





# Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I

Carlos Paladines  
Paúl Cisneros  
Coordinadores



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



Escuela Superior de  
Administración Pública

351.078660861  
P1538m

Paladines, Carlos

Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I / Carlos Paladines y Paúl Cisneros, coordinadores.— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2019

228 p.; 16,5 x 24 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-032-8

ISBN digital: 978-9942-29-033-5

1. Administración Pública. 2. Sueldos. 3. Remuneraciones (sugerido)
4. Ecuador-Planificación Fiscal 5. Ecuador – Plan Nacional de Desarrollo (Sugerido).
5. Administración Tributaria. 6. Acción cultural-Geopolítica. Gestión Pública.
7. Congreso Internacional-Memorias I. Título

Colección editorial: Memoria Viva n.º 6 

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego. Además, uno de los coordinadores y varios autores de esta publicación son docentes-investigadores del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

---

## **Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) Centro de Gobierno y Administración Pública**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

---

**Dirección editorial:** Javier Monroy Díaz

**Cordinación de arbitraje científico:** Javier Monroy Díaz

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

**Diseño de interiores y portada:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistente editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez

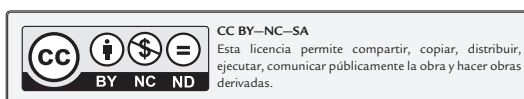
**Impresión:**

**Tiraje:** 00 ejemplares

© IAEN, 2019

En coedición con: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia y Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



## Índice

Sobre los autores.....	7
Introducción .....	11
El principio de “a igual trabajo, igual remuneración” en la administración pública ecuatoriana.....	15
<i>Carlos Paladines</i>	
Articulación plan-presupuesto en Ecuador desde la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo, período 2007-2017 .....	59
<i>Dayse Espinosa, Yubitzta Adrianzen, Mayra Merchán y Alexandra Jara</i>	
Capacitación, evaluación del desempeño y crecimiento jerárquico en el servicio público: la Escuela de Servicios Tributarios de la Administración Tributaria del Ecuador .....	77
<i>María Isabel Oviedo y Gabriel Francisco Cevallos</i>	
La potestad discrecional administrativa en la legislación ecuatoriana y su aplicación en el proceso de selección de socios privados, en los contratos de asociaciones público-privadas durante el año 2016	113
<i>Alejandro Pérez</i>	
Pos nueva gestión pública y buena gobernanza: hacia una administración pública abierta y colaborativa .....	149
<i>Cristian Andrés Salazar-Ortiz</i>	
Geopolítica de la acción cultural: perspectivas comparativas para una historia internacional de una política pública .....	173
<i>Mauricio Bustamante</i>	
Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador .....	205
<i>Irma Jara-Íñiguez y Jenny Cedeño-Alcívar</i>	
Conclusiones.....	225



## Sobre los autores

**Adrianzen Yubitza:** ingeniera en Banca y Finanzas por la Universidad Nacional de Loja. Magíster en Gestión Pública por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Consultora en temas relacionados con instrumentos de gestión en planificación territorial de desarrollo a nivel cantonal.

**Alexandra Jara:** cursó el programa de Derecho en la Universidad Nacional de Loja y de Relaciones Públicas en la Universidad Técnica Particular de Loja. Posteriormente, realizó una maestría en Gestión Pública. Ha trabajado como abogada en el libre ejercicio, litigando en casos administrativos, laborales y civiles. Actualmente, se desempeña como abogada en el proyecto de inversión “Mi primer empleo” del Ministerio del Trabajo.

**Carlos Paladines:** cursa estudios de doctorado en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Es, además, doctor en Jurisprudencia de la Universidad Católica del Ecuador y Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares por la Naval Postgraduate School en el Estado de California en Estados Unidos. Tiene una especialidad en Derecho Empresarial de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL). Fue asesor jurídico en la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador en el período 2003-2005; secretario de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes del Congreso Nacional del Ecuador en el año 2007; asesor jurídico en la Asamblea Nacional del Ecuador en el año 2010; procurador y asesor de rectorado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en los años 2011-2012. Miembro de la Fundación Alianza Estratégica, desde su constitución hasta la actualidad; responsable de varios proyectos de investigación en temas de desarrollo y gobernanza local en gobiernos autónomos descentralizados de las tres regiones del país. En la actualidad es *docente del Centro de Gobierno y Administración Pública en el Instituto de Altos Estudios Nacionales*.

**Cristian Andrés Salazar-Ortiz:** maestrante del programa en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia, alma mater de la cual también es egresado del pregrado en Administración Pública. Actualmente se desempeña en el área de mejoramiento académico y curricular de la misma entidad. Ha sido auxiliar de investigación e investigador *junior* en el Grupo Redes, Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas, en áreas como organizaciones públicas, cultura organizacional etnografía y retórica y análisis del discurso. Participó en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, versión 2012, con la ponencia titulada “Tecnologías administrativas: un abordaje sobre *benchmarking*”

e isomorfismos institucionales en la experiencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia”.

**Dayse Espinosa:** ingeniera comercial de la Escuela Politécnica del Ejército-ESPE de Ecuador, magíster en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, magíster en Business Intelligence (MBI) de la Universidad de Barcelona en España, magíster en Dirección de Empresas (MBA) de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, especialista en Gerencia Estratégica de Mercadeo de la Universidad Técnica Particular de Loja de Ecuador y especialista en Proyectos con Metodología del Project Management Institute en Estados Unidos. Tiene, además, una acreditación en *marketing* digital de la Universidad Blas Pascal de Argentina. Posee una certificación como *coach* de negocios y transformacional. Es consultora en temas de planificación, gestión, procesos, finanzas, *coaching* empresarial, gestión del cambio. En la actualidad es especialista estratégica en la Secretaría General de la Presidencia de la República del Ecuador.

**Efraín Alejandro Pérez Arellano:** especialista en Gestión Pública por el Instituto de Altos Estudios Nacionales y abogado por la Universidad de las Américas en Ecuador. Actualmente es abogado asociado del departamento de recursos naturales y financiamiento de proyectos en el Estudio Jurídico Flor & Hurtado de la ciudad de Quito. Tiene experiencia en operaciones de financiamiento otorgadas por organismos multilaterales e internacionales públicos y privados y en financiamientos con y sin garantía soberana otorgados a la República del Ecuador. En materia de derecho público, tiene vasta experiencia en asuntos financieros y bancarios, mercado de valores y contratación pública. Tuvo participación activa en la redacción de varios proyectos de ley, así como, normativa secundaria relacionada con los sectores de energía eléctrica, hidrocarburos y asociaciones público-privadas. Es miembro del grupo de expertos del Banco Mundial para asociaciones público-privadas en Ecuador.

**Gabriel Francisco Cevallos Martínez:** es Ph. D. en Educación por la Universidad Federal de Bahía, siendo becario del Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas y la Organización de Estados Americanos (OEA). Máster en TIC aplicadas a la Gestión y Práctica Docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tiene un diplomado superior en Gestión y Evaluación de Proyectos por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, diplomado en Liderazgo y Desarrollo Local por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Fundación Carmen Pardo Valcarse, es ingeniero en Electrónica y Telecomunicaciones de la Escuela Politécnica Nacional. Laboró como Coordinador de Educación Virtual en el Instituto de Altos Estudios Nacionales y Experto Nacional de Educación en el Servicio de Rentas Internas. Actualmente es docente asociado en varias universidades.



**Irma Jara-Íñiguez:** es Ph. D. en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Tiene el grado de MBA de la Universidad de Quebec de Montreal en Canadá y máster en Administración de Empresas por la Escuela Superior Politécnica del Litoral en Ecuador. En la actualidad es *docente del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales*. Por varios años ha laborado en la gestión pública y participó en proyectos trascendentales para la transformación del Estado coordinando, dirigiendo y diseñando políticas públicas, modelos de gestión y reestructuraciones institucionales. De igual manera, ha realizado análisis e investigación para la toma de decisiones respecto a evaluación institucional y del servicio público. Los ámbitos en los que se ha desempeñado han sido el de la administración pública, transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, meritocracia, profesionalización del servicio público, capacitación y formación profesional, así como en el ámbito de la gestión de transporte y seguridad vial.

**Jenny Cedeño-Alcívar:** tiene el grado de magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Inició su doctorado en Estudios Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. En la actualidad se desempeña como *docente del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales*, institución en la cual también colaboró como experta en temas de competencias laborales y diseños curriculares en la Empresa Pública Centro de Educación Continua. Previamente, se desempeñó como docente de la Universidad Tecnológica Equinoccial. Fue subgerente en modelos de transferencia de conocimiento en el Programa de Reestructuración de la Función Judicial y estuvo a cargo de la temática de difusión en la Fundación para la Ciencia y la Tecnología.

**Mariela Isabel Oviedo Santillán:** candidata al doctorado en Administración de Empresas por la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Máster en Administración de Empresas con mención en Gerencia de la Calidad y Productividad de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, máster en Gestión del Conocimiento de la Escuela de Negocios de Madrid, ingeniera en Sistemas Informáticos y de Computación de la Escuela Politécnica Nacional y Project Management Professional. Docente universitaria y secundaria. Actualmente se desempeña como experta nacional de educación virtual del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas. Laboró como líder TI en el SRI y como coordinadora del proyecto “Desarrollo de la educación virtual en la Escuela Politécnica Nacional”. Fue coordinadora de capacitación y consultoría del Centro de Educación Continua de la Escuela Politécnica Nacional y responsable del Centro de Gestión Virtual de la Universidad Politécnica Salesiana en Ecuador.

**Mauricio Bustamante:** es Ph. D. en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Miembro asociado del Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP). Actualmente es docente investigador de la Universidad Nacional de Educación (UNAE). Ha participado en varios proyectos de investigación, que incluyen temas sobre sociología de la cultura y de las prácticas culturales, políticas culturales como categoría de intervención pública, sociología de la circulación de bienes simbólicos, sociología de los intelectuales y expertos, movimientos sociales transnacionales, al igual que sobre la socio-historia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Fue docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y profesor invitado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador y la Universidad Nacional del Cuyo, Argentina.

**Mayra Merchán:** ingeniera en Electrónica y Telecomunicaciones. Trabajó por varios años en la administración pública y cursó estudios de Administración Pública en la Universidad Técnica Particular de Loja. Es, además, magíster en Gestión Pública. Actualmente trabaja la línea investigativa de gobernanza y desarrollo de políticas cibernéticas.

## Introducción

EL V CONGRESO Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017, organizado por instituciones de educación superior de Colombia, entre ellas, la Escuela de Administración Pública (ESAP) y la Institución Universitaria Centro de Estudios Superiores María Goretti (Cesmag); junto con los centros de educación superior del Ecuador, como la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); además de las principales instancias de generación de políticas en materia de gobierno y administración pública, como son la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional del Planificación y Desarrollo y el Ministerio del Trabajo, en representación del Gobierno del Ecuador; y, el Departamento Administrativo de la Función Pública del Gobierno de Colombia, alcanzó destacables logros, tanto en materia académica como en la articulación entre instituciones de educación superior de ambos países.

La generación de un espacio de encuentro académico entre instituciones de educación superior, representadas por universidades públicas y privadas; las instituciones del Gobierno, representadas por las entidades rectoras de la política pública; y de la ciudadanía en general, representada primordialmente por servidores públicos, expertos no académicos, docentes e investigadores en materia de gestión de la función pública y estudiantes universitarios, se constituyó en uno de los principales logros del encuentro internacional. Un resultado indispensable de destacar del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública fue la conformación de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap), que contó con la ESAP como testigo de su constitución. De esta manera, el 20 de julio de 2018, durante la clausura del Primer Congreso de la Regap, se realizó el lanzamiento de las *Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017*, la primera publicación fruto de dicho encuentro académico internacional.

*Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I* es el principal resultado académico del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017. Al igual que las *Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación Pública*, se trata de una publicación arbitrada por pares ciegos desde la recepción de resúmenes hasta la entrega de los artículos académicos, con posterioridad a su exposición en el congreso. A diferencia de la primera publicación, esta se elevó a un tercero y último arbitraje de pares ciegos, externos a las universidades organizadoras, con el objetivo de asegurar la máxima rigurosidad académica de la publicación.

Desde las realidades de la función pública de Colombia y Ecuador, esta publicación efectivamente destaca temas emergentes en materia de gobierno y administración pública que trascienden las fronteras de dichos países, para responder a contextos también vigentes en los demás países de la región. La revisión de los sistemas nacionales de compensaciones, bajo la óptica del principio de igual trabajo, igual remuneración; la articulación entre presupuesto y planificación nacional; así como la evaluación de los efectos de la capacitación y la formación en la carrera administrativa, son preocupaciones latentes y permanentes en los países latinoamericanos. Por otra parte, la influencia de la *nueva gestión pública* en los modelos de gestión abierta y colaborativa; en la discrecionalidad administrativa para el impulso de asociaciones público-privadas; así como en los efectos de la intervención estatal y de la transparencia en la administración, son, sin lugar a dudas, ámbitos que se encuentran en auge a nivel regional y global.

La realidad económica que vive la región a partir del año 2015 conmina a que varios países deban revisar sus sistemas de planificación presupuestaria, al igual que el de las compensaciones del sector público. Los dos primeros capítulos de esta publicación dan una mirada a estos sistemas. El primer capítulo realiza un análisis histórico del sistema remunerativo del Ecuador desde la década de 1950, con especial énfasis en las metodologías de clasificación de puestos, como factores claves para garantizar equidad interna y competitividad externa de las remuneraciones públicas. El segundo capítulo se concentra en evaluar la articulación entre planificación y presupuesto en el Ecuador en el período 2007-2017. La investigación revisa los resultados en tres etapas principales, cada una correspondiente a los períodos de vigencia de los planes nacionales de desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir “Planificando para la

Revolución Ciudadana” (2007-2010); Plan Nacional para el Buen Vivir “Construyendo un Estado Pluricultural e Intercultural” (2009-2013); y, Plan Nacional del Buen Vivir “Todo el mundo mejor” (2013-2017).

El fortalecimiento de la carrera administrativa y la capacidad de articulación entre los sectores públicos y privados se constituyen en desafíos que la administración pública latinoamericana enfrenta en la actualidad. El tercer capítulo se enfoca en la relación entre capacitación y formación del funcionariado, con su desarrollo profesional y crecimiento jerárquico, mediante la revisión del proyecto Escuela de Servicios Tributarios, implementado en Ecuador entre abril de 2011 y septiembre de 2014. El cuarto capítulo se concentra en los contratos de asociación público-privado en el sector de la infraestructura portuaria, para examinar los efectos de la discrecionalidad administrativa en este ámbito durante el año 2016 en los puertos ecuatorianos de Puerto Bolívar, en la provincia de El Oro, y el puerto de Manta, en la provincia de Manabí.

El acceso a la información del ciudadano para su incorporación en todas las fases de la gestión pública probablemente se constituye en uno de los principales puntos de atención en materia de gobernanza, participación y gobierno abierto en la región. Al respecto, el sexto capítulo explora conceptualmente la *posnueva gestión pública* y destaca los efectos de la interrelación y colaboración entre actores sociales y Estado para impulsar una gobernanza abierta, en la que el ciudadano participe efectivamente en la toma de decisiones públicas. El capítulo final de esta publicación presenta una detallada investigación documental de la implementación del modelo de gestión de *transparencia* en la administración pública ecuatoriana durante el período 2004-2016. La investigación permite al lector identificar la evolución normativa, así como las instituciones responsables y los resultados de sus políticas en dos períodos: 2004-2007 (marco privatista) inicio de la institucionalidad en transparencia; y, 2008-2016 (marco progresista), ajuste a la insitucionalidad en transparencia.

Los estudios incorporados en los capítulos de esta publicación resaltan distintos enfoques, herramientas y metodologías de investigación científica. En este sentido, *Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I* contribuye a la exploración de la gestión pública desde el análisis de temas de vigente importancia en la función pública regional, así como en la implementación de métodos cuantitativos, cualitativos,

históricos, teóricos y normativos, entre los principales a destacar, aplicables al estudio de la administración pública.

Por último, es preciso resaltar el esfuerzo de la dirección editorial del IAEN para llevar a cabo el proceso final de arbitraje externo de la publicación, la corrección de estilo y la diagramación de estas memorias, así como las acciones del comité organizador de la ESAP, la UPEC y el IAEN, tanto para la realización del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017, como para la edición de sus memorias académicas y del presente Libro *Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I*.

Carlos Paladines y Paúl Cisneros  
Centro de Gobierno y Administración Pública  
Instituto de Altos Estudios Nacionales

# El principio de “a igual trabajo, igual remuneración” en la administración pública ecuatoriana

Carlos Paladines

## 1. Introducción

EL PRINCIPIO DE “a igual trabajo, igual remuneración” (principio IR) es concomitante al ejercicio mismo del derecho al trabajo desde los orígenes de la concepción de este derecho. Incluso la Declaración Universal de Derechos Humanos ya en 1948, en lo relativo al ejercicio del derecho al trabajo, lo resalta en su artículo 23, numeral 2, al establecer que “toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”.

Este principio ha sido enfocado desde dos corrientes fundamentales. La primera, referente a la discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo, con especial énfasis en el reconocimiento a la igualdad de género; y la segunda, en relación con la “especialización laboral” o tipo de trabajo. Mientras que la primera tendencia se enfoca en limitar distinciones salariales que nazcan de las características personalísimas de quien ocupa el puesto de trabajo; la segunda se concentra en analizar qué tipo de actividad laboral se realiza, para generar un sistema remunerativo en función de dichas actividades y su contribución en la generación de bienes o servicios institucionales. Esta segunda aproximación se aleja del análisis de quién ocupa un puesto, para enfocarse en determinar qué actividades demanda el puesto de trabajo y así fundamentar su salario.

En relación con la primera corriente, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) n.º 100, de 1951, sobre la igualdad de remuneración, ratificado por el Ecuador el 11 de marzo de 1957, reconoce la igualdad de género en el ejercicio del derecho al trabajo y su relación con la igualdad remunerativa, como se constata en su artículo primero:

**Artículo 1.-** A los efectos del presente Convenio:

- a) El término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último;
- b) La expresión igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo (OIT, 1951).

Es importante destacar la lucha por la igualdad de género, que en sus orígenes trascendía lo relativo a la identidad sexual, exigiendo equidad remunerativa y reparo a las restricciones laborales en razón de embarazo o maternidad de la trabajadora. Instancias como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, creada el 2 de julio de 2010, constituyen claras evidencias de los constantes esfuerzos mundiales por enfrentar este tipo de discriminación (Pérez del Río, 2013, pp. 761-762). Si bien esta corriente cobra auge a mediados del siglo xx, lamentablemente este principio de equidad remunerativa en función del género, tanto a escala mundial, como en nuestra región, lejos está de su pleno reconocimiento en la realidad del mercado laboral del siglo xxi.<sup>1</sup> Las diferencias en cuanto a remuneraciones por igual trabajo entre mujer y hombre en la práctica aún no se ha logrado superar.

La segunda corriente, orientada al análisis de la especialización laboral, cobra particular importancia por cuanto trasciende las limitaciones de género, edad, origen étnico, condición social o cualquier otro tipo de discriminación, concentrándose en la naturaleza misma de las actividades que demanda el puesto de trabajo para la aplicación de este principio. El Convenio OIT n.º 111 de 1958, sobre la discriminación (empleo y ocupación), ratificado por Ecuador el 10 de julio de 1962, así lo denota al señalar en su artículo segundo que “las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas por un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.” Consecuentemente,

1 “A escala mundial, se estima que la brecha de remuneración entre hombres y mujeres es de un 22,9 por ciento; en otras palabras, las mujeres ganan un 77,1 por ciento de lo que ganan los hombres [...] En América Latina, la diferencia en los salarios en ingresos por hora fuera del sector agrícola era del 22 por ciento y de un 36 por ciento para los ingresos mensuales” (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pp. 15, 16).



identificar estas “calificaciones exigidas para un empleo determinado” constituye una eficaz herramienta para confrontar todo tipo de discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo. En la medida en que se puedan establecer mecanismos que analicen la naturaleza del trabajo y la contribución particular de cada posición laboral, la remuneración retribuirá el aporte individual de cada trabajador, eliminándose las limitaciones discriminatorias en materia salarial; las compensaciones entonces, se constituyen en el reconocimiento al valor agregado de cada puesto de trabajo, independientemente de las características personales de quienes lo ocupen. Bajo esta perspectiva, una remuneración justa, en aplicación de este principio IR, será aquella que se determine en función de las labores productivas realizadas por sobre cualquier tipo de característica personal del trabajador.

El Ecuador, años previos a la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya reconocía este principio, bajo la tendencia enfocada en la especialización laboral. En el ámbito constitucional, la primera carta magna en incorporar este principio al ordenamiento jurídico, a pesar de su corta vigencia,<sup>2</sup> fue la Constitución de 1945. Desde dicho año hasta 1979 se constata que las constituciones del Ecuador mantuvieron este principio bajo la corriente de la especialización laboral.

Llama la atención la omisión de este principio en las constituciones de 1979 y 1998. En la primera, que se expidió para regir durante el retorno a la democracia en Ecuador a finales de la década de 1970, al normar los fundamentos del derecho del trabajo en su artículo 31, se limitó a señalar que el trabajo “es un derecho y un deber social. Goza de la protección del Estado. La ley asegura al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración que cubra sus necesidades esenciales y las de su familia”. La Constitución de 1998, por su parte, en relación a este principio, norma exclusivamente a la administración pública, determinando en su artículo 77 que “la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y la carrera administrativa. Las retribuciones serán proporcionales a las funciones y responsabilidades de los servidores públicos”. En ambos casos se observan limitaciones.

---

2 “Aunque la vigencia de esta Constitución no duró un año, no cabe duda de que ella consolidó, en el Ecuador, el Estado social y democrático de derecho, aún antes de que Europa iniciara la marcha en este sentido con las constituciones de Italia, la Ley Fundamental de Alemania y otras de Europa” (Trujillo, 2014, p. 236).

La Constitución vigente rescata nuevamente este principio en su máxima expresión, al disponer en su artículo 366 que “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”. Salvo la Constitución de 1998, en Ecuador este principio ha sido establecido para fundamentar el derecho al trabajo-sin restricciones en relación con el ámbito de aplicación, comprendiendo tanto al sector público como al privado. Desde las primeras constituciones que lo reconocen, se constata el énfasis en la especialización del trabajo para la aplicación de este principio, así como también se lo evidencia en el ordenamiento jurídico vigente.

Actualmente, en el ámbito laboral privado, el Código del Trabajo<sup>3</sup> reconoce este principio mediante dos disposiciones que confirman la corriente de la especialización laboral en esta materia. La primera se concentra en los mecanismos para atender divergencias entre empleadores y trabajadores al momento de acordar la remuneración que regirá la relación laboral. Como regla a aplicar en caso de controversia, el segundo inciso del artículo 39 determina que “se estará a la costumbre establecida en la localidad para igual clase de trabajo.” Como se observa, este principio cobra vital importancia en la normativa del sector privado desde el nacimiento mismo de la relación laboral, por cuanto procura que tanto empleadores como trabajadores compensen y sean retribuidos respectivamente, en función del trabajo realizado y su reconocimiento para casos análogos. Ahora bien, para que la aplicación de este principio no esté sujeta a interpretación subjetiva alguna y se aplique de manera directa y objetiva, el Código, en su artículo 79, dispone:

**Art. 79.- Igualdad de remuneración.-** A trabajo igual corresponde igual remuneración, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole; más, la especialización y práctica en la ejecución del trabajo se tendrán en cuenta para los efectos de la remuneración (Código del Trabajo, 2005).

La legislación que regula la administración pública ecuatoriana, en concordancia con la Constitución, también reconoce a este principio bajo el enfoque de la especialización laboral. La Ley Orgánica de Servicio

3 Expedido originalmente mediante Decreto Supremo n.º 210, de 5/8/1938, publicado en el Registro Oficial n.º 78, de 14/11/1938, cuya última Codificación se publicó en el Suplemento del Registro Oficial n.º 167, de 16/12/2005.

Público (Losep), al establecer los principios que regulan el sistema remunerativo nacional, establece:

**Art. 104.- Principios de las remuneraciones del sector público.-** Los puestos serán remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio de que la remuneración de las servidoras o servidores sea proporcional a sus funciones, eficiencia, responsabilidades y valorará la profesionalización, capacitación y experiencia, observando el principio de que a trabajo de igual valor corresponde igual remuneración (Losep, 2010).

Ahora bien, es importante concentrar la atención en las metodologías aplicadas para materializar este principio, particularmente en la administración pública, bajo la premisa de que aun cuando en los ámbitos constitucionales y legales lo reconocen desde mediados del siglo xx, en la actualidad se evidencian retos para asegurar su cumplimiento.

## 2. Desarrollo

La Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>4</sup> (CIFP), al configurar el marco genérico de principios rectores para definir las bases de un sistema profesional y eficaz de la función pública para la región, en lo relativo a las compensaciones o sistemas remunerativos recomienda:

**Compensación 30** Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

**31** La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de estas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización (CIFP, 2003).

En este sentido, acorde con lo citado se analizarán los mecanismos empleados para promover la *equidad interna* y la *equidad externa*, como las

4 Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio del año 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución n.º 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15/11/2003.

metodologías aplicadas para materializar el principio IR en la administración pública ecuatoriana.

En una primera instancia se explorará la *Clasificación de puestos*, como la herramienta que, al tiempo de constituir los puestos de trabajo<sup>5</sup> de una entidad o en la función pública en general, asegure equidad interna en las remuneraciones que determinen para la misma. Se la ha de comprender como el “conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar”<sup>6</sup> y catalogar puestos de trabajo, que tiene como objetivo identificar las actividades que integran una posición laboral, así como determinar el perfil ocupacional de quien pueda desempeñarlo. La clasificación de puestos mantiene una estrecha y directa relación con la aplicación del principio IR bajo el enfoque de especialización laboral, por cuanto además de lo ya señalado, mediante la determinación de parámetros de aplicación general permite comparar distintos tipos de puestos en relación con su aporte en la generación de los bienes y servicios que la organización realiza para el cumplimiento de su misión y visión institucional.

El modelo clásico o tradicional para el diseño de puestos se relaciona con la Organización Científica del Trabajo (OCT), la primera de las teorías administrativas, desarrollada por Taylor y sus seguidores a inicios del siglo xx en Estados Unidos (Chiavenato, 2009, p. 173).

El taylorismo u organización científica del trabajo fue históricamente un nuevo paradigma en cuanto al proceso de trabajo, a la organización y racionalización de la producción, apoyado en métodos y técnicas que consistían en observar, estudiar, analizar y cronometrar cuidadosamente todos los movimientos del trabajador, para calcular el tiempo y el costo preciso de cada operación, y a partir de esos cálculos establecer normas de producción cada vez más rápidas y eficaces en términos de cantidad, que se aplicarán de manera obligatoria a todos los trabajadores que hacían una misma tarea (Neffa, 1998, p. 103).

---

5 “Puesto: es un conjunto de funciones (tareas u obligaciones) con una posición definida en la estructura organizacional, es decir, en el *organigrama*. La posición define las relaciones entre un puesto y los demás. En el fondo son relaciones entre dos o más personas... En esta concepción, un puesto constituye una unidad de la organización” (Chiavenato, 2009, p. 172).

6 Losep, “**Art. 61.- Del subsistema de clasificación de puestos.**- El subsistema de clasificación de puestos del servicio público es el conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos en todas las entidades, instituciones, organismos o personas jurídicas de las señaladas en el Artículo 3 de esta Ley”.

Al contar una institución con normas comunes para el análisis, descripción y valoración de puestos, la especialización laboral requerida para ejecutar las actividades del mismo se constituye en el denominador común para la fase de clasificación del puesto y su ubicación en el escalafón remunerativo. De ahí su gran aporte en la construcción de un sistema remunerativo bajo el principio de equidad interna, por cuanto el principal factor para la clasificación de un puesto radica en el aporte del mismo a la generación de los bienes y servicios que ofrece la organización. Si este análisis se realiza a escala nacional, el principio de equidad interna se extrapola a toda la función pública.

En segundo lugar, se revisará la implementación del *Análisis de Competitividad Remunerativa*, reconocido en el artículo 132 del Reglamento a la Losep, como mecanismo de aplicación de equidad externa, comprendiéndolo como la comparación de las estructuras remunerativas del sector público con las del sector privado, para constatar su adecuación “para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa”.<sup>7</sup> Generar puestos de trabajo del sector público en función de la especialización laboral y remunerarlos en comparación con los sueldos del sector privado permite consagrar este principio por sobre todo tipo de discriminación. Por ende, analizar la evolución histórica de estas dos metodologías evidenciará la real aplicación de este principio en la administración pública ecuatoriana e identificará aquellos retos pendientes para garantizar su cumplimiento.

Si bien la Ley Orgánica de Hacienda<sup>8</sup> y sus codificaciones de 1927 y de 1948 ya incorporaban normas relacionadas con el empleo público en lo relativo a remuneraciones, es la Ley de Carrera Administrativa de 1959<sup>9</sup> la primera ley expedida para garantizar la estabilidad del servidor público y generar un inicial régimen de talento humano para la función pública ecuatoriana. En el más de medio siglo, desde la promulgación de la citada ley, se han realizado varias reformas que se pueden constatar en las posteriores leyes sobre la materia: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1964),<sup>10</sup> la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera

7 Enunciado 31, b) de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

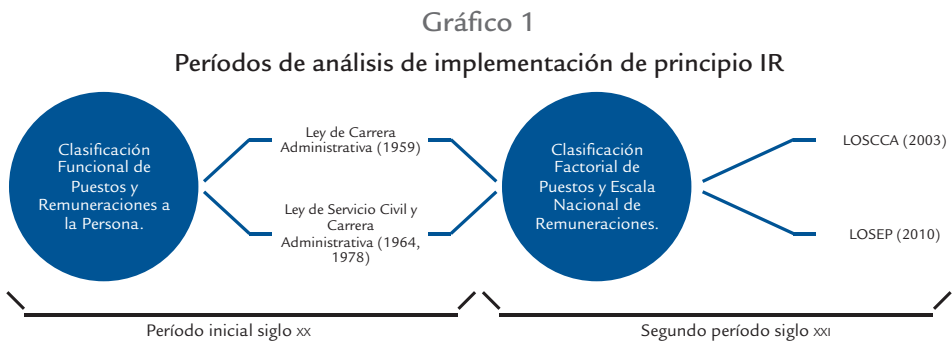
8 Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial n.º 488, de 16/11/1927, Título V, De los Funcionarios y Empleados. Posteriormente Codificada y publicada en el Registro Oficial n.º 261, del 31/7/1948.

9 Ley de Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial n.º 956, de 20/10/1959.

10 Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial n.º 198, de 6/3/1964. Posteriormente Codificada y publicada en el Registro Oficial n.º 574, de 26/4/1978.

Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Loscca, 2003),<sup>11</sup> hasta llegar finalmente a la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep, 2010).<sup>12</sup> El análisis del servicio público ecuatoriano, en relación con la aplicación del principio jurídico a igual trabajo corresponde igual remuneración, se realizará en atención al marco normativo de estas leyes, concentrándose en los mecanismos para garantizar equidad interna y externa, acorde con los enunciados de la CIFP.

Dos principales períodos serán examinados. El primero, desde 1959 hasta el año 2003, que se concentra en la revisión de las metodologías de clasificación de puestos y determinación de remuneraciones al amparo de las leyes de servicio civil y carrera administrativa del período y su normativa secundaria. El segundo, desde el año 2003 hasta la actualidad, observando los citados criterios, bajo el marco normativo de la Loscca, la Losep y su normativa secundaria.



Fuente: elaborado por el autor (2018).

## 2.1 Período inicial del servicio civil ecuatoriano: segunda mitad del siglo XX (1959-2003)

Como nota preliminar al análisis del sistema de clasificación de puestos y de remuneraciones de este primer período, se requiere revisar lo relativo al *ámbito* de las normas de la época, decisivas ellas para la composición del servicio civil.<sup>13</sup>

11 Loscca, publicada en el Suplemento del Registro Oficial n.º 184, de 6/10/2003.

12 Losep, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de Octubre de 2010.

13 “En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil (SC) el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada. En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (Longo, 2006, p. 4).

Al respecto, la expedición de la Ley del 59, conforme lo señalaban sus considerandos, obedeció a que constituía una “necesidad inaplazable, para la mejor marcha de la Administración Pública, la existencia de un Estatuto Jurídico que [...] garantice a los empleados públicos idóneos en el normal desempeño de sus cargos”. Sin embargo, lejos de generar un estatuto jurídico único que regule la función pública en su universo general, dio origen a un sistema de empleo abierto y fragmentado,<sup>14</sup> en el que se desarrollan simultáneamente varios tipos de carreras administrativas. Es así que el artículo segundo de la citada ley exceptúa de la aplicación de la misma, por ejemplo, a los funcionarios y empleados de las cámaras legislativas que tuvieran carácter transitorio, personal de las Fuerzas Armadas y de las Policías, funcionarios del servicio exterior, maestros, profesores universitarios y trabajadores bajo el amparo del Código del Trabajo, entre los principales.

La exclusión de los sectores señalados de la carrera administrativa, en este período, tuvo efectos directos en la aplicación del principio jurídico de a igual trabajo corresponde igual remuneración, por cuanto implica la coexistencia de distintos regímenes jurídicos que regulan cada tipo de carrera profesional, cada escala salarial o sistema remunerativo y sus propias metodologías para aproximarse a los criterios de equidad interna y externa, dificultando así una visión de empleo público de carácter general (Longo, 2005, p. 31). Este escenario de fragmentación normativa también se ha podido evidenciar en otros países de la región durante este período (Longo, 2005, p. 53).

A partir de esta consideración, el análisis se concentra en las instituciones comprendidas dentro del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa y la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa.

### ***2.1.1. Clasificación funcional de puestos***

La Ley de Carrera Administrativa (1959) es una norma sucinta, que tuvo corta duración, mas cumplió con el objetivo de incorporar una noción inicial de carrera en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En relación con la metodología de clasificación de puestos se limita a la generación de consejos de escalafón para los ministerios de Estado, mediante los cuales se organice el “Escalafón de empleados, de acuerdo con sus

---

<sup>14</sup> “**Sistemas de empleo:** organizados a partir de las necesidades de personal de la Administración a corto plazo; **Sistema abierto.** **Sistemas fragmentados:** predomina la descentralización en la toma de decisiones sobre el personal” (Oyarce, 2010, p. 10).

categorías y se llevará el Registro, en el que consten las especificaciones necesarias, respecto a cada uno de los empleados, tiempo de servicios, merecimientos, etc.”.<sup>15</sup> Nace así un modelo de gestión del empleo “hiperfragmentado” en la función pública ecuatoriana. Por un lado, la concurrencia de varias carreras en el sector público conforme a lo señalado al inicio de este acápite; y por otro, la coexistencia de varios escalafones en función de los registros que cada consejo de escalafón desarrolle en cada ministerio o institución del Estado.

La consecuencia inmediata de la coexistencia de varios tipos de escalafones en el servicio civil de la época afectó directamente en la aplicación del principio IR, por cuanto generó puestos de trabajo y compensaciones disímiles, ahondando diferencias salariales aun cuando se realicen las mismas actividades laborales en uno u otro puesto o escalafón.

El sistema inicial se descentralizó aún más con la expedición del Reglamento a la Ley de Carrera Administrativa,<sup>16</sup> cuyo artículo 22 estableció la creación de comisiones provinciales o seccionales de escalafón para aquellas instituciones que tienen “dependencias u organismos en varios lugares del país”. Si bien es importante destacar la participación de los empleados en los consejos y comisiones de escalafón, estas instancias limitaron una visión global del empleo público nacional, constituyendo un sistema de clasificación de puestos funcional e “institucional”, fundamentado en las características personales del servidor más que en la clase de servicio que presta o de las actividades que realiza en su institución, como se evidencia al analizar el artículo 30 del Reglamento General a la Ley de Carrera Administrativa, que señalaba:

Art. 30.- El Registro contendrá principalmente las siguientes especificaciones, las cuales servirán de base para las promociones o ascensos:

1. Datos de identidad del empleado: nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, estado civil;
2. Tiempo y clase de servicios prestados en la institución y en otras dependencias –remuneraciones–;
3. Merecimientos;
  - Títulos adquiridos, lugar, fecha y nombre de la institución otorgante;

<sup>15</sup> Ley de Carrera Administrativa, artículo 10.

<sup>16</sup> Reglamento General a la Ley de Carrera Administrativa, publicado en el Registro Oficial n.º 1170, de 13/7/1960.



- Cursos efectuados: objeto, lugar y tiempo;
  - Diplomas honoríficos obtenidos;
  - Trabajos o estudios efectuados y publicados;
  - Proyectos elaborados y presentados;
  - Promociones obtenidas en él trabajo; y,
  - Otras labores y experiencias.
4. Grado de cultura general: escolar, secundaria, universitaria, especial, académica;
  5. Entidades, sociedades, agrupaciones a las cuales ha pertenecido y pertenece, con indicación de su ubicación en ellas –representaciones–;
  6. Cargas familiares;
  7. Sanciones;
  8. Cualquier otro dato respecto a la conducta del empleado (Reglamento General a la Ley de Carrera Administrativa, publicado en el Registro Oficial, 1960).

Como se observa, el Registro para el escalafón institucional concentra la atención en características personalísimas del servidor, incluyendo incluso información como las cargas familiares, para en función de dicha información personal considerar promociones o ascensos. Las funciones que realiza el servidor se constituyen en el eje del sistema de clasificación de puestos con el que nace el servicio civil en Ecuador.

Ahora bien, más allá de las limitaciones técnicas que se puedan señalar, esta ley instauró por primera ocasión en Ecuador un cuerpo normativo exclusivo para regular las relaciones laborales de la función pública, promover una incipiente carrera y reivindicar estabilidad laboral para quienes trabajan en el sector público, conforme lo disponía su artículo primero al señalar que “se garantiza el derecho de los empleados públicos a la continuidad en sus cargos y al ascenso”.

Cinco años más tarde se expide la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1964), la ley de mayor tiempo de vigencia, con cerca de cuatro décadas, si se toma en cuenta su codificación de 1978. Esta ley incorpora importantes definiciones<sup>17</sup> en relación con la metodología de clasificación de puestos e instaura el sistema “tradicional” de la carrera administrativa para la función pública ecuatoriana. Gran parte de sus disposiciones se concentraron en constituir el régimen disciplinario,

---

<sup>17</sup> Ver Anexo 1.

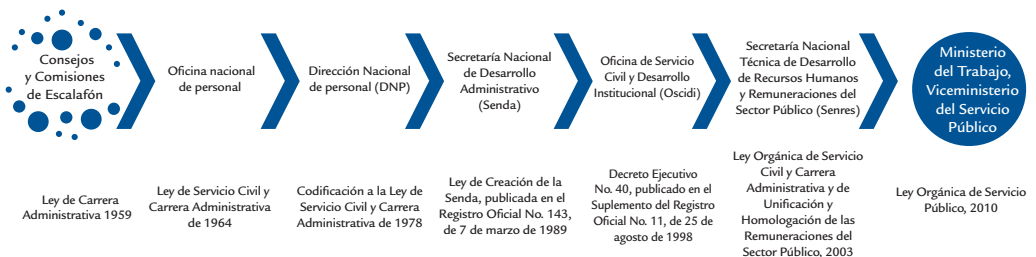
mecanismos de selección, adiestramiento, evaluación y movilidad del talento humano, a fin de fortalecer la incipiente carrera administrativa generada pocos años atrás. Aun cuando se mantienen rasgos del sistema inicial, como la funcionalidad y la aplicación de características personales al momento de analizar y clasificar puestos, una de las principales reformas y aporte que trae la ley de 1964 fue la generación del primer organismo rector en materia de administración de personal para el servicio civil ecuatoriano.

