2009.

¹⁴⁸ D. E. No. 490 de 20 de julio de 2007, publicado en el R. O. No. 141 de 3 de agosto de 2007.

¹⁴⁹ D. E. No. 1011 de 9 de abril de 2008, publicado en el R. O. No. 320 de 21 de abril de 2008.

¹⁵⁰ D. E. No. 1088 de 15 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 346 de 27 de mayo de 2008.

¹⁵¹ D. E. No. 1094 de 18 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 352 de 4 de junio de 2008.

¹⁵² D. E. No. 1419 de 6 de noviembre de 2008, publicado en el R. O. No. 470 de 19 de noviembre de 2008.

¹⁵³ D. E. No. 1449 de 22 de noviembre de 2008, R. O. No. 479 de 2 de diciembre de 2008. Asimismo, por Ley derogatoria (R. O. S. No. 801 de 2 de octubre de 2012) de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa – CONEFA (R. O. No. No. 217, de 24 de noviembre de 2003), asumió dichas competencias.

¹⁵⁴ D. E. No. 1449 de 22 de noviembre de 2008, publicado en el R. O. No. 479 de 2 de diciembre de 2008.

asumió la política pública de cooperación técnica, asistencia económica con financiamiento externo no reembolsable¹⁵⁵. La Agencia de Regulación y Control Minero – ARCH¹⁵⁶, adscrita al ministerio sectorial y encargada de la vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera que realicen las entidades públicas, privadas, mixtas, así como la pequeña minería y minería artesanal y de sustento. La Agencia Nacional Postal, adscrita al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que se desempeñó como un órgano de supervisión de todos los servicios postales, tanto públicos y privados, que prestan servicio en el país¹⁵⁷.

Servicios Públicos

Durante la primera presidencia Rafael Correa se transforma la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público en el Servicio de Gestión Inmobiliario del Sector Público, dotándole de mayor jerarquía respecto a otras organizaciones públicas y eliminando su adscripción, y continúa ejerciendo competencias sobre la planificación, rectoría, regulación, control de los bienes del sector públicos, así como su custodia, distribución y disposición; sus egresos y baja; y otras competencias de ley¹⁵⁸

Otras Instituciones de la Función Ejecutiva

Antes del año 2007, la Presidencia de la República contaba con 29 instituciones con distintos rangos y denominaciones. El nuevo Gobierno incorporó a la Unidad Técnica de Asesoramiento en Materia de Seguros para la Administración Pública Central e Institucional cuyo objetivo fue el asesoramiento en materia de seguros para todas las instituciones del Gobierno Central, institucional y dependiente¹⁵⁹. Su vida fue relativamente corta ya que fue suprimida¹⁶⁰ y vinculada a la estructura de la Presidencia de la República, definiendo de

¹⁵⁵ D. E. No. 699 de 30 de octubre de 2007, publicada en el R. O. S. No. 206 de 7 de noviembre de 2007.

¹⁵⁶ Ley de Minería, Ley No. 57 de 26 de enero de 2009, publicada en el R. O. S. No. 517 de 29 de enero de 2009.

¹⁵⁷ D. E. No. 1207 de 17 de julio de 2008, publicado en el R. O. No. 391 de 29 de julio de 2008.

¹⁵⁸ D. E. No. 50 de 22 de julio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 57 de 13 de agosto de 2013.

¹⁵⁹ D. E. 333 de 18 de mayo de 2007, publicado en el R. O. 96 de 1 de junio de 2007

¹⁶⁰ D. E. No. 33 de 12 de junio de 2008, publicado en el R. O. No. 358, de 12 de junio del 2008

nuevas reglas para la calificación de los Asesores Productores de Seguros¹⁶¹. Asimismo, se creó la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal cuyo objeto fue la organización, implementación y gestión de las nacientes defensorías públicas penales, dependencias que se orientarían a la defensa penal de los detenidos e internos de escasos recursos que se ubicaban en los centros de rehabilitación social del país¹⁶². Esta instancia provisional estuvo vigente hasta que se expidió la Ley Orgánica de la Defensoría Pública Nacional, luego de lo cual pasó a constituir el nuevo Ministerio de Justicia¹⁶³.

Por último, se creó la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR como instancia dedicada a catastrar, avaluar y gestionar los bienes inmuebles del sector público¹⁶⁴. Esta institución amplió sus atribuciones y responsabilidades dentro de la gestión de bienes inmuebles en el sector público¹⁶⁵. Más tarde, cambió su jerarquía para elevarse a la categoría de Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, adscrita a la Secretaria Nacional de la Administración Pública¹⁶⁶.

Entre otras dependencias de la Función Ejecutiva, al inicio del 2007, se crearon la Comisión para el Apoyo a la Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, entidad adscrita al Ministerio de Gobierno y Policía, que tuvo a cargo las iniciativas y propuestas que procuraron la optimizar la gestión de la Policía Nacional¹⁶⁷. Asimismo, la Unidad Técnica para manejo del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – FONSAT, adscrita al Ministerio de Gobierno y Policía encargada de la gestión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito¹⁶⁸. La Unidad de Ejecución Especializada de la Policía Nacional, organismo adscrito al Ministerio de Gobierno y Policía (del Interior) que se encargó de la ejecución de las acciones

¹⁶¹ Reglamento para la calificación de los Asesores Productores de Seguros, D. E. No. 829, de 29 de diciembre de 2007 y publicado en el R. O. No. 252 de 15 de enero de 2008.

¹⁶² D. E. No. 563 de 17 de agosto de 2007, publicado en el R. O. 158 de 29 de agosto de 2007

¹⁶³ D. E. No. de 27 de noviembre de 2007. R. O. S. No. 220, 29 de agosto 2007.

¹⁶⁴ D. E. No. 1479 de 12 de diciembre de 2008, y publicado en el R. O. No. 495 de 24 de diciembre de 2008.

¹⁶⁵ (D. E. No. 1505 – 09/01/2009 y D. E. NO. 506 – 19/10/2010)

¹⁶⁶ D. E. No. 798 de 22 de junio de 2011, publicado en el R. O. No. 485 de 6 de julio de 2011.

¹⁶⁷ D. E. No. 152 de 1 de marzo de 2007, publicado en R. O. No. 45 de 19 de marzo de 2007.

¹⁶⁸ D. E. No. 809 de 19 de diciembre de 2007, publicado en el R. O. S. No. 243 de 2 de enero de 2008.

contempladas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana¹⁶⁹. La Unidad de Energía Eléctrica de Guayaquil UDELEG, adscrito al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, cuyo objetivo fue la terminación de las concesiones de eléctricas para la distribución y comercialización realizada por la Empresa Eléctrica del Ecuador Inc., y la generación eléctrica a cargo de Electroecuador¹⁷⁰¹⁷¹. En este mismo sector, la Unidad de Generación, Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica de Guayaquil - ELÉCTRICA DE GUAYAQUIL, que asume la prestación de los servicios de generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica y que generaba su antigua proveedora: la Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil¹⁷².

En el sector agricultura y ganadería adscritos al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca se crearon la Unidad de Almacenamiento – UNA, responsable del almacenamiento de granos y de su adecuada provisión y tratamiento¹⁷³; y, la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador – PROFORESTAL, cuyo propósito fue la implementación y ejecución del Plan Nacional de Forestación y Reforestación¹⁷⁴. La Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos – DIRNEA¹⁷⁵ constituye una dependencia de la Comandancia General de la Marina.

En el sector social adscritos al Ministerio de Inclusión Económica y Social se creó el Programa de Provisión de Alimentos unidad dependiente con la finalidad de contratar

¹⁶⁹ D. E. No. 1107 de 22 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 354 de 6 junio de 2008.

¹⁷⁰ El 29 de octubre de 1925, la Municipalidad del Cantón Guayaquil suscribió con la Empresa Eléctrica del Ecuador Inc., constituida en el Estado de Maine de EUA, un contrato de concesión para la producción, transmisión, distribución, uso y suministro de electricidad para este cantón. Más tarde, la Primera Disposición transitoria de la Ley Básica de Electrificación, promulgada en el R. O. No. 387, de 10 de septiembre de 1973, el Estado ecuatoriano se subrogó en las atribuciones y derechos que tenía firmadas el Municipio del Cantón Guayaquil en el antes citado contrato de concesión.

En resumen UDELEG se constituyó para determinar, valorar y zanjar los derechos y obligaciones derivadas de la operación y la terminación de la operación de la distribución y comercialización de la energía eléctrica que prestaba la Empresa Eléctrica del Ecuador de la concesión y de la terminación de la concesión de la actividad de generación de energía eléctrica que correspondía a Electroecuador Ing., así como las relaciones derivadas de administradores temporales como CATEG.

¹⁷¹ D. E. No. 453 de 2 de julio de 2007, publicado en el R. O. 126 de 13 de julio de 2007.

¹⁷² D. E. No. 1786 de 18 de junio de 2009, publicado en el R. O. No. 625 de 2 de julio de 2009.

¹⁷³ D. E. No. 589 – 27/08/2007

¹⁷⁴ D. E. No. 969 de 20 de marzo de 2008, publicado en el R. O. No. 309 de 4 de abril de 2008.

¹⁷⁵ D. E. No. 1111 de 27 mayo de 2008, publicada en el R. O. No. 358 de 12 de junio de 2008.

alimentos para las iniciativas públicas: “Programa Aliméntate Ecuador” del MIES, “Programa de Alimentación Escolar - PAE” del Ministerio de Educación y PANN 2000 del Ministerio de Salud¹⁷⁶. El Instituto de Economía Popular y Solidaria - IEPS¹⁷⁷ 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. Asimismo, el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas – PSNM. Se incluye la creación de una Secretaría Técnica encargada de la parte operativa y de administración de los fondos¹⁷⁸.

La Corporación Ciudad Alfaro se constituyó como una entidad creada a través de Mandato Constituyente 17¹⁷⁹, entidad sin fines de lucro, con el objeto de administrar las instalaciones del Centro Cívico Ciudad Alfaro, lugar donde se elaboró la constituyente del año 2008.

Entre las entidades adicionales de la Función Ejecutiva que se suprimieron en el primer periodo presidencial de Rafael Correa, se encuentran las siguientes adscritas a la Presidencia de la República: la Comisión de Recuperación de Cartera y el Comité Interinstitucional de Seguimiento al Desempeño de la Banca Pública, que llevaron a cabo un inconcluso proceso de Reforma y Modernización de la Banca Estatal de Desarrollo y del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas¹⁸⁰; el Consejo Nacional de la Microempresa – CONMICRO que se reemplazó por el Programa Nacional de Microfinanzas¹⁸¹; la Unidad de Coordinación del Gran Acuerdo Nacional Ecuatoriano – GANE, debido a que no cumplía con los objetivos para los que fue creada desde el año 2000¹⁸².

Otras instituciones como el Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias entidad, creada con del D. E. No. 2378-B, publicado en el R. O. S.

¹⁷⁶ D. E. No. 1636 de 25 de marzo de 2009, publicado en el R. O. No. 565 de 7 de abril de 2009.

¹⁷⁷ D. E. No. 1668 de 7 de abril de 2009, publicado en el R. O. No. 577 de 24 de abril de 2009.

¹⁷⁸ D. E. 303, de 2 de mayo de 2007, publicado en el R. O. 85 de 16 de mayo de 2007

¹⁷⁹ Mandato Constituyente 14, 24 de julio de 2008, publicada en R. O. S. No. 393 de 31 de julio de 2008.

¹⁸⁰ D. E. No. 226 de 27 de marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 61 de 11 de abril de 2007.

¹⁸¹ D. E. No. 303 de 02 de mayo de 2007, publicado en el R. O. No. 85 de 16 de mayo de 2007.

¹⁸² D. E. No. 209 de 22 de marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 57 de 4 de abril de 2007.

No. 527 de 5 de marzo del 2002, y cuyos recursos pasaron a ser gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁸³; el Comité de Gestión de la Unidad de Desarrollo del Norte del Ecuador – UDENOR, cuyas sus competencias pasan a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y su presupuesto a la SENPLADES¹⁸⁴; la Unidad Técnica de Asesoramiento en Materia de Seguros para la Administración Pública Central e Institucional¹⁸⁵.

En el ámbito social se suprimieron el Programa de Operación Rescate Infantil – ORI y el Fondo de Desarrollo Infantil - FODI para dar paso a la creación del INFA, misma que asumió las competencias y delegaciones de las anteriores¹⁸⁶; y, el Fondo de Inversión Social de Emergencia – FISE, cuyas atribuciones, representaciones y delegaciones pasaron a ser ejercidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social¹⁸⁷.

También se suprimió el Comité de Consultoría para dar paso al nuevo organismo de contratación pública¹⁸⁸; el Programa de Manejo de Recursos Costeros – PMRC, cuyas competencias y presupuesto pasaron al Ministerio del Ambiente¹⁸⁹. En defensa, se suprimió la Junta de Defensa Nacional – JDN, y las contrataciones de bienes estratégicos para la defensa nacional se ejecutarán a través del Ministerio de Defensa Nacional¹⁹⁰.

En cuanto al ámbito de desarrollo territorial, se suprime el Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago – CREA¹⁹¹, y las competencias y demás responsabilidades pasaron a ser ejercidas por la SENPLADES; y, el Consejo de Desarrollo Amazónico, entidad adscrita a la Vicepresidencia, se suprime porque sus funciones guardan relación estricta con las del Instituto para el Ecodesarrollo Amazónico¹⁹².

¹⁸³ D. E. No. 150 de 1 de marzo de 2007, publicado en el R. O. No. 39 de 12 de marzo de 2007.

¹⁸⁴ D. E. No. 694 de 25 de octubre de 2007, publicado en el R. O. No. 207 de 8 de noviembre de 2007.

¹⁸⁵ D. E. No. 1110 de 27 de mayo de 2008, publicado en el R. O. No. 358 de 12 de junio de 2008.

¹⁸⁶ D. E. No. 1170 de 24 de junio de 2008, publicado en el R. O. No. 381 de 15 de julio de 2008.

¹⁸⁷ D. E. No. 1371 de 3 de octubre de 2008, publicado en el R. O. No. 451 de 22 de octubre de 2008.

¹⁸⁸ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley No. 1 publicada en el R. O. S. No. 395 de 4 de agosto de 2008.

¹⁸⁹ D. E. No. 1254 de 12 de agosto de 2008, publicado en el R. O. No. 410 de 25 de agosto de 2008.

¹⁹⁰ D. E. No. 1484 de 15 de diciembre de 2008, publicado en el R. O. No. 497 de 30 de diciembre de 2008.

¹⁹¹ D. E. No. 1689 de 29 de abril de 2009, publicado en el R. O. S. No. 586 de 8 de mayo de 2009.

¹⁹² D. E. No. 856 de 9 de enero de 2008, publicado en el R. O. No. 257 de 22 de enero de 2008.

Cambio de relación:

Durante este periodo se analizó el cambio de relación de la Comisión Permanente de Conmemoraciones Cívicas al adscribirlo al Ministerio de Cultura¹⁹³. Más tarde, será suprimido y sus competencias pasarán al mencionado Ministerio de Gobierno. Otro ejemplo es el cambio de relación de la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal al adscribirla al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el periodo de transición el servicio de defensa penal seguirá a cargo del Ministerio de Justicia, a través de la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, sobre cuya base técnica se organizará la Defensoría Pública¹⁹⁴. Asimismo, el cambio de la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador PROJUSTICIA, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁹⁵. Para finalizar, los Cuerpos de Bomberos del Ecuador que se encontraban adscritos al Ministerio de Inclusión económica y social - MIES, pasan a adscribirse a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos¹⁹⁶

Cambio de denominación:

En cuanto a los cambios de denominación se cita al Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano - CODAE por el de Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano – CONDAE¹⁹⁷ en aplicación de la ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos, publicada en el R. O. No. 275, de 22 de mayo del 2006. El Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, entidad adscrita al

¹⁹³ D. E. No. 735 de 13 de noviembre de 2007, publicado en el R. O. No. 217 de 22 de noviembre de 2007.

¹⁹⁴ D. E. No. 748 de 14 de noviembre de 2007, publicado en el R. O. S. No. 220 de 27 de noviembre de 2007

¹⁹⁵ D. E. No. 883 de 24 de enero de 2008, publicado en el R. O. 267 de 7 de febrero de 2008. Projusticia fue creada como instancia adscrita a la Presidencia de la República (D. E. No. 3029, publicado en el R. O. S. No. 772 de 01-08-1995) y, posteriormente, a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia (D. E. No. 199 de 04-04-997), para llevar a cabo a la reforma y modernización de la administración de justicia de ese momento. Tuvo asistencia técnico-financiera bilateral y multilateral.

¹⁹⁶ D. E. No. 1670 de 14 de abril de 2009, publicado en el R. O. No. 578 de 27 de abril de 2009.

¹⁹⁷ D. E. No. 279 de 18 de abril de 2007, publicado en el R. O. No. 73 de 27 de abril de 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en adelante se denominará Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano¹⁹⁸.

En cuanto a **fusión** se fusiona el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Secretaría de los Objetivos del Milenio (SODEM) a la SENPLADES¹⁹⁹; y la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica – CEEA al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable²⁰⁰.

4.4.4 Segunda presidencia Rafael Correa (10 de agosto 2009- 10 agosto 2013)

Este segundo periodo presidencial empieza con la consolidación de la figura política de Rafael Correa, con importantes índices de aprobación popular. Sin embargo, se vuelve evidente el desacuerdo que surge con los grupos sociales que le llevaron al poder, así como con los medios de comunicación con los que tuvo distintos altercados por la expedición de la Ley de Comunicación.

Entre las características que más sobresalieron durante este segundo periodo presidencia se pueden identificar: en el plano económico, en este mandato el presidente Correa gozó de altos precios del barril de petróleo y de cuantiosos créditos que, aunque en condiciones no muy favorables, le permitieron “resolver conflictos redistributivos, ampliar su agenda de políticas sociales y generar una economía basada en el aparato estatal y sus dinámicas” (Basabe-Serrano, 2013, p. 170). Estas condiciones permitieron financiar varias obras emblemáticas en los ámbitos de educación, salud, energía y minería; sin embargo, algunas fueron cuestionadas por dificultades técnicas.

¹⁹⁸ D. E. No. 994 de 1 de abril de 2008, publicado en el R. O. No. 316 de 15 de abril de 2008. Cabe indicar que, Institución creada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 2378-B, publicado en el Registro Oficial, Suplemento Nro. 527 de 5 de marzo del 2002.

¹⁹⁹ D. E. No. 103 de 8 de febrero de 2007, publicado en el R. O. S. No. 26 de 22 de febrero de 2007.

²⁰⁰ D. E. No. 978 de 25 de marzo de 2008, publicado en el R. O. No. 311 de 8 de abril de 2008.

En este mismo sentido, Basabe-Serrano sostiene que este periodo se incursionó en una “derechización” del proyecto político o de un “nuevo desarrollismo extractivo”. Este fue el argumento presentado por sectores populares que apoyaron a Correa al inicio de su mandato y decidieron distanciarse del mismo (Basabe, 2013, p. 170-171).

Llegando al final del segundo periodo presidencial de Rafael Correa con un nivel más bajo de apoyo del pueblo ecuatoriano, en comparación a su primer periodo. En el segundo periodo presidencia de Rafael Correa (2009-2013) se ve caracterizado por una serie hechos como son, la aplicación de la Ley de Hidrocarburos, dando paso a las concesiones a empresas extranjeras, un incremento en la deuda pública, modificación a la y Educación,

Reformas en la institucionalidad relacionada con la Presidencia de la República

Durante el segundo periodo presidencial (10 de agosto 2009- 10 agosto 2013) se crearon dependencias presidenciales como la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-NO MAS IMPUNIDAD con la finalidad de asumir todas las atribuciones y competencias de la Agencia de Garantías de Depósitos AGD²⁰¹; así como el Servicio de Protección Presidencial, adscrito a la Presidencia, que nace de la fusión de la Casa Militar Presidencial y el Escuadrón de Transporte Aéreo Presidencial²⁰².

Además suprimió la Comisión Nacional Sobre el Derecho del Mar, entidad adscrita a la Presidencia de la República, por efecto de la Creación de la Secretaría Técnica del Mar y del Comité Interinstitucional del Mar²⁰³; el Consejo de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa – CODEPYME, entidad creada con D. E. No. No. 2639 publicado en el R. O. No.

²⁰¹ D. E. No. 553, 18 de noviembre de 2010, publicado en el R. O. No. 335 de 7 de diciembre de 2010. La AGD fue una instancia creada para administrar los activos y pasivos de la banca privada que entró en procesos de liquidación luego de la crisis bancaria de finales de la década de los 90's del siglo anterior. Se encuentra dentro de la estructura de la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex AGD (ACM No. 49, RO No. 156, 23 de marzo del 2010).

²⁰² D. E. No. 418 de 8 julio 2010, publicado en el R. O. No. 243 de 26 de julio de 2010.

²⁰³ D. E. No. 990 de 29 de diciembre de 2011, publicado en el R. O. No. 617 de 12 de enero de 2012

547, de 18 de marzo de 2005, asumiendo el Ministerio de Industrias y Productividad sus responsabilidades, personal y bienes²⁰⁴.

Ministerios

A nivel de ministerios se crearon el de Relaciones Laborales, fruto de la fusión de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES con el Ministerio de Trabajo y Empleo, que asumió todas las competencias de establecidas para la rectoría y regulación de la función pública y la regulación de aspectos del régimen laboral privado²⁰⁵; el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, que asume la estructura, atribuciones y responsabilidades de distintas instituciones del sector como Consejo Nacional de Radio y Televisión CONARTEL y el Consejo Nacional de Telecomunicaciones – CONATEL²⁰⁶; el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables como parte del del proceso de escisión del Ministerio de Minas²⁰⁷.

Además, se modifica la denominación y finalidades del Ministerio de Gobierno y Policía por Ministerio del Interior, que incluye la responsabilidad y facultades legales en seguridad interna y pública²⁰⁸; así como del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que pasa a denominarse Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ampliando su rango de actuación; el nombre y ámbito de acción del Ministerio de Coordinación de la Política por Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Más adelante, se modifica la Denominación de Ministerio de Cultura por el de Ministerio de Cultura y Patrimonio, debido a la supresión del Ministerio de Coordinación de Patrimonio²⁰⁹. Se cambia la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al suprimirse la SENAMI e

²⁰⁴ D. E. No. 319 de 14 de abril de 2010, publicado en el R. O. No. 184 de 3 de mayo de 2010.

²⁰⁵ D. E. No. 10 de 13 de agosto de 2009, publicado en el R. O. No. 10 de 24 de agosto de 2009.

²⁰⁶ D. E. No. 8 , de 13 de agosto de 2009, publicado en el R. O. No. 10 de 24 de agosto de 2009.

²⁰⁷ D. E. No. 46 de 15 de septiembre de 2009, publicado en el R. O. No. 36 de 29 de septiembre de 2009.

²⁰⁸ D. E. No. 410 de 30 de junio de 2010, publicado en el R. O. 235 de 14 de julio de 2010.

²⁰⁹ D. E. No. 1507 de 8 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 960 de 23 de mayo de 2013.

incorporarse sus competencias, atribuciones y responsabilidades como el Viceministerio de Movilidad Humana²¹⁰.

Secretaría Nacional

Se crearon la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Investigación – SENESCYT, con el objetivo de ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior creadas por efecto de la Ley Orgánica correspondiente²¹¹. Posteriormente, se dictan nuevas normas que potencien su capacidad técnica y operativa, y articulando su accionar a las políticas y al Plan nacional de desarrollo, liquidando una serie de entidades previas y traspasando sus recursos a esta Secretaría, para, al final, adscribirla a la SENPLADES²¹². De su parte, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política fue creada como una entidad instancia encargada de los procesos, políticas y estrategias de gobernabilidad de la Función Ejecutiva, creada a partir de la fusión del Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana²¹³.

Además, entre las secretarías técnicas se crean Secretaria Técnica de Economía Popular y Solidaria, como instancia de la Función Ejecutiva que regula este sector²¹⁴; la Secretaría Técnica del Mar, adscrita a la SENPLADES, cuya finalidad era la coordinación y el seguimiento de la política de desarrollo del territorio marino – costero, y su investigación²¹⁵; la

²¹⁰ D. E. No. 20 de 10 de junio 2013, publicado en el R. O. No. 22 de 25 de junio de 2013.

²¹¹ El inicio es el D. E. No. 1605, de 25 de marzo de 1994, publicado en el R. O. No 416 de 8 de abril de 1994, cuando se constituye la sociedad civil de derecho privado sin fines de lucro denominada Fundación para la Ciencia y la Tecnología FUNDACYT. Más tarde, como consta en el acta No. 133, de 2 de agosto de 2007, los miembros de la Junta Directiva de FUNDACYT, acuerdan unánimemente la disolución y liquidación de esta entidad. Después, Mediante D. E. NO. 1829 publicado en el R.O.S. 351, de 7 de septiembre de 2006, se expidieron disposiciones normativas para reorganizar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Ley Orgánica de Educación Superior, Ley 0 publicada en R. O. S. No. 298 de 12 de octubre de 2010.

²¹² D. E. 723, publicado en el R. O. 213 de 16 de noviembre de 2007

²¹³ D. E. No. 1522 de 17 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 13 de 12 de junio de 2013.

²¹⁴ Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, publicada en R. O. No. 444 de 10 de mayo de 2011.

²¹⁵ D. E. No. 990 de 29 de diciembre de 2011, publicado en el R. O. No. 617 de 12 de enero de 2012.

Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, adscrita al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social²¹⁶; la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, como órgano de asesoría y coordinación de los procesos de fijación de límites entre niveles territoriales nacionales²¹⁷; la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, adscrita a la SENPLADES, con su objetivo en la gestión de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza y gestionar su consecución²¹⁸.

Por su parte, se fusiona la Secretaria Nacional del Consejo de Seguridad Nacional – COSENA al Ministerio de Coordinación de Seguridad²¹⁹; además, se fusiona la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, SENACYT a la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Investigación, y con ello se remiten las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que hasta la SENACYT pasan a ser ejercidas por la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, aprobando la disolución y liquidación de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACYT) en el mismo decreto²²⁰.

Secretarías

En cuanto a Secretarías, se creó la Secretaría de Hidrocarburos SH, entidad adscrita al ministerio del ramo, cuyo objetivo fue la gestión de los recursos naturales no renovables hidrocarburíferos y sus derivados a través de la suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros²²¹.

Institutos

²¹⁶ D. E. No. 1227 de 28 de junio de 2012, publicado en el R. O. No. 747 de 17 de julio de 2012.

²¹⁷ Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, Ley 0, publicada en R. O. S No. 934 de 16 de abril de 2013.

²¹⁸ D. E. No. 1517 de 15 de mayo de 2013, publicado en R. O. S. No. 4 de 30 de mayo de 2013.

²¹⁹ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

²²⁰ D. E. No. 517 de 15 de octubre de 2010, publicado en el R. O. No. 309 de 27 de octubre de 2010.

²²¹ Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 244 de 27 de julio de 2010.

En cuanto a institutos se crearon el Instituto de Contratación de Obras – ICO, entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda con el objetivo de contratar las obras de infraestructura que requieran los ministerios de vivienda, turismo, educación, inclusión económica y social, deportes, justicia, de los migrantes²²²; el Instituto Nacional de la Meritocracia – INM, adscrito al Ministerio de Relaciones Laborales, cuya misión fue fortalecer la aplicación de un sistema de méritos, selección, capacitación y promoción en el servicio público nacional²²³; el Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables, adscrito al Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, que fue el responsable de la investigación, innovación, difusión del conocimiento, entre otras de la eficiencia energética²²⁴; el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales, adscrito al Ministerio de Educación, cuya responsabilidad fue fortalecer las políticas educativas a nivel básico, intermedio y bachillerato, a través del desarrollo de los saberes, ciencias e idiomas ancestrales de los pueblos y de las nacionalidades indígenas del Ecuador y fomentando la interculturalidad y plurinacionalidad²²⁵; el Instituto Espacial Ecuatoriano – IEE, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, nacido de la fusión del icónico Instituto Espacial Ecuatoriano el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN)²²⁶; el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública – INSPI, adscrito al Ministerio de Salud Pública, cuyo objeto es la investigación, el desarrollo tecnológico e innovación y el análisis especializado en salud, para lo cual asume las competencias de instancias históricas como el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical "Leopoldo Izquieta Pérez"²²⁷; el Instituto Nacional de Investigación del Transporte – INIT, adscrito al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y su objeto es planificar y ejecutar procesos de investigación científica para la producción de normas técnicas, manuales, procedimientos,

²²² D. E. No. 731 de 11 de abril de 2011, publicado en el R. O. No. 430 de 19 de abril de 2011.

²²³ D. E. No. 737 de 18 de abril de 2011, publicado en el R. O. No. 441 de 5 de mayo de 2011.

²²⁴ D. E. No. 1048 de 10 de febrero de 2012, publicado en el R. O. No. 649 de 28 de febrero de 2012.

²²⁵ D. E. No. 1241 de 12 de julio de 2012, dentro del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicado en el R. O. S. No. 754 de 20 de julio de 2012.

²²⁶ D. E. No. 1246 de 19 de julio de 2012, publicado en el R. O. No. 759 de 2 de agosto de 2012.

²²⁷ D. E. No. 1290 de 30 de agosto de 2012, publicado en el R. O. S. No. 788 de 13 de septiembre de 2012.

prácticas recomendables, en apoyo a la gestión eficiente de la infraestructura y servicios de transporte²²⁸.

Entre las entidades adscritas a los ministerios, adscritas al Ministerio de Agricultura se suprimió el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA, cuyas competencias se transfieren al Ministerio mencionado²²⁹; el Instituto Nacional de Riego – INAR, cuyas competencias transfieren a esta cartera de estado²³⁰; el Instituto Nacional de Capacitación Campesina – INCCA, cuyas competencias también pasan al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca²³¹. En el sector salud, se suprimió el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical "Leopoldo Izquieta Pérez" y sus competencias pasan al ARCSA y al INSPI²³². En el sector inclusión económica y social se suprimió el Instituto de la Niñez y la Familia – INFA y el Programa de Protección Social (PPS), entidades adscritas al Ministerio de Inclusión Económica y Social²³³.

Para finalizar, se reorganiza al Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología – INHAMI y se lo adscribe a la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos²³⁴. Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que le correspondían al Consejo Directivo del INAMHI pasarán a ser ejercidas por el Directorio del INAMHI. Al suprimirse el Ministerio de Coordinación de Patrimonio y pasar sus competencias al Ministerio de Cultura, en adelante Ministerio de Cultura y Patrimonio, también se adscribe el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural a este último²³⁵.

Agencias

²²⁸ D. E. No. 1325 de 11 de octubre de 2012, publicado en el R. O. No. 821 de 31 de octubre de 2012.

²²⁹ D. E. No. 373 de 28 de mayo de 2010, publicado en el R. O. S. No. 206 de 3 de junio de 2010.

²³⁰ D. E. No. 564 de 30 de noviembre de 2010, publicado en el R. O. No. 340 de 14 de diciembre de 2010.

²³¹ D. E. No. 649 de 10 de febrero de 2011, publicado en el R. O. No. 391 de 23 de febrero de 2011.

²³² D. E. No. 1290 de 30 de agosto de 2012, publicado en el R. O. S. No. 788 de 13 de septiembre de 2012.

²³³ D. E. No. 1356 de 12 de noviembre de 2012, publicado en el R. O. No. 838 de 26 de noviembre de 2012.

²³⁴ D. E. No. 391 de 17 de junio de 2010, publicado en el R. O. S. No. 224 de 29 de junio de 2010.

²³⁵ D. E. No. 1507 de 8 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. de 960 de 23 de mayo de 2013.

En cuanto a agencias se crearon la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero – ARCH, adscrita al Ministerio del Ramo, cuyo objetivo era la regulación, control y fiscalización de las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera²³⁶; la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria – ARCSA, adscrita al Ministerio de Salud Pública, organismo técnico encargado de la regulación, control técnico y vigilancia sanitaria de varios productos y medicamentos que asume las competencias de control y vigilancia sanitarios en salud humana que le correspondían al Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical "Leopoldo Izquieta Pérez"²³⁷; la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos – ABG entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, instancia responsable del control y cuarentena sanitaria y biosanitaria, exclusivamente en las Galápagos²³⁸.

También el cambio de denominación de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) por Secretaria Técnica de Cooperación Internacional Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI²³⁹; la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria como una instancia sectorial ciudadana para la discusión, veeduría y generación de propuestas en esta materia²⁴⁰.

Otras instituciones

En otras instituciones, se creó la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres - CONAMU responsable de la transición hacia el Consejo de Igualdad de Género, así como la garantía de igualdad entre hombres y mujeres²⁴¹.

²³⁶ Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 244 de 27 de julio de 2010.

²³⁷ D. E. No. 1290 de 30 de agosto de 2012, publicado en el R. O. S. No. 788 de 13 de septiembre de 2012

²³⁸ D. E. No. 1319 de 5 de octubre de 2012, publicado en el R. O. S. No. 811 de 17 de octubre de 2012

²³⁹ D. E. No. 429 de 15 de julio de 2010, publicado en el R. O. No. 246 de 29 de julio de 2010.

²⁴⁰ Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Ley No. 1, publicada en R. O. No. 349 de 27 de diciembre de 2010.

²⁴¹ D. E. No. 1733 de 25 de mayo de 2009, publicada en R. O. No. 601 de 29 de mayo de 2009.

En cuanto a los consejos de la igualdad, se suprimió el Consejo Nacional de Mujeres – CONAMU y se crea la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres²⁴². Además se suprimen las siguientes entidades adscritas a los ministerios: la Unidad de Ejecución Especializada²⁴³, entidad creada mediante como instancia adscrita al Ministerio del Interior, responsable de la ejecución de las acciones contempladas en el "Plan Nacional de Seguridad Ciudadana" y cuyas competencias se derivan a favor del correspondiente ministerio²⁴⁴; la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador – PROJUSTICIA, adscrita al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, entidad que asume dichas competencias²⁴⁵; la Unidad de Energía Eléctrica de Guayaquil – UDELEG, entidad adscrita al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, por cuanto se cumplió con el objetivo de su creación y las competencias, atribuciones y personal serán asumidas por el ministerio señalado²⁴⁶; la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, cuyas competencias pasan al MTOP²⁴⁷. Posteriormente, se deroga el presente decreto²⁴⁸. Sin embargo no se cambia las disposiciones derogatorias, pero se reconfigura las responsabilidades del MTOP y del Ministerio de Defensa. En este mismo acto jurídico también se suprimió la Secretaría Ejecutiva de Protección Marítima – SEPROM. Con este mismo decreto se suprimió el Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral – DIGMER, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos – CNMMP; el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por sensores Remotos – CLIRSEN, y pasó a formar parte del Instituto Espacial²⁴⁹; la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador – PROFORESTAL entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca que asume las competencias²⁵⁰.

²⁴² D. E. No. 1733 de 25 de mayo de 2009, publicado en el R. O. No. 601 de 29 de mayo de 2009-

²⁴³ D. E. No. 1107 de 22 de mayo del 2008.

²⁴⁴ D. E. No. 784 de 23 de mayo de 2011, publicado en el R. O. No. 464 de 7 de junio de 2011.

²⁴⁵ D. E. No. 824 de 14 de julio de 2011, publicado en el R. O. No. 501 de 28 de julio de 2011.

²⁴⁶ D. E. No. 832 de 25 de julio de 2011, publicado en el R. O. No. 506 de 4 de agosto de 2011.

²⁴⁷ D. E. No. 1087 de 7 de marzo de 2012, publicado en el R. O. No. 668 de 23 de marzo de 2012.

²⁴⁸ D. E. No. 723, publicado en el R. O. No. 561, del 7 de agosto de 2015.

²⁴⁹ D. E. No. 1246 de 19 de julio de 2012, publicado en el R. O. No. 759 de 2 de agosto de 2012.

²⁵⁰ D. E. No. 1248 de 19 de julio de 2012, publicado en el R. O. No. 759 de 2 de agosto de 2012.

Además, la denominación de la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR a Secretaria de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, adscrita a la Secretaria Nacional de la Administración Pública²⁵¹.

En cuanto a cambios de relación, se adscribe el OAE al Ministerio de Industrias y Productividad, por mandato de la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad²⁵²; y de la Secretaría Técnica del Mar, entidad adscrita a la SENPLADES asume todas las competencias, atribuciones, funciones, bienes e inmuebles, derechos, acciones, activos y pasivo pertenecientes a la Escuela Tecnológica de Pesquería del Ecuador (ESTEPE)²⁵³.

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

Durante el tercer periodo presidencial (2013-2017) el país enfrenta una crisis económica, con su correlato social, fruto de la caída drástica de los precios del petróleo en el exterior y los efectos generados por el terremoto del 2016 en la provincia de Manabí, con una afectación nacional. Con ello se observa un aumento de la deuda pública, la reducción de la inversión pública en áreas prioritarias como salud, educación y seguridad social, así como en áreas estratégica; la movilización de organizaciones sociales y movimientos de izquierda. También fue evidente el incremento del endeudamiento, que superó todas las barreras establecidas en la normativa nacional. Estos aspectos retrasaron la construcción de obras emblemáticas que se habían ofrecido años atrás, algunas que no se terminan hasta la actualidad (refinería del Pacífico, proyecto hidroeléctrico Toachi-Pilatón, entre otros).

En el área política se destaca el apoyo obtenido en la Asamblea, superando en número a partidos políticos de oposición (Basabe-Serrano, 2013): De esta forma, el camino se encuentra allanado para aprobar una serie de leyes que han sido parte del déficit gubernamental –como la ley de tierras y la de aguas– y también para poner en vigencia otras que no alcanzaron

²⁵¹ D. E. No. 798 de 22 de junio de 2011, publicado en el R. O. No. 485 de 6 de julio de 2011.

²⁵² Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

²⁵³ D. E. No. 1050 de 10 de febrero de 2012, publicado en el R. O. No. 649 de 28 de febrero de 2012.

consensos durante estos años, como la controversial ley de comunicación. (p. 172). Ello condujo a la aprobación de distintas normativas para apuntalar su proyecto político.

Para el año 2016 el Ecuador tiene que afrontar las consecuencias del terremoto que destruyó gran parte de la provincia de Manabí, el déficit económico en que se encuentra el país hace que el pueblo ecuatoriano a través del aumento del IVA se logre recaudar millones de dólares y este sea destinado a la reconstrucción de la ciudad, además también se acuda a cuantiosos prestamos de países como China. A pesar de un rechazo a un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en inicios del mandato presidencial, para el 2016 se firma una Acuerdo Comercial con la Unión Europea.

Influencia en la institucionalidad de la Función Ejecutiva

Presidencia

Durante el tercer periodo presidencial se crearon las siguientes instancias dentro de la estructura de la Presidencia de la República: la Secretaría Nacional de la Presidencia de la República que reemplaza a la anterior secretaría del mismo nombre²⁵⁴.

Por su parte, se fusionó por absorción la Secretaría Particular de la Presidencia a la Secretaria Nacional de la Presidencia, conjuntamente, con la Secretaría General de la Presidencia y la Subsecretaría del Despacho Presidencial²⁵⁵.