La Oficina Nacional de Personal, como ente especializado en materia de talento humano sustituye a los consejos y comisiones de escalafón; y, acorde con lo señalado en el artículo 15, literal f) de la ley de 1964, asume las funciones de “elaborar los sistemas de clasificación y remuneración de puestos y administrarlo a escala nacional”. De esta manera se centraliza la política en materia de puestos y remuneraciones, mientras se desconcentra la implementación y administración de éstas políticas en las Oficinas Departamentales de Personal, que entre sus principales atribuciones tenían las de proporcionar información sobre el sistema de carrera administrativa, preparar los registros y estadísticas del personal de su dependencia y “cumplir las funciones técnicas que fueren delegadas por la Oficina Nacional de Personal”.<sup>18</sup>

A pesar de los constantes cambios en la denominación del ente especializado en talento humano, se mantiene hasta la actualidad la configuración de un ente rector de alcance nacional en clasificación de puestos y remuneraciones, acompañado de unidades de administración del talento humano en cada una de las instituciones que conforman el servicio civil de la función pública.

Gráfico 2

Entes rectores del servicio civil en Ecuador, 1964-2017



Fuente: elaborado por el autor (2018).

18 Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964, artículo 21, literales c), d) y e).

La centralización en la elaboración de los sistemas de clasificación y remuneración de puestos sin lugar a dudas evita la fragmentación del modelo, con lo cual se auspicia la generación de criterios generales para clasificar y remunerar bajo reglas comunes; mas es importante recordar que esta ley, al igual que la de 1959, se concentra exclusivamente en el servicio civil, excluyendo las demás carreras y escalafones que forman parte de la función pública nacional.

El aporte de esta ley radicó en evitar, al menos normativamente, la coexistencia de varios escalafones; sin embargo, a pesar de estos avances, el sistema inicial instituyó una práctica permanente de defensa corporativista, defensa cerrada de los intereses de determinados grupos de servidores públicos que, dependiendo de la fortaleza institucional y alejados de una visión global del servicio público, propugnó a que muchas entidades generaran y mantuvieran escalafones propios, con escalas remunerativas por lo general superiores a las del servicio civil. Los principales ejemplos de esta práctica hasta el año 2003 fueron las entidades autónomas, empresas públicas, superintendencias, gobiernos autónomos descentralizados por una parte; y, por otra, resultaron desfavorecidos los siempre relegados gremios de la educación y la salud, como se evidenciará al analizar el sistema remunerativo en este período.

La metodología para la clasificación y remuneración de puestos durante este período se fundamentó en las funciones requeridas para el ejercicio del puesto público, la entidad a la que pertenecía el puesto público y los requerimientos para el ingreso al mismo. Al respecto, la ley de 1964, en su artículo 22, señalaba que la clasificación de puestos tomará “en consideración principalmente el tipo de trabajo, su dificultad, complejidad y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, educación y experiencia necesarios para su desempeño”. Posteriormente, en el mismo año 1964 se expidió el primer Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil,<sup>19</sup> que además de incorporar nuevas definiciones claves,<sup>20</sup> determinó los parámetros básicos para la implementación del sistema de clasificación de puestos del servicio civil.<sup>21</sup>

19 Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, publicado en el Registro Oficial n.º 282, del 2/7/1964.

20 Ver anexo n.º 1.

21 Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, Capítulo II, Del Sistema:

“Art. 6.- El Sistema Nacional de Clasificación se fundamentará en el análisis de los deberes y responsabilidades asignadas permanentemente, a los puestos por autoridad competente.

Art. 7.- Los puestos serán agrupados en Clases, estas en Series, las Series en Grupos Ocupacionales, y estos en Servicios.

Ahora bien, mientras el Reglamento de la Ley señalaba como aspectos a considerar en la clasificación de puestos el tipo de trabajo, su dificultad, complejidad y responsabilidad, el Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, al generar la normativa secundaria de aplicación del sistema, definió a la Clasificación de puestos como el “ordenamiento de puestos en clases, con base en el análisis de sus deberes y responsabilidades”<sup>22</sup> y estableció que se la realizará “mediante el análisis de las descripciones de los deberes y responsabilidades inherentes a los mismos.”<sup>23</sup> Es así que al describir las “especificaciones que servirían de base para clasificar los puestos nuevos y reclasificar los existentes” se señalaban los siguientes componentes: “Código, Título, Naturaleza de Trabajo, Tareas Típicas, Características de la Clase; y Requisitos mínimos.”<sup>24</sup> En otras palabras, el sistema “tradicional” de clasificación de puestos del servicio civil ecuatoriano durante la segunda mitad del Siglo xx, consolidó un sistema *funcional y fraccionado*. Los puestos públicos se constituyeron, organizaron e identificaron de acuerdo con las funciones<sup>25</sup> asignadas a los mismos por parte de la autoridad competente,<sup>26</sup> en aplicación de la nomenclatura del sector o institución a la que pertenecía el puesto.<sup>27</sup>

---

Art. 10.- Los servidores de las entidades comprendidos en el Servicio Civil están obligados a proporcionar a la Oficina Nacional de Personal y a sus delegados la información que les solicite para la clasificación.

El incumplimiento de esta Disposición será considerado como causal de destitución de acuerdo con el literal g) del Art. 64 de la Ley.

Art. 11.- Las clases serán designadas con títulos descriptivos e incluidos en la serie que corresponda según el tipo de funciones.

Los títulos de clasificación se usarán obligatoriamente en los presupuestos y en toda acción de personal. No obstante, los servidores podrán usar en lo interno o en sus relaciones con el público los títulos que mejor convenga a su dependencia y que sean aprobados por sus jefes.

Art. 13.- La Oficina Nacional de Personal elaborará y mantendrá al día un Manual del Sistema de Clasificación.

Art. 14.- La clasificación de puestos y sus cambios, así como las especificaciones de clases y sus enmiendas, entrarán en vigencia por resolución de la Oficina Nacional de Personal, la cual será comunicada a la autoridad nominadora correspondiente y a los servidores que ocupan los puestos clasificados”.

22 Reglamento de Clasificación de Puestos, artículo segundo.

23 Reglamento de Clasificación de Puestos, artículo nueve.

24 Reglamento de Clasificación de Puestos, artículo doce.

25 “Función: es el conjunto de tareas (puestos por hora) o de obligaciones (puestos de asalariados) ejercidas de manera sistemática o reiterada por el ocupante de un puesto” (Chiavenato, 2009, p. 172).

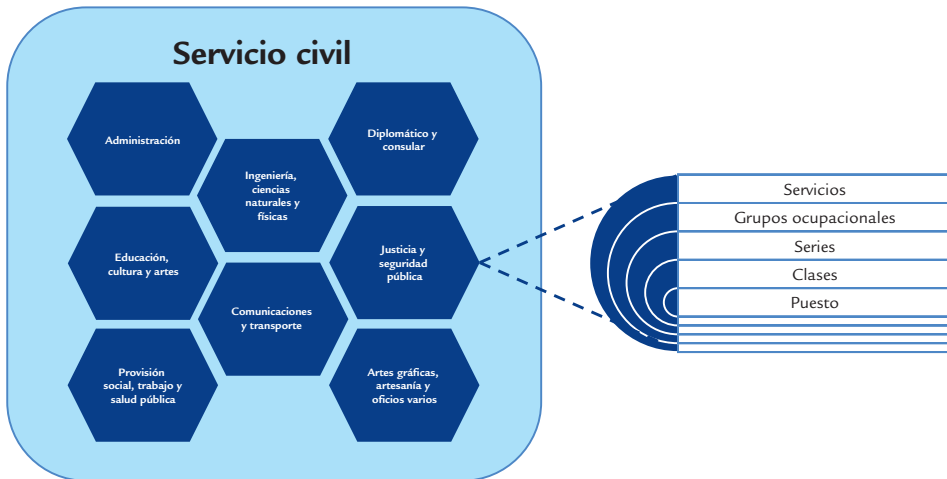
26 Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, Capítulo II, Del Sistema: “Art. 6.- El Sistema Nacional de Clasificación se fundamentará en el análisis de los deberes y responsabilidades asignadas permanentemente, a los puestos por autoridad competente.

27 Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil: “Art. 4.- El Sistema Nacional de Clasificación de Puestos se ajustará a la siguiente Nomenclatura Oficial: Servicios:

1. Administración.

2. Educación, cultura y artes.

Gráfico 3  
Organización “tradicional” del servicio civil en la administración pública ecuatoriana, período I



Fuente: elaborado por el autor (2018).

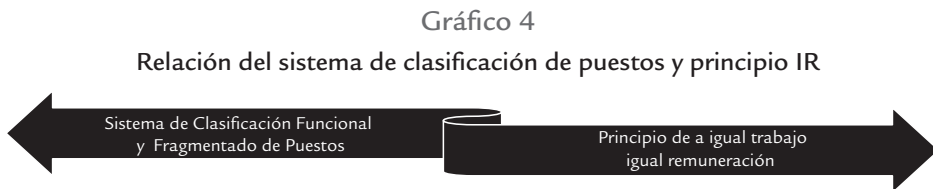
Bajo estos parámetros se constata que la clasificación del puesto iniciaba por la descripción de las actividades del mismo; sin embargo, no se registra normativa que determine factores para la valoración de dichas actividades, previo a la jerarquización de las mismas. La carencia de factores o criterios de valoración de puestos dificultó la comparación de puestos dentro de una misma institución, sector y más aún en el servicio público en general. La falta de un denominador común o general de valoración de puestos impidió que se puedan comparar puestos, aun cuando los productos que generen los mismos sean similares, lo cual, a su vez, imposibilitó determinar variables para la aplicación del principio IR. Esta carencia además obstruyó la capacidad de evidenciar el valor agregado de cada puesto en la generación de los productos o servicios que la entidad debía realizar acorde a su misión y visión determinada en el ordenamiento jurídico respectivo.

La fragmentación del sistema constituyó otra limitante para la aplicación del principio jurídico, por cuanto atomizó a la administración pública en la que cada gremio terminaba velando por sus intereses de grupo,

3. Previsión social, trabajo y salud pública.
4. Ingeniería, ciencias naturales y físicas.
5. Comunicaciones y transportes.
6. Diplomático y consular.
7. Justicia y seguridad pública.
8. Artes gráficas, artesanía y oficios varios...”.

opacando al mismo tiempo la visión global del servicio público. Bajo este esquema metodológico es imposible determinar qué gremio aporta de manera más significativa a la sociedad: la seguridad que traen las fuerzas del orden no se puede comparar con la justicia que imparten los funcionarios judiciales, ni con la salud que previenen los gremios médicos o el desarrollo del conocimiento con el que contribuyen los educadores.

En síntesis, el sistema funcional y fragmentario de clasificación de puestos terminó premiando la injerencia del poder gremial para conseguir la mejor escala salarial, descartando el análisis de especialización laboral requerida para la comparación de puestos, por ende, impidiendo que el principio IR se pueda aplicar en un contexto de empleo público nacional.



Fuente: elaborado por el autor (2018).

### 2.1.2. Remuneraciones a la persona

Si el sistema funcional y fragmentado de clasificación de puestos obstruyó la aplicación del principio IR, el sistema remunerativo de la época terminó imposibilitando por completo su aplicación en la función pública ecuatoriana durante este período. En primer lugar, el sistema se fundamentó en una remuneración fraccionada, en la que al sueldo básico se acompañó con un gran contingente de bonificaciones complementarias, en muchos casos superiores al mismo sueldo base. En segundo lugar, un sistema remunerativo desarticulado y desprovisto de planificación, en el que gran parte de los ítems remunerativos carecían de un objetivo superior al interés gremial o corporativista. Finalmente, aquellos ítems que no protegían un interés institucional se enfocaban en características personales de los servidores públicos, impidiendo que el sistema de compensaciones remunerara equitativamente en función de la especialización laboral; y, por el contrario, contribuyendo a que cada remuneración del sector público difiera en razón de las cualidades personales del servidor y la institución en la que trabajaba.

Un aspecto clave para llevar a la práctica el principio IR se fundamenta en la posibilidad de comparar puestos de trabajo, para que en función de puestos similares se apliquen remuneraciones equivalentes. Por tanto, asumiendo que se cuenta con una metodología de clasificación que permita comparar distintos tipos de puestos, es necesario también disponer de un sistema remunerativo común entre dichos puestos para la implementación de este principio. Bajo tal premisa, un sistema remunerativo fraccionado, que dependa de muchas bonificaciones remunerativas, imposibilita determinar el salario real del puesto y por ende concebir si los puestos de trabajo están siendo compensados o remunerados equitativamente.

En este período, el sistema remunerativo se vio desbordado de bonificaciones complementarias, como principales ejemplos, tenemos las siguientes: gratificaciones, aguinaldo de Navidad, subsidio familiar, décimo tercer sueldo, bonificación por responsabilidad, responsabilidad administrativa, subsidio de años de servicio (antigüedad), décimo cuarto sueldo, estímulos económicos, eficiencia administrativa, costo de la vida, subsidio por circunstancias geográficas, gastos de representación y responsabilidad, movilización y transporte, décimo quinto sueldo, bonificación por circunstancia geográfica, alimentación, gastos de residencia, fondos de reserva, emolumentos especiales, bonificación técnico-profesional, bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicional y bonificación de comisariato.<sup>28</sup>

La muestra es bastante extensa y aún se omiten bonificaciones relativas a los aniversarios institucionales o emolumentos reconocidos mediante normativa interna que las entidades del servicio civil no hayan publicado en el Registro Oficial. Nótese que a mayor número de bonificaciones complementarias, menores posibilidades de que todos los puestos del servicio público reciban las mismas remuneraciones y se pueda concretar el principio. Sin desconocer la precisión de la motivación para el reconocimiento de cada nueva bonificación, también se evidencia una gran “innovación” para justificar el otorgamiento de mismas. Por ejemplo, a primera lectura la alimentación puede asimilarse con comisariato o movilización y transporte con gastos de residencia o circunstancias geográficas. Si se comparan sus conceptos normativos, se aprecian efectivamente diferencias; sin embargo, queda la impresión de que esas diferencias obedecen estrictamente a evitar que se las considere como duplicidad de bonificaciones complementarias.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ver anexo n.º 2.

<sup>29</sup> Ver anexo n.º 2.

En realidad la duplicidad o similitud de bonificaciones remunerativas es un tema importante en el ámbito de control de recursos públicos, mas no conlleva una afectación en la implementación del principio IR, siempre y cuando todas las bonificaciones se reconozcan a todos los servidores públicos por igual. En la eventualidad de que a unas personas se les reconozca unas bonificaciones y a otras, que realicen trabajos similares, no se les reconozca esas mismas bonificaciones, implica negar la aplicación de este principio. De ahí que es indispensable revisar si las mismas tuvieron un enfoque de aplicación general en el servicio civil nacional; o, por el contrario, respondieron a intereses sectoriales, institucionales o relativos a características personalísimas, como ya se ha señalado anteriormente.

**Tabla 1**  
**Enfoque de principales bonificaciones complementarias del sistema remunerativo, período I**

Asignación complementaria	Tipo	Asignación complementaria	Tipo
Gratificaciones	Institucional	Décimo tercer sueldo	Nacional
Aguinaldo de Navidad	Institucional	Décimo cuarto sueldo	Nacional
Subsidio familiar	Institucional	Movilización y transporte	Nacional
Bonificación por responsabilidad	Institucional	Décimo quinto sueldo	Nacional
Responsabilidad administrativa	Institucional	Costo de la vida	Nacional
Subsidio de años de servicio (antigüedad)	Institucional	Bonificación de comisariato	Nacional
Estímulos económicos	Institucional	<b>Asignación complementaria</b>	<b>Tipo</b>
Eficiencia administrativa	Institucional	Bonificación por circunstancia geográfica	Personal
Gastos de representación y responsabilidad	Institucional	Alimentación	Personal
Bonificación por circunstancia geográfica	Institucional	Gastos de residencia	Personal
Bonificación técnico-profesional	Institucional	Fondos de reserva	Personal
Bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicional	Institucional		
Emolumentos especiales	Institucional		

Fuente: elaborado por el autor (2018).

Al analizar esta tabla se pueden presentar varias discrepancias iniciales. Por ejemplo, en el caso de la antigüedad o años de servicios, que es una característica personal, por la cual se reconoce una bonificación en



función del tiempo de servicio en un puesto, institución o sector de trabajo, bien podría clasificarse como bonificación personal, sin embargo consta catalogada como bonificación institucional. Para aclarar todas las interrogantes en relación a las bonificaciones institucionales es necesario precisar que se las cataloga como tales, en la eventualidad de que las mismas hayan sido creadas para ser reconocidas explícitamente en una institución, sin que se las pueda aplicar en otra entidad, al menos al momento de su expedición.

La segunda categoría de la tabla se refiere a bonificaciones remunerativas de aplicación para todo el talento humano a escala nacional, sin discriminación de si se trata del sector público o privado. Este tipo de bonificaciones, por ende, no obedece a políticas remunerativas del sector público sino que responde a requerimientos del ámbito laboral nacional e incluso local. Finalmente, la categoría de bonificaciones personales corresponde a ítems remunerativos de aplicación para todo el sector público, que se enfocan en características personales del servidor; o actividades secundarias del mismo que no tienen relación directa con las acciones propias del puesto de trabajo, como por ejemplo: la alimentación diaria, las circunstancias geográficas de donde está ubicado el puesto de trabajo; los fondos de reserva del servidor. Bajo un régimen remunerativo con tantos tipos de bonificaciones y premios, basta con demostrar que uno de los ítems remunerativo no se puede aplicar de manera general para que constate una limitación a la aplicación del principio IR.

Este denso conjunto de remuneraciones complementarias, al tiempo de demandar la incorporación de equipos especializados en su administración en cada una de las instituciones estatales, engrosando el número de servidores públicos, consolidó un sistema salarial fundamentado en dos principales variables: la remuneración a la persona y la respuesta al interés corporativo. Variables que, al mismo tiempo, constatan la carencia de una política remunerativa de aplicación general para todo el sector público. Esto se comprueba al revisar las consideraciones por las que se crean estos ítems remunerativos, como por ejemplo el subsidio familiar.<sup>30</sup>

Si bien el subsidio familiar nace con un ámbito de aplicación nacional conforme lo determinó la Constitución de 1945, años previos al período inicial de análisis determinado para la presente investigación, la presión corporativa deformó el espíritu de la bonificación y la convirtió

---

30 Ver anexo n.º 2.

en una “conquista” gremial para alcanzar un “nivel de vida” acorde al sector, miope con la realidad económica nacional, en desmedro de los demás gremios del sector público. A tal punto pudo llegar la presión política que, en casos como los de la Contraloría General de la Nación, la Empresa de Radiotelégrafos o la Dirección General de Aviación Civil, la aprobación e incorporación en el presupuesto institucional o general de la nación se realizó previo a la aprobación normativa del subsidio. También permite observar la capacidad de presión de instituciones que alcanzaron la posibilidad de reglamentar por sí mismas el valor del subsidio, como la Contraloría General de la Nación, o lograr el aumento del monto del subsidio, como la Policía Nacional, por dos ocasiones durante el período de análisis.

En el otro extremo se encuentran instituciones o sectores con poco reconocimiento en el ámbito salarial, que lograron la aplicación del subsidio con varios años de posterioridad a los iniciales, como el Magisterio Fiscal Nacional, que recién lo recibió en 1972, con 16 años de posterioridad a la Policía Civil Nacional.

El excesivo corporativismo<sup>31</sup> a la postre consagró un subsidio familiar que estableció distintos reconocimientos económicos a las cargas familiares en el sector público. Es decir, los hijos de un servidor de la Junta Nacional Pro Oriente tenían un “valor” o reconocimiento económico distinto a los de un servidor municipal, profesor del magisterio fiscal o funcionario de otra dependencia estatal. Incluso el concepto en sí mismo de carga familiar dependió de su definición por parte del gremio o sector, incorporando en algunos casos a los cónyuges, en otros a las esposas, a las “reconocidas legalmente” o al cónyuge que viva a cargo del empleado.<sup>32</sup>

Al analizar el reconocimiento del subsidio familiar en este período inicial, se constata la carencia de una política general remunerativa para el sector público. Se evidencia la imposibilidad de encontrar elementos comunes, ya sean para la definición de carga familiar, menos aún para el

---

31 Corporativismo entendido como “una suma de aparatos, centros de poder, instituciones que se han ido ‘autonomizando’ para garantizar un manejo caciquil, prebendal, clientelista y corrupto para absorber recursos con fines particulares privados bajo distintos rostros (oligarquías, instituciones regionales llamadas ‘autónomas’ en las que reina la corrupción, el nepotismo, incluso algunas dirigencias ‘sindicales’, políticos corruptos, burocracias de ‘instituciones’ que se dicen ‘autónomas’ y se aumentan los sueldos con desparpajo). O, en el caso de algunos sindicatos públicos, en los cuales se han ‘exigido’ privilegios de zares a sus dirigentes despedidos, con finiquitos de hasta 300 000 dólares y más!” (Ayala & Quintero, 2007, p. 63).

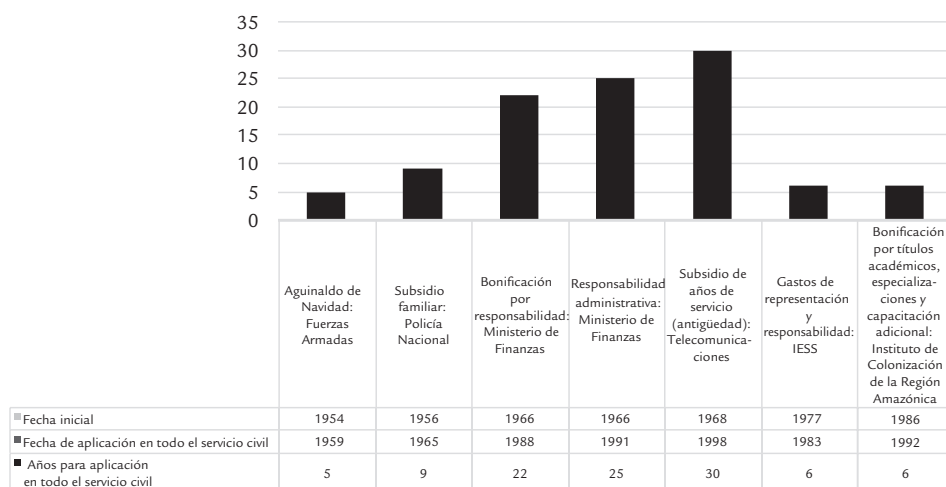
32 Ver anexo n.º 2.

estipendio mensual a recibir por la misma. Probablemente la única política que se puede llegar a distinguir es el incentivo al incremento cargas familiares mediante un mayor subsidio por el mayor número de ellas.

La presión de distintos sectores obligó a los Gobiernos a generar respuestas “parche”, coyunturales, generando bonificaciones complementarias de diversa índole, que con dinámicas similares a las del subsidio familiar llegaron, solo con el paso del tiempo, a ser reconocidas para otros sectores, gremios y finalmente para los servidores públicos en general.

Gráfico 5

Tiempo requerido para que una bonificación institucional pase a ser de aplicación en todo el servicio civil



Fuente: elaborado por el autor (2018)

En 1975, se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos,<sup>33</sup> cuyos considerandos señalaban: “Que es necesario unificar y regular, a nivel nacional, las remuneraciones que perciben los servidores públicos”. Esta norma viene a dar una inicial solución a la desmedida proliferación de bonificaciones, remuneraciones complementarias y subsidios que se generaron en la época. Se debe aclarar que la generación de ítems remunerativos no se detuvo, como puede observarse en el cuadro siguiente; sin embargo, conminó a que el reconocimiento de estos tiendan a ser concebidos para su implementación en todo el sector público, aun cuando para aquello deban transcurrir algunos años más.

33 Decreto Supremo n.º 1338, publicado en el Registro Oficial n.º 714, de 3/1/1975.

La Ley de Remuneraciones tomó las bonificaciones generadas por presión sectorial y las aplicó para toda la función pública, limitando la generación de otros emolumentos, en un período en que Ecuador comienza a percibir los efectos del declive petrolero.<sup>34</sup> Reconoce como asignaciones complementarias al sueldo básico, al subsidio por antigüedad; subsidio por circunstancias geográficas; décimo tercero y décimo cuarto sueldos; bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicionales relacionados con sus labores; y, subsidio familiar.<sup>35</sup> En atención a las Disposiciones Transitorias de esta Ley, se emitió la primera Escala General de Sueldos Básicos,<sup>36</sup> con 42 grados remunerativos, desde 1300,00 hasta 17 600,00 sucres y una aplicación gradual durante su primer año de vigencia.

En resumen, el primer período de análisis, desde 1959 hasta 2003, presenta un sistema de clasificación de puestos fundamentado en funciones y fragmentado en varios regímenes de aplicación para el sector público, así como un sistema remunerativo fraccionado, con la coexistencia de un sinnúmero de bonificaciones salariales en las que se destacan variables institucionales y de carácter personal a la hora de su determinación.

Bajo ambos esquemas se hace imposible identificar una metodología que asegure la comparación de puestos en una institución y menos aún en el sector público, por ende, el impedimento de asignar remuneraciones similares para aquellos puestos comparables entre sí. Si bien la Ley del 64 menciona el término de carrera administrativa, es ilusorio señalar la existencia de la misma si incluso se observan serias barreras al analizarse el sistema de clasificación de puestos para todo el servicio

34 “Los orígenes de la crisis que enfrentó el país [Ecuador] en el período 1980-1985 datan de la década anterior. A partir de 1972 se empezó a explotar y exportar petróleo crudo, producto que representaba el 18,4% del total de sus exportaciones en ese año. Sin embargo, en los dos años siguientes las exportaciones no petroleras se rezagan, disminuyen de 81,6% del total exportado en 1972 a 35,4% en 1974.

Al convertirse Ecuador en un país exportador de petróleo, fue de los pocos países latinoamericanos beneficiados por los impactos petroleros que se presentaron a mediados y a finales de la década de 1970. En esos años la nación recibió transferencias de ingresos del resto del mundo, por lo que pudo crecer en esos diez años a una tasa promedio de 9,2%. Aun eliminando los años 1972 y 1973 de tasas altísimas, la economía creció, en promedio, 6,6%.

Los altos ingresos que obtuvo el país se gastaron rápidamente debido, en parte, a la revaluación del tipo de cambio que alentó el gasto en importaciones y, en gran medida, a la política expansionista del gasto del sector público implantada en 1973 que hizo que la demanda interna aumentara. El sector público pasó de un superávit de 3,0% en 1973 con respecto al producto interno bruto, a un déficit de 5,5% en 1977. A pesar del incremento extraordinario de los ingresos provenientes del petróleo, el sector público tuvo que recurrir al endeudamiento externo para financiar su gasto, que aumentaba en forma explosiva” (Anon., 1987, p. 17).

35 Artículos 4 y 25 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

36 Escala General de Sueldos Básicos publicada en el Registro Oficial n.º 767, de 2/3/1975.

público. También es indispensable resaltar la carencia de un sistema remunerativo de aplicación general y constatar la ausencia de un análisis de competitividad remunerativa que compare las remuneraciones del sector público con las del sector privado. En conclusión, estos elementos, considerados como pilares del principio IR en el marco teórico de la presente investigación, no se desarrollan en la legislación ecuatoriana durante este primer período de análisis.

## **2.2. Período vigente del servicio civil ecuatoriano: siglo XXI (2003-2010)**

Ecuador inicia el siglo XXI en medio de una insostenible situación financiera que derivó en el cambio de la moneda oficial.<sup>37</sup> En efecto, “en enero de 2000, en medio de una profunda crisis, el gobierno del Presidente Mahuad decretó la dolarización de la economía, convirtiendo al Ecuador en el primer país latinoamericano que elimina su moneda nacional” el sucre (Larrea, 2004, p. 43). Sin embargo, los “frenos” en el desorden remunerativo público, como la citada Ley de Remuneraciones del Servidores Públicos o el establecimiento de una escala nacional de sueldos básicos no logró detener la emisión de bonificaciones remunerativas o el abuso de las instituciones en solicitar escalas remunerativas propias.

En mayo del año 2000 el Consejo Nacional de Remuneraciones (Conarem)<sup>38</sup> emitió la primera escala de sueldos básicos para los servidores públicos, en aplicación de la nueva moneda el dólar. Bastaron pocos meses para que los intereses corporativos nuevamente se presenten para requerir tratamientos particulares; como ejemplo puede citarse a la misma Presidencia de la República, que en diciembre del 2000 se beneficia por la emisión de la escala de sueldos básicos para los servidores de la Presidencia, con valores superiores a los de la escala general tanto en el sueldo básico, como en los ítems de gastos de representación o bonificación de responsabilidad.<sup>39</sup>

37 “A finales de los años 90 el panorama se agravó. El fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional desencadenaron una profunda crisis económica, social y política. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional sufrió el cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como resultado, en 1999 el ingreso por habitante cayó en el 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998. La crisis se manifestó en una vertiginosa expansión del desempleo abierto, el subempleo y la pobreza. El primero ascendió, en las tres principales ciudades del país, del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36% al 65%. Se produjo también una masiva migración internacional. Al menos 700 000 ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998” (Larrea, 2004, p. 44).

38 Consejo Nacional de Remuneraciones creado mediante la Ley para las Finanzas Públicas, Disposiciones Transitorias Octava y Novena, publicada en el Registro Oficial Suplemento n.º 181, de 30/4/1999.

39 Escala de sueldos básicos para los servidores de la Presidencia de la República, publicada en el Registro Oficial n.º 234, de 29/12/2000.

Tabla 2

## Escala de sueldos básicos de servidores públicos del año 2000

Grados	Sueldos básicos en sucres	Sueldos básicos en dólares	Gastos de representación en sucres	Gastos de representación en dólares	Gastos de residencia en sucres	Gastos de residencia en dólares
1	750 000	30,00				
2	765 000	30,60				
3	780 000	31,20				
4	800 000	32,00				
5	825 000	33,00				
6	850 000	34,00				
7	875 000	35,00				
8	900 000	36,00				
9	950 000	38,00				
10	1 000 000	40,00				
11	1 050 000	42,00				
12	1 100 000	44,00				
13	1 150 000	46,00				
14	1 200 000	48,00				
15	1 250 000	50,00	385 000	15,40	385 000	15,40
16	1 300 000	52,00	395 000	15,80	395 000	15,80
17	1 380 000	55,20	405 000	16,20	405 000	16,20
18	1 460 000	58,40	430 000	17,20	430 000	17,20
19	1 700 000	68,00	540 000	21,60	540 000	21,60
20	2 200 000	88,00	720 000	28,80	720 000	28,80
21	2 700 000	108,00	870 000	34,80	870 000	34,80

Fuente: Resolución del Conarem 13. Registro Oficial Suplemento No. 88 de 31 de Mayo de 2000. Elaborado por el autor (2018).

La dinámica de privilegios se mantuvo durante los primeros años del siglo XXI, llegando a denominarse “sueldos dorados” a las prerrogativas de las instituciones “autónomas” que lograban ventajas remunerativas. Este fue uno de los motivos por los cuales en el año 2003 se planteó realizar una reforma legal integral a la administración del talento humano público, mediante la unificación y homologación salarial; a este objetivo se sumaron el redefinir el dimensionamiento del Estado, proteger el derecho a la jubilación de los servidores, generar certeza jurídica en la terminación de la relación laboral con el Estado y establecer un sistema

integrado de administración del talento humano que permita elevar los niveles de eficiencia, eficacia y oportunidad en el servicio de la función pública (Paladines, 2004, pp. 6, 7 y 13).

Previo a analizar cómo la reforma del 2003, al tiempo de atender los citados objetivos, se encaminó a la implementación del principio IR, es imperativo observar que las leyes del 2003 y 2010 mantienen la fragmentación inicial del servicio público, por cuanto continuaron el establecimiento de un sistema de gestión del empleo público que reconoce la existencia de distintos regímenes normativos para sectores como las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Función Legislativa, Función Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior, entre los principales.<sup>40</sup>

En Ecuador, coexisten diversos regímenes, tales como la nueva Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público —Ley 2003-17, reformada por la Ley 2004-30—; el Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, y el Reglamento de carrera judicial. Esta diversidad de regímenes imprime un contexto de fragmentación cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de los intentos de reforma (Longo, 2005, p. 32).

Bajo estas consideraciones, al igual que en el período inicial de la investigación, se procederá a analizar el segundo período correspondiente al siglo XXI, desde el año 2003 hasta el 2017, en relación con el sistema de clasificación de puestos y el sistema remunerativo para desarrollar el principio IR, en la administración pública ecuatoriana.

### **2.2.1. Clasificación factorial de puestos**

La Loscca, en el año 2003, generó una profunda reforma en la función pública, luego de casi cuatro décadas de implementación del modelo tradicional de administración establecido por la Ley de 1964. El primer pilar radicó en estructurar un Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos<sup>41</sup>(SIDRH) que articuló la planificación, selección,

40 Loscca, artículo 5, de los servidores no comprendidos en el servicio civil; y, Losep, artículo 3, del ámbito.

41 Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH): “Un SIRH se puede definir como los componentes interrelacionados que trabajan en conjunto para reunir, procesar, almacenar y difundir información para respaldar la toma de decisiones, la coordinación, el control, el análisis y la visualización de las actividades de administración de recursos humanos en una organización (Dressler, 2007, p. 118).

capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño y clasificación de puestos, como subsistemas interconectados para “impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin de lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio público”.<sup>42</sup> Al SIDRH, en particular al subsistema de clasificación de puestos por factores, se sumaron dos pilares en el ámbito remunerativo, como son los procedimientos de unificación y homologación salarial, que en su conjunto se rigieron por el principio determinado en el artículo 144 de la Loscca, que señalaba textualmente lo siguiente:

Art. 114.- Principios.- Los puestos serán remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio de que la remuneración del servidor y trabajador será proporcional a sus funciones, eficiencia y responsabilidades, observando el principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración (Loscca, 2003).

Gráfico 6  
Subsistema de clasificación de puestos (Loscca y Losep), período II



Fuente: Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, publicada en el Registro Oficial No. 103, de 14 de Septiembre de 2005. Elaborado por el autor (2018).

A diferencia del modelo tradicional de clasificación de puestos de la administración pública, explorado en el período inicial de esta investigación (1959-2003), la reforma se concentró en la generación de parámetros que permitan comparar puestos mediante la aplicación del subsistema de clasificación factorial de puestos.<sup>43</sup> Así, el subsistema

42 Loscca, artículo 60.

43 “El sistema de puntos es un procedimiento cuantitativo de valuación de puestos que determina el valor relativo de un puesto por medio del cálculo de los puntos totales que se asignan” (Bohlander & Scott, 2008, p. 408).



incluyó las etapas<sup>44</sup> de *descripción de puestos* para identificar la “situación e incidencia real de un puesto en las instituciones del Estado, mediante la determinación del rol, atribuciones, responsabilidades e interrelación en función de la misión y objetivos institucionales”. A esto se sumó la *valoración de puestos* para ponderarlos en atención a los “factores de conocimiento, solución de problemas y responsabilidades del puesto”. Y la *clasificación de puestos*, dentro de “los grupos ocupacionales de acuerdo a su valoración” para finalizar determinando la estructura general de puestos del servicio civil.

Mientras el sistema tradicional del período inicial concentró su atención en el uso exclusivo de la observación directa<sup>45</sup> de las funciones a cargo de los servidores públicos, en esta ocasión la mayor innovación del subsistema de clasificación de puestos radicó en la aplicación de factores para valorar las actividades que realiza todo tipo de puestos de trabajo en el servicio civil. El factor de conocimiento o factor de competencias se compuso de cuatro subfactores: 1) *instrucción formal*, como el “conjunto de conocimientos requeridos para el desempeño del puesto, adquiridos a través de estudios formales”; 2) *experiencia*, en relación a la “experticia necesaria para el desarrollo eficiente de las actividades asignadas al puesto”; 3) *habilidades de gestión* enfocadas a las “competencias que permiten administrar los sistemas y procesos organizacionales”, y; 4) *habilidades de comunicación* de acuerdo con las competencias para “disponer, transferir y administrar información a fin de satisfacer las necesidades de los clientes internos y externos”.<sup>46</sup>

Por su parte, el factor solución de problemas o complejidad de puesto integró los siguientes subfactores: *Condiciones de trabajo*, que analiza las condiciones “ambientales y físicas que implique riesgos ocupacionales al que está sujeto el puesto”. Y *toma de decisiones* para estudiar los “problemas y construcción de alternativas de solución para cumplir la misión y objetivos de las unidades o procesos organizacionales”.<sup>47</sup>

44 Reglamento Loscca, artículos 139-141.

45 “Método de observación directa. Es uno de los más comunes, tanto por su eficiencia como por ser históricamente de los más antiguos. Su empleo es muy eficaz en estudios de micro movimientos, así como de tiempos y métodos. El análisis del puesto se realiza con la observación directa y dinámica del ocupante en pleno ejercicio de sus funciones, mientras el analista de puestos anota en una “hoja de análisis de puestos” los puntos clave de sus observaciones. Es el más adecuado para los trabajadores que realizan operaciones manuales o de carácter sencillo y repetitivo” (Chiavenato, 2009, p. 194).

46 Norma Técnica de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, artículo 16.

47 Norma Técnica de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, artículo 17.

Tabla 3  
Subsistema de clasificación de puestos (por factores) Loscca y Losep

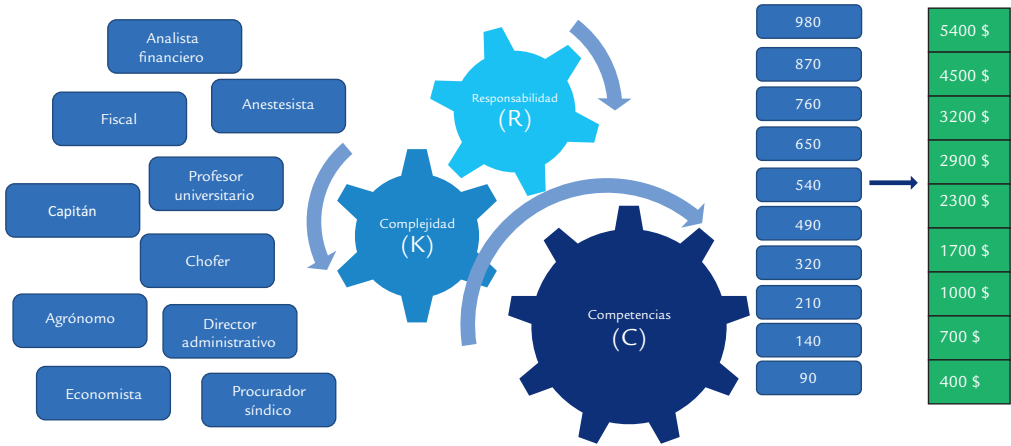
Factores	Subfactores	Ponderación	Subtotal
Competencias (C)	Instrucción formal	200	500
	Experiencia	100	
	Habilidades de gestión	100	
	Habilidades de comunicación	100	
Complejidad del puesto (K)	Condiciones de trabajo	100	200
	Toma de decisiones	100	
Responsabilidad (R)	Rol del puesto	200	300
	Control de resultados	100	
<b>Total puntos</b>		<b>1000</b>	<b>1000</b>

Fuente: Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil. Elaborado por el autor (2018).

El tercer factor que conforma el “ADN” del subsistema de clasificación de puestos del servicio civil corresponde a la *Responsabilidad* compuesta por los subfactores de *rol del puesto*, para determinar el “papel que cumple el puesto en la unidad o proceso organizacional, definido a través de su misión, atribuciones, responsabilidades y niveles de relaciones internas y externas” y el *control de resultados* que “se examina a través del monitoreo, supervisión y evaluación de las actividades, atribuciones y responsabilidades del puesto, considerando el uso de los recursos asignados; y la contribución al logro del portafolio de productos y servicios”.<sup>48</sup>Cada uno de los subfactores constaba con determinación clara y precisa de los ítems a examinar y los valores e indicadores específicos con los que se los ponderará a fin de que sea factible analizar, describir, valorar y clasificar todo tipo de puesto. El objetivo del subsistema es que en aplicación de este procedimiento técnico los puestos en cualquier tipo de institución culminen con una puntuación específica, capaz de ser comparada con la puntuación de otro tipo de puesto. El análisis por factores en este sentido se desliga de toda característica personal del ocupante de un puesto, así como de los arraigos corporativistas de la institución en la que se encuentra el puesto de trabajo, permitiendo cotejar puestos de distinta o similar índole bajo parámetros “neutros”, indispensables al concebir cualquier tipo de trabajo.

<sup>48</sup> Norma Técnica de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, artículo 18.

Gráfico 7  
 Aplicación del Subsistema factorial de puestos, período II



Fuente: elaborado por el autor (2018).

Las limitaciones o discriminaciones en razón del sexo, etnia, religión o de cualquier otro tipo quedan excluidas del análisis, sin tener la capacidad de influir en la construcción del puesto público. Por otra parte, de aplicarse la metodología a todo un universo de instituciones, el hecho de que un puesto sea parte de uno u otro sector, entidad u organización pasa a ser irrelevante, pues los factores no valoran dichas variables discriminatorias. La única variable “discriminatoria” pasa a ser la especialización laboral requerida para el ejercicio del puesto y la obtención de los productos y servicios que el mismo genera, contribuyendo así a la construcción de equidad interna remunerativa en dicho universo de análisis.

El subsistema no se limitó a establecer una metodología de clasificación factorial de puestos, además se concentró en delimitar la generación de una estructura ocupacional genérica para que las distintas entidades, organismos e instituciones del servicio civil puedan establecer su propia estructura ocupacional de puestos, en razón de su misión, objetivos, estructura y portafolio de productos institucionales, de tal manera que todas las instancias de la función pública también sean comparables entres sí, lo cual permitió impulsar la equidad interna remunerativa al ámbito de todo el servicio civil.

Tabla 4

Estructura ocupacional genérica para el sector público de los años 2005-2009

Proceso	Nivel funcional	Serie	Clase	Puesto
Gobernante	Directivo	Dirección	Directiva	Gerente de área
				Intendente general
				Asesor general
Agregador de valor	Productivo	Operativa	Profesional	Subgerente de área
				Experto
				Auditor general
				Especialista en gestión pública
				Profesional 6
				Profesional 5
				Profesional 4
				Profesional 3
				Profesional 2
				Profesional 1
			Asistente de profesional	
			Técnica	Tecnólogo
				Técnico
Habilitante	Apoyo	Administrativa	Asistente administrativo	Asistente de gerencia
				Asistente administrativo
				Auxiliar administrativo
		Servicios	Auxiliar de servicios	Auxiliar
				Conserje/mensajero

Fuente: Resolución SENRES 2004-000186, Registro Oficial No. 463, de 17 de noviembre de 2004.

En el año 2010, con la expedición de la Losep, en materia de clasificación de puestos no se realizaron mayores reformas, solo se incorporó el factor de *Ámbito de Acción* del puesto, con el objetivo de diferenciar puestos de acción en una unidad administrativa o nivel institucional, parroquial, cantonal, provincial, regional o nacional. Sin embargo, hasta la presente fecha este cambio legal no ha sido aún desarrollado ni en el ámbito reglamentario ni incorporado en la Norma Técnica de Clasificación de Puestos que, a pesar de haber sido emitida en el año 2005, no ha sufrido modificación o actualización alguna hasta diciembre de 2017.

Como puede observarse, la radical reforma del año 2003 rompe con el corporativismo y la clasificación funcional de puestos, determinando por otro parte metodologías que viabilizan la aplicación de un sistema remunerativo que privilegie la especialización laboral al determinar las compensaciones que corresponden a los distintos puestos que conformen el servicio civil; además la implementación de un sistema de clasificación factorial de puestos,<sup>49</sup> aspectos ambos que abren las puertas a la posibilidad de aplicar efectivamente el principio IR.

### **2.2.2. Remuneración al puesto y Escala Nacional de Remuneraciones del Ecuador**

Al subsistema de clasificación factorial de puestos, reforma del año 2003, lo reforzaron dos pilares: la unificación y la homologación salarial. La unificación salarial fue una respuesta directa a la remuneración fraccionada del sistema tradicional e instituyó en el sector público la *Remuneración Mensual Unificada (RMU)*, compuesta por el resultado de “dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales que el dignatario, autoridad, funcionario, servidor y trabajador, tenga derecho y que se encuentre presupuestado”.<sup>50</sup>

En la práctica la unificación de todas las bonificaciones complementarias en la RMU de cada servidor, al tiempo de respetar los derechos laborales adquiridos previamente, estableció la prohibición expresa para todas las instituciones y entidades previstas en el ámbito de la Loscca, de implementar “por cualquier mecanismo, modo o circunstancia, la creación o establecimiento de asignaciones complementarias, compensaciones salariales, beneficios adicionales o bonificaciones especiales, en general cualquier tipo de erogación adicional”,<sup>51</sup> a fin de eliminar toda opción corporativista que reclame privilegios remunerativos para sectores reducidos de la función pública.

La unificación salarial generó un beneficio colateral para los servidores públicos en relación con el *sistema de seguridad social nacional*. Bajo la vigencia de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el aporte a la seguridad social se realizaba en relación con el sueldo básico del servidor, excluyendo a la extensa lista de bonificaciones complementarias a las que tenía derecho el mismo y que en ocasiones era superior al sueldo básico del servidor. La reforma, por medio de la implementación de la RMU, concretó el aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

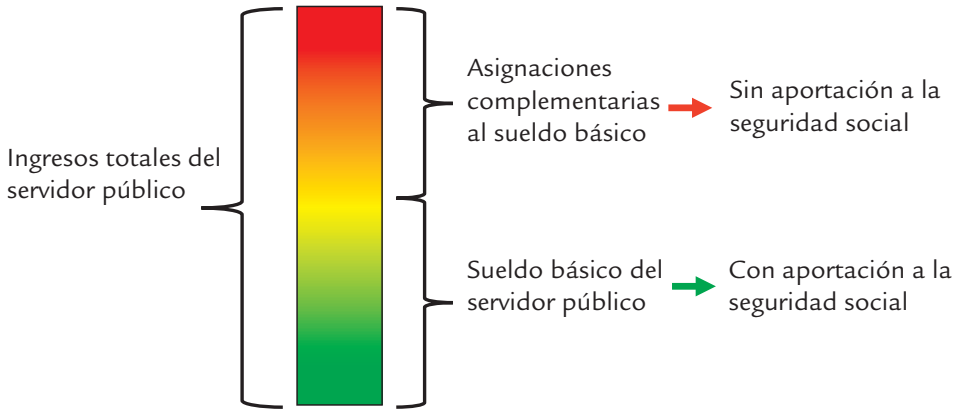
49 “El sistema de puntos es un procedimiento cuantitativo de valuación de puestos que determina el valor relativo de un puesto por medio del cálculo de los puntos totales que se asignan” (Bohlander & Scott, 2008, p. 408).

50 Loscca, artículo 105.

51 Loscca, Disposición General Décima.

(IESS) sobre la totalidad del ingreso del servidor público, respetando de ese modo sus derechos laborales, optimizando su jubilación y demás prestaciones sociales, al tiempo de fortalecer el régimen de seguridad social nacional, cambio éste de noventa grados que generó un beneficio significativo al trabajador y funcionario público.

Gráfico 8  
 Afectación de la remuneración fraccionada a la jubilación de los servidores públicos<sup>52</sup>



Fuente: elaborado por el autor (2018).

Ahora bien, la sola aplicación de la unificación salarial tenía el peligro de perennizar las desigualdades y privilegios salariales, por cuanto su acción inicial consistía únicamente en la agregación de todas las bonificaciones en la remuneración presente y futura del servidor, cuyo puesto de trabajo había sido clasificado funcionalmente, acorde con el sistema tradicional e integraba bonificaciones salariales corporativas o enfocadas en características personales del servidor. Para que la RMU refleje una compensación o remuneración al puesto de trabajo, por sobre cualquier otra consideración, al subsistema de clasificación factorial encargado de valorar todo tipo de puesto público y a la unificación salarial, mediante la cual se integraron las bonificaciones en la remuneración mensual, finalmente se sumó un tercer pilar clave de la reforma que consistió en un *proceso de homologación salarial*. Esta se implementó mediante una escala salarial de aplicación única y mandatoria para todas las instituciones al amparo de la Loscca, denominada *Escala nacional de remuneraciones*, con *niveles estructurales* alineados a la estructura ocupacional genérica del servicio público y a una planificación de vigencia a mediano plazo.

52 Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, “Artículo 28.- Las aportaciones personales y patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se calcularán sobre la suma del sueldo básico”.

Tabla 5  
Escala nacional de remuneraciones, 2005-2009

Clase de puesto	Grado	2005	2006	2007	2008	2009
Auxiliar de servicios	1	300	323	345	368	390
Asistente administrativo A	2	321	345	369	393	417
Asistente administrativo B	3	345	371	397	422	448
Asistente administrativo C	4	373	401	429	457	485
Técnico A	5	405	436	466	496	527
Técnico B	6	443	470	498	526	553
Preprofesional	7	486	517	547	578	608
Profesional 1	8	537	571	604	638	672
Profesional 2	9	597	634	671	709	746
Profesional 3	10	666	708	749	791	833
Profesional 4	11	747	785	822	860	897
Profesional 5	12	843	885	927	970	1012
Profesional 6	13	956	1004	1052	1100	1147
Director técnico de área	14	1000	1050	1100	1150	1200

Fuente: Resolución SENRES 2004-000186, Suplemento Registro Oficial No. 463, de 17 de noviembre de 2004. Elaborado por el autor (2018).

Al generarse una escala nacional, en base a los puestos clasificados factorialmente y remunerados estos en base a la RMU, se dio como resultado tres tipos de puestos:

Tabla 6  
Tipos de puestos en proceso de homologación salarial, 2003

Valorados	El primer tipo de puestos que se ajustaba a su valoración y a su remuneración correspondiente. Este tipo de puestos no requería de ajuste alguno.
Subvalorados	El segundo tipo de puestos corresponde a los sobrevalorados, que, al comparar su puntuación y remuneración, esta última era superior a la que le correspondía en aplicación de la escala nacional, ante lo cual, la RMU sobrevalorada se mantenía “congelada”, sin que pudiese ser aumentada hasta que la escala se igualara a dicha remuneración. Si el puesto quedaba vacante, “la remuneración mensual unificada del puesto se ajustará al valor previsto en la mencionada escala”. <sup>53</sup>
Sobrevalorados	El tercer tipo de puestos correspondía a los subvalorados, lo cual implicaba que al comparar la puntuación y remuneración del puesto, la remuneración era inferior a la que le correspondía en aplicación de la escala nacional. En este caso, el puesto pasaba al proceso de homologación salarial.

Fuente: elaborado por el autor (2018).

<sup>53</sup> Reglamento Loscca, artículo 209.

La sobrevaloración de puestos no implicó requerimiento de valores adicionales a los presupuestados hasta antes de la reforma, por cuanto las remuneraciones sobrevaloradas ya se encontraban en vigencia y plena aplicación con anterioridad a la misma. Los puestos subvalorados, por el contrario, concertaron la mayor atención por cuanto se trataba de puestos a los que les correspondía un alza salarial en función de la aplicación del subsistema de clasificación de puestos y la implementación de la RMU. Considerando que “el propósito de homologar las remuneraciones progresivamente hasta lograr la racionalización y equidad de los ingresos de los servidores”<sup>54</sup> debía aplicarse a todo el servicio civil, se generó un proceso de *homologación* a mediano plazo, desde el 2005 hasta el 2009. El proceso era indispensable, por cuanto a los costos de la subvaloración de puestos debían sumarse los requeridos para el aporte patronal al IESS que, como se señaló, pasó a calcularse sobre toda la RMU.

La reforma fue ambiciosa y por lo menos durante la vigencia de la Loscca se volcó a garantizar el principio de equidad interna mediante la aplicación del subsistema factorial de puestos, la fijación de la RMU como una remuneración al puesto y la implementación de la escala nacional de remuneraciones. Solo entonces se hizo posible comparar cualquier tipo de puesto público y verificar si su remuneración se ajustaba al sistema nacional, lo que amplió la posibilidad de aplicar efectivamente el principio IR.

Sin embargo, si bien la Loscca presentó un gran avance en equidad remunerativa interna, en relación a la equidad externa, a la mirada al mercado del trabajo que refleja las fuerzas de la oferta y la demanda para la mano de obra calificada, fuerzas que influyen en las tasas salariales que se requieren para reclutar o retener empleados competentes, pocos fueron los logros alcanzados (Bohlander & Scott, 2008, p. 405). Las reformas no lograron trascender el ámbito normativo, que al menos llegó a determinar lo siguiente:

Reglamento Loscca, artículo 214.- De las bandas remunerativas.- Las bandas remunerativas se determinarán mediante resolución de la Senres, previo dictamen técnico presupuestario favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por banda remunerativa se entenderá el rango de diferencia entre la remuneración mensual unificada, que constituye el piso de la banda para homologar las remuneraciones en función del principio de equidad interna, y un techo definido por el mercado laboral comparador, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias sustentadas en el mediano y largo plazos compatibles

---

54 Reglamento Loscca, Disposición Transitoria Segunda.



con la tasa de crecimiento de la economía, para reconocimiento de la productividad de las instituciones, procesos y servidores, de conformidad a los principios señalados en el Art. 2 de la Loscca (lo subrayado me corresponde).

Hasta la presente fecha el sistema remunerativo público ecuatoriano no ha implementado *bandas remunerativas*, como tampoco se ha enfocado en analizar el *mercado laboral privado comparador* o la metodología para su revisión, ya sea mediante encuestas de sueldos o salarios,<sup>55</sup> proyecciones remunerativas, segmentación de mercados u otro tipo de metodologías. El análisis de equidad externa constituyó un importante reto a conseguir en el período de vigencia de la Loscca, sin embargo, no logró hacerse realidad.

### **2.2.3. Ley Orgánica del Servicio Público y sus efectos en el sistema remunerativo vigente**

En el año 2010 se realiza la última reforma legal y se expide la norma vigente Losep. Si bien no se realizan mayores cambios al subsistema de clasificación de puestos y, por ejemplo, se mantiene en vigencia hasta la fecha la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio de año 2005, se otorgó la posibilidad a los Gobiernos locales de establecer sus propios sistemas de clasificación de puestos.<sup>56</sup> Si a esto se suma el hecho de que a partir de la vigencia de la Losep se retorna al uso de varias escalas remunerativas dentro del servicio civil, se constata un retroceso y retorno a un sistema hiperfragmentado del empleo público.<sup>57</sup>

A pesar de lo señalado, la Losep genera reformas de última generación, como la valoración del trabajo<sup>58</sup> para la determinación de las

55 “La encuesta de sueldos y salarios es una encuesta de los salarios que pagan las empresas en el mercado de trabajo (local, regional o nacional) correspondiente a una organización, lo que depende del puesto” (Bohlander & Scott, 2008, p. 412).

56 Losep, artículo 62, tercer inciso: En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, diseñarán y aplicarán su propio subsistema de clasificación de puestos.

57 Losep, artículo 102.- Determinación de la remuneración.- Los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grupos ocupacionales que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas se establecerán previo estudio técnico por parte del Ministerio de Relaciones Laborales y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, acorde a lo establecido en el literal c) del Artículo 132 de esta Ley. En las instituciones en la cuales existan distintos niveles funcionales, grupos ocupacionales, rangos o jerarquías; el Ministerio de Relaciones Laborales, previo el estudio técnico respectivo, expedirá la escala de remuneraciones mensuales unificadas que correspondan, considerando las particularidades institucionales. Dicha escala estará enmarcada dentro de los rangos de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del servicio público. El Ministerio de Relaciones Laborales fijará las escalas remunerativas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respetando sus particularidades institucionales; dichas escalas no excederán los techos y no serán inferiores al piso establecido para la escala de remuneraciones mensuales unificadas de las y los servidores públicos.

58 “La valoración del trabajo es un sistema de valuación de puestos relativamente nuevo diseñado para cubrir las demandas de un ambiente de negocios dinámico. La piedra angular de la valoración del trabajo es que

compensaciones, mediante la *remuneración por eficiencia*, comprendida en los siguientes términos:

Art. 112.- De la remuneración variable por eficiencia.- Son mecanismos retributivos variables y complementarios a la remuneración mensual unificada, derivados de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad del servicio, ventas o niveles de control, la cual constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada.

También es importante destacar que el reglamento a la Losep, al igual que el de la Loscca, rescata la necesidad de observar al mercado laboral comparador para asegurar competitividad remunerativa, como lo determina su artículo 132 que desarrolla este concepto conforme a lo siguiente:

Art. 132.- Características del sistema.- El sistema propende a una gestión técnica y flexible, sustentada en puestos orientados a generar productos y servicios de los procesos, con grupos ocupacionales que integran puestos similares, para aplicar principios de equidad interna y competitividad externa que garanticen un trato equitativo a sus participantes, que estimule la profesionalización y capacitación de la o el servidor, promueva su desarrollo en la carrera institucional en función de los resultados, que impulse en el servicio público una cultura gerencial basada en la medición de objetivos y metas de la institución, de los procesos internos y del personal.

En ambos casos, tanto la *remuneración variable por eficiencia*, como el *análisis de competitividad externa*, si bien se encuentran determinadas en la Losep y están desarrolladas en su reglamento, se ha omitido su implementación hasta la actualidad, constituyéndose en potenciales proyectos para asegurar la aplicación del principio que la citada ley reconoce en su artículo 104:

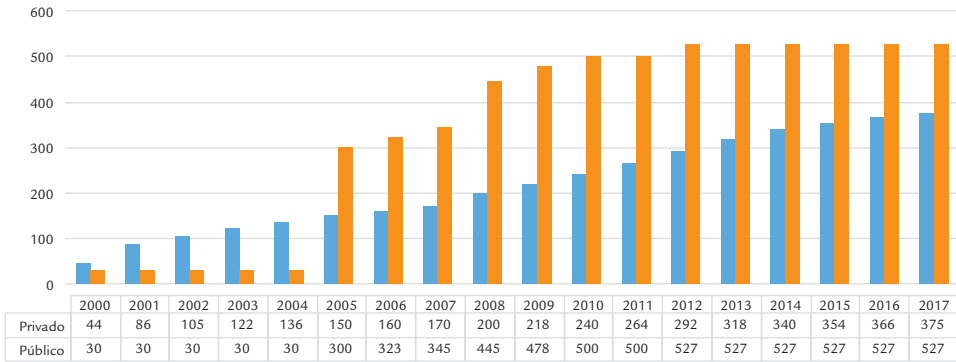
Art. 104.- Principios de las remuneraciones del sector público.- Los puestos serán remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio de que la remuneración de las servidoras o servidores sea proporcional a sus funciones, eficiencia, responsabilidades y valorará la profesionalización, capacitación y experiencia, observando el principio de que a trabajo de igual valor corresponde igual remuneración.

---

el trabajo se debe valorar respecto a las metas de negocio de la organización en lugar de que por un sistema de clasificación de puestos y factores aplicado de manera interna” (Bohlander & Scott, 2008, p. 409).

Los efectos negativos de la omisión del análisis de competitividad externa en un sistema remunerativo nacional son superlativos; además de limitar la implementación del principio IR, restringe la incorporación y la retención de talento humano calificado, e impide identificar brechas remunerativas entre los sectores público y privados. Por ejemplo, si se comparan las remuneraciones iniciales del sector público y privado ecuatoriano, se evidencia la diferencia salarial de ambos sectores.

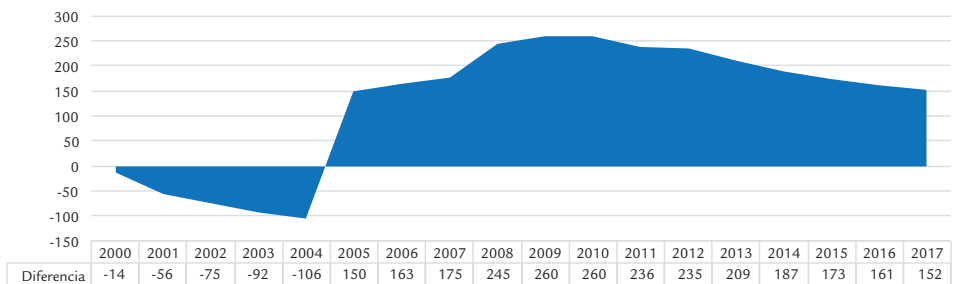
**Gráfico 9**  
Análisis de competitividad externa de la remuneración inicial sector público/sector privado, 2000-2017



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración por autor (2018).

Para el nivel ocupacional inicial ecuatoriano, durante el primer lustro del siglo XXI, el sector privado mantuvo mayores remuneraciones que el sector público. A partir del año 2005 en este ámbito se revierte esta relación y el sector público pasa a otorgar mayores remuneraciones. Por ejemplo, en el año 2009 las remuneraciones públicas fueron 222,50% superiores y en el año 2017 se mantienen en un 140,53% por sobre las privadas.

**Gráfico 10**  
Diferencia de remuneraciones privadas y públicas en porcentajes

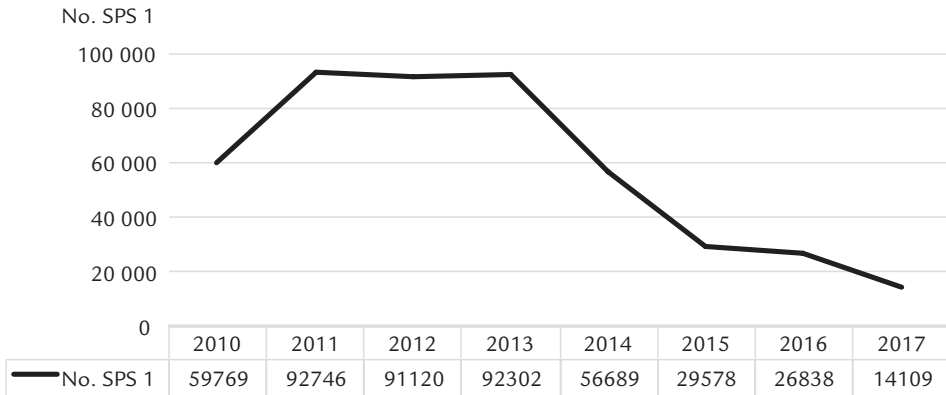


Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración por el autor (2018).

Si al estudio se suma el número de servidores públicos que se encuentran clasificados en este nivel ocupacional, Servidores Públicos de Servicio 1 (SPS1), entonces se constata evidentemente la importancia del análisis de competitividad externa, en lo relativo con la eficiencia presupuestaria al determinar la política pública de un sistema nacional de remuneraciones.

Gráfico 11

Número de servidores públicos de servicio 1 (2010-2017)



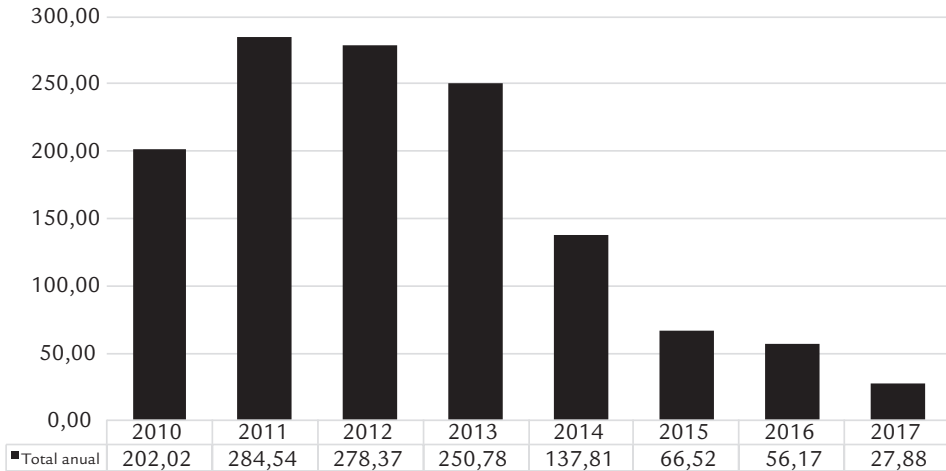
Fuente: Oficio n.º MDT-DCTGTH-2017-1515, de 26/12/2017.<sup>59</sup> Elaborado por el autor (2018).

El número anual de SPS1 no considera los ingresos o egresos de servidores de esa categoría remunerativa, ni su permanencia o retiro del sector público. Sin embargo, permiten visualizar la dimensión de este grupo ocupacional y, por ende, avizorar el impacto de sus remuneraciones en la masa salarial nacional. Al analizarse por ejemplo el año 2011, con un total de 92 746 servidores públicos SPS1, con una remuneración de USD 236 adicionales a la del sector privado, implica un presupuesto total anual de USD 284 544 728 de diferencia, si el mismo número de servidores se hubiesen contratado en el sector privado.

Al anualizarse la diferencia remunerativa entre el sector privado y el sector público en el nivel inicial ocupacional y posteriormente multiplicarse por el número de servidores que se encuentran en dicho nivel, se logrará obtener el presupuesto anual destinado a cubrir esta brecha remunerativa y constatar el presupuesto destinado por el sector público, para ser más competitivo que el privado, en este nivel ocupacional.

<sup>59</sup> La fuente señala lo siguiente: “Nota: La información contenida en este oficio ha sido generada por el Ministerio del Trabajo, para uso interno, con base de la información remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas en el distributivo de personal de las instituciones del sector público. Cualquier interpretación y uso que de ella se haga, en cualquier contexto, es de exclusiva responsabilidad de quien la realice”.

**Gráfico 12**  
**Presupuesto anual brecha remunerativa**  
**de sectores público-privado SPS1 Ecuador, 2010-2017**  
**Total anual**



Fuente: elaborado por el autor (2018).

**Gráfico 13**  
**Fórmula de impacto presupuestario por análisis de competitividad externa**

$$\{(RMU \text{ de SPS1} - \text{Salario Unificado Nominal}) * [13 \text{ Remuneraciones (anualizar)}]\} * \{\text{No. SPS1}\} = \text{Impacto presupuestario por análisis de competitividad externa SPS1}$$

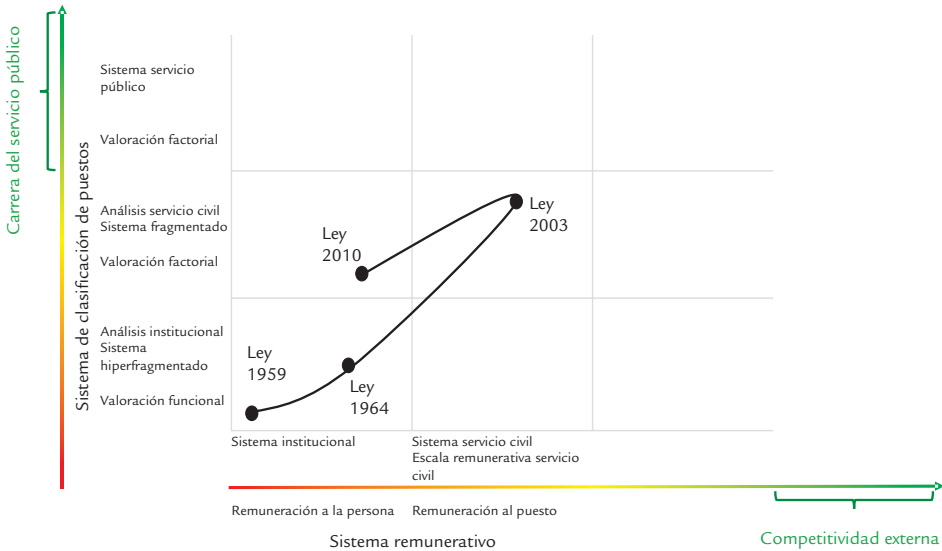
Fuente: elaborado por el autor (2018).

En definitiva, desde el año 2010 en que se expidió la Losep, hasta el año 2017, mantener una remuneración pública más competitiva que la privada, para el grupo ocupacional de SPS1, al Ecuador le costó un total aproximado de USD 1300 millones. Es evidente el requerimiento de tomar en cuenta y aplicar la legislación remunerativa vigente, previo a la determinación de la política pública remunerativa, por cuanto su omisión tiene un costo significativo para el Estado.

### 3. Conclusiones

La presente investigación, al revisar la evolución del ordenamiento jurídico que ha regido a la función pública ecuatoriana desde mediados del siglo xx, evidencia que el *principio jurídico de a igual trabajo igual remuneración*, ha sido recogido en el ámbito constitucional, incluso previo a la Declaración de Universal de los Derecho Humanos.

Gráfico 14  
Evolución del servicio público, 1959-2017



Fuente: elaborado por el autor (2018).

Una conclusión metodológica es evidenciar que los períodos seleccionados para la presente investigación permiten confrontar dos enfoques distintos de clasificación de puestos (análisis funcional frente a análisis factorial de puestos) y de sistemas remunerativos (remuneración a la persona frente a remuneración al puesto y por resultados) aplicados para la materialización del principio IR.

Bajo esos parámetros se puede también concluir que al combinarse la clasificación funcional de puestos con la remuneración a la persona se imposibilita generar equidad interna remunerativa en una institución, sector o empleo público en general. En este escenario se pueden clasificar a las leyes de 1959 y 1964 pertenecientes al primer al primer período de estudio. De igual manera, se concluye que un escenario en el que los puestos se clasifican mediante factores ya otorga equidad interna y excluye todo tipo de discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo, como se puede observarse en las leyes de 2003 y 2010.

Si a la clasificación factorial además se incorpora un sistema remunerativo al puesto, desligado de bonificaciones complementarias motivadas por tendencias corporativistas o características personalísimas del ocupante del puesto público, se asegura la aplicación del principio IR en un universo específico de análisis. Escenario que se desarrolla principalmente en la ley del 2003 en el caso ecuatoriano.

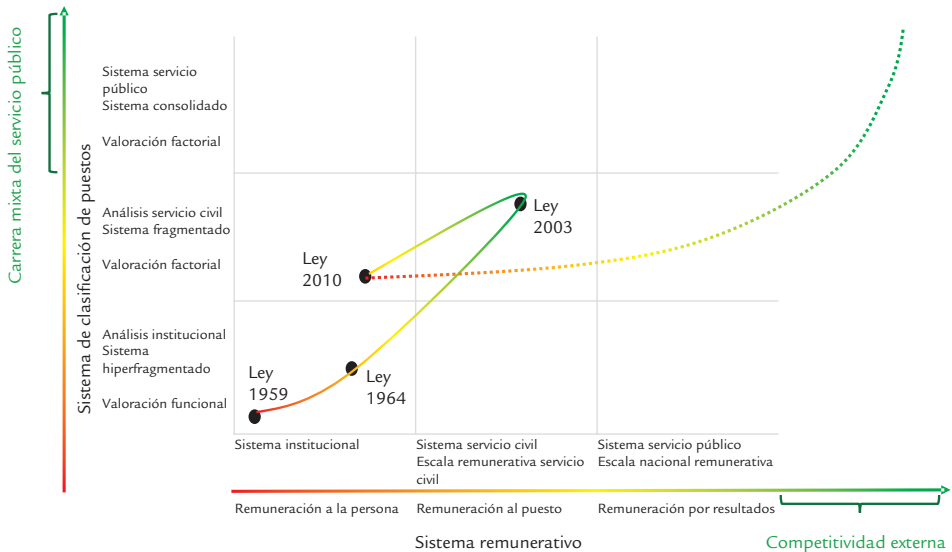
También es posible concluir que para el caso de la función pública ecuatoriana no es factible generar un análisis normativo de empleo público por la fragmentación y coexistencia de varios regímenes que se observa en ambos períodos históricos seleccionados para la presente investigación.

Finalmente, la investigación evidencia que en Ecuador no se ha logrado avanzar en la implementación de metodologías para incorporar a la política remunerativa del sector público el análisis de competitividad remunerativo mediante la revisión del mercado laboral comparador, si bien los reglamentos de las leyes del 2003 y 2010 incorporan disposiciones relativas a la competitividad externa, en la práctica las escalas remunerativas que se han expedido hasta la actualidad no han incorporado este tipo de análisis remunerativos.

### 3.1. Recomendaciones

Gráfico 15

Retos para la administración pública ecuatoriana y la implementación del principio IR



Fuente: elaborado por el autor (2018).

**Recomendación n.º 1.-** Análisis de gestión del empleo público para la administración ecuatoriana.

Adentrados ya en el siglo XXI, es impostergable para la función pública una concepción universal de la misma, analizada en función de empleo público global, lejos de las características particulares de las instituciones, entidades u organismos que la conforman. Mientras los sistemas remunerativos públicos mantengan políticas sectoriales para los cuerpos de defensa y orden, legislación, función judicial, control de la administración pública, habrán instancias con mayor capacidad de presión para alcanzar beneficios que son contrarios al principio IR.

**Recomendación n.º 2.-** El análisis de competitividad externa debe ser analizado previo a su implementación.

Un segundo requerimiento imperativo implica analizar al mercado laboral comparador para asegurar la competitividad en las remuneraciones públicas, que materialicen al principio IR de los puestos de la función pública con el ámbito laboral nacional. Basta señalar, como ejemplo, que al comparar el piso remunerativo del sector público correspondiente a USD 527,00,<sup>60</sup> con la del sector privado de USD 375,00,<sup>61</sup> se colige que en este nivel el sector público remunera en un 140,53% adicional que el sector privado. En función de precautelar el erario nacional, ¿es pertinente una competitividad tan elevada para la contratación de servidores SPS1?

Tabla 7

Análisis de competitividad externa de la remuneración inicial del sector público/sector privado, en millones de dólares

Año	SBU privado	RMU pública	Diferencia anual	N.º SPS1	Total anual
2010	240	500	3380	59 769	202,02
2011	264	500	3068	92 746	284,54
2012	292	527	3055	91 120	278,37
2013	318	527	2717	92 302	250,78
2014	340	527	2431	56 689	137,81
2015	354	527	2249	29 578	66,52
2016	366	527	2093	26 838	56,17
2017	375	527	1976	14 109	27,88
				<b>Total</b>	<b>1304,10</b>

Fuente: elaborado por el autor (2018).

60 Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas, publicada en el R.O. n.º 637, de 9/2/2012.

61 Acuerdo del Ministerio de Trabajo n.º 300, publicado en el Suplemento del R.O. n.º 919, de 10/12/2017.



### **Recomendación n.º 3:** Remuneración variable por resultados.

La remuneración por resultados supera el alcance de la remuneración al puesto, por cuanto se enfoca en impulsar el cumplimiento de las metas del puesto, promoviendo al servidor público en función de su productividad. Sin embargo, es preciso que dichos incentivos se apliquen de manera general para todo el servicio público, a fin de que a pretexto del alcance de objetivos no se retorne a un escenario de clientelismo y presión política para recibir prebendas remunerativas por parte de sectores o islas de la función pública. Lo acontecido en el pasado reclama la prudencia del caso, más aún en un país en que el número de instituciones públicas es ya considerable. Según un informe del 2017, de un total de 4356 *instituciones públicas*, 3867 (89%) cumplieron con la rendición de cuentas; mientras que 489 (11%) no lo hicieron. Solo la Función Ejecutiva está compuesta por 127 entidades: Presidencia, Vicepresidencia, 6 ministerios coordinadores, 22 ministerios sectoriales, 31 empresas *públicas* y sus subsidiarias y 66 entidades adscritas.<sup>62</sup>

**Recomendación final.-** Si bien los objetivos de la investigación se han cumplido y se ha logrado observar las metodologías de clasificación de puestos y de remuneraciones en la función pública ecuatoriana, durante los períodos históricos seleccionados, para relacionarlos con la implementación del principio IR, es indispensable ahondar en la búsqueda de nuevas aproximaciones para asegurar que todo servidor público sienta que sus remuneraciones son justas, acordes al nivel de competencias, complejidad y responsabilidad de su puesto de trabajo, así como en relación a los puestos de trabajo en el sector privado.

## **4. Referencias bibliográficas**

- Ayala, E. & Quintero, R. (2007). *Asamblea Constituyente. Restos y oportunidades*. Quito: La Tierra.
- Bohlander, G. & Scott, S. (2008). *Administración de Recursos Humanos*. Décima cuarta ed. Ciudad de México: Cenage Learning.
- Carlson, I. & Payne, J. M. (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. En K. Echebarría, ed. *Servicio civil: temas para un diálogo*. s.l.: Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Chiavenato, I. (2009). *Administración de recursos humanos*. Novena edición ed. Ciudad de México: Mc. Graw Hill.

62 Ver: Información Oficial en <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/16714>.

- Dressler, G. (2009). *Administración de recursos humanos*. Décimo primera ed. Ciudad de México: Pearson.
- Dressler, G. & Varela, R. (2011). *Administración de recursos humanos: enfoque latinoamericano*. Quinta edición ed. Ciudad de México: Pearson.
- Larrea, C. (2004). Dolarización y desarrollo humano en Ecuador. *Íconos*, Issue 19, pp. 43-53.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional del servicio civil. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3-72.
- \_\_\_\_\_ (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión.. En F. Longo & C. Ramió, eds. *La profesionalización del empleo público en América Latina*.. Barcelona: Fundació Cidob, pp. 45-78.
- Naciones Unidas (2008). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Santiago: Orealc Unesco.
- Neffa, J. C. (1998). *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio desde la "teoría de la regulación"*. Buenos Aires: Lumen.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2013). *Igualdad salarial, guía introductoria*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Oyarce, H. (2010). *Panorama de la gestión pública. Documentos Cepal*. Recuperado el 11/5/2017 de [http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME\\_HECTOR\\_OYARCE.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME_HECTOR_OYARCE.pdf).
- Paladines, C. (2004). El Estado y la administración de recursos humanos. *No-vedades Jurídicas*, Abril, Issue 2, pp. 6-15.
- Pérez del Río, T. (2013). Discriminación por razón de género. En A. B. Grau, ed. *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 761-767.
- Trujillo, J. C. (2014). El constitucionalismo social desde los años veinte. En E. A. Mora, ed. *Historia constitucional, estudios comparativos*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 221-243.

# Articulación plan-presupuesto en Ecuador desde la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo, período 2007-2017

Dayse Espinosa  
Yubitza Adrianzen  
Mayra Merchán  
Alexandra Jara

## 1. Introducción<sup>1</sup>

ENTRE LOS AÑOS 1996 y 2006 Ecuador experimentó procesos de inestabilidad política, con siete presidentes que gobernaron el país en aquel período. A partir del año 2007 se genera una continuidad democrática en la gestión pública nacional, con el expresidente Rafael Correa Delgado, ganador de las elecciones en el año 2006, posteriormente en el año 2009 y una tercera vez en el año 2013. Esta situación generó estabilidad política e institucional por una década, durante la cual se consolidó el Estado. En este lapso, Ecuador dio un giro trascendental en la visión de administración pública, con transformaciones en los escenarios económico, político, social, cultural. El modelo de desarrollo y la planificación nacional se centraron en cerrar las brechas de desigualdad e injusticia social heredadas de la denominada larga noche neoliberal. Así, el Estado recobró su rol de garante de derechos, realizando una planificación por objetivos de desarrollo como el camino para que la sociedad alcance el Buen Vivir.

El período neoliberal se caracterizó por la carencia de una planificación por objetivos y condicionamiento de recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) al pago de intereses de la deuda externa. El gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó medidas para reactivar y diversificar la economía, la producción y sobre todo la provisión de

---

1 El presente trabajo fue desarrollado como parte de la malla curricular de la Maestría en Gestión Pública del IAEN (cohorte 2017-2019), bajo la tutoría de la doctora Andrea Carrión Hurtado, docente de la materia Planificación e Inversión Pública, y presentado como ponencia en el V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública, realizado en la ciudad de Pasto-Colombia, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2017.

servicios sociales, así como la ampliación de oportunidades de la ciudadanía. En 2007, tras una auditoría a la deuda externa, se conformó una Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (Decreto Ejecutivo 472), logrando así implementar estrategias que liberaron recursos del PGE, puesto que, por ejemplo, en el año 2005 se destinaba el 40% de presupuesto al pago de intereses de la deuda externa y tan solo el 15% a salud y educación.

El proceso constituyente de 2008 ratificó la transformación y recuperación del Estado, dando una mayor importancia a la articulación entre objetivos nacionales, planificación del desarrollo y el presupuesto público como herramientas que, en el momento en que se combinan, permiten poner en acción las políticas públicas y la consecución de los objetivos, políticas y metas establecidas. Esta situación dio inicio a una nueva etapa del desarrollo, colocando a la sociedad en la base de un modelo que apunta al Buen Vivir afianzado en los principios constitucionales de la Carta Magna de 2008.