Ministerios

²⁵⁴ D. E. No. 30 de 19 de junio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 44 de 25 de julio de 2013. dependencia de la Secretaría Nacional de la Presidencia de la República, orientada hacia nueva forma de convivencia para el fomento de la investigación y el desarrollo del pensamiento, que trascienda las fronteras y promueva prácticas ciudadanas responsables, ligadas al *sumak kawsay*

²⁵⁵ D. E. No. 3 de 30 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 14 de 13 de junio de 2013.

En este periodo se crearon los siguientes Ministerios: Ministerio de Comercio Exterior, entidad rectora de la política de comercio y promoción comercial y de inversiones en el exterior, así como las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, la regulación de importaciones y la sustitución selectiva y estratégica de importaciones. Nace por la fusión por absorción del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y otras competencias relacionadas con el comercio y servicios de oferta exportable de bienes, sustitución de importaciones y regulación de certificación de origen del Ministerio de Industrias²⁵⁶. Asimismo, se crea la Cartera de Minería a partir de la escisión del Viceministerio de Minas y las Subsecretaría Nacionales de Desarrollo Minero, de Contratación Minera y las Subsecretarías Regionales que pertenecieron al Ministerio de Recursos Naturales no Renovables²⁵⁷.

Para el año 2013, se suprimió el Ministerio Coordinador de Patrimonio²⁵⁸, cuyas competencias se remitieron al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, los temas culturales al Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano y aquellas relativas al deporte serán asumidas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

En cuanto a la fusión de entidades ministeriales, se apunta aquella entre el Ministerio Coordinador de la Política, la Secretaría Nacional de la Política y la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana²⁵⁹. Otra fusión por absorción se da entre la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión que se transforma en una subsecretaría dentro de la Secretaría Nacional de la Administración Pública²⁶⁰. Se fusiona por absorción al Ministerio de Comercio Exterior, el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores²⁶¹. Se transfieren al Ministerio de Comercio Exterior las competencias, atribuciones, programas, proyectos, representaciones y delegaciones que le correspondían a la Subsecretaría de

²⁵⁶ D. E. No. 25 de 12 de junio de 2013, publicada en el R. O. S. No. 19 de 20 de junio de 2013.

²⁵⁷ D. E. No. 578 de 13 de febrero de 2015, publicado en el R. O. No. 448 de 28 de febrero de 2015.

²⁵⁸ D. E. No. 1507 de 8 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 960 de 23 de mayo de 2013.

²⁵⁹ D. E. No. 1522 de 17 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 13 de 12 de junio de 2013.

²⁶⁰ D. E. No. 1522 de 17 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 13 de 12 junio de 2013

²⁶¹ D. E. No. 25 de 12 de junio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 19 de 20 de junio de 2013.

Comercio y Servicios del Viceministerio de Industrias del Ministerio de Industrias y Productividad, en materia de fomento de la oferta exportable de bienes, de dinamización de la sustitución estratégica de importaciones y de regulación y administración de la certificación de origen de mercancías nacionales de exportación.

En cuanto al cambio de denominación se apunta el cambio del Ministerio de Relaciones Laborales por Ministerio del Trabajo, que imprime una nueva denominación para un ámbito de acción más actual²⁶²; y, la denominación de Ministerio de Recursos Naturales No Renovables por Ministerio de Hidrocarburos, debido a la escisión de la parte de minas de sus competencias²⁶³.

Del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables se escinde el Viceministerio de Minas para la conformación del Ministerio de Minería²⁶⁴. Se modifica la denominación del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables por Ministerio de Hidrocarburos.

Secretarías Nacionales

En la tercera presidencia de Rafael Correa se suprime las siguientes instituciones: la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI, cuya estructura administrativa, competencias, responsabilidades, programas, proyectos y recursos se incorporan dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración como parte del Viceministerio de Movilidad Humana²⁶⁵.

La Secretaria Nacional de la Administración Pública cambia su relación al declararse una instancia con capacidad administrativa y financiera, dejando de ser una dependencia de la Presidencia de la República²⁶⁶. Similar situación con la Secretaría Nacional de Comunicación,

²⁶² D. E. No. 500 de 26 de noviembre de 2014, publicado en el R. O. S. No. 395 de 12 de diciembre de 2014.

²⁶³ D. E. No. 578 de 13 de febrero de 2015, publicado en el R. O. No. 448 de 28 de febrero de 2015

²⁶⁴ D. E. No. 578 de 13 de febrero de 2015, publicado en el R. O. No. 448 de 28 de febrero de 2015.

²⁶⁵ D. E. No. 20 de 10 de junio de 2013, publicado en el R. O. No. 22 de 25 de junio de 2013.

²⁶⁶ D. E. No. 3 de 30 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No 14 de 13 de junio de 2013.

que asume la fusión por absorción de la Subsecretaría de Imagen Gubernamental a la Secretaría Nacional de Comunicación, cambiando su relación a secretaría nacional de la Función Ejecutiva²⁶⁷.

Secretarías Técnicas

Se crea la Secretaría Técnica de Discapacidades como una entidad adscrita a la Vicepresidencia, encargada de coordinar la transferencia de los proyectos Joaquín Gallegos Lara y Manuela Espejo a los ministerios del sector salud e inclusión económica y social, así como la ejecución de planes dirigidos a personas con discapacidad; así como a la adquisición de elementos de órtesis y prótesis. Esta secretaría es de carácter transitorio hasta que se conforme el nuevo Consejo de la Igualdad de Discapacidades²⁶⁸. Se creó la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva, entidad adscrita a la Vicepresidencia²⁶⁹, que más tarde fue suprimida por la creación del Ministerio de Coordinación de Producción, Empleo y Competitividad. Se creó la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión, adscrita a la Secretaría Nacional de la Administración Pública, cuya misión estará relacionada con las facultades de coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia²⁷⁰. Se creó la Secretaría Técnica de Drogas, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de la prevención y tratamiento de la drogadicción y el narcotráfico²⁷¹.

A nivel de secretarías se suprime la Secretaría Técnica del Mar y sus atribuciones pasan a ser ejercidas por la SENPLADES²⁷²; la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión²⁷³, cuyos expedientes pendientes de procesos de investigación se transfieren a la Contraloría General del

²⁶⁷ D. E. No. 46 de 22 de julio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 57 de 13 de agosto de 2013.

²⁶⁸ D. E. No. 6 de 30 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 14 de 13 de junio de 2013.

²⁶⁹ D. E. No. 1505 de 6 mayo de 2013, publicada en el R. O. No. 958 de 21 de mayo de 2013.

²⁷⁰ D. E. No. 450 de 15 de septiembre de 2014, publicado en el R. O. S. No. 343 de 29 de septiembre de 2014.

²⁷¹ Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, Ley 0 , publicada en R. O. S. No. 615 de 26 de octubre de 2015.

²⁷² D. E. No. 923 de 22 de febrero de 2016, publicado en el R. O. S. No. 710 de 11 de marzo de 2016.

²⁷³ D. E. No. 985 de 8 de abril de 2016, publicado en el R. O. S. No. 742 de 27 de abril de 2016.

Estado y los presupuestos y el personal pasan a ser asumidas por la SNAP; la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, entidad adscrita a la SENPLADES, cuyas atribuciones pasan a ser ejercidas por dicha entidad²⁷⁴; la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva de las Discapacidades, cuyas competencias se distribuyen entre distintas entidades de la Función Ejecutiva²⁷⁵; la Secretaria Técnica de Economía Popular y Solidaria, debido a las actuales restricciones presupuestarias²⁷⁶; la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas y la Secretaria Permanente de la Junta de Regulación y Control del Poder de Mercado²⁷⁷; la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI, cuyas competencias pasan a ser ejercidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana²⁷⁸.

Se reorganiza a la SENAGUA, creándose la Agencia de Regulación y Control del Agua - ARCA, y la Empresa Pública del Agua EPA. Se mantiene la SENAGUA con competencias específicas²⁷⁹.

En cuanto a los cambios de relación se encuentra la adscripción de la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política²⁸⁰; la adscripción de la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda²⁸¹.

Se cambia de denominación a la Secretaría Técnica de Discapacidades en la Secretaria Técnica para la Gestión Inclusiva de las Discapacidades²⁸². Además, se transforma a la SETEC en la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación

²⁷⁴ D. E. No. 984 de 8 de abril de 2016, publicado en el R. O. S. No. 742 de 27 de abril de 2016.

²⁷⁵ D. E. No. 1047 de 25 de mayo de 2016, publicado en el R. O. No. 788 de 1 de julio de 2016.

²⁷⁶ D. E. No. 1121 de 18 de julio de 2016, publicado en el R. O. S. No. 835 de 7 de septiembre de 2016.

²⁷⁷ D. E. No. 1121 de 18 de julio de 2016, publicado en el R. O. S. No. 835 de 7 de septiembre de 2016.

²⁷⁸ D. E. No. 1202 de 13 de octubre de 2016, publicado en el R. O. No. 876 de 8 de noviembre de 2016.

²⁷⁹ D. E. No. 310 de 17 de abril de 2014, publicado en el R. O. S. No. 236 de 30 de abril de 2014.

²⁸⁰ D. E. No. 1522 de 17 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 13 de 12 de junio de 2013.

²⁸¹ D. E. No. 244 de 24 de febrero de 2014, publicado en el R. O. No. 205 de 17 de marzo de 2014.

²⁸² D. E. No. 547 de 14 de enero de 2015, publicado en el R. O. S. No. 428 de 30 de enero de 2015.

Profesional, asumiendo las competencias de la anterior institución²⁸³. Se fusiona por absorción la Secretaría Técnica del Plan Ecuador a la SENPLADES²⁸⁴ y, después se escinde la Subsecretaría General de Transparencia para formar la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión²⁸⁵.

Secretarías

En la tercera presidencia se creó la Secretaría para la Iniciativa Presidencial para la Construcción de la Sociedad del Buen Vivir, como dependencia de la Secretaría Nacional de la Presidencia de la República, orientada hacia nueva forma de convivencia para el fomento de la investigación y el desarrollo del pensamiento, que trascienda las fronteras y promueva prácticas ciudadanas responsables, ligadas al *sumak kawsay*²⁸⁶. También, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, a partir de la fusión por absorción la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados²⁸⁷.

Institutos

En tanto que a nivel de institutos se crearon el Instituto de Provisión de Alimentos, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, cuya misión fue proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios para la administración pública y otras del sector público, asumiendo el Programa de Provisión de Alimentos, así como otros bienes relacionados²⁸⁸. También el Instituto de Fomento al Talento Humano, entidad adscrita a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyo objetivo fue la implementación de las políticas de becas, ayudas económicas y crédito educativo, que además

²⁸³ D. E. No. 860 de 28 de diciembre de 2015, publicado en el R. O. S. No. 666 de 11 de enero de 2016.

²⁸⁴ D. E. No. 7 de 30 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 14 de 13 de junio de 2013.

²⁸⁵ D. E. No. 450 de 15 de septiembre de 2014, publicado en el R. O. S. No. 343 de 29 de septiembre de 2014.

²⁸⁶ D. E. No. 30 de 19 de junio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 44 de 25 de julio de 2013.

²⁸⁷ D. E. No. 1522 de 17 de mayo de 2013, publicado en el R. O. S. No. 13 de 12 de junio de 2013.

²⁸⁸ D. E. No. 129 de 9 de octubre de 2013, publicado en el R. O. S. No. 106 de 22 de octubre de 2013.

reemplaza al Instituto de Crédito Educativo y Becas – IECE²⁸⁹. El Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades, entidad adscrita Ministerio de Cultura y Patrimonio, como encargada del fomento de las artes, la innovación y la creatividad, y en esta misma normativa y adscrito al mismo Ministerio se creó el Instituto de Cine y Creación Audiovisual entidad pública encargada de fomentar la creación y la producción cinematográfica y audiovisual nacional independiente, diversa y de calidad, así como la promoción y difusión nacional e internacional del cine y audiovisual ecuatoriano²⁹⁰.

Por su parte se suprime la Instituto Nacional de Investigación del Transporte – INIT²⁹¹, cuyas competencias pasan al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; el Instituto Nacional de Preinversión – INP, cuyas competencias, atribuciones, representaciones y delegaciones que le correspondían serán asumidas por la Secretaria Nacional de Planificación²⁹².

En cuanto a los institutos, el Instituto de Contratación de Obras – ICO cambia su denominación a Servicio de Contratación de Obras y su relación, manteniendo su misión de ser el contratante de obras de infraestructura para las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional²⁹³. Así como la reforma en el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública – INSPI que pasa a denominarse por Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública, Dr. Leopoldo Izquieta Pérez – INSPI en función del mencionado científico ecuatoriano²⁹⁴.

En tanto que, en fusión por absorción se observa el caso del Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas – INIGER, fusionado al Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública – INSPI que pasa a ejecutar todas las competencias relacionadas con la investigación y evaluación de tecnologías en el ámbito de salud²⁹⁵. La fusión por absorción del

²⁸⁹ D. E. No. 555 de 19 de enero de 2015, publicado en el R. O. S. No. 439 de 18 de febrero de 2015.

²⁹⁰ Ley Orgánica de Cultura, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 913 de 30 de diciembre de 2016.

²⁹¹ D. E. No. 820 de 17 de noviembre de 2015, publicado en el R. O. S. No. 635 de 25 de noviembre de 2015

²⁹² D. E. No. 859 de 28 de diciembre de 2015, publicado en el R. O. No. 679 de 28 de enero de 2016.

²⁹³ D. E. No. 49 de 22 de julio de 2013, publicado en el R. O. S. No. 57 de 13 de agosto de 2013.

²⁹⁴ D. E. No. 939 de 22 de febrero de 2016, publicado en el R. O. S. No. 716 de 21 de marzo de 2016.

²⁹⁵ D. E. No. 336 de 16 de mayo de 2014, publicado en el R. O. S. No. 263 de 9 de junio de 2014.

Instituto de Provisión de Alimentos a la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento, UNA EP²⁹⁶; así como la fusión por absorción del Instituto Nacional de la Meritocracia al Ministerio de Trabajo, de la cual fue institución adscrita²⁹⁷

Agencias

En cuanto a agencias de control, se crearon la Agencia de Regulación y Control del Agua – ARCA, adscrita a la Secretaría Nacional del Agua, y encargada de la regulación y control de la gestión de los recursos hídricos, la gestión de la calidad y cantidad del agua, y los destinos, usos y aprovechamientos económicos del agua que antes eran potestad de instituciones como la Secretaría del Agua y, antes de ella, del Consejo Nacional de Recursos Hídricos²⁹⁸. Además, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones cuya misión fue regular el uso del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones, la regulación de precios y tarifas equitativas y otras competencias de regulación, control y administración atribuidas a los extintos Consejo Nacional de Telecomunicaciones, Superintendencia de Telecomunicaciones y Secretaría Nacional de Telecomunicaciones²⁹⁹. También, se creó la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada – ACCESS, entidad adscrita al Ministerio de Salud Pública, que se encargará de los procesos de vigilancia sanitaria³⁰⁰. La Agencia de Regulación y Control Postal, entidad adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, y que reemplaza a la Agencia Nacional Postal como organismo a cargo de la regulación y control a los operadores postales y las políticas definidas por el Ministerio del ramo³⁰¹.

²⁹⁶ D. E. No. 821 de 17 de noviembre de 2015, publicado en el R. O. S. No. 635 de 25 de noviembre de 2015.

²⁹⁷ D. E. No. 901 de 1 de febrero de 2016, publicado en el R. O. No. 704 de 3 de marzo de 2016.

²⁹⁸ D. E. No. 310 de 17 de abril de 2014, publicada en el R. O. S. No. 236 de 30 de abril de 2014.

²⁹⁹ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 439 de 18 de febrero de 2015.

³⁰⁰ D. E. No. 703 de 25 de junio de 2015, publicado en el R. O. S. No. 534 de 1 de julio de 2015.

³⁰¹ Ley General de los Servicios Postales, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 603 de 7 de octubre de 2015.

Entre los cambios de denominación se encuentran: la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA que pasa a denominarse Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - Doctor Leopoldo Izquieta Pérez³⁰².

Servicios públicos

Además, se creó el Servicio Público para Pago de Accidentes de Tránsito – SPPAT, adscrito al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, orientado a garantizar el sistema público para el pago de accidentes de tránsito a favor de la protección de las personas que se trasladan de un lugar a otro a través de la red vial del Ecuador³⁰³. También, se creó el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales – SENADI rectora del sistema de la propiedad intelectual en el país³⁰⁴.

Se cambia la denominación del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, instancia que trabajaría en la aplicación de las políticas establecidas por el Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional, como operador público de capacitación profesional³⁰⁵. Otro cambio constituye el caso del Instituto Nacional de Contratación Pública que cambia a Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP y que en ese momento paso no solo a ejercer la actividad técnico y regulatoria de la contratación estatal, sino que obtuvo autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria³⁰⁶.

Otros organismos de la Función Ejecutiva

Entre los organismos adicionales de la Función Ejecutiva se crearon el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, adscrito al Ministerio de Justicia para la ejecución

³⁰² D. E. No. 902 de 1 de febrero de 2016, publicado en el R. O. No. 704 de 3 de marzo de 2016.

³⁰³ D. E. No. 805 de 22 de octubre de 2015, publicada en el R. O. No. 635 de 25 de noviembre de 2015.

³⁰⁴ D. E. No. 1435 de 23 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 9 de 7 de junio de 2017, a través del Reglamento General al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

³⁰⁵ D. E. No. 860 de 28 de diciembre de 2015, publicado en el R. O. S. No. 666 de 11 de enero de 2016.

³⁰⁶ Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 100 de 14 de octubre de 2013.

de procesos de rehabilitación social y la administración de los centros de privación de libertad y otros de similar naturaleza³⁰⁷. También se creó la Unidad de Gestión de Medios – UGEMED, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones, cuyo objeto constituye el manejo del paquete accionario, la gestión, seguimiento y control de la administración de las compañías televisoras de propiedad del Estado³⁰⁸. Sin embargo su vida será corta ya que posteriormente bienes y competencias serán asignados a la empresa Pública de Coordinación EMCO EP, que asume la propiedad de la totalidad de los paquetes accionarios de su actual titularidad de los medios de comunicación privados incautados³⁰⁹.

Por su parte, se suprimieron la Unidad de Almacenamiento – UNA³¹⁰; el Programa de Provisión de Alimentos para dar paso a la creación del Instituto de Provisión de Alimentos³¹¹; la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN-NO MAS IMPUNIDAD, que era una dependencia de la Presidencia de la República, y cuyas y competencias al Banco Central³¹²; así como la Comisión Especial Interinstitucional del Puerto de Manta, entidad creada por la Ley de Desarrollo del Puerto de Manta³¹³.

Además se fusiona por absorción el Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales y sus instituciones adscritas o dependientes al Instituto Nacional de Biodiversidad³¹⁴.

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

³⁰⁷ D. E. No. 365 de 27 de junio de 2014, publicado en el R. O. S. No. 286 de 10 de julio de 2014.

³⁰⁸ D. E. No. 699 de 8 de junio de 2015, publicado en el R. O. S. No. 537 de 6 de julio de 2016. En este punto se incluyen las siguientes empresas: CADENA ECUATORIANA TELEVISIÓN C.A. ""CANAL10"" (CETV), COMPAÑÍA TELEVISIÓN DEL PACÍFICO TELEDOS S.A., COMPAÑÍA EDITORIAL UMINASA DEL ECUADOR S.A., RADIDIFUSORA DEL PACÍFICO S.A., RAPASA, RADIO BOLÍVAR S.A., ORGANIZACIÓN RADIAS C.A., CABLEVISIÓN S.A., AMÉRICA VISIÓN S.A., RADIO LA PRENSA TV S.A., EDITORES E IMPRESORES EDIMPRES S.A. y MOVIDAD C.A.

³⁰⁹ D. E. No. 1371 de 3 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 1003 de 12 de mayo de 2017.

³¹⁰ D. E. No. 12 de 30 de mayo de 2013, publicado en el R. O. No. 16 de 17 de junio de 2013.

³¹¹ D. E. No. 129 de 9 de octubre de 2013, publicado en el R. O. S. No. 106 de 22 de octubre de 2013.

³¹² D. E. No. 705 de 25 de junio de 2015, publicado en el R. O. No. 546 de 17 de julio de 2015.

³¹³ D. E. No. 1114 de 13 de julio de 2016, publicado en el R. O. S. No. 826 de 25 de agosto de 2016.

³¹⁴ D. E. No. 245 de 24 de febrero de 2014, publicado en el R. O. No. 205 de 17 de marzo de 2014.

Para el próximo periodo presidencia del 2017, es candidato por el Movimiento Alianza País Lenin Moreno, vicepresidente en el primer periodo presidencial de Rafael Correa, debido a que, el presidente actual no puede postularse de nuevo por la cláusula de la constitución donde prohíbe la reelección indefinida., cerrando así una década de gobierno del correísmo, defendida por el oficialismo y criticada por la oposición.

Presidencia

Durante el mandato del Presidente Lenin Moreno (24 de mayo 2017 – 24 de mayo 2021) se creó la Secretaría Anticorrupción dentro de la institucionalidad de la Presidencia de la República³¹⁵. También, se suprimió la Iniciativa Presidencial para la Construcción de la Sociedad del Buen Vivir³¹⁶. Todas sus atribuciones regresan a la Presidencia de la República. Asimismo, se cambió de denominación del Servicio de Protección Presidencial por Casa Militar Presidencial³¹⁷. Además, se crea la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República³¹⁸ se constituyó con las atribuciones y demás capacidades jurídicas, administrativas y presupuestarias que estaban a cargo de la Secretaría Nacional de Comunicación

Ministerios

Además, se crea el Ministerio de Acuacultura y Pesca a partir de la escisión del Viceministerio de Acuacultura y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca³¹⁹.

Se suprimen los Ministerios de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, de Sectores Estratégicos, de Coordinación de Seguridad, del Conocimiento y Talento Humano (ver más si es del caso). La coordinación y concertación para la planificación, formulación y ejecución de la política de los diferentes consejos sectoriales son asumidos por Consejeros de

³¹⁵ D. E. No. 665 de 20 de febrero de 2019, publicada en el R. O. S. No. 440 de 6 de marzo de 2019.

³¹⁶ D. E. No. 3 de 24 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 10 de 8 de junio de 2017.

³¹⁷ D. E. No. 713 de 24 de abril de 2019, publicado en el R. O. S. No. 481 de 6 de mayo de 2019.

³¹⁸ D. E. No. 535 de 11 de octubre de 2018, publicada en el R. O. S. No. 364 de 9 de noviembre de 2018.

³¹⁹ D. E. No. 6 de 6 de junio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

Gobierno o Ministros designados por el Presidente, a través de consejos sectoriales no institucionalizados³²⁰. Además, se modifica la denominación por Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, dado que asume competencias del Ministerio de Industrias y Productividad³²¹.

Se fusiona el Ministerio de Coordinación de la Política Económica con el Ministerio de Finanzas y se modifica su denominación a Ministerio de Economía y Finanzas³²². Además, se fusiona por absorción el Ministerio del Deporte y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales al Ministerio de Educación, fruto de lo cual este último asume todas las competencias y demás responsabilidades legales y cambia su denominación por Ministerio de Educación y Deporte³²³. Además, se fusiona por absorción el Ministerio de Industrias y Productividad como el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras al Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones³²⁴.

Secretarías Técnicas

Se constituyó la Secretaría Técnica del Plan "Toda una Vida" a partir de la estructura del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, encargándose los proyectos o Misiones "Toda una Vida" y "Las Manueles"³²⁵. Se creó la Secretaría Técnica de Juventudes, como una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social transformando algunas dependencias³²⁶. Se creó la Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador"³²⁷ como entidad adscrita a la Presidencia de la República, en virtud de la supresión de la SENPLADES y cuya responsabilidad se centra en la planificación nacional de forma integral, la regulación y la secretaría técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Se transfieren a la nueva Secretaría Técnica todas las responsabilidades de la SENPLADES.

³²⁰ D. E. No. 7 de 6 de junio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

³²¹ D. E. No. 22 de 26 de diciembre de 2017, publicado en el R. O. S. No. 158 de 11 de enero de 2018.

³²² D. E. No. 7 de 6 de junio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

³²³ D. E. No. 373 de 19 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 234 de 4 de mayo de 2018.

³²⁴ D. E. No. 520 de 3 de octubre de 2018, publicado en el R. O. S. No. 357 de 29 de octubre de 2018.

³²⁵ D. E. No. 11 de 25 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de junio de 2017.

³²⁶ D. E. No. 12 de 6 de junio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de junio de 2017.

³²⁷ D. E. No. 732 de 13 de mayo de 2019, publicado en el R. O. S. No. 496 de 28 de mayo de 2019.

Además se transfiere toda la Subsecretaría de Institucionalidad Estatal de la SENPLADES a la Secretaría General de la Presidencia de la República. Además, la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO-EP tendrá a cargo la coordinación y la planificación de las empresas públicas de la Función Ejecutiva.

Por su parte, se suprime la Secretaría Nacional de la Administración Pública³²⁸, cuyas atribuciones se transfieren a la Secretaría General de la Presidencia de la República, la SENPLADES, el Ministerio de Telecomunicaciones y Ministerio del Trabajo. También se suprime la Secretaría Nacional de Inteligencia y sus competencias, atribuciones y demás capacidades legales, presupuestarias y administrativas son transferidas al Centro de Investigación y Estudios de Seguridad - CIES³²⁹. También, la Secretaría Nacional de Comunicación, que sirve como sustento para la creación de la nueva Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República³³⁰. Se suprime la Secretaría Nacional de Gestión de la Política dejando las responsabilidades de gestión política a cargo del Ministerio del Interior y la Secretaría de Derechos Humanos³³¹. Se suprime la SENPLADES, cuyas atribuciones y funciones pasan a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, de reciente creación³³².

Cambia de relación de la Secretaría Técnica, adscribiéndola a la Presidencia de la República³³³. Además, adscribe la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos al Ministerio de Gobierno³³⁴. Cambio de la relación de adscripción de la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, de entidad adscrita a la Vicepresidencia a la Presidencia de la República³³⁵.

³²⁸ D. E. No. 5 de 24 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

³²⁹ D. E. No. 526 de 21 de septiembre de 2018, publicado en el R. O. S. No. 358 de 30 de octubre de 2018.

³³⁰ D. E. No. 535 de 11 de octubre de 2018, publicado en el R. O. S. No. 364 de 9 de noviembre de 2018.

³³¹ D. E. No. 718 de 11 de abril de 2019, publicado en el R. O. S. No. 483 de 8 de mayo de 2019.

³³² D. E. No. 732 de 13 de mayo de 2019, publicado en el R. O. S. No. 496 de 28 de mayo de 2019.

³³³ D. E. No. 465 de 1 de agosto de 2018, publicado en el R. O. S. No. 306 de 16 de agosto de 2018.

³³⁴ D. E. No. 718 de 11 de abril de 2019, publicado en el R. O. S. No. 483 de 8 de mayo de 2019.

³³⁵ D. E. No. 717 de 11 de abril de 2019, publicado en el R. O. S. No. 483 de 8 de mayo de 2019.

Cambios de relación se suprime a la SENPLADES y se crea a la Secretaría Técnica "Planifica Ecuador". En este sentido, se cambia la relación del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos – INEC para adscribirla a la Presidencia de la República³³⁶.

Cambio de denominación de la Secretaría Técnica de Drogas por Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas³³⁷. Además, se transforma al Instituto Nacional de Pesca en el Instituto Nacional de Investigación de Acuicultura y Pesca, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y encargado de planificar, promover, coordinar, ejecutar e impulsar los procesos de investigación científica relacionados con las actividades acuícolas, pesqueras y conexas y la transferencia de tecnología en este ámbito³³⁸.

Por su parte, se suprime la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas y sus atribuciones pasan al Ministerio de Salud y al Ministerio del Interior³³⁹. Se suprime la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, cuyas competencias, demás mecanismos legales pasan a ser asumidas por el Ministerio de Gobierno³⁴⁰. Se suprime la Secretaría Técnica de Juventudes, cuyas competencias, atribuciones y demás capacidades s pasan a ser ejercidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, dentro del marco de la Misión "Toda una Vida"³⁴¹.

Por su parte, se suprime la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas y sus atribuciones pasan al Ministerio de Salud y al Ministerio del Interior³⁴². Se suprime la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos, cuyas competencias, demás mecanismos legales pasan a ser asumidas por el Ministerio de Gobierno³⁴³. Se suprime la Secretaría Técnica de Juventudes, cuyas competencias, atribuciones y demás capacidades s

³³⁶ D. E. No. 732 de 13 de mayo de 2019, publicado en el R. O. S. No. 496 de 28 de mayo de 2019.

³³⁷ D. E. No. 81 de 27 de julio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 53 de 8 de agosto de 2017.

³³⁸ D. E. No. 1023 de 16 de abril de 2020, publicado en el R. O. S. No. 195 de 4 de mayo de 2020.

³³⁹ D. E. No. 376 de 23 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 234 de 4 de mayo de 2018.

³⁴⁰ D. E. No. 1046 de 9 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁴¹ D. E. No. 1044 de 9 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁴² D. E. No. 376 de 23 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 234 de 4 de mayo de 2018.

³⁴³ D. E. No. 1046 de 9 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

pasan a ser ejercidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, dentro del marco de la Misión "Toda una Vida"³⁴⁴.

Se cambia de denominación y se transforma al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social en la Secretaría Técnica del "Plan Toda una Vida". además, en este documento se suprimen a los Ministerios de coordinación. La coordinación y concertación para la planificación, formulación y ejecución de la política de los diferentes consejos sectoriales son asumidos por Consejeros de Gobierno o Ministros designados por el Presidente, a través de consejos sectoriales no institucionalizados³⁴⁵.

Secretarías

A nivel de secretarías, creó la Secretaría del Sistema de Educación Multicultural Bilingüe, adscrita al Ministerio de Educación, encargada de la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Educación Intercultural bilingüe³⁴⁶. Ejerce las atribuciones de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación y aquellas del Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales que fuera fusionado³⁴⁷.

Institutos

A nivel de institutos creó el Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, encargado de planificar, promover, coordinar, ejecutar e impulsar procesos de investigación científica relacionados con

³⁴⁴ D. E. No. 1044 de 9 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁴⁵ D. E. No. 7 de 24 de mayo de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

³⁴⁶ D. E. No. 445 de 6 de julio de 2018, publicado en el R. O. S. No. 301 de 8 de agosto de 2018.

³⁴⁷ D. E. No. 373, expedido 19 de abril de 2018.

las actividades acuícolas, pesqueras y conexas; y, de la generación, innovación, validación, difusión y transferencia de tecnologías³⁴⁸.

Se suprime la Instituto Espacial Ecuatoriano – IEE cuyas competencias y atribuciones legales pasan a ser asumidas por el Instituto Geográfico Militar³⁴⁹. Se suprime la Instituto de Fomento al Talento Humano y Todas sus competencias, representaciones y demás atribuciones legales son asumidas por la SENESCYT³⁵⁰.

Se fusionan el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividades, y el Instituto de Cine y Creación Audiovisual para crear el Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación, adscrito al Ministerio de Cultura y Patrimonio³⁵¹. Se fusionan el Instituto Oceanográfico de la Armada y el Instituto Antártico Ecuatoriano, en una sola entidad denominada Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada. adscrito al Ministerio de Defensa Nacional³⁵². Se fusiona por absorción el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales al Ministerio de Educación³⁵³.

Servicios Nacionales

Se creó el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses³⁵⁴, adscrito al ministerio rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana, y que tiene a su cargo la investigación técnica y científica de la infracción a nivel nacional en materia de medicina legal y ciencias forenses. Prestará apoyo técnico y científico a los órganos de la administración de

³⁴⁸ Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, Ley 0, publicada en R. O. S. No. 187 de 21 de abril de 2020.

³⁴⁹ D. E. No. 714 de 11 de abril de 2019, publicado en el R. O. S. No. 481 de 6 de mayo de 2019.

³⁵⁰ D. E. No. 1040 de 8 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁵¹ D. E. No. 1039 de 8 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁵² D. E. No. 1038 de 8 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁵³ D. E. No. 373 de 19 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 234 de 4 de mayo de 2018.

³⁵⁴ Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 19 de 13 de junio de 2017.

justicia. Se creó el Centro de Inteligencia Estratégica – CIES³⁵⁵, a partir de la supresión de la Secretaría de Inteligencia.

Al crearse el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales – SENADI, se cambia su relación y se lo adscribe a la SENESCYT, reemplazando al Instituto de Propiedad Intelectual, y manteniendo su rango de autoridad nacional en materia de derechos intelectuales³⁵⁶.

En cuanto a los servicios, se suprime el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR cuyas atribuciones serán asumidas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas³⁵⁷. Se suprime el Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad – CNPC, entidad adscrita a la Presidencia de la República y se crea el Comité de Competitividad y Emprendimiento³⁵⁸.

Agencias de regulación

Además, se suprime la Agencia de Regulación y Control Postal, y cuyas competencias y capacidades legales pasan a ser asumidas por el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información³⁵⁹.

Cambio de denominación Se transforma el SESA a la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario³⁶⁰. Se cambia su denominación.

Cambio de ámbito de acción y de denominación, Se fusionan por absorción el Ministerio del Deporte y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales. En este sentido, también se

³⁵⁵ D. E. No. 526 de 21 de septiembre de 2018, publicado en el R. O. S. No. 358 de 30 de octubre de 2018.

³⁵⁶ D. E. No. 356 de 3 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 224 de 18 de abril de 2018.

³⁵⁷ D. E. No. 1064 de 19 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 225 de 16 de junio de 2020.

³⁵⁸ D. E. No. 948 de 10 de diciembre de 2019, publicado en el R. O. S. No. 113 de 3 de enero de 2020.

³⁵⁹ D. E. No. 1037 de 6 de mayo de 2020, publicado en el R. O. S. No. 209 de 22 de mayo de 2020.

³⁶⁰ Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, Ley 0, publicada en el R. O. S. No. 27 de 3 de julio de 2017.

cambia su denominación³⁶¹. El Ministerio de Educación y Deporte asume todas las competencias y demás responsabilidades legales de las instituciones fusionadas.

Cambio de denominación a partir de la escisión Viceministerio de Acuicultura y Pesca del anterior Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, actual Ministerio de Agricultura y Ganadería³⁶²

Otras instituciones

Reorganización El Grupo de Transporte Aéreo Especial -GTAE deja de estar adscrito a la Fuerza Aérea Ecuatoriana – FAE y pasa a formar parte de la estructura del Servicio de Protección Presidencial³⁶³. Sin embargo, la FAE mantiene el control operativo y logístico de la GTAE, a través de las dependencias especializadas. En este mismo decreto se reorganiza la Secretaría General de la Presidencia de la República, en especial, sus atribuciones y se les entrega una estructura interna mínima (Subsecretario General y asesores), pero siguen siendo dependencias de la Presidencia de la República. También se reorganiza la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República y la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

4.5 Impacto de la reforma administrativa en el servicio público nacional

El término “servicio público” dentro de la normativa nacional puede resultar ambivalente. Por un lado, la Constitución de la República del Ecuador (Constitución de la República del Ecuador, 2008) lo define como un conjunto de actividades y de prestaciones que realizan, de forma directa e indirecta, las organizaciones del Estado a favor de la ciudadanía (Art.: 318, 345 y 362). La segunda se relaciona con la función pública, e implica las reglas de juego que

³⁶¹ D. E. No. 373 de 19 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 234 de 4 de mayo de 2018.

³⁶² D. E. No. 6 de 6 de junio de 2017, publicado en el R. O. S. No. 16 de 16 de junio de 2017.

³⁶³ D. E. No. 364 de 9 de abril de 2018, publicado en el R. O. S. No. 227 de 23 de abril de 2018.

deben observarse en las relaciones entre el sector público y las personas que laboran en el mismo (Art.: 228-230).

Estos condicionamientos, fundamentalmente jurídicos y administrativos, son utilizados de forma cotidiana en los sistemas de gestión de personas dentro de las administraciones públicas. Su impacto es innegable en el ingreso, ascenso o promoción, régimen interno, sistema remunerativo y mecanismos de desvinculación. Sin embargo, sus elementos constitutivos y procedimientos no siempre son homogéneos y están sujetos a circunstancias históricas, sociales, culturales, administrativas y presupuestarias.

En este sentido, en este acápite se presenta una descripción sobre el impacto de la reforma del Estado en el servicio público en el Ecuador, dentro del periodo 2007-2021. En este esquema, en su primera parte genera un resumen sobre el servicio público en el país, destacando los elementos del régimen interno, énfasis en sus elementos constitutivos del régimen interno, gestión del talento humano, sistema de carrera y remuneraciones, así como la complejidad que representa su gestión en las unidades de administración de talento humano (UATH). A continuación, describe ideas principales de los regímenes laborales que se encontraron vigentes en este periodo. Culmina con una descripción de las reformas remunerativas que, de manera general, impactaron en este periodo de cambios.

4.5.1 Un resumen sobre el servicio público en el Ecuador

Los regímenes normativos

Como se observó en el acápite 2.4 es simultáneo el uso que se brinda a los términos burocracia, función pública, servicio civil y servicio público. Este discurso es conocido en América Latina y ha sido abordado como el conjunto de condiciones laborales que permiten la vinculación entre personas e instituciones públicas (CLAD, 2003).

En el Ecuador desde 1964 cobró fuerza el uso del término *servicio civil*³⁶⁴ gracias a la influencia de las normativas resultantes de la segunda reforma administrativa (ver acápite 4.2.3) que regularon la actividad laboral estatal. En el año 2003 se realiza un cambio importante al expedirse la Ley orgánica del servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público – LOSCCA (2003) que buscó modernizar el sistema de gestión del talento humano y racionalizar el sistema remunerativo nacional³⁶⁵.

Dentro del proceso constitucional definido en 2008 aparece un nuevo término “servicio público”³⁶⁶, como noción de servicio civil o función pública (CDR, art. 228 y 229). Ello redefinió el nombre genérico de los empleados públicos y recalcó la meritocracia como condición para el ingreso, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa. Más tarde, se expide la LOSEP (2010)(Iacoviello, 2014).

Desde entonces y de manera general, tanto la LOSEP y el Código del Trabajo regulan las condiciones del empleo público nacional. Con la primera, se definen los mecanismos de vinculación, permanencia y salida del empleo público; el régimen interno y disciplinario de personal; la gestión del talento humano; la carrera administrativa (casi inexistente); las remuneraciones e ingresos complementarios³⁶⁷. Por su parte, el Código Laboral norma la

³⁶⁴ 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 “servicio civil” se vio influenciado por su similar *civil service*, propio de las normativas anglosajonas

³⁶⁵ 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.

³⁶⁶ 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 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.

³⁶⁷ 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 el año 2010 y hasta el 2017 se ejecutó la política de “definición 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

vinculación, los deberes, derechos y obligaciones generales de las y los obreros del sector público, cuyas actividades se orientan a los puestos de auxiliares y especialistas industriales, sus asistentes y otros puestos con actividades básicas.