Históricamente, la inversión pública ha sido la variable de ajuste del desempeño fiscal, sin embargo, en el año 2007, con la implementación de una versión diferente del Plan Nacional de Desarrollo (PND), esta variable pasa a ser instrumental de la intervención del Estado. De aquí en adelante, la inversión pública se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir, y no solo de la disponibilidad de recursos financieros. Para el período 2001-2006, el monto asignado para inversión pública fue de USD 4466 millones; a partir de 2007 esta cifra mejora considerablemente, alcanzando un valor de USD 4848 millones solo para proyectos sociales, lo que representa el 37,9% de la inversión que proyecta para el período 2007-2010 (PND 2007-2010, anexo n.º 5). Para los años 2009-2013, la distribución de la inversión se presenta por sectores y por escenarios, se toma como referencia al escenario tres,<sup>2</sup> según el cual el sector estratégico representa el 36,76 % del total de inversión pública con un monto de USD 8191 millones. En el PND 2013-2017 se planificó una inversión para el sector producción, empleo y competitividad y el sector estratégico de 27,26% y 26,63%, con un monto de USD 12 980 y 12 203 millones, respectivamente. Finalmente, el PND 2017-2021 prioriza la reducción de la pobreza, cierre de brechas territoriales, generación del empleo, y algunos otros puntos, aunque,

---

2 Según lo determinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

cabe mencionar que no detalla cifras de la distribución, este documento puntualiza que la ejecución del plan podría ascender a USD 28 058 millones. Este último plan todavía se encuentra en fase inicial, por lo que no se considera para el presente análisis.

## 2. Articulación entre plan y presupuesto

El estudio de la articulación plan-presupuesto requiere de ciertos conceptos operativos que permitan comprender cada instrumento de política pública. El plan es definido como “la toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios” (Osorio, 2003, p. 16). Este instrumento es la vía o el medio para trazar objetivos que son parte de una visión del Gobierno regente. En Ecuador, la importancia del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra definido en el artículo 280<sup>3</sup> de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del Presupuesto del Estado. En el Coplafip (2010)<sup>4</sup> se enuncia al Plan como “la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y de los instrumentos, en de lo que respecta al código, haciendo hincapié en la obligatoriedad para el sector público” (art. 34).

El presupuesto implica la definición del escenario macroeconómico, fiscal, financiero y la gestión del ciclo presupuestario. Como componentes se tienen: a) cartera de productos y servicios; b) objetivos productivos; y c) presupuesto y sistema contable (Serra y Sanz, 2007, p. 24). Englobando toda la parte económica de un Estado y convirtiéndose en el instrumento usado por los Gobiernos, para al final saber si han sido beneficiosos para toda la sociedad o solo para algunos sectores. La CRE en el artículo 292 y el Coplafip, en el artículo 77, definen al Presupuesto General del Estado como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado. No se consideran parte del PGE los ingresos y egresos pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Por tanto, se constituye como el punto de partida sobre el cual se establece

3 Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

4 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

lo que se considera y lo que no, seguido de sus funciones como parte importante para la ejecución de instancias operativas y estratégicas del país.

La inversión pública juega un papel trascendental en un Estado en la fijación de estrategias nacionales que se centren en contrarrestar la pobreza y objetivos para innovación. El Coplafip (2010) define a la inversión pública como “el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación” (art. 55).

Valdría mencionar que un Estado es democráticamente maduro en el momento en que posee una solidez institucional y un proceso de articulación efectiva entre planificación y presupuestación. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), ente rector en planificación, juega un papel determinante en el Estado ecuatoriano mediante la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo o Buen Vivir,<sup>5</sup> del cual se deriva la coherencia del ordenamiento: territorial, jurídico, económico y administrativo. Por otro lado, el Ministerio de Finanzas es el encargado de llevar el registro de los recursos fiscales en términos financieros, como la ejecución y devengamiento del presupuesto de inversión asignado a las instituciones de la Función Ejecutiva, motivo por el cual se genera este estudio.

Sin embargo, en términos conceptuales, Nelson Shack (2014, p. 142) hace referencia a la “esquizofrenia en la gestión pública” que se genera en el punto en que se produce, por un lado, los procesos de planificación y, por el otro, la ejecución presupuestaria como elementos independientes, es decir que no trabajan de manera articulada. El autor señala que la planificación es lo que el Estado desea hacer y la presupuestación son los recursos con los que se cuenta para la ejecución de lo planificado.

Con estos antecedentes, si el Estado ecuatoriano basa su planificación por objetivos, los mismos que ya cuentan con la asignación presupuestaria dentro del PND, lo razonable sería que el egreso económico (presupuesto devengado) coincida con lo planificado; de no ser así, se estaría desarrollando una esquizofrenia de la gestión pública.

---

5 El nombre genérico, consagrado en la Constitución, es Plan Nacional de Desarrollo. En el período del expresidente Correa se aprobaron tres planes de gobierno para los períodos 2007-2010, 2009-2013 y 2013-2017. Cada uno acuñó un nombre específico.

### 3. La articulación planificación-presupuesto en Ecuador, 2007-2017

Para los expertos entendidos en temas de planificación, antes del 2007 el Ecuador experimentaba una ruptura entre las entidades de planificación y los organismos rectores en materia de finanzas públicas; no se concretaba una verdadera articulación entre estas, pues existía una oficina de planificación con personal y capacidades reducidas en relación con el poderoso Ministerio de Finanzas, que era el encargado de la asignación de los recursos financieros (Almeida, 2017).<sup>6</sup> La CRE y el Coplafip generan un cambio en la relación entre las organizaciones públicas, dando prelación a la planificación para la asignación de recursos.

María Dolores Almeida, asesora externa de Senplades, ratifica que con base en la normativa legal se plantea la necesidad de integrar la planificación plurianual del Plan Nacional de Desarrollo —con sus respectivos objetivos, políticas y metas— con el presupuesto anual, para lo cual pasa la competencia de priorización de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas a Senplades. Si bien se realizaron esfuerzos de coordinación interinstitucional, hasta la actualidad no existen mecanismos operativos concretos para articular un presupuesto plurianual (anexo 1).

Senplades estableció una guía para la priorización de la inversión contemplando principalmente los cinco ejes programáticos aprobados en la campaña electoral: a) revolución constitucional y democrática; b) revolución ética; c) revolución económica y productiva; d) revolución social, y, e) revolución por la dignidad. El primer Plan Nacional para el Buen Vivir “Planificando para la Revolución Ciudadana” (2007-2010) se orientó en la infraestructura, desarrollo social y recuperación de los roles del Estado, con el fortalecimiento de la institucionalización del Estado, aplicación de estructuras organizacionales, empezándose así a pulir la articulación plan-presupuesto. La planificación y la inversión pública para este período consistió en un nuevo modelo de desarrollo; internamente se necesitaba invertir en toda una estructura estatal que refuerce los objetivos planteados acerca de la planificación y la inversión pública enfocada al desarrollo social, fundamentalmente.

---

<sup>6</sup> Con la publicación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, mediante Registro Oficial Suplemento n.º 306, del 22/10/2010, se formalizaron las competencias, atribuciones y demás responsabilidades entre los entes rectores de la materia.

En el segundo Plan Nacional para el Buen Vivir “Construyendo un Estado Pluricultural e Intercultural” (2009-2013) la visión tuvo un cambio orientado al establecimiento de varias alternativas para el desarrollo económico, como el fomento a industrias nacientes, turísticas, ambientales, tecnológicas, etc., buscando concretar las convicciones delineadas por la Revolución Ciudadana, apoyándose del nuevo marco constitucional, proponiendo una planificación dirigida al logro de metas nacionales, en las cuales la planificación y la inversión pública se priorizaron de acuerdo con la siguiente metodología: 1) generación de empleo; 2) equidad regional; 3) productividad sistémica y; 4) sostenibilidad ecosistémica. En este punto se sigue impulsando la relación del Buen Vivir con la ejecución de ciertas políticas públicas, que motivan al extractivismo tanto minero como petrolero, así como los impactos sociales y ambientales que ello conlleva.

El tercer Plan Nacional del Buen Vivir “Todo el mundo mejor” (2013-2017) se orienta a la consolidación de las capacidades para el desarrollo económico, del capital humano y la transformación de la matriz productiva y energética. En este período, la descoordinación entre la programación y la ejecución presupuestaria es resultado de la “tormenta perfecta”. El expresidente Correa acuñó este término para explicar la crisis presupuestaria según los siguientes elementos: la dependencia económica respecto de los ingresos petroleros, los pagos a Chevron y Occidental por concepto de sentencias internacionales en favor de las referidas transnacionales de USD 1100 millones (1,1% del PIB) y el colapso del mercado petrolero por una fuerte recesión del producto por factores exógenos, acompañado de la baja del precio del petróleo en una economía dolarizada, junto con la apreciación del dólar, la devaluación de moneda de países vecinos (Colombia, 85% y Perú, 22%) (Serrano, 2017).

Adicionalmente, el terremoto de 7,6 grados en la escala de Richter en la costa ecuatoriana, en abril de 2016, generó la pérdida de vidas humanas, así como ingentes recursos para la reconstrucción de los territorios afectados (Serrano, 2017). Esto obligó al Estado a declarar emergencia nacional, a promulgar la Ley Solidaria e incrementar el impuesto al valor agregado (IVA) del 12% al 14%. Estas medidas eran necesarias para financiar la inversión social y productiva para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas por el desastre. Senplades (2016)



recalcó que la reconstrucción de estas zonas implicaba una inversión de USD 3344<sup>7</sup> millones, de los cuales el 67 % debían ser asumidos por el sector público. Además, el Gobierno aplicó medidas de salvaguardias que lograron estabilizar la economía y generaron mayor liquidez según datos expuestos por el Ministerio de Finanzas. Pese a la aplicación de esta medida de protección en el año 2016, el precio del crudo fue valorado como el más bajo de los últimos 13 años, USD 20 por barril. El Gobierno de Ecuador firmó un acuerdo con la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) con el objetivo de garantizar una producción global y fija del crudo.

Posterior a esa etapa vivida por el país, se gestó el PND en vigencia “Plan Nacional para el Buen Vivir: Planificando para toda una vida” 2017-2021, el cual implementa una óptica cambiante por temas políticos, los que a pesar de contar con un mandante del mismo movimiento político llevaron consigo nuevos lineamientos de gobierno, y es así como el Ecuador evidencia el cambio de Rafael Correa a Lenín Moreno. En este último plan, la planificación y la inversión pública se enfocan en garantizar los derechos a lo largo plazo de la vida del ser humano. En consecuencia la inversión pública pasa a orientarse principalmente a las misiones “Toda una vida” y “Las Manueles”, un acceso a la educación superior con énfasis a la educación técnica y tecnológica, mingas nacionales agropecuarias, acuerdos nacionales por el empleo, la inversión productiva, la innovación y la inclusión. Los objetivos del plan se orientan a que los programas y proyectos de inversión deben contribuir a: a) potenciar el cierre de brechas territoriales; b) generar complementariedad con iniciativas privadas; c) generación intensiva de empleo; d) aumento de exportaciones y reducción de divisas; sin embargo no se evidencia claramente el Plan Plurianual de Inversión Pública ni visión a largo plazo (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, p. 122).

---

7 Senplades, Evaluación de los costos de reconstrucción-Sismo en Ecuador abril-2016.

Gráfico 1  
Cronología de los planes nacionales del Ecuador, 2007-2017



Fuente: Senplades-Ministerio de Finanzas (2009-2013). Elaboración: autoras (2017).

#### 4. Metodología y análisis de datos

El análisis se sustenta en datos oficiales publicados por Senplades en cada uno de los cuatro planes nacionales de desarrollo, desde el año 2007 hasta el año 2017, en la sección denominada Plan Plurianual de Inversión Pública (PPIP), con la información desplegada por sectores. Adicionalmente, se considera la información publicada por el Ministerio de Finanzas en su página web oficial<sup>8</sup> respecto del presupuesto devengado para los períodos anteriormente mencionados, información que ha sido procesada sectorialmente y agregada a millones de dólares, sin actualización a valor presente. Al respecto, se trabajó con el presupuesto devengado en tanto que refleja la realidad de los desembolsos económicos de los años de análisis (Almeida, 2017).

Considerando que existe una correlación entre el período de Gobierno y el plan nacional, correspondiente a cuatro años de gestión, también existen restricciones para el procesamiento de los datos, tanto del primer plan como del último. El análisis corresponde a información secundaria de las instituciones de la Función Ejecutiva. Con estas consideraciones, algunos de los criterios para el análisis incluyen:

- Debido a la fiabilidad y capacidad de comparar los datos de los años 2007, 2008 y 2017, se seleccionó como período de referencia el lapso

<sup>8</sup> Ingresar a [www.finanzas.gob.ec](http://www.finanzas.gob.ec) (datos consultados del 18 al 30/9/2017).

entre 2009 y 2017. Se exige al primer plan por cuanto no se tenía datos homologables respecto a los criterios de análisis de la investigación y el cuarto plan porque al momento de la investigación estaba pendiente de aprobación por parte del Poder Legislativo (2007-2010 y 2017-2021).

- El segundo PND (2009-2013) presenta la información de inversión pública por sectores en tres posibles escenarios y en millones de dólares: el primer escenario con USD 18 908, el segundo escenario con USD 21 084 y el tercer escenario con USD 22 285. Como en el segundo y tercer escenario no dista mucho la diferencia con relación al número global, se toma al tercero para realizar el análisis por ser el que presenta mayor presupuesto en un escenario pesimista.<sup>9</sup> En el tercer PND (2013-2017) la información de inversión pública se presenta en un Plan Plurianual de Inversión y por sectores, aquí no constan escenarios posibles, por tanto, se toma el total general del plan plurianual. Con la selección de estos datos se realiza el análisis de la articulación de la planificación y el presupuesto.
- La clasificación sectorial presentada en los planes nacionales de desarrollo emitidos por Senplades, con la información sectorial presentada por el Ministerio de Finanzas, no son símiles. En el primer caso, dicha información responde a la estructura orgánica de la Función Ejecutiva, según la cual se agrupan a las instituciones por sectores liderados por los ministerios coordinadores;<sup>10</sup> y en el segundo caso, corresponden a la clasificación realizada por Finanzas para presentación y análisis de la información presupuestaria.
- Los criterios de agrupación sectorial para el análisis se definieron de acuerdo con el organigrama de la Función Ejecutiva, emitido por Senplades con fecha de corte al 30/12/2016,<sup>11</sup> (anexo 3), y corresponden a la agrupación por consejos sectoriales presididos por los ministerios coordinadores. Para los casos de sectores que no figuren en dicho organigrama, la agrupación será general.
- El análisis principal se enfoca en el segundo y tercer plan; en el caso del segundo plan, correspondiente al período 2009-2013, los años de presupuesto devengado son 2009, 2010, 2011 y 2012; no se incluye el 2013 por ser un año de corte del PND, de acuerdo con el calendario electoral, el presidente electo se posesiona el 24 de mayo, por lo que se genera un corte en el plan que no permite el análisis completo del año en curso de cambio presidencial. Para el caso del tercer plan, comprendido entre el 2013-2017, los años de presupuesto devengado a considerar son: 2013, 2014, 2015 y 2016; el año 2017 no se lo considera por las mismas razones expuestas anteriormente.

9 Criterio usado generalmente al realizar análisis financieros.

10 Los ministerios coordinadores fueron creados por el expresidente Rafael Correa en los años 2007 y 2013, los cuales sufrieron modificaciones mediante Decreto Ejecutivo n.º 339 y estuvieron vigentes hasta el 24/5/2017, fecha en la que fueron eliminados mediante Decreto Ejecutivo n.º 5.

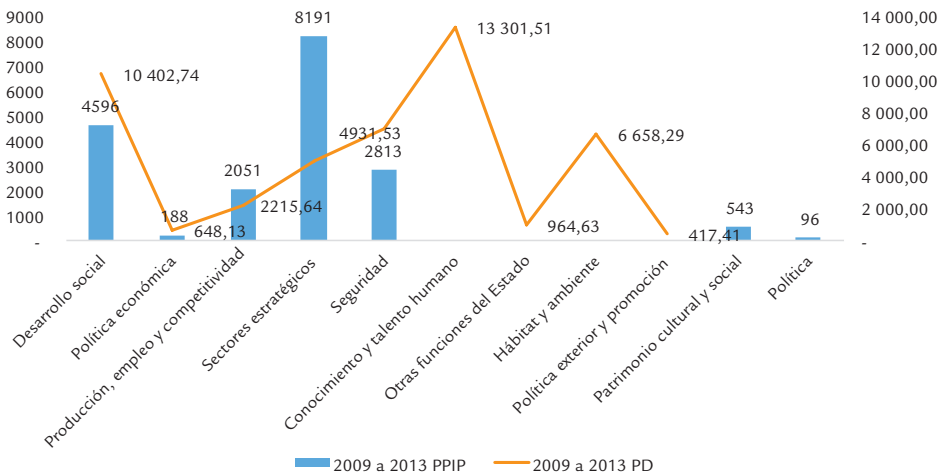
11 Año que corresponde al último dentro de todo el período de análisis.

### 4.1. Programación plurianual y presupuesto devengado

Si se considera a la planificación gubernamental como instrumento de ejecución de las políticas públicas en un Estado, se establece el análisis entre la información planificada en el marco del PND contrapuesta con el presupuesto que efectivamente se devengó en un tiempo determinado. Considerando que la planificación es lo que se prevé realizar y la ejecución presupuestaria (devengamiento) son los recursos que garantizarían lograr esta planificación siendo dos elementos que no deben estar indisolubles.

El primer análisis corresponde al PND del período 2009-2013 (gráfico 2), según el cual se evidencia que la planificación se desarrolla por consejos sectoriales, priorizando: sector estratégico, sector de desarrollo social, sector seguridad, sector producción empleo y competitividad, en ese orden. El presupuesto devengado durante el período 2009-2012, en cambio, muestra que la prioridad de devengamiento se enfocó especialmente a los sectores: conocimiento y talento humano, desarrollo social, seguridad, hábitat y ambiente. Es decir, prevalecen los sectores de desarrollo social y seguridad como coherencia entre la planificación y la ejecución; para los otros sectores se evidencia una brecha denominada “esquizofrenia” (Shack, 2014) en este período cuatrianual, como consecuencia de que la planificación no se articuló con la presupuestación (devengamiento).

Gráfico 2  
Plan plurianual de inversión pública frente a presupuesto devengado por sectores, 2009-2013 (millones de dólares)

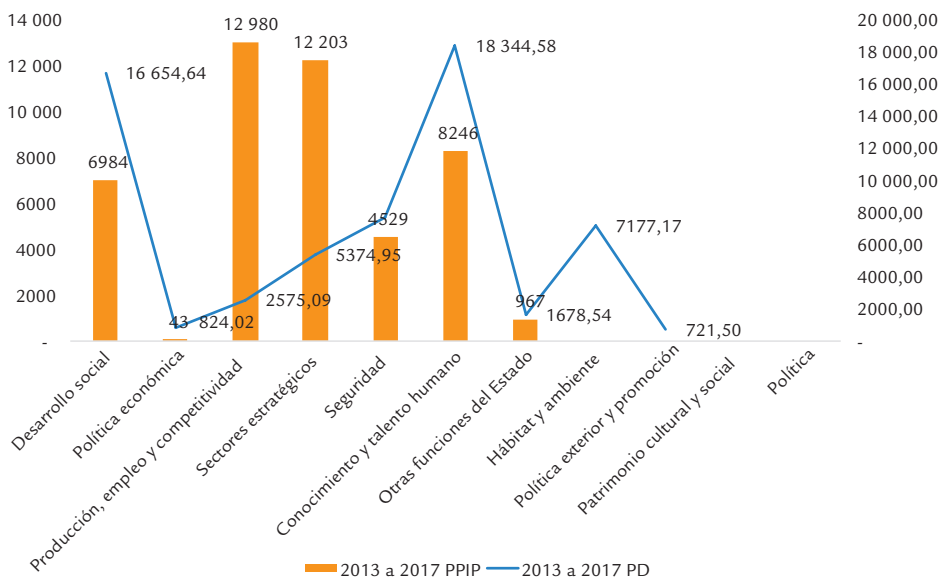


Fuente: Senplades-Ministerio de Finanzas (2009-2013). Elaboración: autoras (2017).

En cambio, para el período 2013-2017 (gráfico 3), en términos de planificación se destaca en nivel de importancia al sector de producción, empleo y competitividad, seguido de los sectores estratégicos, conocimiento y talento humano, y desarrollo social. Esta prioridad en el plan se alinea a los objetivos del Gobierno de incentivar la matriz productiva del país. Sin embargo, en términos prácticos de devengo del presupuesto se evidencia el mayor rubro en el sector de conocimiento y talento humano, desarrollo social, seguridad, hábitat y medio ambiente, y sectores estratégicos. Es decir, en la práctica en este período de Gobierno aún se mantiene la prioridad de devengamiento en el sector social, pese a que el planteamiento inicial se enfocaba a otros sectores.

Gráfico 3

Plan plurianual de inversión pública frente a presupuesto devengado por sectores, 2013-2017 (millones de dólares)



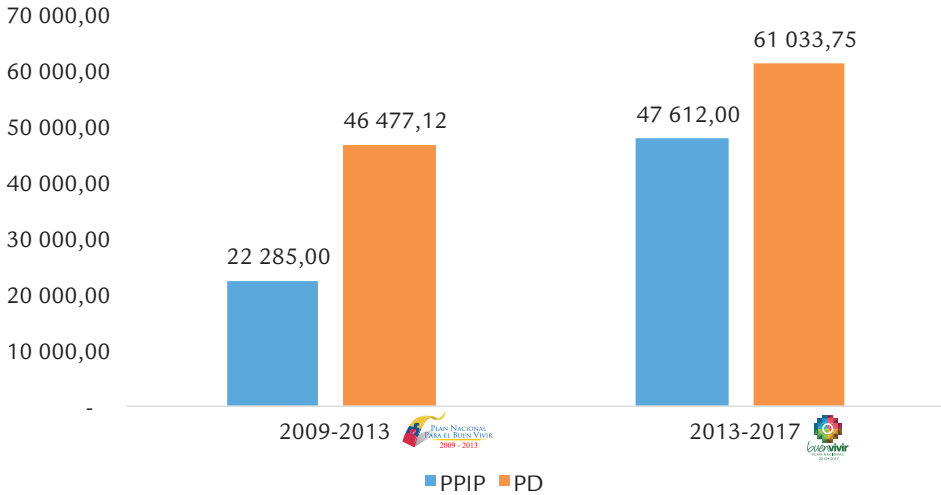
Fuente: Senplades-Ministerio de Finanzas (2009-2013). Elaboración: autoras (2017).

El gráfico 4 muestra en valores globales tanto lo planificado como lo devengado para cada uno de los períodos analizados. En el período 2009-2013 la planificación alcanzó USD 22 285 millones y lo ejecutado fue USD 46 477 millones en los cuatro años, sobrepasando en 209% la ejecución referente a lo planificado. Para el siguiente período, correspondiente a 2013-2017, en cambio se planifica el valor de USD 47 612

millones, similar al valor devengado en el período anterior, y el presupuesto devengado alcanza el valor de USD 61 033 millones, demostrando una sobreejecución<sup>12</sup> entre lo planificado y lo devengado del 128 %.

Gráfico 4

Plan plurianual de inversión pública (PIIP) frente a presupuesto devengado (PD) en millones de dólares



Fuente: Senplades-Ministerio de Finanzas (2009-2013). Elaboración: autoras (2017).

En general se evidencia que el ejercicio de planificación manifestado en cada uno de los documentos del Plan Nacional de Desarrollo, desde el punto de vista del plan plurianual de inversión, por sectores, dista mucho de la realidad del devengamiento presupuestario que se realiza cada año, el Estado ecuatoriano está gastando más de lo que ha planificado. La tabla 1 muestra los porcentajes de sobreejecución por cada sector y período del PND, producto de la relación con el presupuesto devengado.

En el período de análisis 2013-2017, el mayor porcentaje de sobreejecución le corresponde al sector de política económica, con el 1916 %, lo que representa claramente los postulados de Shack sobre la esquizofrenia en la gestión pública. La planificación del período para este sector fue de USD 43 millones y se devengó USD 824 millones. En el período 2009-2013, para el mismo sector, se sobreejecuta el 345 %; es decir, en

12 Se denomina “sobreejecución” en el contexto de este estudio al porcentaje resultante de la relación entre el plan plurianual de inversión reflejado en el PND y el presupuesto devengado por cada período comparativo con los planes.

términos de planificación, si bien es cierto que se considera al sector en el ejercicio, no se evidenció la dimensión de lo que efectivamente requería en su ejecución o en la necesidad real del sector en la aplicación de política pública. Lo mismo acontece con el sector desarrollo social, en el primer período sobreejecuta el 226 % y en el segundo período el 238 %; en ambos períodos se demuestra que se asignó más presupuesto de lo planificado, tal como acontece en el sector seguridad.

En general, el país asignó gran parte del presupuesto a los sectores de política económica, desarrollo social y seguridad; en términos reales y generales, se evidencia esta asignación en obras de infraestructura en desarrollo social en la construcción y adecuación de hospitales, centros de salud, construcción de las denominadas Unidades Educativas del Milenio, colegios emblemáticos, entre otros; y en seguridad con la construcción y equipamiento de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC).

Por otro lado, sectores como conocimiento y talento humano en el primer período no presentan ni planificación ni devengamiento; para el segundo período existe planificación; sin embargo, se sobreejecuta en el 222%. Sectores como hábitat y medio ambiente, política exterior y promoción no han sido planificados en ningún período y reflejan montos de devengo. Posiblemente, la distribución presupuestaria fue realizada con un efecto miope que no permite evidenciar la necesidad de asignar presupuesto a los sectores en mención en términos de planificación, y más bien se priorizó en la planificación a otros sectores, como patrimonio cultural y política, los cuales no reflejan montos de devengamiento. Consecuentemente, se demuestra que la planificación sigue un camino enfocado en sectores que en su momento se institucionalizaron por intermedio de los ministerios coordinadores; no obstante, al momento de la ejecución presupuestaria la asignación y priorización recae en el Ministerio de Finanzas, que, en este aspecto, dista mucho del criterio utilizado por Senplades y consecuentemente evidencia el efecto de esquizofrenia y la desarticulación entre plan-presupuesto.

Tabla 1

Plan plurianual de inversión frente a presupuesto devengado 2009-2017,  
en millones de dólares

Sector	PPIP	Devengado	%	PPIP	Devengado	%
	2009 a 2013 PPIP	2009 a 2013	Ejec.	2013 a 2017 PPIP	2013 a 2017	Ejec.
Desarrollo social	4596	10 402,74	226 %	6984	16 654,64	238 %
Política económica	188	648,13	345 %	43	824,02	1916 %
Producción empleo y competitividad	2051	2215,64	108 %	12 980	2575,09	20 %
Sectores estratégicos	8191	4931,53	60 %	12 203	5374,95	44 %
Seguridad	2813	6937,25	247 %	4529	7683,25	170 %
Conocimiento y talento humano		13 301,51		8246	18 344,58	222 %
Otras funciones del Estado		964,63		967	1678,54	174 %
Otras instituciones del Ejecutivo / (Secob, universidades públicas, etc.)	3807		0 %	1660		0 %
Infraestructura y recursos naturales no renovables						
Hábitat y ambiente		6658,29			7177,17	
Política exterior y promoción		417,41			721,50	
Anticipos de ejercicios anteriores						
Patrimonio cultural y social	543		0 %			
Política	96		0 %			
<b>Total</b>	<b>22 285</b>	<b>46 477</b>	<b>209 %</b>	<b>47 612</b>	<b>61 034</b>	<b>128 %</b>

Fuente: Senplades - Ministerio de Finanzas (2009-2017). Adaptación: Autoras (2017)

## 5. Conclusiones

Se evidencia la “esquizofrenia de la gestión pública”, propuesta por Shack (2014), porque el Estado ecuatoriano no ha tenido la capacidad de articular su ejercicio de planificación con el presupuesto devengado, debido a que ciertas metas y objetivos propuestos en los planes nacionales de desarrollo se ven desplazados en su ejecución, reflejando esto como una mala práctica pública. La ruptura existente entre plan y presupuesto es incuestionable, y en la práctica no permite realizar un ejercicio coherente de integración y coordinación de la planificación con el presupuesto.



Se evidencia un “efecto hueco”, debido a que en años anteriores en el país no existía un proceso de planificación como el implementado en los últimos diez años. Actualmente se planifica; sin embargo, se cava un “hueco” más profundo por la discrepancia encontrada entre los valores planificados y los devengados, por tanto, la planificación no es usada como la herramienta de desarrollo que es.

A partir del año 2007, con las políticas adquiridas, la variable de ajuste y hasta cierto punto restrictiva en el Presupuesto General del Estado deja de ser la inversión pública y pasa a ser la deuda; es decir, el financiamiento es lo que prácticamente elimina la restricción presupuestaria; sin embargo, no se evidencia el que esta variable sea sostenible en el tiempo.

El estudio permite evidenciar la falta de un punto medio en planificación que permita el establecimiento de presupuestos plurianuales, sobre la base de escenarios plurianuales que deberían estar contenidos en el PND, así como tampoco se ha trabajado en la generación de un plan anual de inversión plurianual. Se pretende conceptualizar en el PND un plan plurianual de inversión; no obstante, el presupuesto sigue siendo anual y bajo esa premisa se lleva a cabo el análisis de este trabajo.

En términos de planificación de la Función Ejecutiva, se apuntalaba a otros sectores, sin embargo, la asignación presupuestaria se canalizó a los sectores de política económica, desarrollo social y seguridad, reflejados en obras de infraestructura como hospitales, centros de salud, escuelas, entre otros y en las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC).

Si bien es cierto, en los últimos años se ha fortalecido la institucionalización del ejercicio de planificación, la asignación presupuestaria que realiza el Ministerio de Finanzas dista en gran medida del criterio utilizado por Senplades, dejando en evidencia esta gran divergencia que decanta en esquizofrenia de la gestión pública ecuatoriana.

## 6. Referencias bibliográficas

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial n.º 597 de 2015. Quito.
- Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (2007). *Plan de Auditoría de la deuda pública externa Comercial*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/zFS1ju](http://goo.gl/zFS1ju).

- Ministerio de Finanzas (2010). *Boletín de Ejecución Presupuestaria*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2011). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 4, Octubre-Diciembre 2011*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2012). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 8, Octubre-Diciembre 2012*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2013). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 12, Octubre-Diciembre 2013*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2014). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 16, Octubre-Diciembre 2014*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2015). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 20, Octubre-Diciembre 2015*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2016). *Boletín de Ejecución Presupuestaria n.º 24, Octubre-Diciembre 2016*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- \_\_\_\_\_ (2017). *Boletín de Ejecución Presupuestaria Primer semestre 2017*. Quito: Ministerio de Finanzas. Recuperado el 12/10/2017 de [goo.gl/D2sLvM](http://goo.gl/D2sLvM).
- Osorio, A. (2003). *Planeamiento Estratégico*. 5.ª ed. Buenos Aires,: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Secretaría Nacional de Comunicación (2017). Presidente expuso la política económica implementada esta década en el Ecuador. Recuperado el 14/10/2017 de [goo.gl/uRvh8X](http://goo.gl/uRvh8X).
- Secretaría Nacional de Gestión de la Política (2017). En medio de la “tormenta perfecta”. Recuperado el 14/10/2017 de [goo.gl/CY37zC](http://goo.gl/CY37zC).
- Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo (2016). *Evaluación de los costos de reconstrucción. Sismo Ecuador-2016*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Recuperación del Estado para el Buen Vivir: la experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito: Senplades. Recuperado el 21/10/2017 de [goo.gl/zdcUNx](http://goo.gl/zdcUNx).
- \_\_\_\_\_ (2009). *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: Senplades.

- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021: planificamos para toda una vida*. Quito: Senplades.
- Serra, A., Figueroa, V. & Saz, A. (2007). *Modelo abierto a de gestión para resultados en el sector público*. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]/ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD].
- Serrano, T. (3/4/2017). Ecuador: situación actual y perspectivas, amenazas a la seguridad nacional y estrategias para enfrentarlas. *Resumen latinoamericano: la otra cara de las noticias de América Latina y el Tercer Mundo*. Recuperado el 3/4/2017 de [goo.gl/i9pxfQ](https://goo.gl/i9pxfQ).
- Shack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto. En J. Máttar, y D. E. Perrotti (ed.). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, 139-157. Cepal.

## Entrevista

- Almeida, M. D., asesora externa de la Secretaría Nacional de Planificación, entrevistada por D. Espinosa, Y. Adrianzen, A. Jara, y M. Merchán, en Senplades, Quito, 13/10/2017.



# Capacitación, evaluación del desempeño y crecimiento jerárquico en el servicio público: la Escuela de Servicios Tributarios de la Administración Tributaria del Ecuador

María Isabel Oviedo  
Gabriel Francisco Cevallos

## 1. Introducción

EL ESCENARIO ACTUAL se caracteriza por la alta relevancia que la información y el conocimiento tienen como recurso estratégico, capaz de generar valor, productividad, ventaja competitiva y desarrollo, tanto a nivel personal como institucional. El rescate de las experiencias personales, el énfasis en la promoción y masificación de tecnologías de intercambio y la generación y gestión de datos, información y conocimiento son elementos que adquirieron mayor relevancia en el entorno laboral.

Por un lado, todas las instituciones necesitan que las personas actualicen constantemente sus capacidades<sup>1</sup> para efectivizar el cumplimiento de objetivos, pues saben que son “las personas quienes realizan las acciones, manipulan las técnicas, atienden a los clientes [...] hacen la organización” (Marques, 2002, p. 2), por eso invierten en programas de capacitación para sus colaboradores, esperando mejoras en la productividad, lucro, sinergia, innovación, resiliencia, liderazgo y adaptabilidad.

Por otro lado, la mayoría de individuos en edad económicamente activa ponderan la empleabilidad por encima de la estabilidad, es decir, prefieren adquirir competencias para ser más elegibles y consecuentemente tener más opciones en las cuales trabajar, o mejorar en su trabajo actual. La capacitación se convierte en el medio de ser más “empleable” y el trabajo no es necesariamente un espacio “vital” y eterno, que incluso es percibido como “obstáculo para las cosas que realmente importan” (2011, p. 40), como anota Bauman sobre las generaciones más nuevas.

---

1 Se entiende “capacidades” de manera amplia como “la posibilidad de hacer algo”, lo que permite dividirla en niveles que comprenden desde las destrezas, posteriormente las habilidades, hasta las capacidades más complejas y aglutinantes, es decir, las competencias.

Una capacitación efectiva intenta combinar los propósitos organizacionales y personales, creando metodologías de enseñanza particulares para cada labor, y evaluando más allá de los resultados de aprendizaje; en este sentido, es fundamental incluir mediciones de cuanto de lo aprendido se traslada efectivamente al desempeño laboral.

Adicionalmente, la evaluación de la capacitación debe ser multidimensional, considerando cambios actitudinales, cognitivos y prácticos, estableciendo la modificación de relaciones interpersonales y la estandarización de procedimientos y buenas prácticas. Batista hace énfasis en lo actitudinal: “[...] alcanzar las metas y mejores resultados dependen de la buena relación entre las personas, motivación e inspiración desde el punto de vista organizacional e individual” (2008, p. 14). Los programas de capacitación se usan para mudanzas organizacionales o culturales, nuevas estrategias de producción, implementación de nuevos servicios, o aglutinar fuerzas de trabajo frente a nuevos objetivos (Chiavenato, 2004, p. 428, citado en Batista, 2008, p. 14).

La capacitación persigue el desarrollo de la persona que toma decisiones y genera prácticas y conocimientos acertados. En tal sentido, es ahorro a mediano plazo; además, se forman perfiles específicos para la organización, evitando entrar en dinámicas costosas de contratación. En esa línea, estudios como el de Booth (1991, 1993) y Dearden *et al.* (2006), referidos por Méndez y Sepúlveda (2016, p. 108), revelan que la capacitación financiada por el empleador estará fuertemente atada a una mayor productividad institucional y esta se enlaza necesariamente al crecimiento profesional, previo a la identificación del cumplimiento de metas organizacionales como una condición para mejorar las condiciones individuales. El trabajo de Dearden *et al.* (2006), por ejemplo, evidenció que, en la industria británica, un incremento del 1 % en capacitación se asocia con un aumento del valor agregado por hora en aproximadamente el 0,6 % y un aumento en salarios por hora de casi el 0,3 %.

Para el caso particular de las entidades públicas, la descripción y caracterización de la capacitación, desempeño, objetivos institucionales y crecimiento profesional se alinean con metas y objetivos de desarrollo planteados a escala nacional, es decir, promueven la efectivización de servicios para la sociedad en su conjunto y guardan relación con el ejercicio ciudadano en democracia.

El servicio al ciudadano tiene varias diferencias de fondo con el servicio al cliente. El Estado, garante de los derechos ciudadanos, a veces

debe intervenir en el mercado “para garantizar derechos de grupos vulnerables, ser mediador entre segmentos de la población y generar soluciones socialmente justas para todos” (Pulido, 1999, p. 6). Esas diferencias se refieren también a la motivación de los servidores públicos, quienes, según Alves Rodrigues *et al.* (2014), sienten una mayor identificación con su labor, “al considerarse parte de acciones enfocadas al bien común”, de ahí que se incluya, en los programas públicos de capacitación, contenidos de concientización sobre la labor institucional.

Considerando lo anterior, se define como capacitación profesional al proceso de enseñanza-aprendizaje participativo no formal,<sup>2</sup> enfocado en que las personas adquieran capacidades complejas evaluables que incluyen actitudes, conocimientos y prácticas para su desarrollo personal y “para enfrentar y resolver problemas de trabajo”(Guiñazú, 2004, p. 103), demandados por el contexto cambiante en que la institución se desenvuelve. El término “procesos” indica que la capacitación es constante y sistemática en el transcurso del tiempo.

Además, no se olvida que el aprendizaje existe en todo tipo ambientes, durante toda la vida, y “puede ocurrir tanto en procesos formales y no formales como durante la ejecución del propio trabajo, en contacto con el cliente, proveedores y eventos en general” (Batista, 2008, p. 8).

En esa definición se reflejan también los desafíos a superar para una capacitación significativa y efectiva. Primero, se deben colocar los medios para identificar coincidencias entre los objetivos institucionales y los objetivos individuales, es decir, estrategias participativas de planeación, centradas en la demanda (Pulido, 1999, p. 4), con detección de necesidades desde diversos puntos de vista, incluyendo al propio colaborador, ya que un sistema participativo eleva la motivación de las personas por capacitarse.

En segundo lugar, se deben considerar los cambios del contexto interno y externo de la organización, es decir, entender por dentro cómo se relacionan y cambian las ideas rectoras institucionales (misión, visión, valores y objetivos), la cultura organizacional y la red de acuerdos entre los distintos actores, cuyos perfiles y tareas están también cambiando; consecuentemente, las competencias y las jerarquías precisan

2 Educación formal se refiere a los establecimientos escolares públicos y privados de todos los niveles, integrados a un sistema educativo nacional. Educación no formal es la educación sistemática con estructura y propósitos declarados como cursos cortos profesionalizantes. Se define como educación informal la que se da en las interacciones de las personas, fruto de conversaciones e intercambio de ideas, afectos y acciones, sin objetivos educativos declarados o previstos (Marenales, 1996, p. 3).

de actualización, de organizaciones capaces de aprender, “la capacitación cumple aquí su misión fundamental y su razón de ser: ayudar a la organización a ser agente educativo (porque enseña) y sujeto de aprendizaje (porque aprende)” (Guiñazú, 2004, p. 106).

Por fuera, la organización debe tener la flexibilidad para apropiarse de situaciones o instrumentos externos relacionados con la organización, más aún en el escenario actual, en el cual es probable la aparición de tecnologías disruptivas. El contexto político del servicio público del Ecuador se transformó con la implantación de la Constitución de la República del 2008 que procuraba, entre otros propósitos, superar la percepción colectiva de burocracia estatal lenta, ineficaz y hasta corrupta, por un servicio público con principios de “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 79), que, además de ser efectivo en sus resultados, se muestre empático y cercano al ciudadano. En ese caso, la capacitación supera las cuestiones técnicas e implica que el servidor público debe empoderarse de su función desde lo actitudinal, asumiendo que su labor está enfocada directamente con el desarrollo del país y el bienestar común.

En tercer lugar, es necesario reconocer que los problemas de una organización son diversos y precisan de plazos, enfoques y esfuerzos a los cuales la capacitación debe adaptarse. Iniciativas *ad hoc*, cursos especializados, efectos y tiempos de intervención, identificación de actores clave y su nivel de involucramiento en el problema, son algunos elementos comunes a considerarse para que la capacitación pueda focalizarse mejor.

La amplitud de necesidades respecto a capacitación profesional ha generado varias tipologías, creadas en función de un criterio de planeación o implementación. Por ejemplo, la clasificación respecto a la relación profesor-organización, siendo *externa* en el momento en que ocurre fuera de la organización, *interna* cuando ocurre dentro de la organización o *in house* en el momento en que se trata de capacitaciones realizadas por colaboradores de la empresa para sus colegas (Petrotecnia, 2003, p. 3). Las capacitaciones pueden también diferenciarse según el tipo de capacidad a adquirirse: técnicas, cubriendo todo lo relacionado con el proceso de producción o creación de productos; o gerenciales, enfocadas a la gestión organizacional.



Para los propósitos de este estudio, es más pertinente como criterio de clasificación las necesidades a cubrir por la intervención: *capacitación de tronco común*, que comprende capacidades comunes a todos los colaboradores de la organización, —por ejemplo, la alfabetización digital— *capacitación de especialidad*, —relacionada directamente con el perfil laboral, la *reposición* de talento humano en un área organizacional y la promoción— y la *capacitación personalizada*, que responde a necesidades identificadas por las evaluaciones y por el mismo colaborado y su equipo de trabajo.

En todo caso, las tres tipologías se complementan entre sí y permiten detectar las necesidades de capacitación en diversos niveles, así, en una misma iniciativa pueden colocarse objetivos de los tres tipos de capacitación; por ejemplo, la inducción de un nuevo servidor debe cubrir capacitación de tronco común, de especialidad y personalizada.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Capacitación, desempeño y crecimiento jerárquico**

El desempeño laboral, entendido como el grado de éxito en que una función es realizada, precisa indicadores previamente declarados, cuyos índices permitan encaminar acciones a la profesionalización de los colaboradores.

Tales indicadores parten de las funciones o perfil laboral de cada puesto, —que en la mayoría de casos, hoy en día— se definen mediante competencias, incluyéndose en esas actitudes, habilidades y conocimientos, cuyo nivel mínimo satisfactorio establece los estándares de cada función. De esta manera, una evaluación integral de desempeño tiene varias complejidades y debe definir exactamente qué medir, quiénes deben hacerlo y cuáles son los índices esperados.

En relación con lo anterior, se espera que la evaluación determine varias facetas de la labor profesional. Por una parte, en qué grado las actitudes, conocimientos y prácticas de los colaboradores están desarrollados, cómo afectan las condiciones del contexto y las relaciones sociales al desempeño y cómo la experiencia y la capacitación permanente van conformando la práctica profesional.

Además, la frecuencia de la evaluación es también importante, ya que —en esta época de informaciones rápidas— se debe asegurar la

vigencia de lo obtenido. De esta forma, los procesos de evaluación deben ser continuos, sistemáticos y participativos, dando paso a acciones como la calificación por pares, reuniones de verificación de resultados y el planteamiento participativo de metas, entre otras. Además, es necesario aplicar estrategias según el tipo de capacidad a evaluarse y el espacio laboral en el que ocurre. Por ejemplo, competencias como el liderazgo precisan de la evaluación de todo el equipo de trabajo.

Con esas consideraciones, la evaluación del desempeño abre varios campos de acción dentro de las instituciones, todas enfocadas en elevar la efectividad: debe atarse de forma expresa al crecimiento de los colaboradores en la organización; rescata la experiencia laboral como proceso formativo de cualidades personales; debe dar información de calidad para toma de decisiones sobre cómo gestionar el contexto y las relaciones laborales y además permite la planeación de programas de capacitación significativos y contextualizados. A continuación, se aborda brevemente esos campos, recordando que no son elementos separados, sino piezas que funcionan entre sí, con fronteras permeables y cambiantes.

Respecto al primer campo, es preciso señalar que la evaluación del desempeño ocurre dentro de estructuras organizacionales que definen un orden explícito sobre roles, funciones, responsabilidades y beneficios en la institución. La carrera expresa las posibilidades de crecimiento y promoción de todas las líneas de trabajo de una organización, colocando el procedimiento y los límites de crecimiento profesional que tiene cada colaborador desde su rol específico. Así, la promoción depende de un conjunto de requisitos o méritos, entre los que se incluye la evaluación de desempeño y con los cuales el colaborador puede avanzar hacia mejores condiciones laborales.

Peters (1999) señala cómo las organizaciones públicas buscan plantear desde la contratación, —el inicio de la carrera— criterios y formas de verificación de méritos, los cuales se aplican de diversas formas y niveles a lo largo de toda la carrera. El autor señala otro aspecto sobre la complejidad de la evaluación de méritos, indicando que más allá del “[...] adiestramiento, [...] conocimientos y experiencia [...] (o) su competencia general y capacidades intelectuales[...].” (1999, p. 181) del colaborador, es preciso identificar cómo esos méritos se combinan con criterios adscriptivos, en función del nivel y naturaleza del trabajo.

Así, dentro del servicio público, la carrera no se vincula apenas con las certificaciones, sino con características personales que elevan la aptitud del individuo para una función. Siguiendo con el autor, se ejemplifica cómo la pertenencia a una etnia podría ser un factor de mérito positivo en un escenario en el cual los servicios gubernamentales estén enfocados en la atención de minorías vulnerables (1999, p. 184).

Al final, la promoción hacia cada puesto resulta una combinación de la certificación y las condiciones personales, siendo el peso de estas últimas en los procesos un factor que varía desde cero hasta ser decisivo, en especial en puestos vinculados con la idoneidad política, cargos de autoridad o puestos de diseño e implementación de política pública.

La ponderación o relevancia que se asigna a los méritos frente a lo personal-relacional es una decisión crítica, ya que, por una parte, asignar peso apenas a los méritos dejaría de lado aspectos personales como representatividad o empoderamiento político de alta importancia en muchos escenarios y, por el otro lado, ignorar las certificaciones acarrearía que la burocracia funcione como “[...] un sistema de empleo en manos de los políticos y de intereses corporativos (Zuñanic e Iacovello, 2016, p. 2).

Justamente, es en las condiciones personales en las cuales se centra el segundo campo de acción de la evaluación del desempeño, enfocada inicialmente en las aptitudes y características propias del colaborador, pero avanza después a observar competencias que se obtienen desde la experiencia, que muchas veces son fruto del entrenamiento de esas aptitudes convertidas en habilidades y que, en casos de desarrollo profundo, se aplican exitosamente en problemas diferentes, adquiriendo valor de competencias.

Zuñanic e Iacovello hacen énfasis en la potencialidad formativa de los escalafones, ya que cada avance en la carrera significaría información y capacidades tales que los funcionarios públicos puedan “[...] contribuir e involucrarse con las políticas públicas, incluso en sus aspectos más mecánicos y operativos” (2016, p. 3). En todo caso, las autoras advierten que esa potencialidad muchas veces se pierde, en especial por debilidades organizacionales como estructuras ineficientes, puestos temporales y visiones *ad hoc* que responden al gobierno actuante, antes que a acuerdos nacionales de desarrollo.

Por otro lado, una carrera bien establecida que defina los requisitos necesarios, funciones y beneficios, acarrea varias ventajas tanto para la organización como para el colaborador. Según la investigación de Alves Rodrigues, *et al.*, es preciso socializar los fines y objetivos con toda la organización, ya que “existe una relación directa entre la especificidad de las metas y la motivación del personal” (2014, p. 260). En otras palabras, el colaborador que comprende sus posibilidades de desarrollo y las relaciona con los objetivos de la organización puede crear expectativas reales en el transcurso del tiempo, atando sus esfuerzos a lo que él y la organización requieren.

Atar la carrera al desempeño tiene varias ventajas, además de clarificar cómo acceder a una promoción y bajo qué parámetros, el ambiente laboral se protege en el momento en que los cambios en las jerarquías se perciben como “justos” al basarse en el trabajo y la formación demostrados. Aquella *justicia* además tiene un efecto positivo en todos, ya que “eleva el involucramiento de los colaboradores en sus capacidades, proporciona mayor integración del colaborador en la empresa [...] provocando mayor productividad y disminución de la rotación [...]” (Batista, 2008, p. 16). Finalmente, la carrera debe garantizar que las capacidades adquiridas —ya sea por medio de la experiencia o la capacitación— puedan ser aplicadas de manera más profunda, diversificada y específica mientras se asciende en la organización.

Con relación al tercer campo de acción, en el mismo se reúnen todos los factores del contexto organizacional tanto interno, representado principalmente por sus políticas propias y relaciones y jerarquías oficiales e implícitas, así como la relación entre la organización y el contexto externo, que tiene que ver principalmente con la relación con la ciudadanía y el marco jurídico en las instituciones públicas.

En este campo, vale decir que la gestión pública del talento humano respecto a carrera, promoción y desempeño, no suele ser flexible dentro de las organizaciones, dado que muchos de los objetivos y planes de carrera están ya definidos por norma externa, motivo por el cual, los mandos deben “[...] encuadrarse en procedimientos administrativos y reglamentos jurídicos, gestionar dentro de criterios verticales y jerárquicos para la toma de decisiones, motivar al personal sin poder incidir en el esquema de remuneraciones” (Pulido, 1999, p. 7).

En otras palabras, el margen de acción es extremadamente reducido, y si bien el sector público muestra fortalezas en cuestiones de estabilidad y promoción a la capacitación, entre otros aspectos; no son comunes los casos en los que las direcciones o departamentos de talento humano particularicen efectivamente sus políticas de gestión, comparándolas con contrapartes del sector privado, siendo que muchas líneas están ya predefinidas, de manera centralizada desde el gobierno, sin posibilidad de cambio.

Sobre este campo, Zuvanic e Iacovello señalan la falta de “una efectiva articulación con la estrategia organizativa y el desarrollo de sistemas de incentivos individuales. En pocos casos se observan estructuras de compensación que actúen como incentivos positivos” (2016, p. 6).

Finalmente, la evaluación del desempeño genera un cuarto campo de acción vinculado con la capacitación de dos formas: por un lado, al calificar el desempeño profesional se pueden establecer necesidades de capacitación y mejora; por el otro lado, se verifica si las intervenciones educativas realizadas con los colaboradores son efectivas, si se consigue evaluar la capacitación profesional no solo desde lo curricular —en términos de resultados de aprendizaje— sino desde las competencias o funciones vinculadas al trabajo.

La diversidad de campos de acción vinculados con la evaluación requiere que esta se establezca en todos los procedimientos organizacionales para captar información válida para la toma de decisiones; motivo por el cual necesita tomar diversas formas y estrategias —con sus propios alcances y limitaciones— que permitan abordar el carácter multifactorial del desempeño profesional.

En todo caso, es importante resaltar que una capacitación que promueva efectivamente capacidades significativas o competencias —entendidas como “características [...] que generan un desempeño exitoso en un puesto de trabajo” (Alles, 2007, p. 29), es el inicio de un círculo virtuoso organizacional o espiral creciente: una buena capacitación mejora el desempeño del colaborador, quien tiene mayor éxito al ejecutar su trabajo se promociona y tiene motivación por seguirse capacitando (Batista, 2008, p. 21; Alles, 2007, p. 86).

Justamente, es en este último campo de acción —que vincula el crecimiento organizacional, la capacitación y el desempeño transversalizados por la evaluación— en el cual se focaliza este estudio, elección

realizada por varios motivos: en primer lugar, porque en relación con sus colaboradores, el Servicio de Rentas Internas (SRI) cumple tanto como organización que califica el desempeño, así como institución de formación profesional por intermedio de sus escuelas, motivo por el cual este tipo de estudio es relevante para dos procesos fundamentales que la administración tributaria lleva adelante en cumplimiento de la normativa.

Lo anterior da una relevancia adicional a este estudio, ya que, por una parte, se explora cómo la política pública sobre capacitación, desempeño y carrera pública se lleva adelante en la administración tributaria; por otra parte, porque se aborda la relación entre las capacitaciones y la labor de los beneficiarios, relación crítica, ya que a menudo las iniciativas de capacitación son —en el mejor de los casos— aprovechadas solo parcialmente.

En segundo lugar, porque existen y se aplican las diversas formas de evaluación de desempeño y de capacitación así como se disponía de la información de crecimiento, datos cuyo análisis permitió realizar algunos hallazgos iniciales, que tienen la principal intención de fundamentar otras investigaciones, así como la exploración de nuevas líneas de acción.

En tercer lugar, vale decir que la relación capacitación —desempeño— crecimiento es poco abordada de manera específica en la bibliografía actual, siendo aún más escasa considerando el sector público. Una revisión de literatura realizada por Polga-Hecimovich y Trelles referida al estudio de políticas burocráticas en América Latina señala tres principales debilidades en investigaciones referidas a la burocracia latinoamericana: “La investigación no se centra sistemáticamente en la burocracia y la política, sino solo en lo uno o el otro; poco diálogo entre diferentes enfoques analíticos; y [...] poca atención al diseño de la investigación y la replicabilidad de los estudios” (2016, p. 70).

Considerando lo anterior, ese escenario otorga a este trabajo un carácter exploratorio, ya que sería de los pocos en abordar cómo ciertas políticas sobre capacitación, desempeño y carrera del Ecuador aterrizan en el caso particular de la administración tributaria, lo que a su vez permitiría dar origen a otros estudios y aproximaciones. Por este motivo, se presenta a continuación el marco normativo específico para capacitación en el servicio público ecuatoriano para establecer elementos adicionales de análisis.

## 2.2. Normativa sobre capacitación, desempeño y carrera en el servicio público del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador vigente (2008) declara la construcción de “[u]na nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; [...] un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana [...] la paz y la solidaridad [...]” (Asamblea Constituyente, 2008). Bajo este propósito, la carta magna enfatiza el papel del Estado como garante de los derechos de las personas.

Ese Estado precisa servidores y colaboradores probos y capaces, con un conjunto particular de actitudes, conocimientos y habilidades, por lo cual la misma Constitución da relevancia a la capacitación en todas las funciones estatales, incluyendo incluso grupos profesionales como policías, militares activos, personal judicial y profesores, citando el doble de veces —11 frente a 5— la palabra “capacitación” respecto a la Constitución de 1998.

En el caso particular del servicio público, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador coloca la naturaleza de los derechos, los elementos y definición de quién trabaja para el Estado:

Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que [...] presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley [...] regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. [...] La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia (Asamblea Constituyente, 2008).

Dentro de los elementos del servicio público está presente la capacitación como factor que potencia la remuneración, la carrera se presenta en los conceptos de “ascenso” y “promoción” y la evaluación es parte de todas estas fases. Como puede observarse, varios elementos de gestión de talento humano están ya definidos y regulados. Posteriormente, la capacitación del servidor público se coloca como obligación del Estado en el artículo 234:

El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales [...] (Asamblea Constituyente, 2008).

Según Pulido, los países más desarrollados son aquellos que tienen sistemas democráticos más avanzados, y citando a O'Donnell, este menciona que uno de los pilares de esa democracia es un “servicio civil (público) [...] razonablemente eficaz, entrenado, motivado y remunerado” (Pulido, 1999, p. 8, paréntesis y énfasis nuestros). Para normar la capacitación del servicio público ecuatoriano se desarrollaron tres cuerpos normativos, desde el más general hasta el más específico: la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep), el Reglamento a la Losep y la Norma técnica del subsistema de formación y capacitación del servicio público.

La Losep tiene carácter de aplicación general para toda la administración pública e instituciones privadas con participación mayoritaria de recursos públicos. La ley coloca el desarrollo de los servidores públicos como condición necesaria para la efectividad del Estado en sus funciones, valorizando la capacitación del servidor público, en función de las metas nacionales.

El Reglamento a la Losep es emitido considerando que “[...] es necesario expedir una reglamentación clara y específica sobre la carrera administrativa, la administración del talento humano, el sistema de remuneraciones e ingresos complementarios, y la gestión y desarrollo institucional [...]” (Gobierno de la República del Ecuador, 2011). En el reglamento se aclara el cómo ejecutar lo dispuesto por la ley, como reglas de cálculo, requisitos, excepciones, plazos, procedimientos, responsables, casos particulares, sellos, protocolos, responsables, manuales, entre otros.

Por último, la Norma Técnica del subsistema de formación y capacitación, emitida por Acuerdo n.º MRL-2012-0224, por el Ministerio de Trabajo, tiene por objeto “normar los principios de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones, entidades y organismos del Estado implementar procesos y programas de formación y capacitación” (Ministerio de Relaciones Laborales, 2012).

En la Losep, la evaluación se admite como un proceso. Al declararlo periódico, se precisa la importancia de la información, no solo en su



confidencialidad, como tradicionalmente se hacía, sino en su aprovechamiento y ocultamiento cuando sea el caso. Con relación a los derechos de los servidores, los mismos son declarados irrenunciables en el artículo 23, siendo importantes los siguientes:

b) Percibir una remuneración justa, [...] proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. [...]; ñ) Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades [...]; q) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado [...] (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Se coloca como deber del Estado la formación y capacitación continuas, entendiéndose a la formación como los procesos largos de titulación de tercer y cuarto nivel (graduación y posgraduación) otorgados por instituciones de educación superior (IES). Por medio de esta y otras disposiciones, el Estado, en cumplimiento de la Constitución, establece varias formas de motivar el estudio y promoción del talento humano en el servicio público, incluso en procesos largos como son los estudios de posgraduación.

La ley también establece que el Ministerio de Trabajo sea el órgano rector para el servicio público respecto a las políticas y normas técnicas de capacitación y remuneración, en tanto que las Unidades de Administración de Talento Humano (UATH) de cada institución establezcan las estrategias de cumplimiento de la normativa y líneas dentro del contexto organizacional. El artículo 72 de la Losep, con el propósito de dar un mayor margen de acción a las Unidades, establece que las funciones de estos planes se cumplan de forma “desconcentrada y descentralizada”, es decir, respondiendo a la localidad de cada organización. Las UATH deben implementar anualmente un plan de capacitación y de evaluación del desempeño de los servidores a su cargo, así como la definición de puestos y su clasificación, componente necesario para la carrera en el servicio público. Vale decir que la evaluación de desempeño es caracterizada en las normativas de manera plural, refiriéndose a la ciudadanía en general y los compañeros de trabajo.

Adicionalmente, la evaluación de desempeño por resultados se define como uno de los elementos principales de desarrollo en la carrera, promotora de capacitación y profesionalización, por lo que las mediciones deben realizarse en varios niveles de acción, desde lo institucional hasta lo personal.

La Losep, en sus artículos 69 y 70, establece dos formas de estudios para el servidor público: la formación destinada a estudios de titulación, y la capacitación que se admite procesual y continua, abarcando haceres, actitudes y valores, procurándose que aporte al buen vivir común y del individuo. Esto último redimensiona el objeto de la capacitación, superando lo procedimental, buscando establecer los medios para alcanzar una nueva forma de trabajar, ser y servir.

Los planes anuales de capacitación y formación son responsabilidad de las UATH, desde su diseño hasta su evaluación y monitoreo. La Norma técnica, en su artículo 10, propone tres niveles de detección de necesidades de capacitación. Primero, el institucional, sobre la base de la misión y visión de la institución; segundo, el de unidad o de procesos internos; y tercero, específica de puesto. El plan además debe tener las metas propuestas para cada función, el presupuesto y el cronograma de ejecución.

Las UATH enviarán al Ministerio de Trabajo las evaluaciones alcanzadas por los servidores en los procesos de capacitación, al igual que la nota de los facilitadores, evaluados por los servidores participantes y por el servidor responsable de seguimiento de la UATH, según dispone el artículo 205 de la Losep. Con esto el Ministerio mantendrá una base de datos de proveedores, clasificados según las calificaciones obtenidas, procurando que el Estado contrate los facilitadores de mayor calidad percibida.

La potencial fuga de talentos por elevar la empleabilidad de los colaboradores, por medio de la capacitación, es prevenida por el artículo 73 de la Losep, generando en los servidores capacitados “la responsabilidad de transmitir y de poner en práctica los nuevos conocimientos adquiridos por un lapso igual al triple del tiempo de formación o capacitación” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 50).

Además, las UATH deben diseñar medios para posibilitar a los colaboradores transmitir lo aprendido (Art. 209 del Reglamento a la Losep). El servidor, por su parte, debe multiplicar el conocimiento; en el caso de no cumplir con la transmisión o reprobar los estudios, el servidor “[...] estará obligado a reintegrar a la institución respectiva el valor total o la parte proporcional de lo invertido [...], en un plazo no mayor a 60 días [...]” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

El Reglamento a la Losep adiciona, en su artículo 210, que una vez establecida la formación o capacitación del servidor mediante un convenio de devengación, en el mismo “constará la autorización expresa e irrenunciable del servidor o servidora [...] de que la institución a la cual pertenece pueda utilizar sin costo alguno los estudios o proyectos resultantes del proceso de formación o capacitación” (Gobierno de la República del Ecuador, 2011).

Adicionalmente, las normas facilitan que un servidor participe como facilitador. Según el artículo 213 del Reglamento, un servidor público puede ser requerido como capacitador en una institución pública diferente a la que él labora, fuera de horas laborales y con contenidos diferentes a los utilizados en su institución, teniendo derecho a honorarios, previo cumplimiento de algunos requisitos, como el de registrarse como facilitador en el Ministerio de Trabajo.

El Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público es el “conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010: 45) del sector público, por medio del cual se puede construir una carrera dentro de una institución. En los puestos son considerados criterios como “tipo de trabajo, su dificultad, ubicación geográfica, ámbito de acción, complejidad, nivel académico y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios para su desempeño [...]” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010: 45).

En el Reglamento se caracterizan los procesos de análisis, valoración y clasificación de puestos, en diversos artículos:

Art. 164.- Análisis y descripción de puestos.- [...]identifica, recolecta, analiza y registra la información relativa al contenido, situación e incidencia real de un puesto [...] a través de la determinación del rol [...], atribuciones, responsabilidades, actividades e interrelación en función de la misión y objetivos institucionales [...] determinará en forma técnica, su naturaleza, [...] su ubicación y [...] grado de contribución a la solución de problemas y al logro de objetivos de la organización. [...] deberá ser realizada en base a factores comunes que permitan determinar con claridad y transparencia la posición comparativa de cada puesto[...]. Art. 165.- Valoración de puestos.- [...] se cuantificarán los factores de competencias, complejidad del puesto y responsabilidad del puesto, con la finalidad de determinar su clasificación y ubicación dentro de la estructura organizacional y posicional de cada institución y en las escalas de remuneraciones [...]. Art.

166.- Clasificación de puestos.- [...] se ubican los puestos dentro de los grupos ocupacionales de acuerdo a su valoración. [...] (Gobierno de la República del Ecuador, 2011).

La evaluación en el servicio público, según la normativa, está orientada a resultados y tiene una frecuencia de aplicación anual, siendo su objetivo descrito en el Reglamento de la Losep, en el artículo 216:

“[...] medir y estimular la gestión de la entidad, [...] basada en la observación y consecución de los resultados esperados, así como una política de rendición de cuentas que motive al desarrollo en la carrera del servicio público, enfocada a mejorar la calidad de servicio y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos[...] (Gobierno de la República del Ecuador, 2011).

Las labores demostradas por el servidor serán observadas desde diversas perspectivas, definidas por el Reglamento en su artículo 219: la institucional, que evalúa el desempeño respecto a los objetivos institucionales, la del usuario externo o la percepción de aquel que recibe los productos y servicios institucionales, la de procesos internos o generación de productos, y la de talento humano referida a los tiempos, disciplina y relación con otros servidores de la institución. De esta manera se pretende una visión plural, compleja y completa de la labor del colaborador.

Instrumentalmente, la evaluación se sujeta a una escala cualitativa de cinco posiciones, desde excelente hasta insuficiente, según dicta el artículo 78 de la Losep. Todo el proceso debe ser conocido por el evaluado, desde el instrumento hasta los resultados, siendo posible incluso solicitar una recalificación a la autoridad máxima de la institución.

Según el artículo 79 del reglamento, la evaluación servirá de base para: “a) Ascenso y cesación; y, b) Concesión de otros estímulos que contemplen esta Ley o los reglamentos, tales como: menciones honoríficas, licencias para estudio, becas y cursos de formación, capacitación e instrucción”. Las calificaciones de insuficiente, junto con algunas condiciones, son causales de destitución del puesto. Respecto a la definición de la carrera del servicio público, la Losep, en su artículo 82, la define de la siguiente manera:

[...] conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral, sobre la base del sistema de méritos

[...] garantizará la estabilidad, ascenso y promoción [...] conformidad con sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias, experiencia, responsabilidad en el desempeño de sus funciones y requerimientos institucionales [...] (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010: 55).

El reglamento a la Losep añade que aquella “trayectoria laboral” ocurre “dentro de una misma institución” (Gobierno de la República del Ecuador, 2011, p. 45). La ley y el reglamento establecen la meritocracia como estrategia de crecimiento dentro de la institución, esperando crear un escenario que motiva a los colaboradores a seguir aprendiendo y mejorando sus capacidades, según el círculo virtuoso descrito en el marco teórico.

Además, la ley ata la capacitación y el desempeño con el sueldo en el momento en que establece que el sistema de remuneraciones del sector público debe considerar la profesionalización y la capacitación, reconociendo a trabajo igual, igual remuneración, según dicta el artículo 104. La administración tributaria ecuatoriana, como ente público, se rige a todas las normativas y reglamentos aquí citados; su fin último es el bienestar común de los ecuatorianos y ecuatorianas, y bajo este horizonte su accionar está alineado al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Por este motivo, la administración tributaria posee una UATH que gestiona la labor de 3403 servidores de dicha administración, la misma que considera como una de sus políticas sectoriales “Fortalecer la eficiencia del sistema tributario y simplificarlo”, política en la cual la promoción y potenciación del talento humano es pilar fundamental.

### 3. Metodología e hipótesis

Para evaluar el efecto de la capacitación en las evaluaciones del desempeño y el crecimiento jerárquico de los servidores públicos, este estudio —de carácter observacional— analizó una base de datos de la administración tributaria con información pertinente a la promoción de carrera, eventos de capacitación ejecutados y totales de las calificaciones obtenidas en las evaluaciones del desempeño. Los datos fueron analizados haciendo uso del programa de análisis estadístico SPSS (versión 19) y la construcción de tablas cruzadas o de contingencia.

El caso de estudio se refiere al proyecto “Escuela de Servicios Tributarios” a lo largo del período abril 2011-septiembre 2014 (3 años y 5 meses). Esta escuela se orientó a la formación y perfeccionamiento de las competencias técnicas, organizacionales y personales del recurso humano de servicios tributarios, quienes representan la primera fuente de información desde la administración tributaria hacia el contribuyente.

En el período de estudio se ejecutaron 19 iniciativas, con 1185 participantes y la muestra de estudio la constituyen 319 individuos, seleccionados por su permanencia en la institución durante todo el tiempo analizado. Debido a que la institución tiene como política que todos los servidores participen obligatoriamente de las iniciativas de la escuela, fue desafiante identificar un grupo de comparación para contrastar los resultados de este estudio. Finalmente, fueron hallados 19 individuos, servidores del área de “Derechos del contribuyente”, que no habían participado de la capacitación de la escuela y con perfil profesional similar al de los capacitados.

Respecto de la fuente de datos, la administración tributaria obtiene la información de la evaluación del desempeño mediante la aplicación de un cuestionario, con la escala prevista en la normativa y orientado al uso exclusivo de los jefes inmediatos. Ese test es aplicado anualmente y contiene seis aspectos junto con veinte interrogantes, con cinco opciones de respuesta: 1 = Insuficiente, 2 = Regular, 3 = Satisfactorio, 4 = Muy bueno y 5 = Excelente. Es importante destacar que no se pudieron correr pruebas de fiabilidad del instrumento (Alfa de Cronbach) pues solo se tuvo acceso a las calificaciones finales por aspecto y no al detalle.

En este estudio se contemplaron los aspectos: “Indicadores de gestión del puesto”, “Competencias técnicas del puesto”, “Competencias universales” y “Trabajo” en equipo, uso eficaz del tiempo y liderazgo”. No se consideró “Conocimientos”, porque para los servidores beneficiarios existió una disposición para que en este aspecto se coloque el promedio de las calificaciones obtenidas en la Escuela de Servicios Tributarios en el transcurso de 1 año.

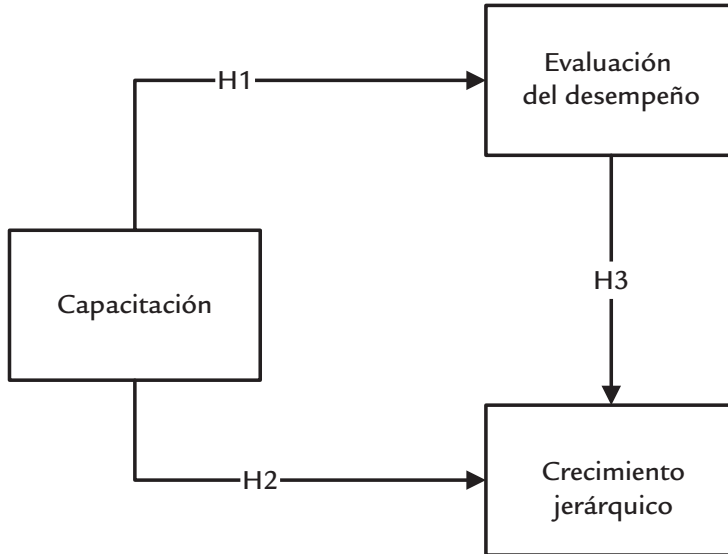
Por otro lado, los niveles jerárquicos o de crecimiento en la carrera se obtuvieron de la nómina de la institución; a cada grado ocupacional se le asignó un número, según una escala entre el 1 y el 26, siendo 1 el grado ocupacional inferior y 26 el más alto, destinado este último para la máxima autoridad (director general).

Sustentados en el marco teórico en este estudio se plantean tres hipótesis principales:

- Hipótesis 1: La capacitación se relaciona con la evaluación del desempeño de los servidores públicos.
- Hipótesis 2: La capacitación se relaciona con el crecimiento jerárquico de los servidores públicos

- Hipótesis 3: La evaluación del desempeño se relaciona con el crecimiento jerárquico de los servidores públicos

Gráfico 1  
Modelo propuesto



Fuente: elaboración de los autores (2018).

En el estudio se establecieron 2 escenarios comparativos:

- antes-después de la ejecución del programa; y
- con-sin inscritos.

Por la limitación en la obtención de los datos, en las hipótesis 3 solo se aplicará el segundo escenario. En el primer escenario se requiere determinar si el programa de capacitación mejoró los resultados de las evaluaciones del desempeño y el crecimiento jerárquico de los servidores con un nivel de significación igual al 5 %. Las siguientes hipótesis planteadas son:

- H0 (hipótesis nulas): no existen diferencias entre las evaluaciones del desempeño antes y después de la capacitación; no existen diferencias entre el crecimiento jerárquico antes y después de la capacitación.
- H1 (hipótesis alternas o de investigación): existen diferencias entre evaluaciones del desempeño antes y después de la capacitación; existen diferencias entre el crecimiento jerárquico antes y después de la capacitación.

En el segundo escenario se cree que el haber participado en el programa de capacitación es un factor de riesgo para los individuos, que provocaría mejora en sus resultados de la evaluación del desempeño y en el nivel jerárquico que tienen en la institución. Además, una mejora en la evaluación del desempeño del servidor podría ser una condición para un crecimiento jerárquico; esto a pesar de que la normativa ecuatoriana estipula que un crecimiento en la organización solo se produce mediante la meritocracia. A continuación, se formulan las hipótesis estadísticas:

- H0 (hipótesis nulas): la capacitación no se relaciona significativamente con la mejora de la evaluación del desempeño; la capacitación no se relaciona significativamente con la mejora del nivel jerárquico y la evaluación del desempeño no se relaciona significativa con el crecimiento jerárquico.
- H1 (hipótesis alternas o de investigación): la capacitación se relaciona significativamente con la mejora de la evaluación del desempeño; la capacitación se relaciona significativamente con la mejora del nivel jerárquico y la evaluación del desempeño se relaciona significativamente con el crecimiento jerárquico.

#### **4. Descripción de la muestra, resultados y discusión**

En la muestra estudiada predominan las mujeres, con un 61,4 % del total. El grupo más numeroso de edad fue el rango entre 31 y 35 años, con un 39,8 % del total de la población estudiada. El 2,2 % de los sujetos estaba integrado por menores de 26 años; el 27 % oscilaba entre los 26 y 30 años; el 20,4 % estaba entre los 36 y 40 años; el 10,7 % restante fue de personas mayores de 40 años de edad. El promedio de edad de los individuos de la muestra es de 37,56 años. La antigüedad en el trabajo de los individuos varió desde 3 a 15 años.

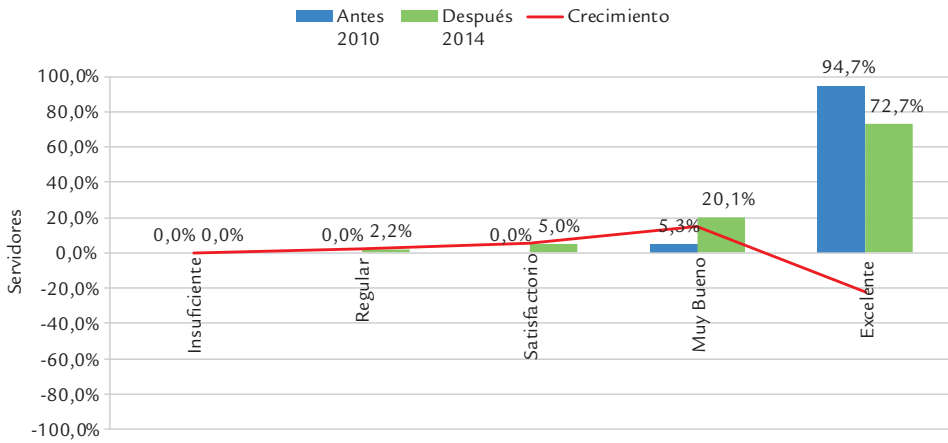
##### **4.1. Comparación antes-después de la capacitación**

El gráfico 2 evidencia que luego de la ejecución del proyecto (año 2014), el número de servidores cuyas evaluaciones fueron valoradas como “excelente” disminuyó en 21,9 % (70 servidores) respecto del año 2010 (antes del proyecto). Ocurre lo contrario con la cantidad de personas que obtuvieron valoraciones de “Muy bueno”, “Satisfactorio” y “Regular”, siendo que el número de sujetos en el año 2014 se incrementó en 14,78 % (47), 5 % (16) y 2,2 % (7), respectivamente respecto del año 2010. Antes y después de la capacitación no existen servidores con evaluaciones valoradas con “Insuficiente”.



Gráfico 2

Comparativo del desempeño laboral antes-después del proyecto

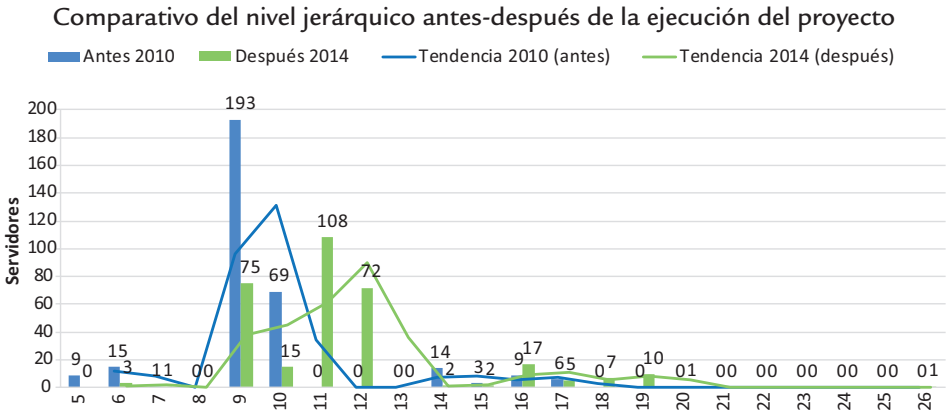


Fuente: elaboración de los autores (2018).

En el gráfico 3 se observa que, antes del proyecto, un 61% (193) de los servidores ocupaba un nivel 9 Servidor Público (SPU) 1 - Grado 7 (asistente de ventanilla); un 22% de los funcionarios (69) tenía un nivel 10 o SPU2 - Grado 8 (analista 1 de Gestión Tributaria). El 17% (579) restante estaba distribuido entre los niveles 5, 6, 7, 14, 15, 16 y 17 correspondientes a SPA1 - Grado 3, SPA2 - Grado 4, SPA3 - Grado 5, SPU6 - Grado 12, SPU7 - Grado 13, SPU8 - Grado 14 y SPU9 - Grado 15.

Después de la ejecución, el 34% (108) de los servidores tiene un nivel jerárquico 11 asignado al grado ocupacional SPU3 - Grado 9 (analista en Auditoría Interna), el 24% (75 servidores) posee un nivel 9 o SPU1 - Grado 7, el 23% (72) de las personas cuentan con nivel 12 o SPU4 - Grado 10, el 19% (63) de individuos se distribuyen entre los niveles 6, 10, 14 al 19, es decir, SPA2 - Grado 4, SPU2 - Grado 8, SPU6 - Grado 12, SPU7 - Grado 13, SPU8 - Grado 14, SPU9 - Grado 15, SPU10 - Grado 16, SPU11 - Grado 17. Además, se observa 1 persona nivel 26 o NJS8 (director nacional).

Gráfico 3



Fuente: elaboración de los autores (2018).

La tabla 1 muestra que, después del proyecto, el 50% de la población creció en 2 niveles; el 23% de los servidores no creció o decreció, el 11% creció en 3 niveles, el 5% creció en 1 nivel y el 6% restante creció en 6, 7, 8, 10 y 12 niveles, respectivamente.

Tabla 1

Crecimiento jerárquico de los servidores después de la ejecución del proyecto

N.º de niveles de crecimiento	<= 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
N.º de servidores	73	17	161	36	7	4	13	4	2	0	1	0	1
	23%	5%	50%	11%	2%	1%	4%	1%	1%	0%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración de los autores (2018).

Debido a que se trata de dos muestras relacionadas y el supuesto de normalidad de estas muestras no es asumible, el contraste no paramétrico estará determinado por la prueba de Wilcoxon. Las variables utilizadas fueron:

- Desempeño 0: resultados de las evaluaciones del desempeño del año 2010.
- Desempeño 1: resultados de las evaluaciones del desempeño del año 2014.
- Nivel 0: máximo nivel jerárquico alcanzado por el servidor durante el año 2010.
- Nivel 1: máximo nivel jerárquico alcanzado por el servidor durante el año 2014.

Las tablas 2 y 3 ofrecen el número, media y suma de los rangos sobre las evaluaciones del desempeño y crecimiento jerárquico, respectivamente. Según la tabla 2, el 63% (201) de los individuos tienen resultados de las evaluaciones del desempeño menores después de la capacitación; por otro lado, el 34% (110) de las personas poseen evaluaciones del desempeño del 2014 mayores a las del 2010; también se visualizan empates (8), no incluidos en el análisis.

La tabla 3 permite visualizar la existencia del 3% (9) de individuos cuyos niveles jerárquicos después de la capacitación son menores a los niveles alcanzados antes del proyecto; el 77% (246 personas) creció en jerarquía en el período 2010-2014. Finalmente, el 20% (64 empates) no se incluye en el análisis, obteniéndose un total de 319 sujetos.