A pesar de que la LOSEP ha sido considerada como un “paraguas normativo” para el servicio público, en la misma se contempla la generación de regímenes laborales especiales. Entre ellos se encuentran: las empresas públicas³⁶⁸; los docentes universitarios³⁶⁹; los docentes de educación básica y bachillerato³⁷⁰; las carreras administrativas de los servidores de la Función Judicial (fiscales, jueces, defensores públicos, servidores administrativos)³⁷¹; las y los servidores legislativos (Asamblea Nacional)³⁷²; servidores del servicio exterior³⁷³; las fuerzas armadas; y, más recientemente, el apareamiento de una norma que aglutina a para servidores de las entidades de seguridad ciudadana³⁷⁴ (policía nacional, cuerpos de bomberos, entidades de control municipal -policía municipal-, así como los agentes de control del tránsito municipal). En el Anexo 5 se incluye una representación gráfica sobre esta realidad del servicio público nacional.

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

La LOSEP (2010), en esencia, es heredera de 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

públicos del país, que contó con la resolución del Ministerio del Trabajo y la implementación de cada una de las instituciones públicas.

³⁶⁸ Ubicados dentro del régimen definido por la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP, 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.

³⁶⁹ Amparados por la Ley Orgánica de Educación Superior – LOES, R. O. S. No. 298, 12-oct-2010.

³⁷⁰ Dentro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI, R. O. S. No. 417, 31-mar-2011.

³⁷¹ Regulados por el Código Orgánico de la Función Judicial, R. O. S. No. 544, 09-mar-2009.

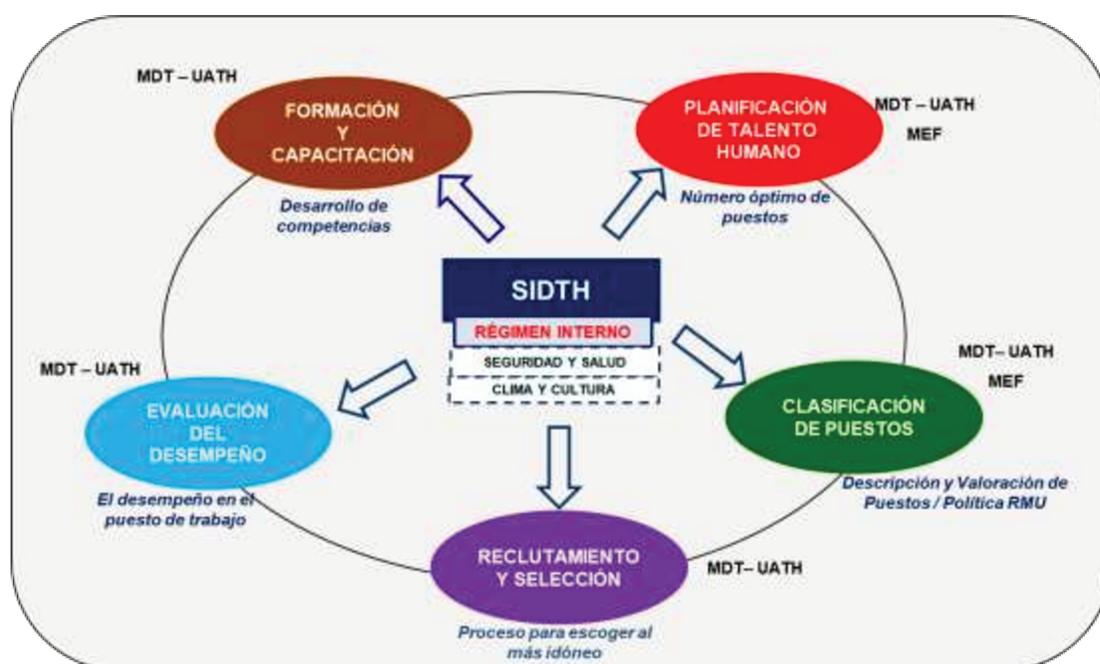
³⁷² Regidos por la Ley Orgánica de la Función Legislativa, R. O. S. No. 642, 27-jul-2009.

³⁷³ Amparados por la Codificación a la Ley Orgánica del Servicio Exterior - LOSE, R. O. S. No. 262, 03-may-2006.

³⁷⁴ Código orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público - COEDSCOP, 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.

personal de las y los servidores públicos, así como a la eficiencia, eficacia, calidad y productividad de las instituciones estatales (Art. 2). Su ámbito es amplio e incluye a todo el sector público nacional (CDR: Art. 225). En tanto que las entidades privadas que tengan el 50% o más de aportes, capital, transferencias y/o recursos públicos deberán observarla en relación con las remuneraciones, los derechos y prohibiciones de las y los servidores públicos y los procedimientos disciplinarios.

Figura 11. El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano - SIDTH en el sector público ecuatoriano.



El centro de acción de esta normativa se encuentra en la emisión del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano – SIDTH (Art. 54 LOSEP y otros; RGLOSEP 130 y otros) constituido por un subsistema de base, cinco subsistemas principales, un subsistema secundario.

El subsistema de base se conoce como “Régimen interno de administración de talento humano” (LOSEP: Art. 22-49; RGLOSEP: Art. 23-111) que aborda las condiciones legales de la vinculación laboral. Este subsistema se puede explicar a través del desarrollo de cinco elementos: i) las *Condiciones para el ingreso al servicio público*, es decir, los requisitos,

impedimentos e inhabilidades y las formas de vinculación (nombramientos y contratos) que se deben observar en el empleo público; ii) las *condiciones para el ejercicio*, que abarca los deberes, derechos y prohibiciones, la jornada legal de trabajo y las vacaciones de los servidores públicos; iii) las *condiciones para la ausencia legal* en donde se determinan el régimen de licencias, permisos, comisiones a los que un servidor público puede aplicar 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); iv) las *condiciones para la desvinculación* que identifica los casos de terminación de la relación laboral (cesación de funciones); y, v) el régimen disciplinario (faltas administrativas y sanciones), así como las causales para la paralización de servicios y el derecho a huelga. De la experiencia práctica, este constituye el subsistema con mayor incidencia en la gestión de las unidades de administración del talento humano – UATH, responsable de atender este proceso al interior de las instituciones públicas (LOSEP: Art. 50 y 52; RGLOSEP: Art. 117).

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; RGLOSEP: Art. 130). En términos concretos, la planificación del talento humano (LOSEP: Art. 55-60); RGLOSEP: Art. 139-161) es responsable de proyectar la dotación de servidoras y servidores para generación de productos y servicios de las instituciones públicas. 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 fundamenta 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 (Anexo 6 representación gráfica).

De su parte, el subsistema clasificación de puestos (LOSEP: Art. 61- 62; RGLOSEP: Art. 162-175) 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. Se puede afirmar que tiene una estructura secuencial, en donde el primer paso es la definición de la *descripción del puesto*, o la descripción de la información, actividades, requisitos y competencias del puesto de trabajo; la *valoración* que identifica la importancia éste a través de un sistema de factores y subfactores con ponderación; la *clasificación* que orienta a la definición de clases o familias de puestos de similar naturaleza y que culmina con la estructura o índice ocupacional; y, el proceso de definición de un *manual de puestos institucional* que implica el compendio de la descripción y perfiles, la definición de políticas y directrices para su aplicación y actualización en cada institución pública (Anexo 7 representación gráfica).

En tanto que, el subsistema de Reclutamiento y Selección de personal (LOSEP: Art. 63-68; RGLOSEP: Art. 176-194) permite identificar a la persona más idónea para ocupar puestos de trabajo en una institución pública. 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; así como, una extensiva, donde se encuentran se realizan los concursos de méritos y oposición, propias de los servicios civiles públicos o de cargos de designación especial (dados por normativas definidas). Para una noción gráfica se recomienda revisar el ANEXO 8.

De su parte, el subsistema de Evaluación del Desempeño (LOSEP: Art. 76-80; RGLOSEP: Art. 214-227) aprecia el desarrollo de las actividades encomendadas de las y los servidores dentro 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 (Anexo 9).

Para cerrar, el Subsistema de Formación y Capacitación (LOSEP: Art. 69-75; RGLOSEP: Art. 195-214) 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, el proceso de “devengación”, que implica la compensación en tiempo y dedicación en función de las licencias y comisiones concedidas para la capacitación (Anexo 10).

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). Al respecto, se proporciona un resumen sobre las normas, su ámbito y aspectos específicos que regulan en el Anexo 11.

En cuanto a los subsistemas adicionales se encuentran la salud ocupacional y el clima y cultura organizacional. En cuanto a la salud ocupacional, se busca asegurar que las y los servidores cuente 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).

4.5.3 *La estructura remunerativa*

En cuanto a las decisiones que, en materia remunerativa se realizaron entre los años 2007 al 2021, se propone realizar una breve remisión sobre su estructura y desarrollo.

En primer lugar, se reconoce el papel fundamental de la política remunerativa en la gestión del servicio público. Organismos regionales como el CLAD reconocen la importancia de la gestión de las políticas remunerativas públicas en la transición del modelo burocrático al gerencial de gestión, juntamente con el fortalecimiento y profesionalización de los servidores públicos, la flexibilización en las reglas, la mayor autonomía en las decisiones y la generación de metas de gestión (1998, 2010). Visiones tradicionales desde la perspectiva sociotécnica analizan las decisiones remunerativas como parte de un entramado de dimensiones organizacionales propio de la gestión del talento humano (Kast & Rosenzweig, 1988). Una mirada de características político-cultural, como la que consideran Ramió y Salvador (2014), identifican la necesidad de institucionalización de la gestión de recursos humanos en ámbitos públicos y presuponen a las remuneraciones como parte de las reglas de juego formales que condicionan las relaciones entre una organización y sus empleados.

Esta breve idea sobre la influencia de las políticas remunerativas pueden 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).

Estructura

Antes del 2003, la política remunerativa se encontraba influenciada por la heterogeneidad que mantenían distintas 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.

Lo anterior llevó a una reconfiguración del marco normativo, apoyado por instituciones de crédito internacional, que buscaron la “racionalización de los salarios, el fortalecimiento de la institucionalidad y la meritocracia, consolidar una serie de prohibiciones para el ejercicio de puestos o cargos públicos (nepotismo, reingreso y el derecho a la huelga) y la formalización de instrumentos para la reducción de la burocracia (indemnización y jubilación)” (Echebarría, 2006). Esta fue una de las razones fundamentales para la expedición de la LOSCCA y la creación, dada en la misma norma, de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES). Dicha entidad que asumió la rectoría, regulación y control del sistema integrado de administración del talento humano - SIADTH, de las remuneraciones en todo el sector público y del desarrollo institucional.

En cuanto a la competencia del manejo del régimen remunerativo, entre el 2003 y el 2007, la SENRES implementó un proceso de unificación y homologación remunerativa³⁷⁵, sustentados en dos escalas remunerativas: la Escala de 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. En los Anexos 12 y 13 de este trabajo se presenta una evolución y sistematización de estas escalas.

Cabe indicar que, la implementación de esta política remunerativa supuso un trabajo progresivo y desconcentrado entre la SENRES y las unidades de recursos humanos – UARH de cada institución pública. En este sentido, bajo las escalas indicadas, las UARHs institucionales preparaban proyectos de implementación que eran aprobadas por la entidad rectora y remitidas al Ministerio de Economía y Finanzas para su implementación.

Tanto la LOSCCA cuanto la SENRES sobrevivieron al primer periodo de Rafael Correa (2007-2009) y consolidaron su papel de rectoría y regulación de la mano de decretos ejecutivos, mandatos constituyentes y apoyo político en una evidente directriz de reestructuración remunerativa que se vio en la época (Torres Vargas & Jimbo Santana, 2020).

En este sentido, durante los años 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

³⁷⁵ 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 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.

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 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 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 (Anexos 12, 13 y 14, respectivamente); 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 brinda 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 auditorías remunerativas *ex post* para empresas públicas; y, la planificación remunerativa año a año (LOSEP, 2010).

En el Anexo 13 se observa la evolución de la Escala Nacional de Remuneraciones Mensuales Unificadas desde el 2003 hasta el 2017. Además, en el Anexo 12 se adjunta la Escala del Nivel Jerárquico superior conformada por diez grados a ser utilizada para los puestos dirección política, técnica y administrativa del Estado, con una referencia de los puestos y su evaluación en la misma fecha.

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 el año 2003. El mismo se encuentra compuesto, principalmente, por la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior (Anexo 12) y la Escala Nacional de Remuneraciones (Anexo 13) y un conjunto de ingresos complementarios definidos por la ley (Anexo 14).

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES:

El desarrollo de esta investigación consideró el análisis de la estructura institucional de la Función Ejecutiva del Ecuador durante los años 2007-2021. En este sentido, se evidencian modificaciones y cómo éstas responden al proceso de reforma del Estado sucedido en esta época.

En este proceso, se concretaron los objetivos de investigación propuestos, llegando a las siguientes conclusiones:

Primera: Un primer elemento a destacar constituyen 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 tanto en el antecedente de esta investigación y en el apartado 2.4 (p. 53), este fenómeno se da en dos momentos: un primer periodo de reformas (1930-1980) consideradas dentro de las lógicas de las “reformas administrativas” y segundo momento con una “profundización de la reforma” desde los años 80’s hasta nuestros días.

De inicio, los esfuerzos de reforma administrativa en América Latina fueron influenciados por un contexto ideológico, que posicionó un modelo estado-céntrico 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 30’s del siglo XX, las “primeras reformas” apuntaron 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. Más tarde, ante la necesidad de generación de capacidades para el manejo de entidades estatales (años 50’s) fueron necesarios esfuerzos para la formación y profesionalización en administración pública, así como mecanismos de desarrollo institucional (p. 58). En tanto que, ante el escenario geopolítico internacional existente entre los 60’s y 70’s, 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 del 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” (p. 59). 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 fueron criticadas, 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 “gerencialista” y de desarrollo social. El *continuum* de estas reformas marcaban 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 sociedad (p. 67).

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 en el acápite 4.2.1 (p. 98), una importante recesión económica marcaría los años 20’s y 30’s del siglo XX, de la mano de la reducción 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 50's 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) (p. 102). 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 60's y 70's), 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 (p. 103). El Estado tuvo un papel destacado, sea como motor de la economía, regulador, subsidiariador y empresario, hecho también reconocido en otras latitudes.

Para inicios de los años 80's del siglo anterior, y de la mano del retorno a la democracia, el 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, los embates de la naturaleza y los problemas sociales (p. 107). La cumbre de esta "crisis del Estado" se encuentra en la década de los 90's 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 (p. 110). 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 los años 1996 al 2007 (p. 111).

Dentro de ello se inserta un espacio de *ruptura* que coincide con el proceso de reforma estatal iniciado en el primer periodo presidencial de Rafael Correa (2007) (p. 114), mismo que se

extiende en los dos siguientes (2009-2013 y 2013-2017) y que persiste, en menor medida, durante el periodo de Lenin Moreno (2017 al 2021).

Segunda: Una segunda conclusión de interés constituye la complejidad y multidisciplinariedad que implica el estudio del Estado y, en específico, su aparato institucional. Esta reflexión se justifica al realizarse en este trabajo una revisión sobre su origen, acometida bajo una “triple mirada referencial” (p. 25). De esta forma se destacan tres razones: la asociatividad, el idealismo hegeliano y la noción materialista.

Este estudio se insume con un resumen sobre las corrientes y enfoques contemporáneos que acompañan esta propuesta donde se observa a un Estado en tres roles: “co-constructor de las relaciones sociales”, agente del monopolio de la violencia simbólica y de la garantía del bien común (p. 30). En síntesis, el análisis del Estado constituye un terreno complejo pero fecundo.

Además, en todas ellas es común la participación de un conjunto de instituciones u organizaciones públicas. Las mismas constituyen objetivaciones o elementos concretos del Estado (p. 33), supeditadas a distintas reglas de juego (instituciones políticas), que responden a un modelo organizacional formal y legal (burocracia), así como tienen un papel dentro de una producción articulada de políticas públicas (redes institucionales). A su vez, integran un conjunto más grande y concreto, al cual suele denominarse aparato institucional público o sector público (p. 47).

Para terminar, se observó que dichas instituciones conforman un conjunto de categorías 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).

Tercera: Con lo anterior, se debe indicar que el estado ecuatoriano mantiene un conjunto diverso y disperso de instituciones públicas, que se encuentran inmersas en diferentes categorías institucionales (p. 82). En ellas, el diseño constitucional ejerce una influencia muy importante, así como la configuración establecida en normas de segundo y tercer nivel.

Dichas categorías y tipologías institucionales se han modificado y ajustado a las decisiones políticas del momento, distinguiéndose dos continuidades: aquella relativa al sector público entre 1998 – 2008, influenciada por un diseño constitucional que busca la apertura del mercado y la reducción de la influencia estatal (p. 114); y, el segundo propio del cambio constitucional del año 2008, inmerso en una reforma política, administrativa y económica que cobijó la presidencia de Rafael Correa y continuó, en menor medida, con Lenin Moreno (p. 147).

En este punto, la Función Ejecutiva, como tipología institucional, cuenta con un conjunto de instituciones: la Presidencia y Vicepresidencia de la República; los ministerios de Estado; las secretarías nacionales y técnicas, los institutos de investigación y de servicios públicos, las agencias de regulación y control, los servicios públicos institucionales, los consejos de la igualdad y otros tipos especializados de instituciones públicas (p. 84). Cada uno de estos elementos tienen finalidades y referencias específicas y se encuentran insertas en el contexto del sector público nacional (Anexo 3).

Cabe resaltar que, actualmente, los registros de las diferentes instituciones públicas analizadas dan cuenta de una falta de armonización entre las categorías y/o tipologías institucionales, así como una orientación a una respectiva finalidad (presupuestaria, ámbito de control o seguimiento normativo) (p. 77-82). Por ello, en base de la teoría fundamentada, se propuso un marco de referencia para trabajar los datos empíricos generados desde el año 2007 al 2021 relativos a la estructura del Estado, en especial de la Función Ejecutiva, y los cambios que se generaron en su estructura (p. 82-86). Dicha noción se insumió de un análisis jurídico – administrativas para identificar las tipologías institucionales del sector público. Con esta información se ha procedido a mapear dichas tipologías en el sector público ecuatoriano y ubicar la estructura y composición de la Función Ejecutiva.

Cuarta. La lógica de la reforma estatal que experimentó el Ecuador entre los años 2007 - 2021 tiene su génesis en el proceso tecno-político denominado Reforma Democrática del

Estado, que fue diseñado en el primer periodo presidencial de Correa (2007-2009) bajo la responsabilidad de la Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES (p. 124). Dicha 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.

Al analizar las lógicas de intervención se proponen los siguientes momentos. El primero relativo al análisis del contexto ideológico, político, económico y social, fundado en las ideas del “retorno del Estado” que se presentaron en distintos acápite de este trabajo (p. 53-69; 97-114; y, 114-120). Un segundo momento de diagnóstico de la institucionalidad nacional y sus relaciones de poder (p. 124), que concluyó en la necesidad de superar la rigidez institucional y el recorte de capacidades estatales; la deficiente institucionalización de espacios diseñados para la articulación y deliberación ciudadana; la proliferación de distintas 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. Un tercero tiene relación con la aplicación de un conjunto de instrumentos que sistematizaron y organizaron la información sectorial, competencial e institucional (p. 126), que permitieron identificar los ámbitos de intervención institucionales. Un momento final relativo a la definición del proceso de reforma estatal, que priorizó: la generación de un nuevo marco normativo³⁷⁶; un nuevo modelo de descentralización y desconcentración estatal (p. 127-132); la identificación de nuevas tipologías institucionales (p. 132-135), y la reorganización y funcionamiento de las entidades de la Función Ejecutiva (p. 135-139).

³⁷⁶ En cuanto a la reforma del marco normativo fue necesario acudir a un nuevo proceso constituyente (2008), la inclusión de tres planes nacionales 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 periodo presidencial (2007-2009), 1.522 durante el segundo periodo presidencial (2009-2013), 1.440 en el tercer mandato (2013-2017) y 1.347 para el periodo (2017-2021). Todos ellos fueron analizados para este trabajo y constan en el acápite 4.4 (p. 143-201).

Quinta. El proceso de reforma a la estructura de las instituciones de la Función Ejecutiva estudiado no fue lineal y evidenció continuidades y rupturas, tanto en su diseño como en su aplicación. En este sentido, se observan tres etapas bien marcadas: la primera del 2007-2009, que puede definirse como de “diseño y aplicación” del modelo, que constituye el periodo de mayor número de cambios en la estructura institucional de la Función Ejecutiva. Además, se insumió de las reformas políticas iniciales, la configuración de nuevas tipologías institucionales (ministerios sectoriales y de coordinación, secretarías nacionales y técnicas, institutos, agencias y servicios públicos) y la eliminación de distintas instituciones que no tuvieron cabida en el modelo impuesto por el gobierno de turno (p. 156-178) y, más tarde, por la vigencia de la nueva Constitución y una evolución sostenida de los recursos públicos (p. 135).

El segundo periodo, incluye los mandatos del 2009-2013 y parte de la tercera presidencia de Correa 2013-2014, se caracterizó por la “consolidación” del modelo. En esta etapa se evidenció la implementación plena del marco constitucional aprobado en el 2008, gracias a su aplicación extensiva a través de la expedición de normas de segundo y tercer nivel, así como un aumento significativo de los ingresos no petroleros (principalmente los tributarios) y un estancamiento de los recursos petroleros. Además, la dinámica institucional mantuvo su énfasis en la creación y modificación de un número similar de instituciones públicas, así como la eliminación o fusión de muchas instituciones, incluso de aquellas que emergieron en el primer proceso (p. 177-186).

Un tercer momento constituye la “reforma y crisis” que arranca desde mediados de la tercera presidencia de Correa (2015-2017) y se extiende a toda la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021), caracterizada por una reducción de los recursos petroleros, el aumento del endeudamiento internacional y la caída de la recaudación tributaria fruto de la pandemia del año 2020 (p. 186-196 y 196-204). En ella se evidencia la disminución en la creación de institucionalidad pública, y la supresión o fusión de la SENPLADES, la eliminación de los ministerios de coordinación y otras instancias regulatorias, así como la supresión de muchas de las empresas públicas creadas.

Sexta. El proceso analizado también incluyó importantes reformas al empleo público en tres aristas. Por un lado, se adecuó el marco normativo del servicio público a los principios establecidos en la Constitución de 2008. Sin embargo, la transición de la Ley Orgánica del Servicio Civil – LOSCCA a la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, en esencia, mantuvo los mismos fundamentos técnicos en la administración del talento humano y el régimen interno de personal. Lo que sí se destacó fue una mayor predisposición política para ejercer la rectoría, la regulación y el control a través del Ministerio del Trabajo.

Asimismo, al analizar la estructura de cada uno de los subsistemas técnicos se puede notar una reforma dispar. Por un lado, el subsistema de Reclutamiento y Selección aún no tiene regulación técnica general; y, la normativa existente, con muchas reformas y tropiezos, establece las pautas específicas para desarrollar el proceso competitivo de méritos y oposición, sin llegar a consolidar el principio meritocrático. Por otro, los subsistemas de Planificación de Talento Humano, Evaluación del Desempeño y Formación y Capacitación fueron fortalecidos a través de la expedición de su norma específica, misma que se mantuvo durante periodos específicos, guardando una base técnica articulada con los principios de la LOSEP. En tanto que, la normativa relacionada con la descripción y perfil de puestos (Clasificación de puestos) se encuentra vigente desde el 2005 y no responde a los principios de la LOSEP pero, se reconoce que su modificación podría causar un impacto importante en el sistema remunerativo por su papel en la definición de la valoración o rango de importancia de los puestos públicos.

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.

Séptima. Durante el periodo estudiado, el diseño de la política remunerativa para el servicio público tuvo tres etapas en la agenda política del Gobierno Central. La primera, entre 2007 al 2009, caracterizada por restricciones iniciales fruto de decisiones políticas y la capacidad rectora del Ejecutivo. En este sentido, se limitaron las remuneraciones del nivel de conducción

y dirección política y administrativa del Estado, así como la tercerización de servidores públicos y los beneficios extralaborales) (p. 210). También se fortaleció el rol de regulación y control a través de la ampliación de la política de homologación salarial (escalas remunerativas fijas) establecidas desde el 2003 y la limitación a la tercerización de servidores públicos.

El segundo momento inició con la expedición de la Constitución vigente (2008) y la derogatoria de la LOSCCA que fue reemplazada por la LOSEP (2010) y un conjunto de mandatos constituyentes complementarios. Ello conllevó 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 dependencias con una participación mayoritaria de patrimonio o recursos públicos; la adecuación de un sistema de componentes remunerativos fijos (escalas) (Anexo 12 y 13) y variables (denominados ingresos complementarios) expresamente definidos (Anexo 14); el fortalecimiento del control presupuestario ejercido por el organismo rector de las finanzas públicas; y, el reconocimiento de regímenes especiales de personal, cuyas reglas se fundamentan en las particularidades de los puestos que atienden y se encuentran sujetas al control de las entidades públicas.

La última fase se brinda refleja una consolidación del marco regulatorio definido por el Ministerio de Trabajo y, presupuestariamente, por el Ministerio de Finanzas. Durante esta parte, se generaron escalas remunerativas diferenciadas para los regímenes especiales de personal; 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 auditorías remunerativas *ex post* para empresas públicas; y, la planificación de las remuneraciones año a año.

NOCIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.

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 el Ecuador: el análisis del aparato institucional, de las tipologías de instituciones públicas y sus componentes organizacionales. Bajo este antecedente, futuros esfuerzos permitirán 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 transversales. Para ello, se partirá de las tipologías institucionales trabajadas y considerará 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 las limitaciones que tiene la ciudadanía y los mismos servidores públicos sobre la estructura del sector público, sus instituciones y los puestos de trabajo. En este sentido, se pretende incursionar en la divulgación del material utilizado, a través de la elaboración de organigramas del sector público nacional, que permita resumir la información sobre las tipologías institucionales en el país. En otra faceta del mismo punto se encuentra análisis históricos sobre las organizaciones públicas del Ecuador en periodos diferentes, es decir, compilar registros sobre el contexto, la creación y la estructura de distintas organizaciones públicas en el Ecuador.

Un trabajo más de fondo 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 Argentino: 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 constituye 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 sobre 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., & 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_de_cada_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 & P. (comp) Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (Florenca, pp. 25-38). CLACSO. http://politicsyplanificacion.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.uexternado.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., & 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., & García, J. (2013). *La élite de Alianza PAIS: ¿marcando la diferencia?* <http://hdl.handle.net/10366/122581>
- Barros, S., Castellani, A., & 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=Z1AMAWAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=the+process+of+government+bentley+pdf&ots=xj8zm8Xldr&sig=7bgRtx1CEmgPtKqGue-qIDMqrLig#v=onepage&q&f=false>

- Bértola, L., & 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., & 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/ONE105110_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., & Knoop, J. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva sociedad*, 210, 110-125.

- Bringel, B., & 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., & 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., & 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., & 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., & Faletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.* Instituto de Estudios Peruanos.
- Castellani, A., & 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., & 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., & Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 539-564.
- Chudnovsky, M., & 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/Carta Iberoamericana.pdf](http://www.clad/ve.org%5Cnhttp://www.spc.gob.mx/Biblioteca/jsp/documentos/archivos/Carta%20Iberoamericana.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., & 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 *Amorrortu Editores, Buenos Aires*. Amorrortu 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_lo_publico_a_traves_de_la_sociedad.pdf)

Cypher, J. M., & 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., & 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 & 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., & 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., & 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. Pereznieto Castro, Ed.). Harla. <http://www.omarguerrero.org/libros/IntroAP01.pdf>
- Harmon, M. M., & 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., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jara Alba, C., & 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., & 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., & 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 & 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://abr.h.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/65/f2cc59383472299c89dad239d1428a8f_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](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3777/DyL-2006-14-LaTorre.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Laguado, A., & 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., & 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 Arnérique 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., & 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](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., & 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., & 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 & 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). RA-MA Editorial.
- Muñoz López, 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=JlxUWdo50hbK3deyM4roKpb4ojU#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., & 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., & 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/Compartamientoelectoral2>
- 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., & Malvicino, G. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*.
- Oszlak, O., & 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 & 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., & 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. & 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., & Salvador, M. (2001). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB.
- Ramió Matas, C., & 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=EcP0kVVhFJkC&oi=fnd&pg=PT3&dq=rawls+teoría+de+la+justicia&ots=FiGxxHukYC&sig=Ux3fWuNrOmHBFO2A5hlpBHOE3-8#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://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf
- 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 & 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 & 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 decisivos en la organización administrativa* (4.ª ed.). Aguilar Argentina S.A. de Ediciones.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W., & 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., & 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., & 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*.

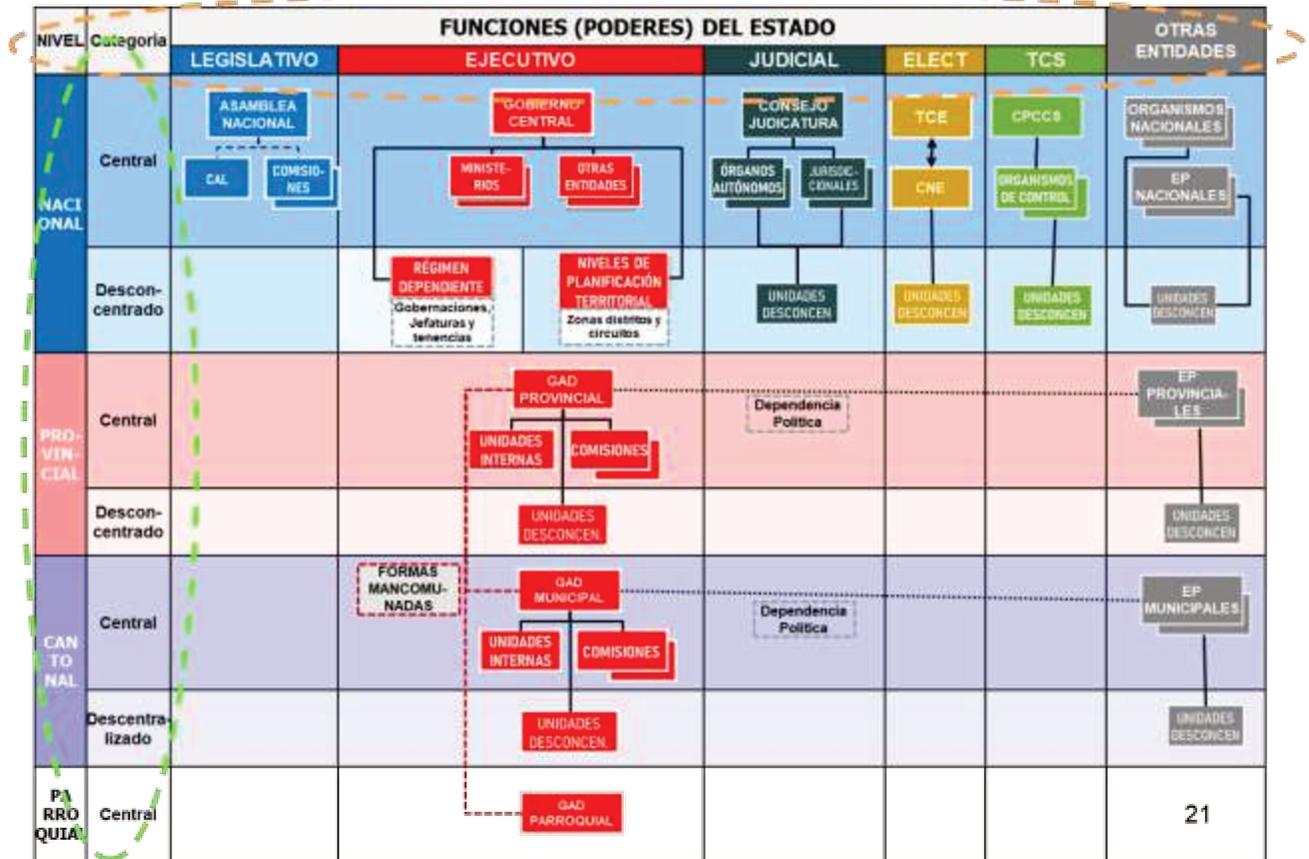
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998>

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. <https://drive.google.com/drive/search?q=economia+y+sociedad>

ANEXOS

Anexo 1. Macroestructura del Estado Ecuatoriano y sus niveles de desconcentración y descentralización.

Macro estructura del Estado (Adaptado de Hintze, 2020)



Anexo 2. Instituciones registradas para la Función Ejecutiva al 2007.

GRUPO ADICIONAL 2	GRUPO ADICIONAL 3	Total	Total Tipología
Presidencia de la República	Consejos y comisiones institucionalizados	3	
	Institutos	2	
	Otros organismos	12	
	Presidencia de la República (institución)	1	27
	Programas institucionalizados	1	
	Secretaría general	5	
	Secretaría nacional	3	
Vicepresidencia de la República	Vicepresidencia de la República	1	2
	Institución adscrita	1	
Ministerios	Ministerio sectorial	16	16
Órganos de seguridad público	Organismos de defensa	4	
	Otros organismos	1	6
	Policía Nacional	1	
Otros organismos Función Ejecutiva	Consejos y comisiones institucionalizados	22	
	Cuerpos de bomberos adscritos a la función ejecutiva	184	
	Dirección general	3	
	Institutos	14	
	Organismos de defensa	1	236
	Otros organismos	4	
	Programas institucionalizados	2	
	Secretaría técnica	1	
	Servicios nacionales	2	
	Dirección nacional	3	
Total otros organismos Función Ejecutiva			287

Anexo 3. Tipologías del sector público ecuatoriano vigente desde el 2008. Desarrollo a partir de la presente investigación.

CÓDIGO			NOMBRE Y DESCRIPCIÓN
1			FUNCIONES DEL ESTADO
1			Organizaciones públicas pertenecientes al Gobierno Nacional y a otros Poderes del Estado. Instancias donde se evidencia la división de poderes en el Estado Ecuatoriano. A partir del 2008 son cinco: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social (CDR. Art. 225 lit. a)).
1	1		Función Ejecutiva La ejerce el Presidente de la República, quien es el jefe del Estado y de gobierno. Además, representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional, ya sea directa o indirectamente. Se integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y demás organismos (CDR. Art. 225 lit. a) y 141).
1	1	01	Presidencia Constituye la institucionalidad pública de la máxima autoridad de la Función Ejecutiva y es ocupada por el Presidente de la República (CDR Art. 141-146; ERJAFE Art. 2, 6 y 11).
1	1	02	Vicepresidencia La Vicepresidencia de la República en Ecuador es una posición de alto rango dentro de la Función Ejecutiva. Es ocupada por el Vicepresidente de la República, elegido en binomio con el Presidente en las elecciones generales (CDR Art. 141, 146 y 149; ERJAFE Art. 2 y 12).
1	1	03	Ministerios Constituyen 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. Cada ministerio es liderado por un ministro, quien es designado por el Presidente de la República. (CDR: Art. 141, 151 y 154; ERJAFE: Art. 2 y 16).
1	1	03 01	Ministerios Sectoriales Dependencias de la Función Ejecutiva responsables de la gestión, la formulación y ejecución de políticas públicas en sus respectivos sectores. Su titular es nombrado y removido por el Presidente de la República . (CDR: Art. 141, 151 y 154; ERJAFE: Art. 2 y 16).
1	1	03 02	Ministerios de Coordinación Tienen por finalidad la concertación y coordinación de la formulación y ejecución de las políticas y las acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo (D. E. No. 1701 - 2009).
1	1	04	Demas Organizaciones 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 (CDR: Art. 141) (ERJAFE: Art.10.1).
1	1	04 01	Secretaría Nacional Entidades con rectoría en temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública. Incluyen las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la Administración Pública. Estarán representadas por un secretario nacional que tendrá rango de ministro de Estado (ERJAFE)
1	1	04 02	Secretaría técnica 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)).
1	1	04 03	Secretarías Instancias nacionales responsables de la ejecución y el control de políticas públicas (ERJAFE: Art. 10.1).
1	1	04 04	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)
1	1	04	04	01	<p>Institutos de Servicio</p> <p>Entidades responsables de incentivar una actividad específica dentro del Estado. (ERJAFE Art. 10.1 lit. f))</p>
1	1	04	04	02	<p>Institutos de Investigación Pública</p> <p>Son entidades con autonomía administrativa y financiera, los cuales tienen por objeto promover, coordinar, ejecutar e impulsar procesos de investigación científica, la generación, innovación, validación, difusión y transferencia de tecnologías. (ERJAFE Art. 10.1 lit. f))</p>
1	1	04	05		<p>Agencias Regulatoras de Control</p> <p>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. Su ámbito es específico en un mismo sector, y se adscribe a un ministerio sectorial o secretaría nacional. Contará con un directorio en su estructura (ERJAFE Art. 10.1)</p>
1	1	04	06		<p>Servicio (Servicio Público de...)</p> <p>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)</p>
1	1	04	07		<p>Consejos Nacionales de la Igualdad</p> <p>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).</p>
1	1	04	08		<p>Consejo de Gobierno Especial de Galápagos</p> <p>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 la en una circunscripción especial creada por razones de conservación ambiental de la provincia de Galápagos. (COOTAD: Art. 104; LOREG: Art. 4)</p>
1	2				<p>Función Legislativa</p> <p>Nivel parlamentario nacional. (CDR: Art. 225 literal a))</p>
1	2	01			<p>Asamblea Nacional</p> <p>La Asamblea Nacional es el órgano que ejerce la Función Legislativa en el país (CDR. Art. 118; LOFL. Art. 2-4). Se integrará por asambleístas para un periodo de cuatro años. Será unicameral. Su sede será Quito. Su papel fundamental será la elaboración y aprobación de leyes, la fiscalización y control político de los diferentes órganos del Estado, la aprobación del presupuesto y la designación de autoridades.</p>
1	3				<p>Función Judicial</p> <p>Tiene la potestad de administrar justicia, emanada del pueblo, y se ejerce por los órganos de la Función Judicial. (CDR: Art. 168).</p>
1	3	01			<p>Organismos Administrativos</p> <p>Responsable de la gestión de recursos y de las personas que laboran en la Función Judicial (CDR: Art. 177 y 178).</p>
1	3	01	01		<p>Consejo Nacional de la Judicatura</p> <p>Constituye el único órgano de administración, disciplina y vigilancia de la Función Judicial. (CDR: Art 178.)</p>
1	3	02			<p>Organismos Autónomo</p> <p>Organismos con capacidad de administración autónoma de la Función Judicial (CDR: Art. 177 y 178).</p>