Tabla 2  
Rangos de la prueba de Wilcoxon para las evaluaciones del desempeño

		N	Rango promedio	Suma de rangos
Desempeño 1 - Desempeño 0	Rangos negativos	201a	179,77	36 133,00
	Rangos positivos	110b	112,57	12 383,00
	Empates	8c		
	Total	319		

a. Desempeño 1 < Desempeño 0; b. Desempeño 1 > Desempeño 0; c. Desempeño 1 = Desempeño 0  
Fuente: elaboración de los autores (2018).

Tabla 3  
Rangos de la prueba de Wilcoxon para los niveles jerárquicos

		N	Rango promedio	Suma de rangos
Nivel 1 - Nivel 0	Rangos negativos	9 <sup>a</sup>	39,56	356,00
	Rangos positivos	246 <sup>b</sup>	131,24	32 284,00
	Empates	64 <sup>c</sup>		
	Total	319		

a. Nivel 1 < Nivel 0; b. Nivel 1 > Nivel 0; c. Nivel 1 = Nivel 0  
Fuente: elaboración de los autores (2018).

Las tablas 4 y 5 muestran el estadístico de Wilcoxon (Z) y su nivel crítico bilateral (Sig. asintót. bilateral). Siendo el valor del nivel crítico (p-valor) de 0,000 en ambos casos, se rechazan las hipótesis nulas, concluyéndose que la capacitación se asocia con el desempeño y crecimiento jerárquico de los servidores públicos.

**Tabla 4**  
**Estadísticos de contraste de la prueba de Wilcoxon**  
**para las evaluaciones del desempeño**

	<b>Desempeño 1 - Desempeño 0</b>
Z	-7,483 <sup>a</sup>
(Sig. asintót. bilateral)	0,000

a. Basado en los rangos positivos.  
Fuente: elaboración de los autores (2018).

**Tabla 5**  
**Estadísticos de contraste de la prueba de Wilcoxon para los niveles jerárquicos**

	<b>Nivel 1 - Nivel 0</b>
Z	-13,993 <sup>b</sup>
(Sig. asintót. bilateral)	0,000

b. Prueba de los rangos con signo de Wilcoxon  
Fuente: elaboración de los autores (2018).

## 4.2. Comparación beneficiarios-no beneficiarios

Para analizar la mejora de la evaluación de desempeño y el crecimiento jerárquico en los beneficiarios y no beneficiarios del programa de capacitación, se tomaron en cuenta, por un lado, a 319 servidores que participaron en el programa de capacitación y, por el otro, a 19 individuos del grupo de comparación (no beneficiarias del proyecto).

**Tabla 6**  
**Tabla de contingencia de capacitación frente a mejora**  
**de la evaluación del desempeño**

			<b>Mejóro en la evaluación del desempeño</b>		<b>Total</b>
			<b>Sí</b>	<b>No</b>	
Beneficiario de la capacitación	Sí	Recuento	110	209	319
		% beneficiarios	34,5%	65,5%	100%
	No	Recuento	14	5	19
		% beneficiarios	73,7%	26,3%	100%
Total		Recuento	124	214	338
		% de beneficiarios	36,7%	63,3%	100%

Fuente: elaboración de los autores (2018).

La tabla 6 muestra que un 73,7% de personas no beneficiarias de la capacitación mejoró sus resultados de evaluación de desempeño del 2014 respecto del año 2010. En contraste, solo un 34,5% de servidores capacitados mejoró sus evaluaciones.

Por otro lado, la tabla 7 muestra que el 71,1% de capacitados creció jerárquicamente entre los años 2010 y 2014. Esto se contrapone con los no beneficiarios de dicho programa, de entre quienes apenas el 15,8% ascendió en la escala laboral.

Tabla 7

Tabla de contingencia de capacitación frente a crecimiento jerárquico

			Creció jerárquicamente		Total
			Sí	No	
Beneficiario de la capacitación	Sí	Recuento	246	73	319
		% beneficiarios	71,1%	22,9%	100%
	No	Recuento	3	16	19
		% beneficiarios	15,8%	84,2%	100%
Total		Recuento	249	89	338
		% beneficiarios	73,7%	26,3%	100%

Fuente: elaboración de los autores (2018).

Tabla 8

Tabla de contingencia de capacitación, evaluación de desempeño frente a crecimiento jerárquico

	Beneficiarios de la capacitación			No beneficiarios de la capacitación		
	Creció jerárquicamente			Creció jerárquicamente		
	Sí	No	Total	Sí	No	Total
Mejóro en la evaluación del desempeño						
Sí	83	27	110	2	12	14
	33,7%	37,0%	34,5%	14,3%	85,7%	73,7%
No	163	46	209	1	4	5
	66,3%	63,0%	65,5%	20%	80%	26,3%
Total	246	73	319	3	16	19

Fuente: elaboración de los autores (2018).

Como nos interesa la capacitación, durante el período 2010-2014, y de acuerdo con la tabla 8, llama la atención que el 66,3% de los

servidores que no mejoró en los resultados de su evaluación del desempeño sí creció jerárquicamente respecto del 33,7% que mejoró su evaluación y sí creció en la organización.

Para verificar la independencia de las variables capacitación, desempeño y crecimiento jerárquico, se aplicó la prueba de chi-cuadrado. Los cálculos expuestos en la tabla 9 muestran un valor de  $p = 0,001$  para la evaluación de desempeño, en tanto que la tabla 10 presenta un  $p = 0,000$  para el crecimiento jerárquico. Por tanto, existe un nivel de significancia de la hipótesis alternativa al nivel habitual de 5%, pudiendo concluir que la capacitación sí se relaciona significativamente con la evaluación del desempeño y el crecimiento jerárquico.

**Tabla 9**  
Prueba de chi-cuadrado para capacitación  
frente a mejora de la evaluación del desempeño

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	11,864 <sup>a</sup>	1	0,001		
Corrección por continuidad <sup>b</sup>	10,236	1	0,001		
Razón de verosimilitudes	11,420	1	0,001		
Estadístico exacto de Fisher				0,001	0,001
Asociación lineal por lineal	11,829	1	0,001		
N de casos válidos	338				

a. 0 casillas (,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 7,25.

b. Calculado solo para una tabla de 2x2.

Fuente: elaboración de los autores (2018).

**Tabla 10**  
Prueba de chi-cuadrado para capacitación frente al crecimiento jerárquico

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	34,767 <sup>a</sup>	1	0,000		
Corrección por continuidad <sup>b</sup>	31,677	1	0,000		
Razón de verosimilitudes	29,974	1	0,000		
Estadístico exacto de Fisher				0,000	0,000
Asociación lineal por lineal	34,664	1	0,000		
N de casos válidos	338				

a. 0 casillas (,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 5,00.

b. Calculado solo para una tabla de 2x2

Fuente: elaboración de los autores (2018).

El p valor de la tabla 11 (0,710) muestra que a pesar de la capacitación no existe un nivel de significancia de la hipótesis alternativa al nivel habitual de 5% para la relación mejora en la evaluación del desempeño y el crecimiento jerárquico. Este hallazgo también se extiende a los no capacitados.

Tabla 11  
Prueba de chi-cuadrado para capacitación, mejora de la evaluación del desempeño y el crecimiento jerárquico

Beneficiario de la capacitación		Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
Sí	Chi-cuadrado de Pearson	0,263 <sup>c</sup>	1	0,608		
	Corrección de continuidad <sup>b</sup>	0,139	1	0,710		
	Razón de verosimilitud	0,261	1	0,610		
	Prueba exacta de Fisher				0,674	0,352
	Asociación lineal por lineal	0,262	1	0,609		
	N.º de casos válidos	319				
No	Chi-cuadrado de Pearson	0,090 <sup>d</sup>	1	0,764		
	Corrección de continuidad <sup>b</sup>	0,000	1	1,000		
	Razón de verosimilitud	0,087	1	0,768		
	Prueba exacta de Fisher				1,000	0,624
	Asociación lineal por lineal	0,086	1	0,770		
	N.º de casos válidos	19				
Total	Chi-cuadrado de Pearson	2,647 <sup>a</sup>	1	0,104		
	Corrección de continuidad <sup>b</sup>	2,246	1	0,134		
	Razón de verosimilitud	2,610	1	0,106		
	Prueba exacta de Fisher				0,124	0,068
	Asociación lineal por lineal	2,639	1	0,104		
	N.º de casos válidos	338				

a. 0 casillas (0,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 32,65.

b. Solo se ha calculado para una tabla 2x2.

c. 0 casillas (0,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 25,17.

d. 3 casillas (75,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,79.

Fuente: elaboración de los autores (2018).

Las primeras filas de las tablas 12 y 13 muestran el riesgo estimado de los individuos que se beneficiaron del proyecto respecto de los que no. El valor de 0,188 de la tabla 12 significa que, entre los sujetos que mejoraron su evaluación del desempeño, la probabilidad (el riesgo)

de encontrar servidores capacitados es menor que la de encontrar individuos que no fueron beneficiarios. El valor “17,973” de la tabla 13 significa que, entre los sujetos que crecieron jerárquicamente, la probabilidad (el riesgo) de encontrar servidores que se beneficiaron del programa es 17 veces mayor que la de encontrar individuos que no fueron beneficiarios.

Así, la capacitación ofrecida dentro de la administración tributaria demuestra estar atada significativamente al crecimiento jerárquico, evidenciándose no solo el desarrollo en las carreras de la mayoría de servidores capacitados, sino también el cumplimiento de la proporcionalidad remuneración-profesionalización prescrita en el artículo 23 de la Losep.

En esta línea, lo hallado se corresponde con los aportes de Méndez y Sepúlveda, que en un estudio comparativo transversal sobre capacitación laboral, movilidad y salario en trabajadores públicos y privados de Estados Unidos e Inglaterra descubrieron una vinculación significativa entre la capacitación no pagada por el beneficiario —como la que brinda el Estado, por ejemplo— y el aumento de salario después de períodos anuales. Adicionalmente, los autores descubrieron una mayor movilidad de los empleados públicos a lo privado, en parte porque recibían capacitación en competencias de tronco común, más transferibles al medio privado (2016: 108). En esa línea, Knight y White (2016), en un estudio transversal —de 8 años— de trabajadores públicos y privados, descubrieron que las capacitaciones internas daban mejor efecto en lo público que en lo privado, existiendo impacto a corto y mediano plazo. Esto último en el momento en que se consigue sumar lo adquirido en la capacitación con la experiencia del beneficiario. La vinculación entre la capacitación y sus efectos a varios plazos, así como con la movilidad laboral —en especial en lo público— se revela como una línea de investigación a considerarse más adelante.

Justamente, en relación con la movilidad de los colaboradores, Bashir y Jehanzeb (2013) colocan la retención del talento humano más experimentado como una de las ventajas de mantener un programa de desarrollo organizacional el cual —en el caso ecuatoriano— debe articularse con lo dispuesto en el artículo 73 de la Losep, que dispone la responsabilidad de transmitir y de poner en práctica los conocimientos adquiridos en las capacitaciones.

Siguiendo con los autores, la capacitación trae ventajas tanto para los beneficiarios como para la organización en general, en especial si se



realiza mediante “un entrenamiento sistemático y [...] un eficiente y organizado programa de desarrollo” (2013, p. 250, nuestra traducción), entendiéndose por organización “la distribución por niveles y disciplinas” del programa.

Además de la retención del talento humano —recurso de valor creciente en una economía global— se citan otras ventajas como el incremento de las ganancias y la mejora de la competitividad, indicadores que —en clave pública— serían también objeto para otros abordajes.

Tabla 12

Estimación del riesgo de los beneficiarios-no beneficiarios de la capacitación y la mejora en la evaluación del desempeño

	Valor	Intervalo de confianza al 95%	
		Inferior	Superior
Razón de las ventajas para beneficiario de la capacitación (sí/no)	0,188	0,066	0,535
Para la cohorte mejoró en la evaluación del desempeño = sí	0,468	0,344	0,637
Para la cohorte mejoró en la evaluación del desempeño = no	2,490	1,168	5,306
N.º de casos válidos	338		

Fuente: elaboración de los autores (2018).

Tabla 13

Estimación del riesgo de los beneficiarios-no beneficiarios de la capacitación y el crecimiento jerárquico

	Valor	Intervalo de confianza al 95%	
		Inferior	Superior
Razón de las ventajas para beneficiario de la capacitación (sí/no)	17,973	5,096	63,392
Para la cohorte creció jerárquicamente = sí	4,884	1,726	13,820
Para la cohorte creció jerárquicamente = no	0,272	0,205	0,360
N.º de casos válidos	338		

Fuente: elaboración de los autores (2018).

La estimación del riesgo para la capacitación mejora en la evaluación del desempeño frente al crecimiento jerárquico no se realizó porque la hipótesis nula fue aceptada.

Para la tabla 12, los límites del intervalo de confianza calculado al 95% indican que el riesgo obtenido es menor que 1 y es significativo (el intervalo de confianza no incluye al 1), lo que indica una asociación negativa, es decir, que no existe un factor de riesgo sino un factor protector. Por tanto, la participación en el programa de capacitación sería un factor que inhibe, reduce o atenúa la probabilidad de la mejora de los resultados de la evaluación del desempeño. Este resultado requiere de mayor profundización, en especial para descubrir hasta qué punto la atenuación del desempeño se da por características propias de la capacitación como tal, o por cuestiones organizacionales de cómo ocurre esa intervención educativa y se vincula con las competencias laborales.

Respecto a las características propias de la capacitación, Arthur y Bennett (2003) examinaron la relación entre el diseño de la capacitación, las características de la evaluación y la efectividad del entrenamiento. Entre sus hallazgos se encontró que la efectividad de los programas de entrenamiento organizacional depende de los criterios de evaluación utilizados, el método de entrenamiento aplicado y la habilidad que se quiere desarrollar. Según los autores, “para las dimensiones actitudinales y de aprendizaje, los mayores efectos se obtuvieron de los entrenamientos que incluían tareas relacionadas a lo cognitivo y el relacionamiento interpersonal, seguidos de los entrenamientos con tareas o habilidades de tipo psicomotor” (2003, p. 242).

En línea con esos hallazgos, se hace preciso analizar, en primera instancia, una a una las iniciativas de capacitación para definir qué estrategias didácticas están funcionando mejor con las competencias previstas para los servidores, revisando de paso cómo se realiza la evaluación de esas iniciativas, en especial en relación con las funciones y el desempeño laboral y con mayor énfasis en la caracterización actitudinal del servidor público ecuatoriano.

Por otro lado, sería recomendable otorgar un mayor componente social a esas estrategias, promoviendo el trabajo en equipo y la producción colaborativa para elevar los resultados de capacitación. Zumrah (2016) evalúa la capacitación y el desempeño laboral también desde los contenidos. En su investigación encontró que la “transferencia de entrenamiento —la posibilidad de que la capacidad aprendida para un área del trabajo sea aplicable en otras del mismo— está significativamente vinculada con la calidad de servicio (2016, p. 520). En otras palabras, mientras más aplicable sea una competencia aprendida en el trabajo,

mayor será la posibilidad de elevar la productividad, adquiriendo las competencias generales una relevancia adicional frente al resto.

En segunda instancia, es necesario observar las condiciones organizacionales de la capacitación, en especial lo referente a la organización de los programas y la pertinencia de los mismos tanto en niveles como en diversidad, respecto a las funciones laborales. Batista, mediante una entrevista con preguntas cerradas, evidenció que después de una capacitación, solo la mitad de los encuestados concordaron en que la institución permitió la aplicación de lo aprendido en el lugar de trabajo (Batista, 2008, p. 23). Este problema es identificado también en otros trabajos, como en Alves Rodrigues *et al.* (2014), Marques (2002) y Zumrah (2016). De todas formas, hay que recordar que las capacitaciones tienen de forma inherente efectos benéficos en la actitud del personal. En el mismo estudio de Batista se verificó que más de la mitad de colaboradores se sintieron con mayor confianza y dispuestos a colaborar en las mudanzas organizacionales, como contraparte.

Otro elemento por analizarse en esta instancia lo constituyen los factores que podrían mejorar el cómo se da la capacitación, en especial en relación con la articulación de espacios de aprendizaje con lo laboral, así como las interpretaciones y efectos que los jefes responsables otorgan de manera real a esas intervenciones educativas. En esta línea es probable que se encuentre la necesidad de planificar la capacitación de forma participativa, de manera que las actividades vinculadas se perciban en su dimensión real de mejora y beneficio y no como el gasto de tiempos y esfuerzos descontados a las horas laborales, por ejemplo.

En resumen, los resultados encontrados requieren de la particularización de la investigación, de manera que se aislen de forma progresiva los factores a mejorarse de forma que los efectos beneficiosos de la capacitación interna se eleven y se vuelvan más tangibles.

En la tabla 13, los límites del intervalo de confianza calculado al 95% indican que el riesgo obtenido es mayor que 1. Con ello sabemos que el contraste de la hipótesis es significativo, esto es, que se rechaza la hipótesis nula de la “no asociación entre las dos variables”. Además, se evidencia que dicho intervalo —entre 5,096 y 63,392— es muy ancho, por tanto, la estimación que hacemos (en la población) es muy imprecisa.

## 5. Conclusiones

Las limitaciones del estudio están relacionadas con el tamaño reducido del grupo de control. Esto porque el proyecto determinó la obligatoriedad del programa de capacitación en la institución y tampoco definió algún tipo de mecanismo previo para la evaluación de impacto. Adicionalmente, y por la naturaleza de la investigación (observacional), no se pretende buscar la causa-efecto entre las variables propuestas sino una asociación a manera de diagnóstico.

Como se mencionó anteriormente, la institución tiene como política que todos los servidores de los procesos de la cadena de valor participen de forma obligatoria en las iniciativas de la Escuela de Servicios Tributarios, por tanto, fue desafiante identificar un grupo de comparación, lo que también complicó la selección de un método de análisis de los datos.

Los escenarios antes-después y diseño caso-control (beneficiarios-no beneficiarios) nos permiten concluir que las hipótesis del estudio se cumplen de forma parcial: la capacitación se asocia con la evaluación del desempeño de los servidores públicos pero como un factor de protección (atenúa o reduce la probabilidad de mejora) y, si bien, la evidencia muestra que la capacitación también se relaciona con el crecimiento jerárquico, el rango de los límites de confianza al 95% es muy amplio, por lo que una conclusión rotunda en este caso es imprecisa.

En el caso de la capacitación y crecimiento jerárquico, la imprecisión, según nuestra estimación, se debe en parte al reducido número de individuos del grupo de comparación, pero también a la cantidad de factores relacionados con el crecimiento jerárquico que no suelen tomarse en cuenta, como por ejemplo, motivación, transferencia de capacitación, sustitución laboral y situaciones económicas, entre otros. Estos resultados exploratorios podrían cotejarse o complementarse con otros estudios, más aún cuando la revisión bibliográfica reportó escasez de estudios de este tipo, especialmente, estudios cuantitativos del sector público.

Tampoco se evidencia una relación entre la mejora de la evaluación del desempeño y el crecimiento jerárquico, lo que en nuestro criterio era de esperarse porque la normativa ecuatoriana estipula la meritocracia como el único medio de ascenso para los servidores de carrera de la administración pública, lo que no ocurre en las organizaciones de carácter privado.

En la misma línea, consideramos la complementariedad de los estudios cualitativos con los cuantitativos; mientras los primeros tienen mayores posibilidades de adentrarse en las peculiaridades de las relaciones laborales, el segundo permite establecer de manera más palpable cómo se está desarrollando una realidad dada.

Por otro lado, es necesario promover procesos completos de detección de necesidades y evaluación de la capacitación, que consideren mecanismos de medición de impacto previo a la ejecución y estrategias participativas, de forma que la cartera de cursos ofrecidos para capacitación se ajuste y adquiera significancia y valor para el caso particular de cada institución. Por otro lado, una evaluación integral permitiría verificar de mejor forma los efectos de las intervenciones educativas en el trabajo propiamente dicho, información valiosa cuya obtención y análisis es déficit común en muchas instituciones.

Estamos convencidos de que la verdad absoluta es inalcanzable, sin embargo, sus aproximaciones o verosimilitudes son posibles si se conforman estrategias y procedimientos de mejora de las capacidades humanas. Esta tarea adquiere mayor relevancia en el servicio público, cuyo fin último es el bienestar de todos.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Alles, M. (2007). *Desarrollo del Talento Humano Basado en Competencias*. 3.<sup>ra</sup> ed., vol. I. Buenos Aires: Granica.
- Alves Rodrigues, W., Teixeira Reis Neto, M., e Gonçalves Filho, C. (2014). As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. *Revista de Administração pública*, 1(48), 253-273.
- Arthur, W., Bennett, W. (2003). Effectiveness of Training in Organizations: A Meta-Analysis of Design and Evaluation Features. *Journal of Applied Psychology*, 88(2), 234-245.
- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). Ley Orgánica del Servicio Público. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Bashir, N., & Jehanzeb, K. (2013). Training and Development Program and its Benefits to Employee and Organization: A Conceptual Study. *European Journal of Business and Management*, 5(2), 243-252.

- Batista, K. L. (2008). *Treinamento e desenvolvimento: uma ferramenta de capacitação profissional*. Faculdade Salesiana Dom Bosco, 1, 1-28.
- Bauman, Z. (2011). 44 cartas do mundo líquido moderno. 2.<sup>da</sup> ed., Vol. I. São Paulo: Zahar.
- Ecuador, Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de Educación Superior. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Dearden, L., Reed, H. & Van Reenen, J. (2006). The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397-422.
- Dehejia, R., & Wahba, S. (1999). Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs. *Journal of the American Statistical Association*, 94(448), 1053-1062.
- Gobierno de la República del Ecuador (2011). El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Quito: Gobierno de la República del Ecuador.
- Guiñazú, G. (Junio de 2004). Capacitación efectiva. *Invenio*, 1(0329-3475), 103-116.
- Knight, G., & White, M. (2016). Training and employee mobility in the British private and public sectors. *Applied economics*, 1(12), 1-14.
- Lalonde, R. (1986). Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data. *The American Economic Review*, 76(4), 604-620.
- León, R. Y. (2006). *Importancia de la capacitación del personal en las utilidades de la empresa*. León y asociados: El Salvador.
- Marenales, E. (1996). *Educación formal, no formal e informal*. Editorial Aula.
- Marques, S. P. (2002). A Importância da Qualificação e Capacitação Contínua dos Funcionários: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora. Universidade Federal de Santa Catarina, 1-15.
- Méndez, F., & Sepúlveda, F. (2016). A Comparative Study of Training in the Private and Public Sectors: Evidence from the United Kingdom and the United States. *Contemporary Economic Policy*, 34(1), 107-118.
- Ministerio de Educación (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Quito: Presidencia de la República.
- Ministerio de Relaciones Laborales (2012). Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación. Quito: Ministerio de Relaciones Laborales.
- Peters, G. (1999). La política de la Burocracia. 4.<sup>ta</sup> ed., vol. I. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Petrotecnica (2003). La capacitación y las empresas. *Petrotecnica*, 78-81.

- Piñuel, I. (2006). *Neomanagement, Jefes tóxicos y sus víctimas*. 1.<sup>ra</sup> ed., vol. I). Barcelona: Random House Mondadori.
- Polga-Hecimovich, J., & Trelles, A. (2016) The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America. *Latin American. Politics and Society*, 54(4), 56-79.
- Pulido, N. (1999). El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación en el sector público. IV Congreso del CLAD. Ciudad de México: CLAD.
- Real Academia Española (2010). Real Academia Española. Diccionario Usual. Recuperado el 23/7/2014 de <http://www.rae.es>.
- Vygotsky, L. (2008). *Pensamento e linguagem*. 4.<sup>ta</sup> ed., vol. I). São Paulo: Martins Fontes.
- Zumrah, A. R. (2016). How to enhance the impact of training on service quality? *Journal of Workplace Learning*, XXVII(7), 514-529.
- Zuñanic, L. & Iacovello, M. (2016). Political Institutions, actors and arenas in Latin American policymaking. *La burocracia en América Latina*, vol. I). Cambridge: Harvard University.





# La potestad discrecional administrativa en la legislación ecuatoriana y su aplicación en el proceso de selección de socios privados, en los contratos de asociaciones público-privadas durante el año 2016<sup>1</sup>

Alejandro Pérez

## 1. Introducción

DEBIDO A LA inestabilidad política de inicios del siglo XXI, Ecuador adoptó de forma tardía las formas contractuales basadas en asociaciones público-privadas (APP) en relación con el resto de países de la región (Robalino, 2010). En el mes de diciembre de 2015 se publicó la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera. Esta ley establece un nuevo paradigma en la relación Estado-sector privado respecto a la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura. Existen proyectos que por sus dimensiones y extensión requieren del apoyo del sector privado para su ejecución, dado que el Estado no siempre está en capacidad de realizarlos por cuenta propia debido a su complejidad, costos y requerimientos técnicos.

Las APP establecen nuevas consideraciones que deben ser analizadas desde un punto de vista legal y económico. La relación entre el Estado-sector privado requiere de un marco jurídico que asegure con claridad las obligaciones y responsabilidades de las partes, así como los parámetros bajo los cuales deben desarrollarse estos proyectos. Esta forma de interacción entre el Estado y el sector privado ha traído muchas experiencias positivas en la región. Sin embargo, también existen casos en los que no ha sido satisfactoria su implementación, como sucedió con el primer régimen de concesiones de carreteras de México. De ahí la importancia de que el punto prioritario a ser analizado sea el proceso de selección del participante privado, ya que de esto dependerá el éxito del proyecto de asociación en el futuro.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue culminado en el año 2017, por lo tanto, no recoge las últimas reformas que fueron introducidas en la legislación en años posteriores.

Las entidades públicas tienen en la ley el marco que les permite realizar actividades específicas inherentes a sus competencias, prohibiendo que su accionar esté fuera de este campo. Sin embargo, la misma ley otorga facultades discrecionales para que en determinados momentos —en los que la ley por su generalidad y falta de dinamismo no puede prever o contemplar— la entidad pública tome decisiones que coadyuven a la consecución de las políticas públicas que se vayan estableciendo de tiempo en tiempo.

Tal es el caso de los concursos públicos, en los cuales, si bien se establecen los elementos básicos para su desarrollo, permiten que cada entidad estatal, con base en las políticas públicas correspondientes, establezcan los parámetros técnicos y financieros para seleccionar al mejor oferente. En el caso de los procesos públicos de APP, la potestad discrecional juega un valor fundamental, puesto que con base en la discreción otorgada a las entidades públicas, se realiza el proceso de selección del socio privado.

La potestad discrecional otorga la capacidad a una entidad pública, siempre que la ley lo faculte, de tomar decisiones sobre la conveniencia de continuar o no con una actividad o conducta. Este principio muchas veces es sobredimensionado, lo que puede provocar afectación a los administrados. Por tanto, se debe tener claro que el ejercer facultades discrecionales tiene como límite atender a los fines o consecuencias para los cuales fueron concedidas (Tron Petit, 2009). Estos abusos por parte de las entidades públicas suelen ser rectificadas y subsanados mediante los mecanismos de control contemplados en la ley.

El presente trabajo analiza los mecanismos de aplicación de la potestad discrecional administrativa, en el proceso de selección del participante privado, en las APP en Ecuador. El estudio busca identificar —mediante un análisis de derecho comparado entre la legislación argentina, chilena, colombiana y mexicana— el grado de discrecionalidad administrativa del proceso de selección de socios privados en los contratos de APP. Aquello implica analizar cuáles han sido los mecanismos utilizados en el proceso de selección del participante privado en Ecuador, en función de la legislación vigente, con el fin de determinar los ámbitos de aplicación de la discrecionalidad administrativa. Finalmente, el trabajo evalúa la pertinencia de los mecanismos utilizados en la selección del participante privado, con fundamento en la normativa aplicable, con base en ciertos casos de

infraestructura portuaria adjudicada en 2016: Puerto Bolívar (provincia de El Oro) y el puerto de Manta (provincia de Manabí).

Para tal efecto, se realizó investigación documental relacionada con el levantamiento de los documentos precontractuales, así como las comunicaciones oficiales que fueron cursadas en los procesos de selección que se llevaron a cabo. No obstante, debido a la coyuntura política que vivió el país desde inicios del año 2017, ha existido una constante re-nuencia por parte de las autoridades a proporcionar información relacionada con estos procesos.

## 2. Desarrollo

### 2.1 Estudio de derecho comparado sobre la potestad discrecional

El estudio de derecho comparado permitirá avanzar hacia la comprensión de cuáles son las limitaciones y permisividades de la discrecionalidad administrativa, respecto de los mecanismos utilizados en el proceso de selección de socios privados en los contratos suscritos de APP. A tal efecto, se realiza un breve recuento de la potestad discrecional en el derecho administrativo, su aplicación para las asociaciones público-privadas y la comparación con instrumentos jurídicos en los casos de: Argentina, Colombia, Chile y México.

En el caso del derecho ecuatoriano, el concepto de discrecionalidad administrativa se adopta por primera vez en la Ley de la Jurisdicción Administrativa (LJA, 1968), la cual establecía:

Art. 6.- No corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa: a) Las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de los cuales procede o de la materia sobre que verse, se refieren a la potestad discrecional de la administración (LJA, 1968).

Al respecto, el mismo cuerpo legal establecía el concepto general de potestad discrecional:

Art. 7.- Corresponde especialmente a la potestad discrecional:

a) Las disposiciones de carácter general relativas a la salud e higiene públicas, sin perjuicio del derecho a las indemnizaciones a que puedan dar lugar tales disposiciones.

b) Las resoluciones sobre concesiones que se solicitaren de la administración, salvo las que versaren sobre concesiones regladas por la ley.

c) Las decisiones que nieguen o regulen gratificaciones o emolumentos no prefijados por una ley o reglamento, a los funcionarios públicos que presten servicios especiales (LJA, 1968).

Tal como se demuestra, el concepto de discrecionalidad administrativa existió en nuestro ordenamiento jurídico desde mediados del siglo xx, lo cual conlleva un reconocimiento particular a su alcance y aplicación. No obstante, al hablar de la potestad discrecional, obligatoriamente debemos tratar el principio de legalidad.

De acuerdo con Cassagne (2009), no obstante que la administración debe ejercer sus potestades sobre la base de una habilitación otorgada previamente por la ley, esta norma positiva ha dejado de ser el centro del sistema jurídico, ya que actualmente se integra con los principios generales del derecho, que se expanden y desarrollan en forma extraordinaria. Es así que podemos señalar que en lo que respecta a la legislación ecuatoriana, el principio de legalidad es el presupuesto fundamental para que exista discrecionalidad en la administración pública, puesto que, sin ello, los actos que lleven a cabo las instituciones públicas carecerían de validez.

Sobre la base de lo anterior, se puede establecer que la facultad discrecional de un órgano de la administración pública encuentra en la norma su mandato expreso para realizar ciertas actividades bajo el concepto de “obligación de hacer”; a la vez que se limita su accionar al resto de actividades que, sin estar expresamente prohibidas, no pueden ser ejecutadas.

Ahora bien, es preciso mencionar que la potestad discrecional en el derecho administrativo tiene dos consideraciones. La primera respecto al acto administrativo discrecional, y la segunda del acto administrativo reglado (Navarro, 2013). En el primer caso, el acto administrativo discrecional encuentra su génesis en la ley, la cual establece los parámetros bajo los que ha de desarrollarse la voluntad de la administración pública. En el segundo caso, la discrecionalidad encuentra su límite en la propia ley, la cual delimita el marco de acción bajo el cual puede desarrollarse, estableciendo el actuar de la administración, dependiendo los presupuestos jurídicos que han de configurarse. Como se analizará adelante, el actual marco regulatorio no establece limitaciones ni controles a la discrecionalidad con la que pueda actuar una entidad pública que lleva adelante un proceso de APP.

En ese mismo sentido, debería ser mandatorio que la motivación y la justificación que utilicen las entidades públicas, bajo el argumento

del ejercicio de sus poderes discrecionales, vaya más allá de un simple formalismo y tenga en consideración los potenciales efectos que pueda generar dicha decisión.

### 3. Breve análisis del contexto de las APP en Ecuador

Las APP son el mecanismo mediante el cual el Estado, por medio de un organismo estatal competente, se asocia con un participante privado. En palabras de Robalino, la APP es “la conjunción de capitales públicos y privados para el desarrollo de un fin común. En este sentido, la asociación pública privada no es ni una privatización exclusivamente ni tampoco una concesión” (Robalino, 2010, p. 102).

Una APP no debe ser confundida como un mecanismo de privatización del aparato público, puesto que la titularidad de los bienes o recursos aportados por parte del Estado no son transferidos al privado. Tampoco debe ser asimilado como una simple concesión, en la que la entidad pública recibe el pago de regalías por concesionar a un privado un bien o activo público por un tiempo determinado. Es por ello que usaremos el concepto básico de una APP que fue esbozado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño (BID, 2015, p. 5).

Este concepto, mucho más global y práctico, entraña las siguientes particularidades:

- Lo considera un contrato, por tanto, las normas comunes a los contratos les son aplicables en la medida que la legislación específica lo determine. En el caso ecuatoriano, los contratos de APP son nominados, típicos y conmutativos.
- La duración de la relación entre el organismo público y el participante privado es de largo plazo. Por la naturaleza del proyecto, el tiempo de amortización, rentabilidad y demás parámetros financieros toman su tiempo en ser obtenidos.
- El brindar un activo o servicio público no implica la transferencia de la propiedad de la entidad pública al participante privado. Por tanto, una APP no es un mecanismo traslativo de dominio.

- El principal objetivo del participante privado es asumir el riesgo y manejo de la gestión del activo o servicio público materia del contrato.

Por su parte, la responsabilidad de la entidad pública es el pago oportuno y justo de la remuneración o contraprestación económica pactado con el privado, lo cual guarda estrecha relación con el riesgo asumido y el desempeño obtenido. Por tanto, una APP busca crear sinergias entre entidades del sector público y participantes privados, a efecto de obtener servicios públicos de calidad para el beneficio de la ciudadanía.

La principal característica de una APP es su naturaleza contractual, la cual debe ser respetada por las partes de una forma solemne, bajo la premisa que el “contrato es ley para las partes”. Al igual que cualquier contrato administrativo, una APP encuentra su viabilidad y finalidad en la ley. En el caso ecuatoriano, la ley que concibe el concepto de APP es la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (Loiappie, 2015), que establece:

Artículo 8.- Se define por asociación público-privada la modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada (Loiappie, 2015).

Esta norma no es una ley regulatoria que otorgue parámetros claros y específicos respecto de todos los procesos y procedimientos relaciones con una adecuada implementación de proyectos de APP. El no tener un marco jurídico adecuado respecto de la regulación a los proyectos APP puede traer muchos inconvenientes para las intervinientes en el futuro, pero sobre todo para la sociedad, integrada por los beneficiarios y usuarios finales de los proyectos públicos.

El principal inconveniente que puede conllevar no tener un marco jurídico regulatorio para los proyectos APP es el hecho de que la mayor parte de las regulaciones se establecen en el mismo contrato, lo cual conlleva a que puedan existir abusos tanto por el participante privado como por la entidad pública. Estos abusos pueden existir desde el momento que se selecciona al participante privado, puesto que al no establecer la ley los parámetros mínimos de selección, permite que la

discrecionalidad de las entidades públicas establezca los límites y permisividades para sus propios proyectos. Estos tipos de abusos pueden ser desde modificaciones arbitrarias a los cronogramas, los plazos de entrega o la documentación solicitada. Asimismo, puede dar pie a que existan pactos colusorios contra otros oferentes, o de los oferentes hacia la entidad pública.

Sin una norma clara que establezca los límites a las facultades administrativas de una entidad pública, para todo el proceso de implementación de un proyecto APP, permite crear la incertidumbre necesaria, que puede ser aprovechada para atender intereses particulares, en detrimento del bien público.

No es recomendable, por tanto, que sean las propias entidades públicas las que manejen los procesos de selección de participantes privados, ya que esto podría causar que los concursos públicos estén dirigidos a ciertos actores, puesto que la propia entidad delegante se convierte en juez y parte del proceso de selección. Es por esto que en nuestro criterio es necesaria la participación de un tercero independiente, quien debe guiar y asesorar durante todo el proceso de selección a la entidad pública.

Esto requiere un nuevo enfoque respecto del proceso de selección, el cual debe estar dirigido al proyecto, y de esta forma, el participante con mejores condiciones puede ser seleccionado y no adaptar el proyecto para beneficio de los participantes.

En el documento anexo al presente trabajo hemos realizado un análisis comparativo respecto a los parámetros básicos que tiene un proceso de selección de participante privado, con base en la legislación de países de la región latinoamericana, los cuales, por su cercanía, guardan similitud respecto del marco jurídico y su aplicación a situaciones análogas.

### **3.1. Mecanismos de selección del participante privado**

La doctrina ha denominado a la iniciativa privada de un proyecto de APP como propuestas no solicitadas. Por lo general, los proyectos identificados por actores privados son más rentables que aquellos desarrollados por el sector público, puesto que las tasas de retorno y los márgenes de rentabilidad son más atractivos. No obstante, esto no significa que el ánimo de lucro es lo único que guía al sector privado para participar en proyectos de interés general. Tan solo es uno de los incentivos que motiva al sector privado a solventar adecuadamente las necesidades de la población.

Las propuestas no solicitadas demuestran el interés del sector privado en atender necesidades específicas, a la vez que permite al sector público aprovechar el conocimiento del sector privado. Sin embargo, esto no quiere decir que la atención de estos intereses sea únicamente de sectores particulares de la sociedad.

Teniendo claro este concepto, haremos una revisión de la forma en la que distintas legislaciones han decidido abarcar esta institución jurídica, basados en dos modelos de gestión distintos, como el de Colombia, que regula la iniciativa privada mediante procesos de licitación y publicidad; y aquellos como el de México, que otorgan beneficios adicionales.

### ***Colombia***

Se establece dos tipos de consideraciones conceptuales respecto a las iniciativas privadas: aquellas que requieren de desembolsos de recursos públicos y las que no. En el primer caso, es mandatorio un proceso licitatorio en el que se escogerá al participante que mejore el proyecto propuesto. En el segundo caso, se da publicidad al proyecto propuesto, con el fin de que posibles interesados en participar en la ejecución del proyecto puedan manifestar su interés y, de ser posible, mejorar los términos y condiciones ofertados. Sin embargo, no se permite que existan propuestas no solicitadas respecto de contratos o concesiones que existan, o que estén en proceso de estructuración por parte de una entidad pública (Ley App, Art. 14, Colombia, 2012).

### ***México***

Se otorga la facultad de que cualquier interesado presente proyectos, para lo cual la entidad competente debe publicar el texto del proyecto en el Diario Oficial de la Federación, así como en su página web (Art. 26, Ley APP, México, 2012). Una característica particular del tratamiento de propuestas no solicitadas es el hecho de que el proponente recibe beneficios adicionales, ya sea mediante bonificaciones en el proceso de calificación o el reconocimiento del valor de los estudios de factibilidad, en caso de ser considerado viable el proyecto.

Uno de los principales beneficios para la entidad contratante surge de la interacción entre la empresa privada y la comunidad, promoviendo principios de responsabilidad social y ambiental, ya sea local o nacional. Asimismo, libera la carga financiera que significaría para el Estado



el realizar estudios de prefactibilidad y factibilidad, en diversas áreas y territorios. Consideración que ha sido adoptada con éxito por México.

Un punto que ha generado debate (Roth, 2013) es el relacionado con la confidencialidad respecto a la presentación y manejo de la información del proyecto por parte del privado, puesto que permite que exista la posibilidad de realizar proyectos a la medida de intereses particulares, sin que los entes de control puedan intervenir oportunamente en su discusión.

De forma general, esta modalidad de iniciativa permite que exista competencia en el mercado, puesto que exige de los participantes privados las mejores herramientas y conocimientos para llevar a cabo los proyectos propuestos, lo que dinamiza la economía, mejora el flujo de capitales, evita la fuga de cerebros y atrae a la atención de inversionistas, tanto nacionales como internacionales.

El manejo y administración de propuestas no solicitadas exige por parte de la entidad pública una institucionalización fuerte, con una clara definición de políticas y objetivos estatales, así como de personeros debidamente capacitados e instruidos en el manejo de las relaciones con el sector público, por lo que evita la contratación de personal no idóneo para llevar a cabo el proceso de selección. De igual forma, exige una planificación estatal clara, la cual esté alineada a los intereses de la sociedad, lo que permitirá tener viabilidad de aquellas propuestas que cumplan con los parámetros antes mencionados.

Permite aligerar las cuentas fiscales, lo que ayuda a enfocar la atención de las entidades estatales en una adecuada prestación de servicios públicos. A su vez, demanda flexibilizar la actuación de las entidades, respecto a solventar las necesidades urgentes por parte de la comunidad.

Por su parte, la iniciativa estatal es la forma básica por la que el Estado enfoca su interés en realizar proyectos que sean de interés general, alineado en las políticas y directrices del Gobierno de turno. Esta forma de iniciativa encuentra su pecado original en el hecho de que no siempre los proyectos responden a necesidades generales de la sociedad, sino más bien a propuestas y ofrecimientos políticos (Arce, Blanco, & Hurtado, 2008, p. 190). Además, debido a la falta de continuidad de los personeros en los órganos de Gobierno, por parte de los partidos políticos, así como en las tendencias antagónicas de los gobernantes,

muchos proyectos dejan de ser apoyados y, en algunos casos, suspendidos o modificados por la siguiente administración, lo que otorga incertidumbre respecto a la continuidad de los proyectos (Hinojosa & Lora, 2016, p. 29).

Es por ello que las iniciativas públicas deben tener una estructura esquemática que fortalezca este tipo de asociaciones, por lo que es necesario que sean mucho más reguladas que las privadas, puesto que debe impedir que los gobernantes de turno no boicoteen aquellos proyectos iniciados por sus contrincantes, garantizando de esta forma la continuidad y un adecuado aprovechamiento de estas inversiones (Hinojosa & Lora, 2016, p.21). Adicionalmente a los mecanismos previstos en los propios contratos APP, se debería permitir la modificación o suspensión de aquellos proyectos iniciados por anteriores administraciones, en los casos que se demuestre que el continuar con dicho proyecto es perjudicial para el interés general.

Bajo una perspectiva general, los cambios administrativos en una empresa privada pueden llegar a ser menos frecuentes que los cambios en la administración pública, ya que en el sector público la motivación principal es el atender los intereses sociales, los cuales influyen directamente en toda la población. En la empresa privada, el objetivo es el crecimiento económico de sus miembros y, de forma secundaria, sus aportes a la economía nacional. Por lo que un adecuado proceso de selección de socios para un proyecto debe ser elaborado al punto que, independientemente de las personas que lo hayan concebido o apoyado, pueda mantenerse en el tiempo.

De ahí la necesidad de que las regulaciones respecto a los proyectos que provengan de la iniciativa pública respondan a planes de Gobierno y políticas de Estado, y no solo a ofrecimientos políticos coyunturales o electorales, que buscan ganar la aceptación y respaldo popular.

Esta necesidad de tener adecuados controles normativos, así como contrapesos administrativos que guíen el proceso de selección de proyectos y socios de una APP, cobra relevancia en aquellas obras que ya existen (lo que se conoce como proyectos *Brownfield*), y que, por su situación actual, cualquier interrupción, suspensión o afectación en el servicio que presta puede acarrear un severo descontento social. Más aun cuando, tal como lo hemos señalado, la discrecionalidad administrativa es aquella carta blanca que reciben las entidades públicas desde

la ley, para actuar conforme a las directrices que se establezcan por las máximas autoridades, en el ámbito de sus competencias.

El tener un adecuado proceso de identificación y selección de proyectos APP va de la mano con una minuciosa selección del socio privado que participaría en ella. Puesto que solo conociendo la real dimensión y complejidad del proyecto APP se podría realizar una acertada selección del socio privado más idóneo.

Existen diversas metodologías en relación con la forma de evaluación de un proyecto de APP, así como establecer la pertinencia de la inclusión de un determinado socio privado, que cumpla con ciertas características técnicas, legales y de experticia. La metodología que sirve como referencia es la “Lista de comprobación para diligencia debida para el entorno jurídico e institucional de las APP”, desarrollado por el Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura (PPPIRC) del Grupo del Banco Mundial. Entre los temas que aborda esta lista de comprobación destacan: la responsabilidad del diseño del proyecto, la responsabilidad por obras defectuosas, la asignación de riesgos, las responsabilidades del privado en su calidad de empleador, entre otros.

Con base en estas recomendaciones, Colombia estableció que los factores de selección y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios: la capacidad jurídica, financiera y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos (Ley 1508, Art. 12, Colombia). De esta forma, se desprende que la oferta más favorable será aquella que represente la mejor relación costo-beneficio para la entidad contratante, sin que esta favorabilidad pueda ser determinada por elementos distintos a los establecidos y evaluados en los documentos de la oferta.

Si la legislación que regula los procedimientos de selección del socio privado no tiene los contrapesos adecuados, respecto de aquellos proyectos que provienen de la iniciativa pública, y que no han sido debidamente evaluados, analizados y contrastados, el fracaso del proyecto de APP sería su consecuencia inevitable. Es por ello que países como México, cuando realizan un concurso público para selección del participante privado, buscan aquel que tenga las mejores condiciones disponibles respecto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad (Ley APP, Art. 38, México, 2012).

Asimismo, consideramos que deben existir parámetros que deberían ser analizados para la selección del socio privado, como son: los niveles de calidad del servicio a ser prestados o estándares de calidad de las obras a ser construidas; el valor presente del ingreso esperado tanto de la entidad contratante como del socio privado; la estimación de los aportes estatales y la debida identificación de las fuentes para financiarlas; las contraprestaciones ofrecidas por el privado y su influencia en el presupuesto público; los métodos de recaudación de ingresos del proyecto, entre otros.

Otro punto que debe ser considerado para una adecuada evaluación objetiva es determinar la naturaleza del proyecto APP, si se trata de un proyecto *Brownfield* o *Greenfield*. Las ventajas de tener infraestructura existente, así como una experiencia previa respecto de la operación, mantenimiento y administración de la obra, no puede ser evaluada bajo los mismos parámetros y consideraciones de una obra que está por construirse.

De ahí la necesidad de que el marco jurídico sea flexible y que la discrecionalidad otorgada a las entidades públicas —para el desarrollo y establecimiento de parámetros de evaluación en cada uno de estos tipos de proyectos— esté regulada en la propia ley. Solo de esta forma se evitarán parámetros innecesarios que no tengan relevancia en el proceso de selección del socio privado.

Cada tipo de proyecto es único y, por tanto, especial e irrepetible; sin embargo, deben establecerse términos y condiciones generales que todos deban cumplir. Mientras que los parámetros específicos y particulares deben ser elaborados, con base en directrices que guíen a las entidades contratantes, a efecto de requerir del oferente privado, sus mejores credenciales que demuestren su idoneidad para el proyecto.

Al respecto, países como Chile establecieron en su legislación de APP los factores básicos que deben ser considerados en el sistema de evaluación e incluidos en las bases de licitación (Decreto Ley 900, Art. 7, Chile, 1992). De igual forma, México estableció que la entidad contratante debe requerir y analizar ciertos parámetros generales al oferente privado (Ley APP, Art. 14, México, 2012).

Una evaluación objetiva que considere y evalúe las capacidades reales del oferente privado permite tener una mayor certeza respecto de la posibilidad de éxito y ejecución del proyecto, conforme las necesidades

sociales y las obligaciones contractuales bajo parámetros y estándares que garanticen la transparencia en su ejecución. Es por esta razón que la legislación regulatoria debería guiar los parámetros básicos a ser evaluados, así como la forma de presentación de la información, a efecto de que todas las entidades evalúen con la misma óptica las ofertas de los participantes privados.

De la misma manera, deben existir mecanismos que permitan al participante privado sugerir modificaciones a los parámetros a ser evaluados, puesto que pueden existir requisitos que por su falta de pertinencia, o posible direccionamiento, sean irrelevantes para el proyecto, pero que otorgan un mayor puntaje, al oferente que los cumpla.

#### **4. Contratos de asociación público-privada suscritos en 2016**

La Ley APP es una ley relativamente nueva en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En su primer año de aplicación permitió suscribir cuatro contratos relacionados con infraestructura, tres de ellos relacionados con puertos y uno con vialidad. Para el presente estudio, nos enfocaremos solo en dos de los tres contratos de puertos.

##### ***Puerto Bolívar***

El 20 de mayo de 2016 se aprobó el primer contrato de asociación público-privada del Ecuador. El 8 de agosto de 2016 se suscribió el “contrato para el diseño, financiamiento, equipamiento, ejecución de obras adicionales, operación y mantenimiento de la terminal portuaria de Puerto Bolívar”. El monto del contrato asciende hasta la cantidad de USD 750 millones, y el plazo es de hasta 50 años.

La entidad delegante fue la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar, mientras que el gestor privado fue la empresa Yilport Terminal Operations (Yilportecu) S.A., una sociedad ecuatoriana cuyos accionistas son: 1) Yilport Ecuador Terminal Investments AB, de nacionalidad sueca, con una participación de USD 4 500 000,00 que representa el 45% del capital social; 2) Yilport Holding N.V., de nacionalidad holandesa, con una participación de USD 5 500 000,00 que representa el 55% del capital social. Yilport forma parte del Grupo Yildirim, con oficinas centrales en Estambul (Turquía), siendo un grupo empresarial de capital familiar establecido en 1963. Tiene presencia en 10 países en los sectores de los minerales, transporte marítimo y manejo de puertos.

## ***Puerto de Manta***

El 16 de diciembre de 2016 se suscribió el “Contrato para el diseño, financiamiento, ejecución de obras adicionales, equipamiento, operación y mantenimiento de la Terminal Portuaria de Manta”, entre la Autoridad Portuaria de Manta, en calidad de entidad delegante, y la compañía Agencias Universales S.A. Agunsa, en calidad de gestor privado.

El artículo 3 de la resolución de adjudicación del contrato de gestión delegada dispone: “La Gerencia conjuntamente con el representante legal de la compañía ecuatoriana que en cumplimiento de los requisitos del pliego deberá constituir Agencias Universales S.A. Agunsa, suscribirá el contrato dentro de los plazos establecidos en los pliegos”. No tenemos evidencia de que Agencias Universales S.A. Agunsa, una sociedad chilena, haya constituido o domiciliado una empresa en Ecuador para suscribir el referido contrato. Agunsa es una empresa chilena con presencia en más de 20 países, con participación en el negocio de logística, almacenaje y operación de terminales marítimos.

### **4.1. Análisis del régimen jurídico para la selección del participante privado en los contratos APP en Ecuador**

Conforme la propuesta analítica, interesa observar las disposiciones que se relacionan directamente con el proceso de selección del socio privado en un proyecto de APP. En este capítulo se procede con una revisión del marco jurídico específico.

De los treinta artículos que contiene la Ley APP de Ecuador, tan solo uno se refiere a los parámetros de selección del gestor privado:

Art. 12.- De la Selección del Gestor Privado. La selección del gestor privado se efectuará mediante concurso público, convocado por la entidad delegante, previa aprobación del proyecto público por parte del Comité Interinstitucional. Para ello, la entidad delegante formulará el pliego de bases administrativas, técnicas y económico-financieras, los términos contractuales que regirán, en su caso, el procedimiento y la relación entre la entidad delegante y el gestor delegado.

En cualquier caso, las bases administrativas para el concurso público se regirán por los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y publicidad.

No será aplicable el régimen general de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino en aquellos aspectos a los que se remita expresamente el pliego del concurso público.

Cuando la entidad delegante requiera, para la ejecución del proyecto público, emplear sistemas en los que se originen entidades de participación mixta, como fideicomisos o compañías mixtas, el contrato de gestión delegada establecerá los términos de coparticipación de la entidad delegante y del gestor privado (Ley APP, 2015).

De este artículo podemos colegir lo siguiente:

- Todo proceso de selección del gestor privado debe realizarse mediante concurso público. Es importante hacer hincapié en esta disposición, puesto que a pesar de que el proyecto pueda nacer tanto de la iniciativa privada, por medio de una propuesta no solicitada, o bien ser una iniciativa pública, siempre deberá realizarse un concurso público. Ahora bien, debemos señalar que no existe una definición legal sobre qué deba entenderse por “concurso público”, y hacemos esta precisión, puesto que han existido concursos públicos en los que únicamente participó un oferente. Por tanto, se puede deducir que un concurso público, al menos en lo que respecta a las APP, es aquel mecanismo mediante el cual todo el desarrollo del proceso de selección se lo hace de manera transparente, sin reservas, facilitando la vigilancia y fiscalización de los órganos competentes, tales como la Contraloría General del Estado, el Comité Interinstitucional, así como de la ciudadanía.
- Si bien el proyecto de APP debe ser estructurado por la entidad delegante, obligatoriamente debe existir la aprobación del Comité Interinstitucional. Respecto a esta disposición, como lo mencionamos anteriormente, es este Comité el encargado de aprobar: 1) la modalidad de APP; así como, 2) el régimen de incentivos previstos en la Ley APP. Por lo que, sin la autorización expresa del Comité, el gestor privado no podría beneficiarse de los incentivos previstos en la Ley APP.
- La Ley APP hace referencia a que la entidad delegante debe formular el pliego de bases administrativas, técnicas y económico-financieras, los términos contractuales que regirán, en su caso, el procedimiento y la relación entre la entidad delegante y el gestor delegado. Sin embargo, no establece los parámetros y requisitos mínimos que deberían contener estos documentos contractuales, por lo que la discrecionalidad respecto de su formulación, alcance y limitación, queda a discreción de cada entidad delegante.

- Un punto que llama mucho la atención respecto de este artículo 12 es la disposición que se refiere a que “No será aplicable el régimen general de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino en aquellos aspectos a los que se remita expresamente el pliego del concurso público”. De nuevo, la Ley de Contratación Pública es supletoria al proceso de selección del gestor privado, sin embargo, únicamente en aquellos casos en los que los mismos pliegos, que son formulados por la entidad delegante y aprobados por el Comité, se remitan a dicha Ley.
- De forma muy general y abstracta, la ley establece que estas bases se rigen por los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y publicidad, sin que, de nuevo, exista una definición legal de estos.
- Además, tampoco se establece qué disposiciones, parámetros y requisitos, que exige la Ley de Contratación Pública, pueden ser aplicables al proceso de selección del gestor privado en un proyecto de APP. La falta de claridad en esta remisión a otro cuerpo legal ocasiona incertidumbre respecto del marco legal que rige al proceso de selección del gestor privado, especialmente con respecto a los procesos que nacieron de propuestas no solicitadas. Otro punto clave en la discrecionalidad otorgada a la entidad delegante, respecto del manejo del concurso público de selección del gestor privado.
- Por último, en casos que para la ejecución del proyecto APP se necesite utilizar mecanismos o figuras contractuales de participación mixta, tales como fideicomisos o compañías mixtas, en el contrato se deberán establecer los términos de coparticipación de la entidad delegante y del gestor privador. No hay que olvidar que estos mecanismos contractuales están regulados en distintas leyes, tales como la Ley de Mercado de Valores respecto a los fideicomisos, así como las compañías de economía mixta en la Ley de Compañías.

Esta es toda la regulación contenida en la Ley APP de Ecuador, que involucra al proceso de selección del gestor privado. Tal como lo hemos señalado, existen carencias referentes al contenido mínimo de los pliegos y de las bases administrativas, a la vez que existe una clara discrecionalidad otorgada a las entidades delegantes para que cada una diseñe sus propios procesos de selección, lo cual no es incorrecto *per se*.

Sin embargo, podría ser de mayor utilidad tener requisitos básicos que estandaricen los parámetros mínimos de selección, ya sea estableciendo parámetros legales, como que los oferentes sean empresas constituidas de acuerdo con las leyes del Ecuador; financieros, como acreditar un patrimonio mínimo en relación con el presupuesto del proyecto; y técnicos, como experiencia previa, tanto general como específica.



Gráfico 1

Comparativo del nivel jerárquico antes-después de la ejecución del proyecto



Fuente: Ley APP Ecuador (2015). Elaborado por el autor.

Por su parte, el Reglamento a la Ley APP de Ecuador establece los elementos esenciales mínimos de los proyectos APP:

Art. 4.- Elementos esenciales mínimos de los proyectos APP.- Todos los proyectos APP y los contratos APP que de ellos emanen, deberán contener como elementos esenciales mínimos, los siguientes:

- a. Distribución adecuada de riesgos;
- b. Un gestor privado claramente identificado;
- c. Un esquema de obligaciones bilaterales de largo plazo;
- d. Indicadores de desempeño, niveles de servicio u otros equivalentes con énfasis en la calidad del servicio a los usuarios;
- e. La forma de contraprestación establecida al gestor privado, que podrá ser a través de tarifas pagadas por los destinatarios, pagos diferidos del sector público, una combinación de ambas u otras que establece la Ley APP;
- f. Combinación total o parcial de las etapas de planificación, diseño, construcción, financiamiento, comercialización, operación o mantenimiento, en función de lo establecido en el artículo 14 de la Ley APP;

- g. El régimen de incentivos y beneficios aprobados por el Comité Interinstitucional;
- h. La determinación de los aspectos regulatorios sectoriales específicos, que se encuentran sometidos a la garantía de estabilidad jurídica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley APP (Ley APP, 2015).

Si bien establece de una forma extensa el contenido mínimo del contrato APP, no regula ni instaura los parámetros mínimos que deben ser evaluados en el proceso de selección del gestor privado. Esto demuestra la falta de regulación clara respecto al proceso de selección del gestor privado, lo que ha generado abusos respecto de la discrecionalidad otorgada por la ley a las entidades delegantes, para llevar a cabo los procesos de selección. Por lo que se torna imperativo el tener normas claras que limiten la discrecionalidad administrativa. El no poseer estas limitaciones en la ley u otros cuerpos normativos podría causar que cualquier decisión que formalmente se encuentre motivada o justificada genere potenciales perjuicios para el proceso, los participantes y la colectividad en general.

#### **4.2. Análisis de las normas supletorias de colaboración público-privada**

Con relación al Reglamento de Colaboración Público-Privada, este regula a las disposiciones del artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci), pero, sin embargo, ha sido adoptado como regulación secundaria conforme la disposición transitoria primera de la Ley APP de Ecuador. No consideramos que este reglamento deba ser considerado como supletorio al régimen de APP, puesto que las disposiciones contenidas en el artículo 100 del Copci tienen otras connotaciones, y se refieren a otros mecanismos contractuales, distintos en su naturaleza y alcance al de APP.

Por ejemplo, una de las principales antinomias que se encuentran entre la Ley APP y el Reglamento de Colaboración es el hecho de que los sectores estratégicos están fuera del régimen de APP. Se debe hacer hincapié en que los sectores estratégicos son la principal motivación para llevar a cabo un proceso al amparo del artículo 100 del Copci. El Reglamento de Colaboración fue concebido para dar viabilidad a las disposiciones del artículo 100 del Copci, no para dar viabilidad a los procesos de selección del gestor privado de un proyecto APP.

En lo que respecta a la iniciativa privada, lo que sería el equivalente al concepto de propuestas no solicitadas, el Reglamento de Colaboración establece que la empresa privada tiene la capacidad para presentar y poner en consideración del promotor público, figura que sería la equivalente a entidad delegante en el régimen de APP, las propuestas para la gestión delegada de proyectos, sin que esto implique la constitución de derecho alguno a favor del privado, ni que el promotor público tenga la obligación de dar trámite o aceptar la iniciativa privada, por acto expreso o silencio administrativo (Art. 3, Decreto 582, Ecuador, 2015).

El único concepto que usan en común ambos cuerpos normativos es el de “Contrato de gestión delegada”. Este concepto, al amparo de la Ley APP, significa:

Art. 13.- Del Objeto de los Contratos de Gestión Delegada. Serán objeto de los contratos de gestión delegada, los proyectos públicos desarrollados en los sectores de interés general. Estos, para efectos de la aplicación de esta Ley, serán aquellos bienes, obras o servicios provistos por el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, determinados en las leyes o por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, tales como infraestructura, desarrollo urbano, proyectos inmobiliarios y aquellos vinculados con vialidad e infraestructuras portuaria y aeroportuaria (Ley APP, 2015).

Bajo la modalidad de APP no se podrá delegar a la gestión privada las facultades de rectoría, regulación y control a cargo del Estado ni la gestión de servicios de interés general para los que se haya excluido constitucional o legalmente la participación privada.

Mientras que para el Régimen de Colaboración Público-Privada tiene la siguiente acepción que se deriva del Copci:

Art. 100.- Excepcionalidad: (...) La modalidad de delegación podrá ser la de concesión, asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales de acuerdo a la ley, observando, para la selección del delegatario, los procedimientos de concurso público que determine el reglamento, salvo cuando se trate de empresas de propiedad estatal de los países que formen parte de la comunidad internacional, en cuyo caso la delegación podrá hacerse de forma directa (Copci, 2010).

El concepto de gestor privado bajo el régimen APP incluye a las empresas de propiedad estatal de países que formen parte de la comunidad internacional (Reglamento Ley APP):

Art. 12.- Del gestor privado.- El gestor privado al que se refiere el artículo 10 de la Ley APP, podrá ser cualquier entidad de derecho privado constituida de acuerdo a la legislación ecuatoriana, de capitales privados o aportados por empresas de propiedad estatal de países que forman parte de la comunidad internacional, con propósito específico y personalidad jurídica propia, y que además será el sujeto pasivo de las obligaciones tributarias sustanciales y formales, derivadas de la ejecución del contrato, de conformidad con la ley (Ley APP, 2015).

Por tanto, es cuestionable la supletoriedad que se ha pretendido otorgar al Reglamento de Colaboración por parte de la Ley APP, puesto que como lo hemos analizado en este apartado, existen similitudes procedimentales en ambos regímenes, sin embargo, versan sobre asunto y concepciones diametralmente distintas.

#### **4.3. La discrecionalidad en la selección de socios privados en APP en Ecuador: análisis de los casos de Puerto Bolívar y puerto de Manta**

##### ***Hallazgos del caso de Puerto Bolívar***

Respecto de la selección del oferente privado en el caso de Puerto Bolívar, el “Pliego de bases del concurso público para el diseño, financiamiento, equipamiento, ejecución de obras adicionales, operación y mantenimiento de la terminal portuaria de Puerto Bolívar”, en la sección 7 “Documentos del Pliego”, numeral 7.3, establece que la propia autoridad portuaria se autofaculta para:

[...] autorizar y aprobar las modificaciones que estime convenientes a este Pliego, durante el desarrollo del Concurso: (i) hasta la fecha en que venza el plazo otorgado a la Comisión para emitir circulares de Aclaración, según lo previsto en este Pliego, en todo aquello que implique variaciones en la información que los Oferentes deban considerar en su Oferta; y, (ii) en cualquier momento hasta la fecha de Adjudicación, en todo aquello que no tenga relevancia en la información que deba ser considerada por los Oferentes para preparar sus Ofertas.

Como ya se ha mencionado, ninguna de las normas legales aplicables al régimen de APP otorga facultades expresas discrecionales a las entidades delegantes para que, de forma arbitraria, puedan modificar los pliegos y bases del concurso público. Se introduce además, de una forma atípica, la posibilidad de que sea una empresa la que se califique

como adjudicatario, para que esta pueda ceder sus derechos de posición contractual a la sociedad gestora. Esta forma de llevar a cabo el proceso de selección del gestor privado contraviene la naturaleza propia del régimen de APP, puesto que la persona que se califica de acuerdo con sus capacidades y experiencia no es la misma que ejecutaría el proyecto.

La empresa que resultó adjudicada al final del concurso público fue Yilport Holding NV; sin embargo, la empresa que suscribió el contrato de APP ante la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar fue Yilport Terminal Operations (Yilportecu) S.A. Esta situación contradice la naturaleza del proceso de selección del gestor privado, puesto que las credenciales y experticia que acredita el adjudicatario no son aquellas que representa la empresa subscriptora del contrato.

### ***Hallazgo del caso del puerto de Manta***

Respecto al proceso de selección del gestor privado en el proyecto del puerto de Manta, debemos señalar que existieron múltiples modificaciones y ampliaciones al cronograma original, así como reformas a las condiciones de los pliegos y términos de referencia del proceso. Los cambios en el cronograma respondieron en su mayoría a peticiones directas formuladas por el oferente, mientras que las modificaciones en los términos de referencia y pliegos nacieron por parte de la entidad delegante. Entre los cambios más notables a los términos constan:

- i. Disminución en la tarifa fija a favor del Estado;
- ii. Disminución en el programa de inversiones;

Se debe añadir que Agunsa fue el único oferente que se presentó al concurso, por lo que dichos cambios introducidos a las bases del proceso de selección, al parecer, no fueron suficientes para llamar la atención e interés de otros oferentes. Sin embargo, el punto que más llama la atención está relacionado con que el artículo 12 del Reglamento a la Ley APP, que establece que el gestor privado:

[...] podrá ser cualquier entidad de derecho privado constituida de acuerdo a la legislación ecuatoriana [...] con propósito específico y personalidad jurídica propia, y que además será el sujeto pasivo de las obligaciones tributarias sustanciales y formales, derivadas de la ejecución del contrato, de conformidad con la ley (Ley APP, 2015).

En la especie, si bien Agencias Universales Agunsa S.A. consta como accionista de varias empresas en Ecuador, no está domiciliada en el

país, y su participación se llevó a cabo mediante un apoderado general, por lo que la calificación que recibió su oferta solo puede ser acreditada por Agencias Universales Agunsa S.A., y no por un tercero, aun cuando sea parte o se relacione accionarialmente con Agunsa.

Es así que, según consta en el artículo 3 de la resolución de adjudicación emitida por la Autoridad Portuaria de Manta: “La Gerencia conjuntamente con el representante legal de la compañía ecuatoriana que en cumplimiento de los requisitos del pliego deberá constituir Agencias Universales S.A. Agunsa suscribirá el contrato dentro de los plazos establecidos en los pliegos”.

Cabe recalcar que hasta el momento que este trabajo fue sido elaborado, no hemos tenido constancia de que: 1) Agunsa haya constituido una nueva empresa al amparo de las leyes de la República del Ecuador; y, 2) dicho contrato haya sido debidamente suscrito.

Esta forma de evaluación de un gestor privado abre la puerta para que sean las empresas matrices o “SPV” las que se califiquen para la adjudicación del contrato, y sea un tercero quien lo ejecute. Dicha situación contradice los principios consagrados en el artículo 12 de la Ley APP, los cuales son: transparencia, igualdad, concurrencia y publicidad, puesto que la adjudicación del contrato se otorga a la entidad que, por sus credenciales y experiencia, está en la mejor condición para llevar a cabo el proyecto, situación que un tercero no podría igualarlo o superarlo, menos aún si es una entidad constituida únicamente para atender este proyecto.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

Todos los procesos de APP suscritos hasta el momento se iniciaron por propuestas no solicitadas. Esto demuestra el interés que existe en el sector privado por los grandes proyectos que requiere la colectividad. El Estado debe realizar estudios de preinversión que permitan identificar con claridad cuáles son los proyectos necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, el Estado no debería conformarse con que sea el sector privado el que lleve la batuta respecto de los grandes proyectos que requiere la colectividad. El Estado debe realizar estudios de preinversión que permitan identificar con claridad cuáles son los proyectos necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En todos los procesos de selección del gestor privado existieron modificaciones a las normas y parámetros que los regían. Aun cuando se traten de propuestas no solicitadas, la ley exige concursos públicos en los cuales cualquier interesado pueda participar y presentar su mejor oferta. Pese a ello, la discrecionalidad otorgada por la norma ha sido extralimitada por las entidades contratantes, las cuales realizaron todo tipo de modificaciones, tanto de forma como de fondo, al proceso de selección, modificando los requerimientos mínimos e introduciendo elementos particulares que aparentemente solo podían ser cumplidos por los proponentes privados.

Si lo que se pretende con un concurso público es la transparencia al proceso, esta no debe ser entendida únicamente con la publicidad y acceso de la información, sino con la adecuada formulación y diseño de los documentos contractuales, que permitan tener un proceso que no intente beneficiar a un oferente en particular.

Es un claro vacío legal la falta de regulación y limitación a las modificaciones que pueden establecerse en un concurso público de selección del socio privado, puesto que la lógica sugiere que ante varias reformas y modificaciones de última hora se deba declarar desierto al concurso e iniciar uno nuevo. De igual manera, no existe ningún régimen sancionatorio que permita establecer medidas coercitivas a los funcionarios encargados de llevar adelante el proceso de selección, puesto que, al no estar debidamente regulado, cualquier modificación o reforma puede ser alegada como necesaria, para la continuidad del proceso.

La falta de una adecuada legislación regulatoria permite que las entidades contratantes “diseñen” normativa secundaria a su mejor conveniencia, lo que se traduce en dar vía libre a procesos dirigidos a intereses particulares, en detrimento de los intereses públicos. Asimismo, la falta de institucionalidad a nivel estatal ocasiona que cada proceso de APP tenga su particularidad respecto al nivel de exigibilidad y acreditación de requisitos mínimos para cada proyecto. La falta de una adecuada interacción y coordinación entre los órganos y entidades de la Función Ejecutiva y los GAD puede causar que el proyecto se retrase por incumplimiento en las normas locales (ordenanzas, resoluciones) y que pueda acarrear la imposición de multas y ejecución de garantías al gestor privado.

La gestión del comité interinstitucional ha sido muy pasiva respecto de las atribuciones conferidas por la Ley APP. No han sido expedidos hasta el momento (Art. 6, Ley APP Ecuador): 1) las políticas y lineamientos de

aplicación de los beneficios previstos en la Ley APP; 2) guías generales y notas técnicas para la aplicación de la modalidad de APP en el ámbito de sus competencias, y; 3) las políticas y lineamientos para la gestión de pagos diferidos establecidos para la ejecución de un proyecto público bajo la modalidad de APP.

El Reglamento de colaboración no debería ser utilizado como norma supletoria de los procesos de selección del gestor privado en un proyecto de APP, puesto que fue concebido para dar viabilidad a las disposiciones del artículo 100 del Copci, y no para los proyectos de APP amparados bajo la Ley APP. Ni siquiera usan los mismos términos y conceptos, que puedan ser utilizados por analogía. Bajo ninguna justificación es aceptable que sea una empresa la que lleve a cabo el concurso público y sea adjudicada, así como que sea otra la que ejecute el proyecto. La forma adecuada para que la misma empresa que participó en el concurso público de selección sea aquella que suscriba y ejecute el contrato es mediante la figura de domiciliación de una empresa extranjera, contemplada en la Ley de Compañías. De esta forma, el oferente y el ejecutor del contrato es la misma empresa, por lo que la ejecución del proyecto está respaldada por este hecho

## 6. Referencias bibliográficas

### Normativa

Código Civil, Registro Oficial Suplemento n.º 46 del 24/6/2005.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial Suplemento n.º 351 del 29/12/2010.

Constitución del Ecuador, Registro Oficial n.º 449 del 20/10/2008.

Decreto 676/2001, Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura. Argentina.

Decreto Ejecutivo n.º 1121, Registro Oficial Suplemento n.º 835, de 7/9/2016.

Decreto Ejecutivo n.º 582, Registro Oficial n.º 453 del 6/3/2015.

Decreto n.º 900 del Ministerio de Obras Públicas, publicado el 18/12/1996. Chile.

Ley n.º 1508 del 10/1/2012, “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”. Colombia.

Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16/1/2012. México.



- Ley de la Jurisdicción Administrativa, Ecuador, Ley n.º 35, Registro Oficial n.º 338, 18/3/1968.
- Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del Reino de España, Boletín Oficial del Estado n.º 363, de 28/12/1956, páginas 8138 a 8158. España.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Registro Oficial n.º 349 del 31 /12/1993.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento n.º 48 del 16/10/2009.
- Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, Registro Oficial Suplemento n.º 652 del 18/12/2015.
- Reglamento para el Funcionamiento del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas y de su Secretaria Técnica, Resolución 1 del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, publicado en el Registro Oficial n.º 713, del 16/3/2016.

### **Libros y artículos**

- Arce, A., Blanco, G., & Hurtado, M. (Edits.) (2008). Políticas públicas como objeto social: imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano. Guatemala: Flacso-Sede Guatemala.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). Asociaciones público-privadas: implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe. Public Private Partnerships Reference Guide Version 2.0, 33.
- Bonilla, A., & Ortiz, M. (Edits.) (2012). De Madrid a Santiago: retos y oportunidades, balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. San José: Flacso-Sede Costa Rica.
- Bonilla, A., & Álvarez, I. (Edits.) (2013). Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: Celac e Iberoamérica.
- Cassagne, J. (2009). El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa. Buenos Aires: Marcial Pons.
- Corporación Financiera Internacional (2015). IFC's Quarterly Journal on PPP.
- Delmon, J. (2010). Understanding options for private-partnerships in infrastructure. Banco Mundial.
- Departamento de Transporte de los Estados Unidos (Administración de Carreteras Federales) (2007). "Case studies of transportation PPP around the world". Final Report Work Order 05-002. Washington D. C.
- Díaz, L. M. (s/f). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano*, 10.

- Eggers, W. D. & Startup, T. (2006). Closing the infrastructure gap: the role of Public-Private Partnerships. Nueva York: Deloitte.
- Fernández, T.-R. (2006). Discrecionalidad, arbitrariedad y control jurisdiccional. Lima: Palestra.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2002). Curso de Derecho Administrativo I y II. Madrid: Editorial Civitas.
- González, M., Bianchi, C., Rius, A. & Pittaluga, L. (2014). Public-Private Collaboration on Productive Development in Uruguay. Washington D.C.: BID.
- Graeme, A. M. (2004). Public-private partnerships and contract negotiations: an empirical study. *Construction Management and Economics*, pp. 967-978.
- Hinojosa, S. (2010). Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público privadas en infraestructura y servicios. Washington D.C.: BID.
- Hinojosa, S. A., & Lora, E. D. (2016). Asociaciones Público-Privadas e ideología: ¿Hasta dónde importa la tendencia política gubernamental en América Latina? Recuperado el 1/2/2017 de <http://web.dpworld.com/about-dp-world/>.
- Kwak, Y. H., Chih, Y., & Ibbs, W. (s/f). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnership for Infraestructure Development. *California Management Review*, 51(2), 28.
- Linder, S. H. (1999). Coming to Terms with the Public-Private Partnership. A grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*, 43(1).
- Mas, M. J. (1998). La Solución justa en las resoluciones administrativas. Valencia: Universidad de Valencia.
- Navarro, M. (2013). Discrecionalidad administrativa. *Eunomía*, Revista en Cultura de la Legalidad (septiembre-febrero) pp. 200-205.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility [PPIAF] (2012) Working Paper n.º 1, Unsolicited Infrastructure Proposals. Recuperado el 18/1/2017 de [https://ppiaf.org/documents/3123?ref\\_site=ppiaf](https://ppiaf.org/documents/3123?ref_site=ppiaf).
- \_\_\_\_\_ (2014) Unsolicited Proposals-An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs. An Analysis of Global Trends and Lessons Learned. Recuperado el 10/2/2017 de [http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPIAF\\_UnsolicitedProposals\\_EN.pdf](http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PPIAF_UnsolicitedProposals_EN.pdf).
- Robalino, J. (2010). Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. *FORO*, Revista de Derecho, 13.

- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (1986). Acto discrecional y acto reglado de la administración: sus diferencias. Situación jurídica del gobernado frente a ellos. Amparo directo 297/86. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/911/911847.pdf>, p.276. México.
- Tron Petit, J.-C. (2009). El Control de la Discrecionalidad Administrativa en Sede Jurisdiccional. En C. Steiner, Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vega de Pinzón, G. (2005). La discrecionalidad administrativa. En J. Vidal Perdomo, V. Díaz Perilla, & G. A. Rodríguez, Temas de derecho administrativo contemporáneo (págs. 145-192). Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Yescombe, E. R. (2013). Public-private partnerships: principles of policy and finance (2.da edición). Oxford: Elsevier Science.
- Yong, H. K. (ed.) (2010). Public-private partnerships policy and practice: a reference guide. Londres: Secretariado del Commonwealth.

### Referencias web

- “Con firma de concesión para la construcción del puerto, Posorja se convertirá en nuevo polo de desarrollo nacional”. Recuperado el 1/2/2017 de <http://www.produccion.gob.ec/con-firma-de-concesion-para-la-construccion-del-puerto-posorja-se-convertira-en-nuevo-polo-de-desarrollo-nacional/>.
- “Es probable cerrar la venta de varios bienes del Estado este año”, Recuperado el 30/1/2017 de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/es-probable-cerrar-la-venta-de-varios-bienes-del-estado-este-ano>.
- “Río 7-Huaquillas se convertirá en moderna súper autopista en El Oro”. Recuperado el 20/2/2017 de <http://www.obraspublicas.gob.ec/rio-7-huaquillas-se-convertira-en-moderna-super-autopista-en-el-oro-2/>.
- “Se aprueba la primera Asociación Público Privada con un monto de USD 750 millones”. Recuperado el 1/2/2017 de <http://www.produccion.gob.ec/se-aprueba-la-primera-asociacion-publico-privada-con-un-monto-de-usd-750-millones/>.
- “\$21,7 millones recibirá Petroecuador por venta de tres gasolineras en Quito”. Recuperado el 30/1/2017 de <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/01/30/nota/6024964/217-millones-recibira-petroecuador-venta-tres-gasolineras-quito>.

7. Anexos

Anexo n.º 1: cuadro comparativo de legislaciones de Latinoamérica

País	Iniciativa del proceso		Principios rectores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
Argentina	Sí	Sí	No establece	Las bases de las licitaciones establecerán que las empresas locales de capital nacional definidas según la Ley N.º 21.382, y/o empresas locales de capital extranjero radicadas e inscriptas en los registros respectivos, tendrán la opción de igualar la mejor oferta siempre que estuvieran dentro de un margen de hasta el DIEZ POR CIENTO (10%) de la misma.	Tratándose de licitación pública nacional e internacional, los pliegos licitatorios establecerán que las empresas no radicadas en el país, para presentarse a licitación, deberán estar asociadas a firmas locales con una participación societaria máxima del CINCUENTA Y UNO POR CIENTO (51%).	No establece
				La documentación del procedimiento licitatorio deberá contener precios testigo o valores de referencia de los insumos y componentes principales del proyecto a licitar y de su origen, así como de los costos del proyecto por proceso o actividad en las etapas de construcción, operación y mantenimiento, a cuyos efectos la regulación podrá prever su determinación por intermedio de universidades públicas nacionales u organismos nacionales. Las empresas oferentes radicadas o no radicadas en el país, en todos los casos deberán presentar por declaración jurada, los costos y condiciones de financiamiento de la oferta, conforme lo determine la reglamentación.	No será de aplicación la opción de igualar la mejor oferta, cuando el adjudicatario estuviere constituido, de conformidad a lo establecido en el presente decreto por empresas procedentes de países con los cuales la REPÚBLICA ARGENTINA hubiese celebrado tratados de protección recíproca de inversiones, debidamente ratificados por ley.	
				(Art. 11, Ley 676-2001, Argentina, 2001).	(Art. 11, Ley 676-2001, Argentina, 2001).	

Continúa página siguiente.