1	3	02	01	Fiscalía General del Estado
				La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, responsable de la investigación pre procesal y procesal penal, sus diferentes instancias, actores y mecanismos de imputabilidad de penas (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 248).
1	3	02	02	Defensoría Público Penal
				La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (CDR: Art 191; Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 285)
1	3	03		Organismos Jurisdiccionales
				Son los encargados de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado. (CDR: Art. 177 y 178).
1	3	03	01	Corte Nacional de Justicia
				Es el máximo tribunal de justicia ordinaria del Ecuador y el más alto órgano jurisdiccional de la Función Judicial (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 171-173).
1	3	03	02	Cortes provinciales de justicia
				Constituyen salas especializadas de segunda instancia que están integradas por jueces en un número necesario determinado por el Consejo Nacional de la Judicatura. (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 206).
1	3	03	03	Tribunales y juzgados
				Constituyen instancias de la justicia ordinaria en el país. Para su conformación, el Consejo Nacional de la Judicatura establecerá el número de tribunales penales y jueces suficientes, en función de los cantones y otras localidades, así como a las necesidades de la población, para que conozcan de las materias que determine la ley (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 213).
1	3	03	04	Juzgados de paz
				Es la instancia de la administración de justicia orientada a la resolución los conflictos individuales o sociales, promoviendo el avenimiento libre y voluntario de las partes y la solución del conflicto a través de mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdos amistosos u otros practicados por la comunidad. (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 247).
1	4	04		Organismos Auxiliares
				Instancias que apoyan el desarrollo de las actividades de la Función Judicial (CDR: Art. 177 y 178).
1	4	04	01	Notarías
				Es un órgano auxiliar de la Función Judicial constituidos por las y los notarios, quienes son funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes. (Código Orgánico de la Función Judicial: Art. 296).
1	4	04	02	Martilladores
				Es la persona o representante encargada de vender públicamente al mejor postor, bienes sean estos muebles o inmuebles, u otros objetos de lícito comercio. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2015)
1	4			Función Electoral
				Poder que garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresen a través de los mecanismos de sufragio, a nivel nacional, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. (CDR: Art. 217)
1	4	01		Consejo Nacional Electoral
				Garantiza los derechos de participación política de la ciudadanía y de las organizaciones políticas a través de la organización de procesos electorales transparentes y del mejoramiento permanente de los servicios a la ciudadanía. (CNE, 2023)
1	4	02		Tribunal Contencioso Electoral
				Responsable de la administración de justicia electoral, como última y definitiva instancia jurisdiccional. (CDR: Art. 221; Código de la Democracia: Art. 22)

1	5	Función de Transparencia y Control Social	
		Poder responsable de la promoción y control de la gestión en entidades públicas y privadas, naturales y jurídicas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público para que los realicen con responsabilidad; así como el fomento de la participación ciudadana; el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, la prevención y combate contra la corrupción. (CDR: Art. 204)	
1	5	01	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
			Institución responsable de la promoción del ejercicio de los derechos relacionados con la participación ciudadana; la definición e impulso de los mecanismos de control social; así como la designación de las autoridades de control y de otras instancias definidas por la normativa nacional (CDR: Art. 207).
1	5	02	Contraloría General del Estado
			Constituye el organismo técnico responsable del control en el uso de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Para ello, tendrá la responsabilidad de la ejecución de auditorías en los diferentes sectores de la administración estatal y en atención a los requerimientos de las entidades y demandas ciudadanas (CDR: Art. 211).
1	5	03	Defensoría del Pueblo
			Promueve y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior; y los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna. (CDR: Art. 214 y 215).
1	5	04	Superintendencias
			Constituyen organismos técnicos especializados en la regulación, vigilancia, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales encomendadas, así como de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas sujetas a su intervención (CDR: Art. 213)
2			Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD
			Cada nivel territorial contará con un GAD para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir. Dichas instituciones públicas contarán con autonomía administrativa, financiera y política para el ejercicio de sus competencias y atribuciones contempladas en la normativa nacional (COOTAD: Art. 28).
2	1	Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales	
		Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, y responsables del desarrollo y de la garantía del buen vivir en los niveles territoriales regionales (COOTAD: Art. 30). La normativa nacional los contempla pero, aún no se han creado debido a que tampoco se cuenta con un nivel territorial regional.	
2	2	Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales	
		Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, y responsables del desarrollo y de la garantía del buen vivir en los niveles territoriales regionales provinciales. (COOTAD: Art. 40)	
2	3	Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales	
		Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, y responsables del desarrollo y de la garantía del buen vivir en los niveles territoriales municipales o cantonales. (COOTAD: Art. 53)	
2	4	Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales	
		Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, y responsables del desarrollo y de la garantía del buen vivir en los niveles territoriales parroquiales rurales. (COOTAD: Art. 63)	
2	5	Circunscripción Territorial Especial	
		Es aquella que establece las políticas, lineamientos y normativas especiales, y cuenta con una planificación integral específica, dentro del Sistema Nacional de Planificación. Recogida en una Ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del <i>Sumak Kawsay</i> ". (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008)	

1	4	01		Gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos autónomos
				Son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales. (COOTAD, 2019)
1	4	02		Circunscripción Étnico Cultural
				Responden a las luchas históricas de autonomía y de reconocimiento de derechos por parte de los pueblos indígenas, como respuesta a las luchas de los movimientos indígenas. (Ecuador, 2014)
3				Instituciones creadas por la Constitución y la Ley para la prestación de servicios públicos
				Se encargan de ejercer la potestad estatal en la prestación de servicios públicos o en el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.
3	1			Empresas Públicas
				Constituyen instituciones públicas dotadas de patrimonio propio, autonomía económica, presupuestaria, financiera, administrativa y de gestión. Creadas para gestionar el desarrollo de las actividades económicas que corresponden al Estado, entre ellas: la prestación de servicios públicos, los sectores considerados como “estratégicos”, los bienes públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales. (LOEP. Art. 4)
3	1	01		Empresas Públicas Nacionales
				Dichas empresas pública pertenecen, específicamente, a la Función Ejecutiva y son creadas por el Presidente de la República, a través de Decreto Ejecutivo. Gestionan el desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. (LOEP. Art. 4 y 5.1)
3	1	01	01	Empresas Públicas Universitarias
				En este caso, las empresas públicas universitarias son creadas por el máximo organismo universitario, instancia que determinará los aspectos relacionados con su administración y funcionamiento. Su intención constituye desarrollar actividades económicas y empresariales que generen recursos y contribuyan al financiamiento de estas instituciones de educación superior. (LOEP. Art. 5)
3	2			Organismos Públicos
				Constituyen entidades estatales que se crean para cumplir funciones específicas y prestar servicios públicos a la ciudadanía. Estos organismos son parte del sector público y están encargados de la administración de recursos y la ejecución de políticas públicas en diferentes áreas. Son diferentes a las empresas públicas ya que no son creadas bajo el amparo de la LOEP.
3	2	01		Organismos del Sector Público Financiero
				También conocidos como Banca Pública (CDR. Art. 292 y 303) y ejercen actividades financieras orientadas al fomento productivo nacional, la innovación, el emprendimiento, la atención a los grupos de atención prioritaria y otras actividades de interés social (COMF. Art. 369 y Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).
3	2	01	01	Banca Pública
				Constituyen personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria, con orientación a las actividades y servicios financieros, creadas a través de Decreto Ejecutivo y cuyas denominaciones cuentan al final del nombre con las siglas BP (COMF. Art. 361-369).
3	2	02		Organismos de Educación Superior
				Constituyen instancias de rectoría, regulación, planificación, gestión, evaluación y control de la educación superior ecuatoriana. Estos organismos actuarán en el ámbito de sus competencias conforme a la Constitución de la República y la presente Ley, y deberán coordinar entre sí el ejercicio de sus funciones, deberes y atribuciones. (LOES. Art. 15).
3	2	02	01	Universidades y Escuelas Politécnicas
				Son instituciones de docencia, investigación y vinculación con la sociedad creadas para la formación básica en una disciplina, la capacitación para el ejercicio de una profesión y/o la formación académica y profesional avanzada e investigación en diferentes campos del conocimiento (LOES. Art. 117 - 121).

3	2	02	02	Institutos técnicos y tecnológicos públicos
				Los institutos técnicos y tecnológicos públicos que serán instituciones desconcentradas adscritas al órgano rector de la política en materia de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. (Ley Orgánica de Educación Superior [LOES]. Art. 159. 12 de Octubre del 2010)
3	2	02	03	Organismos que rigen la educación superior
				Instancias que cuentan con los roles de rectoría, regulación, planificación y control de las demás instancias del Sistema Nacional de Educación Superior. Entre ellas se cuentan: a) El Consejo de Educación Superior; b) El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; c) El órgano rector de la política pública de educación superior (Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología). Estos organismos actuarán en el ámbito de sus competencias conforme a la Constitución de la República y la presente Ley, y deberán coordinar entre sí el ejercicio de sus funciones, deberes y atribuciones. (LOES Art. 15).
3	2	03	03	Organismos de Seguridad Social
				Son instituciones que conforman el sistema de seguridad social del país, y se encargan de la protección a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. El Estado a través de las diferentes instituciones garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social. (CDR. Art. 34)
3	2	03	01	Instituto Ecuatoriano de Seguridad (IESS)
				Constituye una institución pública autónoma, responsable de aplicar el seguro universal obligatorio, que brinda protección en calidad de afiliados a todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de su servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella. (Ley de Seguridad Social. Art. 2).
3	2	03	02	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)
				Organismo gestor de la seguridad social militar. Su finalidad es proporcionar la seguridad social al profesional militar, a sus dependientes y derechohabientes, a los aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, mediante un sistema de prestaciones. (Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Art. 2)
3	2	03	03	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)
				Es la institución aseguradora del Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, con autonomía de gestión, administrativa y financiera, con finalidad social y sin ánimo de lucro, además, como organismo ejecutor de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, gestiona sus propios recursos para garantizar la protección social y alcanzar el bienestar del policía y su familia. (Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Art. 3)
3	2	04	04	Corte Constitucional
				Constituye la entidad que garantiza la vigencia y supremacía de la constitución y garantías constitucionales, mediante la interpretación, el control y la administración de justicia constitucional. Gozará de autonomía administrativa y financiera y su organización se dará conforme a su ley de funcionamiento (CDR. Art. 429 y 430).
3	2	05	05	Procuraduría General del Estado
				Entidad pública responsable del patrocinio del Estado, el asesoramiento legal, la absolución de consultas sobre la inteligencia o aplicación de las normativas legales o de otro orden jurídico, excepto la Constitución de la República. Cuenta con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, autonomía administrativa, presupuestaria y financiera (CDR. Art. 235).
3	2	06	06	Organismos responsables de los procesos de Descentralización Públicos
				Conformado por instituciones que apoyan al proceso de descentralización y a los gobiernos autónomos descentralizados. No depende jerárquicamente del Gobierno Central y tiene ciertas competencias y facultades autónomas.
3	2	06	01	Consejo Nacional de Competencias

				Es el organismo responsable de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales (COOTAD. Art. 117-121).
3	2	06	02	<p>Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador - CONGOPE</p> <p>Constituye la entidad asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, responsable de gestionar y brinda financiación a los diferentes GADs a través de sus prefectos, asesorándolos y gestionando obras públicas para el beneficio del pueblo. (COOTAD. DG. 21°).</p>
3	2	06	03	<p>Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME</p> <p>Entidad asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o cantonales, a cargo de la promoción y construcción de un modelo de gestión local descentralizado y autónomo basado en la planificación en coordinación con otros organismos del Estado. (COOTAD. DG 21°)</p>
3	2	06	03	<p>Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales - CONAGOPARE</p> <p>Es la instancia asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del Ecuador. (COOTAD. DG 21°).</p>
			4	<p>Personas Jurídicas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados</p> <p>Constituyen un conjunto de instituciones creadas por los gobiernos autónomos descentralizados de los diferentes niveles territoriales (provincial, cantonal y parroquial rural), responsables de la provisión de servicios públicos y la gestión de actividades económicas asignadas, la atención a las demandas sociales y la gestión de iniciativas de mancomunamiento local.</p>
4			1	<p>Empresas Públicas Locales</p> <p>Constituyen un tipo de empresa pública creada por los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de bienes y servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, dentro de una determinada circunscripción geográfica. (LOEP. Art. 4 y 5.2)</p>
4	1		01	<p>Empresas Públicas Provinciales</p> <p>Empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados provinciales para la gestión de competencias, la prestación de bienes y servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, dentro de una determinada circunscripción geográfica. (LOEP. Art. 4 y 5.2)</p>
4	1		02	<p>Empresas Públicas Cantonales o Municipales</p> <p>Empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados cantonales para la gestión de competencias, la prestación de bienes y servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, dentro de una determinada circunscripción geográfica. (LOEP. Art. 4 y 5.2)</p>
4	1		03	<p>Empresas Públicas Mancomunadas</p> <p>Creadas por acto normativo de las mancomunidades o consorcios legalmente conformados. Responsables de la gestión de competencias, la prestación de bienes y servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales que apoyan las iniciativas de la forma de mancomunamiento generadora. (LOEP. Art. 4 y 5).</p>
4			2	<p>Organizaciones Públicas Locales</p> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados de los distintos niveles pueden crear diferentes instituciones para gestionar las competencias y servicios que le sean asignadas por la Constitución de la República y el marco jurídico nacional. Estas instancias se diferencian de las empresas públicas locales por su forma de gestión y organización.</p>
4	2		01	<p>Nivel Provincial</p> <p>En esta parte se incluyen a las diferentes personas jurídicas creadas por los gobiernos autónomos provinciales, mismas que se orientan a la promoción del desarrollo económico y social de la provincia.</p>
4	2	01	01	<p>Patronatos</p> <p>Constituye un organismo histórico que buscaba priorizar la atención a los sectores vulnerables de la sociedad a través de la gestión, coordinación y ejecución de servicios sociales de manera solidaria. De a poco, se han ido extinguiendo por mandato legal. De a poco, se han ido extinguiendo por mandato legal y sus responsabilidades se han entregado a otras dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (COOTAD D.T. 8°).</p>

4	2	01	02	<p>Consejos</p> <p>Bajo esta denominación se encuentran un conjunto variado de instituciones dependientes de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, responsables de la prestación de diferentes servicios públicos.</p>
4	2		02	<p>Nivel Cantonal</p> <p>En esta parte se incluyen a las diferentes personas jurídicas creadas por los gobiernos autónomos cantonales o municipales, mismas que se orientan a la promoción del desarrollo económico y social en su respectiva jurisdicción.</p>
4	2	02	01	<p>Cuerpo de Bomberos</p> <p>Son entidades adscritas a los gobiernos autónomos municipales o cantonales, cuya misión es socorrer y atender a las personas, la naturaleza y la propiedad pública o privada ante incendios, desastres y diferentes tipos de emergencias. Cuenta con un marco jurídico específico para su funcionamiento y la del personal técnico que los conforman (COOTAD, Art. 140).</p>
4	2	02	02	<p>Registro de la Propiedad</p> <p>Instancias administrativas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales responsables de administrar, conjuntamente con la Función Ejecutiva, la inscripción de los contratos y actos judiciales o administrativas que afectan a la propiedad y a otros derechos sobre los bienes inmuebles en su respectiva jurisdicción (COOTAD, Art. 142 y LSNRDP Art. 19).</p>
4	2	02	03	<p>Consejos Cantonales de Protección de Derechos</p> <p>Instancias paritarias (público y privado) responsables de la formulación, seguimiento, transversalización y evaluación de las políticas públicas de protección de derechos dentro de su cantón. Para ello, coordinarán con los Consejos Nacionales para la Igualdad y las redes interinstitucionales especializadas las atribuciones y responsabilidades encomendadas (COOTAD Art. 598).</p>
4	2	02	04	<p>Consejos Cantonales de Salud y Otros Servicios Públicos</p> <p>Son organismos de apoyo a nivel cantonal, están integrados por los representantes de instituciones públicas, privadas y los delegados de la sociedad civil, tienen como propósito el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud. Por tanto, cada concejo cantonal debe aplicar políticas locales de salud, que se enfoque en promover la salud individual y colectiva (Concejo Municipal de Loja, 2006).</p>
4	2	02	05	<p>Patronatos o Instancias de Protección Social</p> <p>Constituye organismos históricos que buscaba priorizar la atención a los sectores vulnerables de la sociedad a través de la gestión, coordinación y ejecución de servicios sociales de manera solidaria. De a poco, se han ido extinguiendo por mandato legal y sus responsabilidades se han entregado a otras dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales (COOTAD D.T. 8°).</p>
4	2		03	<p>Mancomunamientos</p> <p>Se insertan dentro de las modalidades de gestión de los GADs, que implican formas de prestación de servicios y ejecución de obras que pueden llevar a cabo todos los niveles de gobierno autónomo descentralizado (COOTAD, Art. 285).</p>
4	2	03	01	<p>Mancomunidad</p> <p>Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, conformadas por la agrupación de dos o más GADs del mismo nivel de gobierno, que se encuentran ubicados contiguamente y a través de la resolución correspondiente. Su finalidad es mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la normativa nacional (COOTAD, Art. 285 y 286).</p>
4	2	03	02	<p>Consortios</p> <p>Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, conformadas por la agrupación de dos o más GADs de distinto nivel de gobierno o que siendo del mismo nivel de gobierno no se encuentran ubicados de manera contigua, conforme su resolución de creación. Su finalidad se orienta a mejorar la gestión de las competencias comunes de sus instituciones creadoras y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la normativa nacional (COOTAD, Art. 285 y 286).</p>

Anexo 4. Cifras de las reformas institucionales, por tipo de institución de la Función Ejecutiva.

Anexo 4.1 Estructura de la Presidencia y Vicepresidencia de la República: reformas institucionales por periodo presidencial.

Tipos institucionales	Reformas institucionales	1ra	2da	3ra	Lenin	TOTAL
		Presidencia Rafael Correa	Presidencia Rafael Correa	Presidencia Rafael Correa	Moreno 1ra Presidencia	
Presidencia de la República	Creación	6	1	-	1	8
	Fusión	-	2	2	-	4
	Escisión	-	-	1	-	1
	Supresión	7	-	1	-	8
	Cambio de denominación	5	-	-	1	6
	Cambio de relación	-	-	-	1	1
	Reorganización	2	-	-	4	6
Vicepresidencia	Creación	1	-	-	-	1
	Supresión	1	-	-	-	1
Total		22	3	4	7	36

Anexo 4.2 Reformas en los Ministerios, por periodo presidencial

Reformas institucionales	1ra	2da	3ra	Lenin	TOTAL
	Presidencia Rafael Correa	Presidencia Rafael Correa	Presidencia Rafael Correa	Moreno 1ra Presidencia	
Creación	12	4	2	1	19
Fusión	1	3	-	3	7
Cambio de ámbito de acción	4	-	1	1	6
Cambio de denominación	2	5	3	2	12
Cambio de relación	2	-	-	1	3
Escisión	2	-	1	1	4
Reorganización	2	2	-	-	4
Supresión	-	7	1	4	12
TOTAL	25	21	8	13	67

Anexo 4.3 Reformas en las Secretarías Nacionales, por periodo presidencial

Reformas institucionales	Periodos presidenciales				Total
	1ra Presidencia Rafael Correa	2da Presidencia Rafael Correa	3ra Presidencia Rafael Correa	Lenin Moreno 1ra Presidencia	
Creación	5	2	1		8
Fusión	1	2			3
Escisión			1		1
Supresión		1	1	5	7
Cambio de ámbito de acción					0
Cambio de denominación		4			4
Cambio de relación	3		3		6
Reorganización					0
TOTAL	9	9	6	5	29

Anexo 4.4 Reformas institucionales en las Secretarías Nacionales, por periodo presidencial.

Reformas institucionales	Periodos presidenciales				Total
	1ra Presidencia Rafael Correa	2da Presidencia Rafael Correa	3ra Presidencia Rafael Correa	Lenin Moreno 1ra Presidencia	
Creación	2	6	5	3	16
Fusión	-	-	1	-	1
Escisión	-	-	-	-	0
Supresión	1	-	7	3	11
Cambio de ámbito de acción	-	-	-	-	0
Cambio de denominación	1	1	2	2	6
Cambio de relación	3	2	1	2	8
Reorganización	-	-	-	1	1
TOTAL	7	9	16	11	43

Anexo 4.5 Reformas en las Secretarías Nacionales, por periodo presidencial

Reformas institucionales	Periodos presidenciales				Total
	1ra Presidencia Rafael Correa	2da Presidencia Rafael Correa	3ra Presidencia Rafael Correa	Lenin Moreno 1ra Presidencia	
Creación	2	1	1	2	6
Fusión	1	1	-	-	2
Escisión	-	-	-	-	0
Supresión	-	-	-	1	1
Cambio de ámbito de acción	-	-	-	-	0
Cambio de denominación	-	1	-	-	1
Cambio de relación	-	-	-	-	0
Reorganización	-	-	-	-	0
TOTAL	3	3	1	3	10

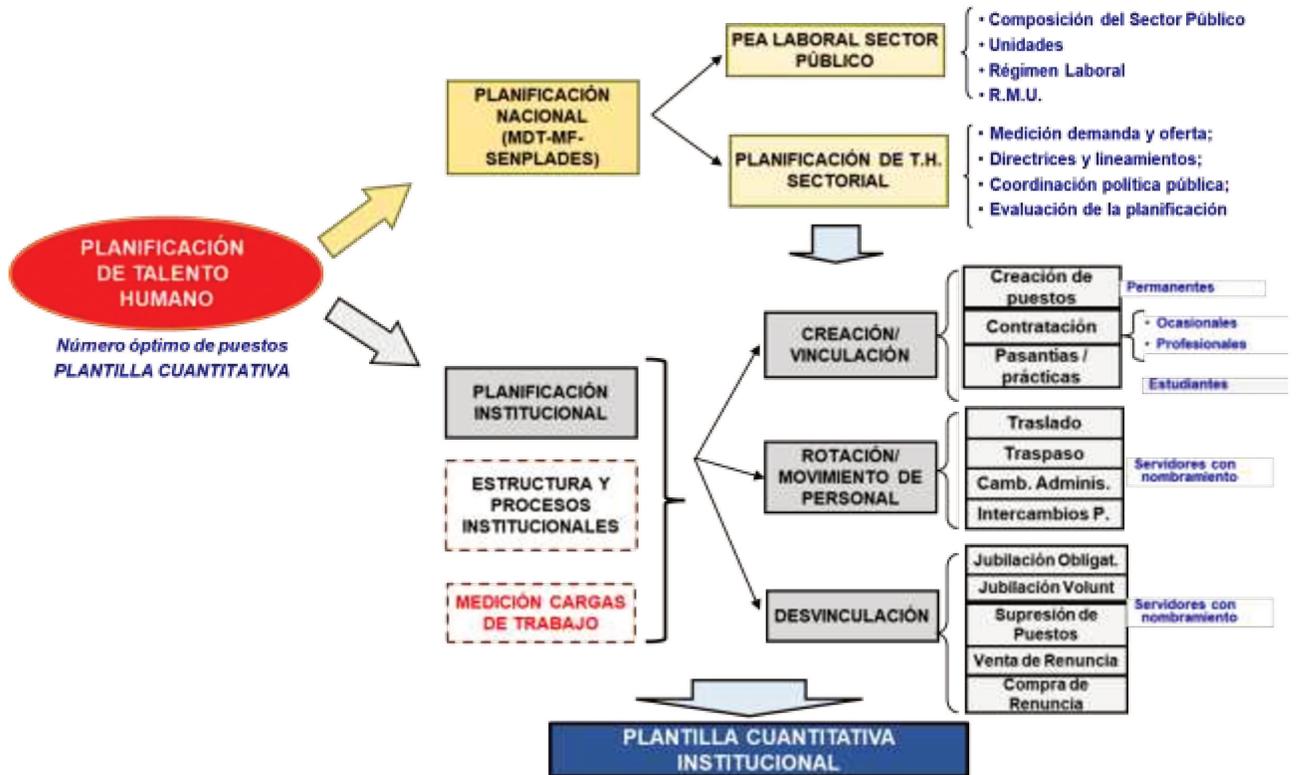
Anexo 5. Representación gráfica del servicio público en el Ecuador.

SERVICIO PÚBLICO (Const. Art. 229 y 230)

Las personas que laboran en las instituciones públicas se denominan **SERVIDORES PÚBLICOS**



Anexo 6. Representación gráfica del subsistema de Planificación del Talento Humano



Docente: Paúl Torres Vargas

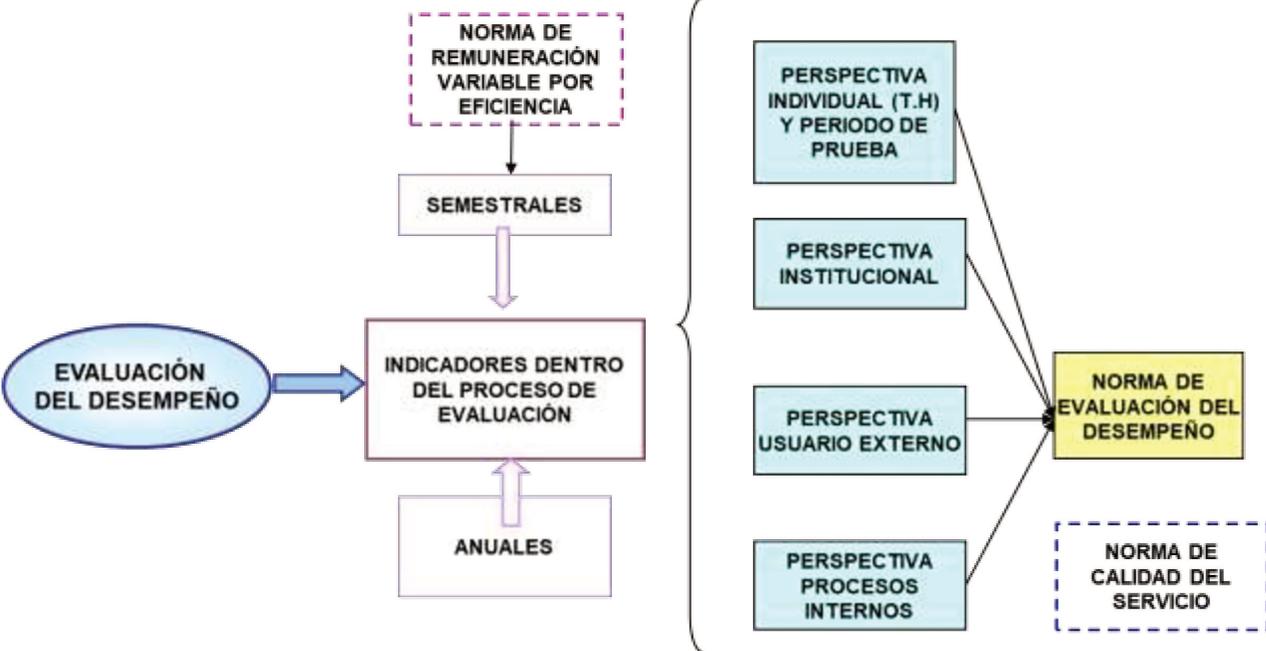
Anexo 7. Representación gráfica Subsistema de Clasificación de Puestos.



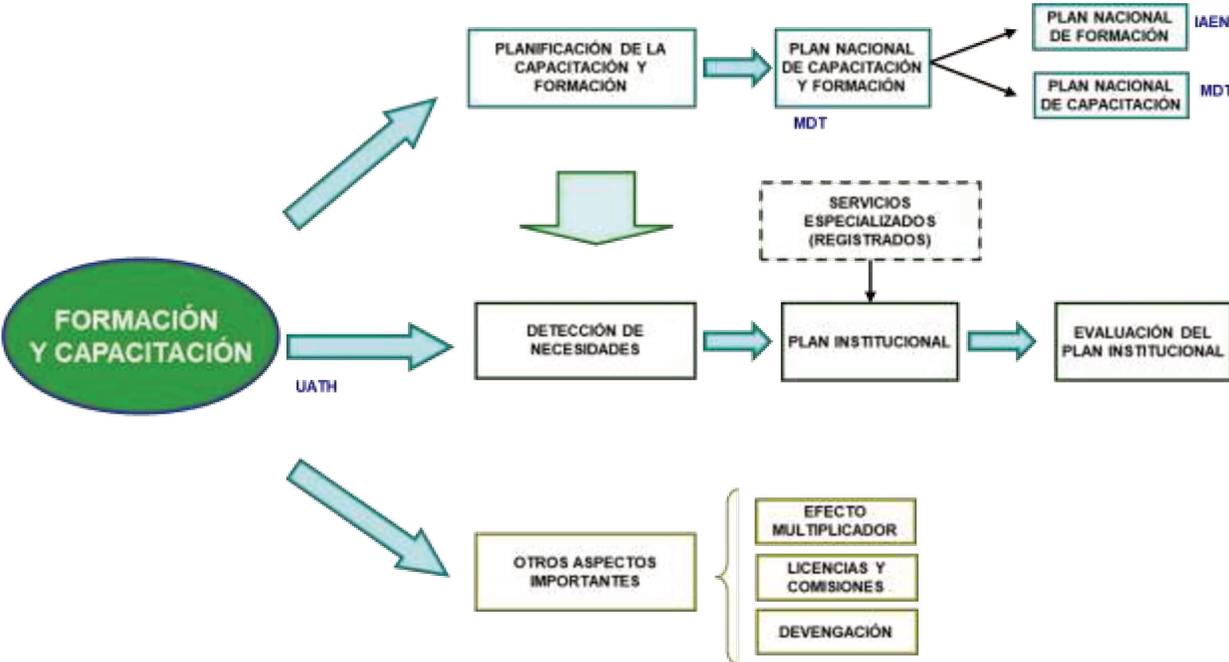
Anexo 8. Representación gráfica del Subsistema de Reclutamiento y selección.



Anexo 9. Representación gráfica del Subsistema de Evaluación del Desempeño.



Anexo 10. Representación gráfica del Subsistema de Formación y Capacitación.



Anexo 11. Resumen sobre las normas técnicas de los subsistemas del Sistema Integrado de Administración del Talento Humano (2010-2021).

Nombre de la normativa	Expedición	Resumen del objetivo y/o finalidad	Ámbito y excepciones	Aspectos que regula
Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano	AM No. 2015-86 R.O.S. No. 494, 06-05-2015. Varias reformas.	Regula el procedimiento e instrumentos para identificar el número de puestos y personas dentro de las estructuras institucionales, en función de la planificación nacional y las directrices técnicas del ente rector del servicio público (Ministerio del Trabajo). Se implementan de forma descentrada por las Unidades de Administración del Talento Humano – UATH de cada institución pública, bajo la rectoría, evaluación y control del MDT.	<p>Ámbito: aplicación es obligatoria en las instituciones del Estado (CDE: Art. 225).</p> <p>Excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuerpos de seguridad (FF.AA, Policía, CTE, etc.) que se regula por sus propias normativas. • Los docentes universitarios y de educación inicial, media y bachillerato • Las carreras Función Judicial (jueces, fiscales, defensores públicos y servidores de carrera de la F.J.) • El servicio exterior (LOSE). • Los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), que se sujetan a su plan de desarrollo y ordenamiento territorial. • Las empresas públicas que se regulan por su propia normativa y los límites expresados por su directorio y el MDT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los responsables de la planificación del TH y sus responsabilidades (MDT, Instituciones públicas, UATH, Ministerio de Finanzas). • Políticas de la planificación del TH en el sector público. • Planificación del TH institucional: <ul style="list-style-type: none"> ○ Procedimiento para el diagnóstico institucional. ○ Definición de la plantilla de talento humano. ○ Mecanismos para la optimización y racionalización. ○ La consolidación de la planificación del TH. • Mecanismos de control y sanciones.
Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de puestos del servicio civil	Resolución SENRES No. 2005-42 R.O. No. 103, 02-08-2005 Varias reformas.	Regulan los instrumentos y procedimientos para analizar, describir, valorar, clasificar y estructurar puestos en el sector público. Su vigencia data de antes de la expedición de la LOSEP. Se implementan de forma descentrada por las UATH de cada institución pública, bajo la rectoría, evaluación y control del MDT. Nota: Se mantiene vigente a pesar de ser anterior a la expedición de la LOSEP (2010).	<p>Ámbito: aplicación es obligatoria en las instituciones del Estado (CDE: Art. 225).</p> <p>Excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los GAD's, sus entidades y regímenes especiales: adoptan su propio sistema de clasificación de puestos; sin embargo, se consideran pisos y techos remunerativos acorde a normas del MDT. Ingresos complementarios acorde a normas MDT; • Las y los obreros públicos: el MDT anualmente establece un salario básico unificado – SBU (piso) para sector público y privado, así como define los Techos de Negociación de contratos individuales, colectivos y actas transaccionales para el sector público. • Cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas. • Los docentes universitarios y de educación inicial, media y bachillerato • Las carreras Función Judicial. • El servicio exterior (LOSE). • Empresas Públicas: Políticas definidas por el Directorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto y ámbito del subsistema. • La clasificación de puestos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Roles, atribuciones y responsabilidades de base para los puestos del sector público. ○ Niveles remunerativos. • El procedimiento para la clasificación de puestos (análisis, descripción, valoración y estructura de puestos). • El proceso de valoración de puestos: factores y subfactores de ponderación. • Manual genérico de puestos (sector público) y manual institucional de puestos.
Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento	Varias normas: • AM No. 2010-86 R.O.S. No. 205, 02-06-	Todos los instrumentos expedidos tienen el común la regulación del proceso meritocrático (concurso de méritos y	<p>Ámbito: aplicación es obligatoria en las instituciones del Estado (CDE: Art. 225).</p> <p>Excepciones:</p>	De manera general, las distintas normativas han regulado los siguientes elementos dentro del concurso de méritos y oposición:

y Selección	<p>2010. (Derogada)</p> <ul style="list-style-type: none"> • AM No. 2011-142 R.O.E.E. No. 155, 15-06-2011. (Derogada) • AM No. 2012-56 R.O.S. No. 702, 14-05-2012. (Derogada) • AM No. 2014-222 R.O.S. No. 383, 26-11-2014. (Derogada) • AM No. 2019-22 R.O. No. 437, 27-02-2019. (Derogada) 	<p>oposición) para acceder a puestos con nombramientos permanentes, por tanto, NO regula el subsistema en su totalidad. Nota: Este subsistema ha tenido el mayor número de normas técnicas para su aplicación (5) durante el periodo estudiado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro del ámbito de la LOSEP: <ul style="list-style-type: none"> ○ Los puestos con nombramientos de libre nombramiento y remoción (puestos de conducción y dirección política y administrativa del Estado) ○ Los puestos con nombramientos de periodo fijo (autoridades cuyos nombramientos tienen un tiempo determinado por ley) y provisionales (varias causas) ○ Los contratos de servicios ocasionales, y contratos civiles de servicios profesionales y técnico - profesionales. • Puestos sujetos al Código del Trabajo. • Cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas. • Los docentes universitarios y de educación inicial, media y bachillerato. • Las carreras Función Judicial. • El servicio exterior (LOSE). 	<ul style="list-style-type: none"> • El objeto, ámbito de aplicación y principios del concurso de méritos y oposición. • De los responsables y sus atribuciones. • Del concurso de méritos y posición <ul style="list-style-type: none"> ○ Preparación del concurso: validación de los puestos sujetos al proceso, cronograma, logística y recursos, plataforma informática; ○ La convocatoria para el concurso y la postulación; ○ Análisis del mérito; ○ La oposición y su evaluación: pruebas técnicas (de conocimientos), pruebas psicométricas (tendencias conductuales) y entrevistas ○ Acciones afirmativas para grupos de atención prioritaria o de interés. • Declaratoria del ganador/a • Control y sanciones
Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño	<p>Dos normas expedidas en el periodo de estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Res. SENRES No. 2008-38, R.O.S. No. 303, 27-03-2008. (Derogada). • AM No. 2018-41 R.O.S. No. 218, 07-03-2018. Se ha reformado. 	<p>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.</p>	<p>Ámbito: aplicación es obligatoria en las instituciones del Estado (CDE: Art. 225). Excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito de la LOSEP: <ul style="list-style-type: none"> ○ Los puestos con nombramientos de libre nombramiento y remoción (puestos de conducción y dirección política y administrativa del Estado); ○ Los puestos con nombramientos de periodo fijo (autoridades cuyos nombramientos tienen un tiempo determinado por ley). • Puestos sujetos al Código del Trabajo. • Cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas. • Los docentes universitarios y de educación inicial, media y bachillerato. • Las carreras Función Judicial. • El servicio exterior (LOSE). 	<ul style="list-style-type: none"> • El objeto, ámbito de aplicación y principios. • Los responsables y sus atribuciones. • Factores de evaluación del desempeño <ul style="list-style-type: none"> ○ Eficiencia del desempeño individual ○ Indicadores de gestión de cada unidad o proceso interno; ○ Satisfacción de los usuarios externos; ○ Satisfacción de los usuarios internos; ○ Cumplimiento de normas internas. • Periodo de evaluación (aprox. 1 año) y su ejecución. • Puntuación y la escala de evaluación. • Notificación de resultados, reconsideración y/o recalificación. • Plan de mejoramiento de la gestión y competencias. • Evaluación del desempeño en periodo de prueba (ganadores de concursos que se someten a periodo perentorio). • Control y sanciones.
Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación	<p>Dos normas expedidas en el periodo de estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Res. OSCIDI No. 2001-114, R.O. No. 486, 03-01-2002 (Derogada). • AM No. 2012-224 R.O. 	<p>Regula los procedimientos para el diseño, ejecución y evaluación de programas de formación y capacitación de los servidores públicos. Se insume de la descripción y perfiles de puestos (Clasificación), las brechas analizadas fruto de los resultados del desempeño</p>	<p>Ámbito: aplicación es obligatoria en las instituciones del Estado (CDE: Art. 225). Excepciones: No se encuentran definidos, explícitamente, excepciones en este subsistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El objeto, ámbito de aplicación y principios. • Los responsables y sus atribuciones. • Diferenciación entre formación y capacitación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Alcance de la formación ○ Alcance y tipos de la capacitación: inductiva, técnica, gerencial/directiva, otras. ○ De los efectos de la formación y capacitación:

	<p>No. 865, 08-01-2013. (Derogada).</p> <ul style="list-style-type: none"> • AM No. 2014-136 R.O. No. 296, 24-07-2014. (Vigente hasta el fin de este estudio - 2021). 	<p>(Evaluación del desempeño).</p> <p>Nota: Esta normativa no se encuentra vigente al momento de presentación de este estudio. Por tanto, sus contenidos deben contextualizarse acorde al periodo analizado.</p>		<p>la devengación efecto multiplicador y autorizaciones para asistencia a estos eventos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de capacitación: detección de necesidades, el plan de capacitación, la programación y presupuesto, la ejecución, su evaluación y el plan de mejoramiento. • Calificación de los proveedores externos de servicios de capacitación (públicos o privados, personas naturales o jurídicas).
--	--	---	--	---

**Anexo 12. Evolución de la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior (Autoridades Nacionales del Ecuador).
Periodo 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
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.

**Anexo 13. Evolución de la Escala Nacional de Remuneraciones (servidores públicos, en general). Periodo 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
	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).

Anexo 14. Resumen sobre Ingresos complementarios para las y los servidores públicos, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Público (2010-2021).

Ingreso Complementario	Definición	Periodo 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-ago. - 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 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 destinado. Incluye normativa para los viajes al exterior.	Desde el momento y hora del traslado e inicie 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
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. Restringido.	En función de la normativa MDT		LOSEP, Art. 112 RLOSEP, Art. 272
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	Acumulable; 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;
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