País	Iniciativa del proceso		Principios rec-tores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
Colombia	Sí	Sí	<p>Son aplicables los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal (Artículo 4, Ley 1508-2012).</p>	<p>Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto sea superior a seis mil (6000) smmlv.</p> <p>(Artículo 3, parágrafo 1, Ley 1508-2012, Colombia, 2012).</p>	<p>Para la selección de contratistas de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, podrá utilizarse el sistema de precalificación, en las condiciones que establezca el reglamento.</p> <p>(Artículo 10, Ley 1508-2012).</p>	<p>Atribuyendo cada uno de los riesgos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.</p>
				<p>Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto.</p> <p>(Artículo 17, Ley 1508-2012, Colombia, 2012).</p>	<p>En los procesos de selección que se estructuran para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca. Los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: La capacidad jurídica, financiera y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos.</p> <p>(Artículo 12, Ley 1508-2012, Colombia, 2012).</p>	
	Sí	Sí		<p>Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos, el originador y la entidad contratante publicarán el texto del acuerdo en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública "SE-COP". En esta publicación la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados en participar en la ejecución del proyecto y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador, en las condiciones acordadas, si no existieren otros interesados.</p> <p>(Artículo 19, Ley 1508-2012, Colombia, 2012).</p>	<p>El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.</p>	
				<p>(Artículo 14, Ley 1508-2012, Colombia, 2012).</p>		

País	Iniciativa del proceso		Principios recetores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
Chile	Sí	Sí	<p>La licitación de la obra materia de la concesión decidirá evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a las características propias de las obras, atendido uno o más de los siguientes factores, según el sistema de evaluación que el Ministerio de Obras Públicas establezca en las bases de licitación:</p> <p>a) Estructura tarifaria; b) plazo de concesión; c) subsidio del Estado al oferente; d) Pagos ofrecidos por el oferente al Estado, en el caso de que éste entregue bienes o derechos para ser utilizados en la concesión, e) ingresos garantizados por el Estado, f) grado de compromiso de riesgo que asume el oferente durante la construcción o la explotación de la obra, tales como caso fortuito o fuerza mayor, g) fórmula de reajuste de las tarifas y su sistema de revisión, h) puntaje total o parcial obtenido en la calificación técnica, según se establezca en las bases de licitación, i) oferta del oponente de reducción de tarifas al usuario, de reducción del plazo de la concesión o de pagos extraordinarios al Estado cuando la rentabilidad sobre el patrimonio o activos, definida ésta en la forma establecida en las bases de licitación o por el oponente, exceda un porcentaje máximo preestablecido. En todo caso, esta oferta sólo podrá realizarse en aquellas licitaciones en las que el Estado garantice ingresos de conformidad a lo dispuesto en la letra e) anterior, j) calificación de otros servicios adicionales útiles y necesarios, k) consideraciones de carácter ambientales y ecológicas, como son por ejemplo ruidos, belleza escénica en el caso del trazado caminero, plantación de árboles en las fajas de los caminos públicos concesionados, evaluadas por expertos y habida consideración de su costo con relación al valor total del proyecto, y l) ingresos totales de la concesión calculados de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación (Artículo 7, Decreto Ley 900, Chile, 1992).</p>	<p>Cualquier persona natural o jurídica podrá postular ante el Ministerio la ejecución de obras públicas mediante el sistema de concesión.</p> <p>El postulante deberá hacer su presentación en la forma que establezca el reglamento. (Artículo 2, Decreto Ley 900, Chile, 1992).</p>	<p>Las obras se efectuarán a entero riesgo del concesionario, incumbiéndole hacer frente a cuantos desembolsos fueren precisos hasta su total terminación, ya procedan de caso fortuito, fuerza mayor, o de cualquier otra causa. El Fisco no será responsable de las consecuencias derivadas de los contratos que celebre el concesionario con los constructores o suministradores. No obstante, el Fisco concurrirá al pago de los perjuicios que irroque el caso fortuito o la fuerza mayor, si así lo establecieron las bases de la licitación. (Artículo 22, Decreto Ley 900, Chile 1992)</p>	

País	Iniciativa del proceso		Principios recetores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
México	Sí	Sí	<p>Las dependencias y entidades que pretenden el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.</p>	<p>Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:</p>	<p>En los concursos podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate, con las excepciones señaladas en el artículo 42 siguiente.</p>	<p>El régimen de distribución de riesgos, técnicos, de ejecución de la obra, financieros, por caso fortuito o fuerza mayor y de cualquier otra naturaleza, entre las partes, que en todo caso deberá ser equilibrado. Las dependencias y entidades no podrán garantizar a los desarrolladores ningún pago por concepto de riesgos establecidos en el contrato o bien establecidos por mecanismos diferentes de los señalados por esta ley y su reglamento.</p>

Continúa página siguiente.

País	Iniciativa del proceso		Principios recortores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
				Párrafo reformado DOF 21-04-2016.		(Artículo 92, literal x, Ley APP México).
			En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.  (Artículo 38, Ley APP México).	I. La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo; II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto; III. Las autorizaciones necesarias; IV. La viabilidad jurídica del proyecto; V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos; por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables; VI. La rentabilidad social del proyecto; VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales; VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto; y IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones. La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados.	En caso de personas físicas, deberán obligarse a constituir, de resultar ganadoras, una persona moral en términos del artículo 91 de esta Ley.	

*Continúa página siguiente.*



País	Iniciativa del proceso		Principios rec-tores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
				(Artículo 14, Ley APP México, 2012).	Dos o más personas podrán presentar, como consorcio, una propuesta conjunta, en cuyo caso también deberán obligarse a constituir, de resultar ganadores, una o más personas morales, en los términos del artículo 91 de esta Ley, así como designar a un representante común para participar en el concurso.	
					(Artículo 41, Ley APP México).	
				Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 31 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.		
				En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.		

*Continúa página siguiente.*

País	Iniciativa del proceso		Principios rec- tores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
				Las dependencias y entidades podrán contratar los servicios de un agente para que, por cuenta y orden de aquéllas, celebre el concurso de un proyecto de asociación público-privada. Para estas contratacio- nes, resultará aplicable lo dispuesto en el artículo 20 anterior. En todo caso, los servidores públicos siem- pre serán responsables del cumplimiento de las bases del concurso en términos del sexto párrafo del artícu- lo 134 de la Constitución Política de los Estados Uni- dos Mexicanos		
				(Artículo 38, Ley APP, México, 2012)		
				Las bases del concurso contendrán, por lo menos, los elementos siguientes:		
				I. Los necesarios para que los participantes es- tén en posibilidad de elaborar sus propuestas, que comprenderán, por lo menos; a. Las caracterís- ticas y especificaciones técnicas, así como los ni- veles mínimos de desempeño de los servicios a prestar; y b. En su caso, las características y espe- cificaciones técnicas para la construcción y ejecu- ción de las obras de infraestructura de que se trate.		
				En caso de información que no pueda ser proporci- onada a través de CompraNet, la indicación de que la misma estará a disposición de los interesados en el domicilio que señale la convocante; II. Los inmue- bles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto y, en su caso, el responsable de su obten- ción; III. El plazo de la prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructu- ra, con indicación de las fechas estimadas de inicio de una y otra; IV.		

Continúa página siguiente.

País	Iniciativa del proceso		Principios rec-tores	Parámetros mínimos, proyectos	Parámetros mínimos oferentes	Asignación de riesgos
	Privado	Público				
				<p>En su caso, los términos y condiciones en que los trabajos y servicios podrán subcontratarse; V. El proyecto del contrato, con los derechos y obligaciones de las partes, así como la distribución de riesgos del proyecto; VI. Los proyectos de autorizaciones que, en su caso, se requieran para el desarrollo del proyecto de asociación público-privada que corresponda otorgar a la convocante; VII. La forma en que los participantes acreditarán su capacidad legal, experiencia y capacidad técnica, administrativa, económica y financiera, que se requieran de acuerdo con las características, complejidad y magnitud del proyecto; VIII. La obligación de constituir la persona moral en términos del artículo 91 de esta Ley, si participa una persona distinta a las mencionadas en el citado artículo; IX. Las garantías que los participantes deban otorgar; X. Cuando procedan, lugar, fecha y hora para la visita o visitas al sitio de realización de los trabajos; XI. La fecha, hora y lugar de las juntas de aclaraciones, de la presentación de las propuestas, de la apertura de éstas, de la comunicación del fallo y de la firma del contrato; XII. El idioma o idiomas, además del español, en que en su caso las propuestas podrán presentarse; XIII. La moneda o monedas en que, en su caso, las propuestas podrán presentarse; XIV. La relación de documentos que los concursantes deberán presentar con sus propuestas; XV. Los criterios, claros y detallados, para la evaluación objetiva de las propuestas y la adjudicación del proyecto, de conformidad con lo señalado en los artículos 52 y 54 de esta Ley. En estos criterios se señalará el coeficiente de integración de producto nacional que deberán cumplir los participantes de conformidad con el tipo de proyecto de que se trate, procurando la mayor integración de contenido nacional posible, respetando lo dispuesto en los tratados internacionales. XVI. Las causas de descalificación de los participantes; y XVII. Los demás elementos generales, estrictamente indispensables, que el Reglamento establezca, para que los cursos cumplan con los principios mencionados en el artículo 38 anterior</p> <p>(Artículo 45, Ley APP México, 2012)</p>		



# Pos nueva gestión pública y buena gobernanza: hacia una administración pública abierta y colaborativa<sup>1</sup>

Cristian Andrés Salazar-Ortiz

## 1. Introducción

EL PRESENTE DOCUMENTO toma como referencia la literatura relacionada con los paradigmas de la pos nueva gestión pública (P-NGP) y la gobernanza, al tiempo que interroga sobre cuáles son las propuestas que subyacen a dichos paradigmas en materia de organización del Gobierno y la administración pública en función a las formas de interrelación con la sociedad.

La revisión de la literatura especializada pone de manifiesto que ambos paradigmas parten de la crítica a las reformas propias de la nueva gestión pública (NGP), especialmente con relación a las imitaciones en la generación de resultados, pero sobre todo a la fragmentación de la organización gubernamental, ocasionando con ello una mayor brecha entre la administración y los ciudadanos y una creciente insatisfacción en la manera de intervenir los asuntos públicos.

Frente a estos fenómenos, la P-NGP plantea la necesidad de retomar la centralidad del poder del Gobierno a partir de mecanismos de coordinación vertical (multinivel) y horizontal (multiactores), mientras que la buena gobernanza ha enfatizado en la importancia de abrir el gobierno y la administración pública como presupuestos necesarios para fomentar una cogestión a partir de, por ejemplo, la implementación de tecnologías de la información (TIC).

Ambos paradigmas tienen en común la reivindicación del papel de la sociedad civil en la gestión de lo público, para lo cual proponen

---

<sup>1</sup> La ortografía de la lengua española determina que el prefijo *pos* sea el que se utilice en lugar de la forma de origen latino *post*. Además, como prefijo, se escribirá junto a la palabra que lo acompaña, sin guion de por medio. La Dirección Editorial del IAEN, por sus políticas de publicación, se acoge de manera estricta a dicha norma. No obstante, queda constancia de que el autor del presente artículo solicitó que se mantenga el prefijo *post* y que vaya acompañado por guion.

enfoques relacionales asociados con la *openness* para mejorar la capacidad colaborativa entre actores públicos y privados. En consecuencia, ambos paradigmas han ido potenciando un discurso que referencia la colaboración como un proceso organizativo de cogestión basado en un nuevo carácter en las relaciones Gobierno-sociedad, y la forma en que se define lo público no desde lo gubernamental sino desde la acción mediada por la democratización de la gestión pública, factores que motivan directamente la inserción de mecanismos de colaboración principalmente en redes de políticas públicas.

Así las cosas, el objetivo de este documento está dado en analizar las trayectorias del concepto de colaboración a partir de los referentes que se encuentran en los discursos emergentes de la post nueva gestión pública y de la buena gobernanza. Esto implica referenciar los puntos de encuentro entre la gobernanza y la P-NGP, y contrastarlos frente a los debates sobre la recomposición de las dinámicas de gestión de lo público. Esto permite postular como argumento central que la gestión de lo público, en marcos de P-NGP y buena gobernanza, está determinada por procesos de apertura de los aparatos administrativos y gubernamentales mediante la implementación de TIC, al fomentar dinámicas relacionales entre actores públicos estatales, no estatales, gubernamentales, no gubernamentales, sociales y actores privados, cuya actuación conjunta sea coherente con las necesidades de los ciudadanos en torno a la protección y goce de sus derechos, materializando prácticas de gestión que orientan y dirigen la transformación de la administración pública y de la ciudadanía hacia nuevas formas de relacionamientos.

En materia metodológica este documento toma como referencia los procesos de investigación en los que el autor participó entre 2014 y 2018, los cuales han sido desarrollados por el grupo de investigación Redes OGP y financiados por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la ciudad de Bogotá D. C., Colombia. Este escrito compila los resultados evidenciados a lo largo de dichas investigaciones a partir de la revisión y análisis documental realizado en los proyectos ejecutados.<sup>2</sup>

---

2 Se agradece por su colaboración en la construcción de este artículo al docente Sergio Alberto Chica, quien durante los años mencionados dirigió los siguientes proyectos:  
2014: Gestión para resultados en el desarrollo en Colombia: hacia la construcción de buena gobernanza.  
2015: Hacia una gestión para resultados en el desarrollo humano en escenarios de post nueva gestión pública. Estudio de caso Administración Distrital de Bogotá (2012-2015).  
2016: Análisis cognitivo en dinámicas de nueva gestión pública y post nueva gestión pública. Estudio de caso comparado: proceso de elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá de Samuel Moreno (2008) y Gustavo Petro (2012).

Se tomó como referencia la búsqueda de documentos físicos o digitales en bibliotecas, repositorios documentales, bancos de datos, noticias de prensa y entrevistas semiestructuradas a gerentes de organizaciones públicas en Colombia, así como publicaciones institucionales, académicas, de opinión, etc., que abordaran los temas de estudio. En el marco de las investigaciones trabajadas se lograron recopilar más de 700 referencias sobre las cuales se hizo la identificación de descriptores como post nueva gestión pública, buena gobernanza, innovación, colaboración y retórica, por mencionar algunos, a partir de los cuales se identificaron, clasificaron y analizaron los textos en una matriz en Excel con base en tres categorías: debates presentados por los autores, conceptos y definiciones presentes en el texto y elementos metodológicos abordados en el documento. Con estas tres categorías se realizó un proceso de triangulación académica de aquellos textos que resultaran más relevantes para el autor, a partir del cual se fue construyendo el relato asociado con las trayectorias de emergencia y desarrollo de los conceptos: pos nueva gestión pública, buena gobernanza, colaboración y apertura que dio origen a este escrito.

Así las cosas, este artículo se estructura en seis subtítulos de los cuales el primero es la introducción; el segundo y tercero revisan, respectivamente, los paradigmas de la P-NGP y la buena gobernanza; en el cuarto se aborda el concepto de apertura y gobierno abierto respecto a la necesidad de identificar la relación entre P-NGP, gobernanza y TIC; en el quinto se desarrolla la colaboración como paradigma mecanismo y forma de interrelación entre el Gobierno, la administración y otros actores sociales inmersos en los procesos de la gestión de lo público. En el subtítulo final se anotan las conclusiones sobre la colaboración como paradigma relacional, finalizando con las perspectivas y los retos que enfrenta la administración pública en función a ser más colaborativa.

## **2. La pos nueva gestión pública**

La revisión de la bibliografía especializada permitió rastrear la P-NGP como un concepto, cuya aceptación y aplicación son cada vez mayores dada su creciente difusión en círculos académicos, que engloba ideas con pretensión teórica las cuales desde diversas perspectivas buscan

---

2017: Análisis cognitivo en dinámicas de nueva gestión pública y post nueva gestión pública. Estudio de caso comparado: proceso de elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá de Luis Eduardo Garzón (2004), Samuel Moreno (2008) y Gustavo Petro (2012)-segunda etapa.

2018: Análisis retórico al discurso de innovación en la gestión pública en Colombia.

explicar las actuales formas de relación entre la sociedad civil, los aparatos de Gobierno y de la administración pública, tomando como referencia las reformas administrativas que con propósito modernizante se han adelantado sobre los procesos y elementos que configuran en un sentido estricto la gestión pública y, en uno más amplio, la gestión de lo público.

Si bien se pudieron rastrear en la literatura referencias a la P-NGP con anterioridad a la década de 1990, es hacia el 2000, con autores como Christensen, Lagreid, Ramió y Van Gestel, entre otros, que su uso se hace más permanente para explicar, por ejemplo, cómo, a partir de las reformas administrativas de la década de 1990, los aparatos organizacionales de los principales Estados europeos tendieron hacia una mayor fragmentación, significando con ello el debilitamiento de sus mecanismos de coordinación interinstitucional (Christensen, 2005), como también a una oleada descentralizadora, más sustentada en preceptos ideológicos que en pautas técnicas sustentadas teóricamente, lo cual dio como resultado unos excesivos procesos de endo y exprivatización estatal (Van Gestel & Teelken, 2004). En síntesis, como detalla Mussari (2010), la P-NGP da cuenta de los fracasos y limitaciones en materia de reformas promovidas bajo las lógicas de la NGP (eficiencia, eficacia y efectividad), así como también los desastres de carácter político que este tipo de argumentos promercado generaron en el funcionamiento y organización del aparato estatal.

Así las cosas, la P-NGP se ha ido constituyendo como un marco que expone las causas en las fallas de las reformas NGP, promoviendo modelos de gestión que incluyen mecanismos de interrelación entre los aparatos estatales, gubernamentales y de la sociedad civil, tomando como referencia procesos de agenciamiento que tengan en cuenta no solo las características sociopolíticas y económicas de los contextos actuales, sino también y con mayor énfasis las características tecnológicas, culturales y ambientales que operan como determinantes en la forma en que actualmente se comprenden e intervienen los problemas públicos de carácter global.

En relación con lo dicho líneas atrás, Chica y Salazar (2016) señalan que la P-NGP puede ser mejor comprendida como un enfoque de gestión estructurado en torno a una crítica, de autores provenientes de países desarrollados del norte de Europa, sobre las limitaciones que las reformas NGP presentaron en la generación de resultados o soluciones



apropiadas a los problemas públicos sobre los cuales se promulgaron. Citan a Christensen y Laegreid para señalar que la P-NGP se presentó como un conjunto de reformas cuyo objeto fue resolver los problemas generados precisamente por las reformas NGP, como por ejemplo los problemas de coordinación, la fragmentación institucional y la proliferación de las tendencias a la agenciación y la clientelización.

Así las cosas, la P-NGP reivindica una tendencia a la centralización, entendida como una mejora de las capacidades de los gobiernos centrales mediante la implantación de mecanismos de coordinación horizontal y vertical, tal como señala Cohen (2016) para el caso de las reformas del servicio civil en Israel, en el sentido de que mayores capacidades implican la asunción de métodos de gestión orientados a fortalecer las competencias de los niveles superiores de Gobierno, v.gr. ministerios, departamentos administrativos, agencias, en torno a la formulación y ejecución de políticas basadas en elementos como la integración estructural y la sectorial, la adecuación de controles verticales y la adecuación de modelos de coordinación horizontal,<sup>3</sup> reducción de la fragmentación organizacional mediante el fomento de una gestión de corte más colaborativo, en tanto sea una gestión que logre vincular cada vez más el despliegue de formas de asociación público-privada (Jun, 2009).

En este sentido, la P-NGP presenta la centralización como un elemento necesario para garantizar las capacidades del Gobierno y de la administración en función de consolidar una gestión de lo público basada ya no en el control y la jerarquía de las decisiones (valores propios de las burocracias) pero tampoco en la eficacia, eficiencia y efectividad, (valores propios de la NGP), sino en la colaboración, la confianza y la cocreación (nueva triada de valores propia de la P-NGP), significando con ello la emergencia de un modelo de gobernanza en el cual la sociedad no es “conducida” por el Gobierno, sino que, por el contrario, “conduce de la mano” con el Gobierno, la administración y con otros actores distintos al Estado, lo que implica a su vez el despliegue de dispositivos de apertura basados en lógicas de transparencia y *accountability*.

Así como la NGP, la P-NGP es también amplia y diversa y no existen definiciones acabadas o consensos establecidos, sin embargo, puede decirse que dos de sus más grandes postulados son: la asunción de un

---

<sup>3</sup> Entre los enfoques que se dedican al estudio de las formas de coordinación están, por ejemplo, el *Joined-Up-Government* o iniciativa del Gobierno unido y el *Whole of Government Approach* o Enfoque integrador del Gobierno. Para mayor información ver: Culebro (2014).

papel más activo de la sociedad civil, por un lado, y una mayor capacidad de los Gobiernos centrales por el otro, lo cual lleva a reflexionar sobre las implicaciones de las reformas P-NGP sobre el Gobierno y la administración pública, para lo cual es pertinente lo que señala Pollitt (2016) al aclarar que, ni el modelo burocrático ha sido reemplazado por la NGP, ni la NGP será reemplazada por la P-NGP. Por el contrario, las reformas en cada uno de estos tres enfoques/modelos se constituyen en procesos complejos de desplazamiento que conllevan una hibridación de las diferentes doctrinas y estilos de gestión: las tendencias actuales adecúan los propósitos de las tenencias pasadas y los actualizan, pero también se modifican conforme su contenido doctrinario e ideológico.

Esta última afirmación permite complementar lo dicho con las tres perspectivas de análisis usadas por Christensen y Fan (2016) para revisar las reformas implementadas en China durante la última década, bajo la égida P-NGP. Para los autores, estas reformas pueden ser comprendidas por las expectativas del Gobierno central en materia de:

- Lo instrumental-estructural: los reformadores esperaban generar mayor control en la formulación y ejecución de las políticas, lo cual se había dificultado en gran parte por la alta complejidad estructural del aparato de Gobierno;
- Lo institucional y cultural: las reformas son mecanismos que conllevan la implementación de un marco de valores y principios que deben ser consecuentes con las necesidades políticas y de control. En otras palabras, las reformas fueron promovidas para recuperar la importancia de las tradiciones culturales como base de los liderazgos políticos;
- Lo mítico/simbólico: el liderazgo político como eje de los símbolos identitarios para abogar por un mayor control y coordinación.<sup>4</sup>

De lo anterior se observa que la P-NGP, como proceso de reforma, implica una visión triple de las necesidades de la administración pública en torno a la importancia de hacerla más democrática; esto es, con una menor fragmentación de su aparato y con mayor capacidad de los líderes políticos y las instituciones para fomentar mecanismos de coordinación:

Therefore, as a remedy for NPM, the core ideas of post-NPM are to strengthen the central political order through structural reintegration and by increasing capacity at the top (Christensen and Lægread, 2007). At the same time, horizontal coordination between government agencies and sectors is important and control over coordination should be from the top. Increased

---

<sup>4</sup> Para más información ver Christensen & Fan (2016, p. 6).

coordination between sectors has been brought about not only through cross-sectoral programs or “super-networks” (Gregory, 2006), but also through more pragmatic “smart practice”, including cooperation between public institutions with the same users or client groups (Bardach, 1998; Christensen & Fan, 2016, p. 4).

La anterior cita permite reflexionar sobre la transformación del aparato administrativo a partir de los postulados P-NGP, en torno al incremento del control, la centralización y la capacidad de coordinación. Puede decirse que uno de los elementos fundamentales de dicha transformación radica en la reestructuración de las burocracias, pero, sobre todo, como señalan Penz y otros (2017), consiste en la adopción de modelos de gestión en red y de gobernanza. Frente a este punto deben hacerse tres importantes precisiones:

- Las redes ofrecen mejores arreglos institucionales que las burocracias jerarquizadas, especialmente en temas como la coordinación a partir de su tendencia a la horizontalidad y al reconocimiento de las capacidades de todos los actores involucrados;
- Se debe reconocer que, en el marco de la prestación de servicios públicos, no solo son fundamentales los organismos gubernamentales sino también las organizaciones públicas no estatales que conllevan formas de autoorganización más eficientes y fortalecen colaborativamente tanto a los Gobiernos centrales como a los locales;
- El control es fundamental, pero visto desde la perspectiva de sistemas de control en los procesos de gestión pública y de políticas públicas. Controles que trasciendan la simple línea de mando y se desplieguen bajo procesos de rendición de cuentas, lo que incluye mecanismos de autocontrol, control social y control a los instrumentos de política.

En síntesis, puede señalarse tentativamente que la P-NGP se ha ido desarrollando como un enfoque diverso que se orienta a prescribir modelos de ordenación y organización del aparato estatal que tengan como referente de reforma mayores niveles de centralización, coordinación horizontal-vertical y mayores capacidades regulatorias, así como también una mejor gestión basada en la profesionalización del personal público estatal y gubernamental. Adicionalmente, estas prescripciones de reforma están acompañadas de argumentos en pro de un reposicionamiento de la ciudadanía, esto es, ir más allá de la visión ciudadano-cliente para promover y potenciar la visión ciudadano-gestor, en tanto que la sociedad civil es incluida en la gestión de los asuntos públicos a partir de formas de gestión interinstitucional en red.

La P-NGP plantea un discurso que pudiera parecer novedoso en la medida que presenta nuevas soluciones a los problemas contemporáneos de la gestión pública; sin embargo, su novedad es relativa en tanto el discurso emergente en la literatura revisada permite encontrar similitudes con textos sobre gobernanza y sobre buena gobernanza (Aguilar Villanueva, 2009), lo cual permite señalar que la P-NGP es, desde la perspectiva de los modelos de gestión, un referente de reforma que se ha ido superponiendo a los referentes de reforma propios de la NGP debido a sus propias limitaciones e, incluso, ante los problemas derivados de estas. Las propuestas de las reformas P-NGP implican reconocer cambios en las actuales realidades administrativas, por ejemplo, Laffin (2016) las denomina *Post-Democracy* para identificar formas de interacciones entre actores estatales, no estatales, públicos, privados, mixtos, entre todas las variedades posibles, y que enmarcan a su vez una transformación en la manera de gestionar lo público.

### 3. El paradigma de la buena gobernanza

Una revisión de la bibliografía más representativa sobre gobernanza y buena gobernanza (Ver Aguilar Villanueva, 2009) permite señalar que esta última alude a un paradigma que emerge en la denominada crisis de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos, producto de las limitaciones propias de los modelos de Estado de bienestar y Estado socialista a partir de la década de 1970. En el caso latinoamericano se evidencia que, dados los incipientes resultados de las tendencias de ajuste estructural<sup>5</sup> en materia de resolución de problemas sociales, se generaliza un enfoque basado en la necesidad de democratizar la gestión gubernamental, asumiendo que la participación de la sociedad en la gestión de problemas sociales posibilita una mejor capacidad de respuesta, pero implica a su vez un cambio en las pautas de comportamiento e interrelaciones entre gobernantes y los grupos de la sociedad civil.

---

<sup>5</sup> Tomando como referencia a Conejero (2005), el proceso de ajuste estructural evidencia un conjunto de reformas desarrolladas en el sector público y conocidas como las reformas de primera y segunda generación que contaron con un alto contenido en la producción de capacidades del Gobierno, especialmente del ejecutivo central, en aras de buscar una mayor eficiencia, complementada con procesos de descentralización a partir de los cuales se buscó dotar a los Gobiernos locales de un mayor grado de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de nuevas funciones para atender los problemas públicos, lo cual, en la práctica, implicó el desarrollo de una tendencia contraria centrada en la disminución del aparato estatal público, la inserción del sector privado en los asuntos públicos o socialmente relevantes, la profesionalización del funcionariado, la implantación de tecnologías administrativas entre las que vale destacar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros factores que han sido ampliamente difundidos por la literatura sobre nueva gestión pública.

El enfoque de la gobernanza critica aquellos presupuestos hipotéticos tendientes a señalar que el Gobierno es el principal andamiaje institucional llamado para conducir a la sociedad, debido a que la sociedad es incapaz por sí misma para resolver sus propios problemas mientras que el Gobierno sí cuenta con una notable capacidad de gestión. La gobernanza prueba la falacia de estos argumentos señalando que asumen de manera simplista que los problemas del Gobierno desaparecen al adquirirse capacidades institucionales, fiscales y administrativas. Por el contrario, la gobernanza arguye que más allá de aumentar la capacidad del Gobierno sobre una sociedad pasiva, se debe potenciar la construcción de alianzas y formas de gestión cooperativa entre los agentes públicos, sociales y privados, en aras de construir una codirección de la sociedad de forma subsidiaria y asociativa (Aguilar Villanueva, 2009), implicando con ello que el Gobierno es despojado de su carácter jerarquizado, dando a otros actores una participación relevante en los asuntos sociales.

Así las cosas, la gobernanza promueve un modelo de Estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas (Conejero, 2005), es decir, que en el marco del proceso político decisonal se modulan los modelos burocráticos y gerenciales en el sentido de “organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia” (Montecinos, 2012, p. 353), lo cual conlleva lógicas de gestión basadas en un redimensionamiento de lo público, más allá de la esfera gubernamental con base en la transformación de los roles y estructuras interactivas entre aparatos gubernamentales y la sociedad civil, a partir de la adecuación de canales de intercambios y comunicación existentes y en la motivación de la inclusión y participación de los intereses sociales en ámbitos decisorios.

La gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un paradigma sobre el ejercicio de Gobierno con base en la preeminencia de escenarios de toma de decisiones, en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para intervenir interdependientemente asuntos públicos a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos. Así vista, la gobernanza comporta un proceso regulatorio intersectorial en

el que la participación de múltiples agentes<sup>6</sup> pretende tanto subsanar los efectos de determinados riesgos sociales (González-Chavarría, 2014) como la consecución de metas colectivas (Pérez, 2014), dando sentido al establecimiento de marcos institucionales conforme a interacciones coordinadas por reglas que determinan: la asignación de recursos, los instrumentos de monitoreo y las formas institucionalizadas de acción.

Desde un enfoque neoinstitucional, la mejora en el desempeño de la administración pública no está necesariamente orientada al cumplimiento de la racionalidad formal y funcional, sino, por el contrario, hacia el hecho de garantizar el ejercicio del Gobierno entendido como sujeto, es decir, que su desempeño no es necesariamente la legitimidad institucional y la legalidad del aparato público gubernamental, sino una legitimidad por resultados, en otras palabras, una competencia directiva sobre el cual recaen las diferencias centrales entre la propia gobernanza y la gobernabilidad.<sup>7</sup>

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015), la gobernanza se nutre de tres elementos centrales: transparencia, gestión eficiente de recursos e información de calidad, que motivan el consenso, la responsabilidad y la inclusión en procesos decisionales inmersos en las políticas públicas. Se debe precisar, no obstante, que una dimensión central de las políticas públicas está referida al contexto organizacional en el sentido de que la intervención de las organizaciones está dada en ámbitos de mediación sobre los cuales recae la labor coordinada de la administración pública, la cual está orientada a contribuir a la solución de los problemas identificados e incluidos en la agenda pública.

En este orden de ideas, puede argumentarse que la gobernanza se ubica centralmente en el contexto de la gestión de las políticas públicas, constituyendo lo que Vázquez Ceballos (2014) denomina “sistemas

6 La naturaleza de estos agentes es múltiple y variada, ya que van desde agentes de naturaleza estatal, hasta agentes de naturaleza no estatal, y que desde una perspectiva territorial pueden ser nacionales, locales e incluso internacionales.

7 La gobernanza trasciende la lógica de la gobernabilidad en tanto la segunda se centra en las capacidades de gobierno, mientras que la primera se centra en sus acciones, bajo el supuesto de que la propia sociedad también genera procesos de autogobierno y de cogobierno, lo cual rompe el esquema centrado en la perspectiva exclusivamente gubernamental, en la cual el Gobierno y la administración son entes racionales tomadores de decisiones destinadas hacia la sociedad que deviene de esta manera en objeto mas no sujeto de acción, sino que por el contrario: “es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones se aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas” (Pérez, 2014, p. 70), dando en conjunto un cambio del patrón de gobierno, pasando de un centro jerárquico a una configuración de acciones conjuntas, es decir, un Estado facilitador que es al mismo tiempo colaborativo y con tendencia a las redes.

de gobernanza materializados en redes de política pública”, los cuales están apoyados en el intercambio de recursos y sobre los cuales se cimentan las relaciones entre diversos actores, dado que los recursos son sustantivos para su acción en función de sus estrategias:

[...] los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red (Vázquez Ceballos, 2014, p. 152).

Complementario a lo anterior, la lectura de Vásquez y Navarrete (2014) critica las definiciones sobre gobernanza que realizan organismos multilaterales, como el BID o el FMI, en tanto aducen que estas marcan un énfasis en el cumplimiento de los imperativos de reforma por parte del sector público; por ende, definen que la gobernanza asociada al concepto de buen gobierno se traduce en una orientación a la apertura en la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a garantizar los mecanismos por los cuales la sociedad pueda adquirir mayor capacidad de negociar, participar y vigilar la acción del Gobierno.

En resumen, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre Gobierno, sociedad y sector privado, constituyendo la interacción entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su inclusión a los procesos decisionales y de políticas públicas. Sin embargo, se hace evidente en este enfoque que la acción pública está determinada por dos elementos: por una parte, los límites que se impongan a la jerarquía y exclusividad del aparato gubernamental con independencia de si es capaz o no y, por el otro lado, las estrategias y mecanismos de inclusión que fomenten el potencial de los actores no gubernamentales para aportar a la solución de sus propios problemas y a la definición de espacios comunes de gestión de lo público, vista como un proceso de agenciamiento, es decir, de actuación colectiva y colaborativa.

De lo expuesto líneas atrás se colige que la gobernanza refleja una dimensión descriptiva de los procesos de transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, en la medida que se ha ido

configurando un papel más activo de la sociedad civil en la gestión de lo público al desligarla de su dependencia gubernamental. Esta visión también ha sido fuertemente argumentada en las estrategias discursivas de las doctrinas de la P-NGP, con un enfoque que justifica la necesidad de fortalecer el Gobierno central ya no como un actor único, sino como un actor en el marco de una red de actores cuyas capacidades conjuntas y colaborativas son centrales para la intervención de los problemas socialmente relevantes.

El autor de este documento cree que una de las maneras en que se logra fortalecer las capacidades gubernamentales y las sociales para fomentar el trabajo colaborativo es por medio de los procesos de apertura mediados por la introducción de TIC, mediante los cuales se puede lograr una mayor colaboración entre agentes públicos y privados, lo cual será abordado a continuación.

#### **4. Gobierno colaborativo: apertura y TIC**

La revisión de la literatura sobre pos nueva gestión pública y buena gobernanza ha permitido orientar la mirada a un fenómeno contemporáneo: la gestión de lo público es, en la actualidad, una gestión de carácter colaborativo, en la medida que lo público es gestionado a partir de arreglos en red, más que en agencias gubernamentales de propósito único, se determina más por la promoción de espacios para la acción directa, que de escenarios para una sociedad pasiva receptora de bienes y servicios. La gestión de lo público se realiza a partir de la inclusión activa de múltiples actores que aportan sus saberes, recursos, perspectivas a la construcción de respuestas a los problemas que los aquejan. En este sentido, este documento busca poner de manifiesto la tesis que la gestión de lo público, en marcos de P-NGP y buena gobernanza, está determinada por procesos de apertura de los aparatos administrativos y gubernamentales mediante la implementación de TIC, que permite potenciar las dinámicas relacionales entre actores públicos estatales, no estatales, gubernamentales, no gubernamentales, sociales y actores privados.

Así las cosas, en una sociedad del conocimiento la apertura equivale a la consolidación mediante las TIC de una sociedad, un Gobierno y unos aparatos administrativos tendientes a generar redes de relaciones potenciadas por dichas tecnologías, las cuales coadyuvan a generar canales de comunicación mediante los cuales se crea un tejido social (Aznar y Martínez, 2013).



En la literatura sobre apertura, el concepto más difundido es precisamente el concepto de Gobierno abierto, el cual está construido sobre cuatro corrientes teóricas en materia de políticas públicas: gobernanza regulatoria, políticas de buena gobernanza, políticas de participación ciudadana y políticas de eficiencia de la gestión pública (Villoria, 2013). En el marco de estas cuatro corrientes se configura la apertura del Gobierno a partir de la transparencia y la rendición de cuentas como condicionantes en el diseño de buenas instituciones (Villoria, 2013), es decir, instituciones guiadas por su eficacia y eficiencia, pero también porque se apartan de la visión Estadocéntrica y abogan por la incidencia social directa y activa en la dirección, gestión de intereses comunes y control gubernamental.

Haro (2013) ve la sociedad como un actor activo, lo cual implica entender las trayectorias del principio de subsidiariedad como criterio rector: en tanto se procura un mejor Estado para la sociedad, igualmente se debe procurar una mejor sociedad para ella misma, dando pie a dos tipos de subsidiariedad: por un lado la vertical, en tanto configura mecanismos de regulación de las relaciones entre instituciones; y, por el otro, la horizontal en tanto posibilita a la sociedad regular las relaciones entre ella y los aparatos administrativos.

Valenzuela Mendoza (2013) presenta una perspectiva distinta de apertura asociada con la transformación institucional en función de las dimensiones de acceso y ejercicio del poder político democrático. Para este autor el Gobierno abierto es un referente para la democracia, la cual es vista como insumo del sistema político.<sup>8</sup> Las dimensiones de la democracia como insumo y como producto se encuentran en constante interrelación construida con base en el Gobierno abierto como un medio para el desarrollo del sistema político mediante cuatro componentes: rendición de cuentas, transparencia, participación y colaboración, significando con ello que la apertura sea asimilada a un proceso de transformación progresiva y constante de los aparatos gubernamentales mediante el acceso a fuentes de información y datos disponibles, con los cuales se busca la incorporación de formas de colaboración y coordinación con la ciudadanía en pos de la protección de sus derechos.

8 Para Valenzuela (2013), la democracia puede ser tomada como producto o como insumo. En el primer sentido la democracia es resultado de una poliarquía que define las reglas de juego y rutinas que mantienen el funcionamiento y operatividad del sistema, por ende, esta poliarquía regula y determina quién tiene acceso y quién toma las decisiones de carácter colectivo. En este sentido la lógica del sistema es de carácter procedimental y se sustenta en que las autoridades electas representan un mayor grado de legitimidad en sus acciones puesto que representan los intereses colectivos, y en comparación con sistemas autoritarios, ante los cuales resultaba más eficiente dada la forma de abordar y dar respuesta a los problemas públicos.

Si se mira desde una perspectiva P-NGP, la transformación o adecuación de las estructuras administrativas implica mecanismos de coordinación horizontal que logren reducir las jerarquías de arriba hacia abajo y posibiliten la generación de redes inter e intra organizacionales, lo que para Cruz y Ramírez (2013) se traduce en una transformación de prácticas, aparatos y dinámicas administrativas y gubernamentales, en especial aquellas en las cuales se establecen interacciones con la sociedad. Dicha emergencia se consolida gracias a tres procesos interdependientes:

- El creciente desarrollo de aplicaciones tecnológicas y usos de software y plataformas digitales, tales como la web 2.0;
- La emergencia del paradigma de la transparencia junto con la consolidación de movimientos sociales, cuyo eje de acción son diversas demandas por mayores y mejores canales de participación ciudadana, acompañados por mejores procesos de *accountability*;
- El fortalecimiento de nuevas formas de gestión y conducción de los asuntos públicos, relacionadas con enfoques de Gobierno relacional.

En síntesis, la apertura del Gobierno pretende una particular influencia sobre las políticas públicas en el sentido que promueve que estas sean realmente inclusivas (no solo discursivamente sino también en el plano de la gestión), esto es verlas como producto de la colaboración entre el Gobierno y la sociedad o, en otras palabras, ver las políticas como producto colaborativo de redes de política que han dejado de ser vistas como monopolio exclusivo de los Gobiernos de turno.

Desde este marco, se pueden definir tres elementos como los que configuran la especificidad del Gobierno abierto en el marco de una gestión colaborativa:

- La libertad de información: la cual presupone que, dentro del contexto de la democracia, los ciudadanos tienen el derecho a la información y que dicho derecho propicia las condiciones propias de un entorno más transparente;
- El acceso a información gubernamental como insumo para proceso de toma de decisiones y, por tanto, como motor de colaboración entre autoridades y ciudadanos;
- Gestión de datos abiertos: el sentido de la apertura radica en la información sin procesar para fomentar la capacidad de los ciudadanos para su análisis, interpretación y procesamiento, en aras de convertir estos datos en información útil que pueda ser suministrada a las autoridades para el tratamiento o intervención de los asuntos públicos. Aquí el Gobierno y

la administración son consumidores de información procesada por los ciudadanos (Sandoval-Almazán, 2015, p. 203).

En conclusión, los elementos descritos permiten establecer cómo el Gobierno abierto se orienta hacia mejorar la capacidad relacional de los actores públicos y privados para lograr movilizar formas de gestión en red que redunden en mejores formas de intervención social, en otras palabras, se propone un paradigma que aboga por un Gobierno y una administración más colaborativos cuyos ejes sean la cogestión y especialmente la creación de valor público. Adicional a lo enunciado, la forma en que el Gobierno abre los flujos de información le permite también ser consumidor de esta. Así las cosas, como señalan algunos de los autores atrás reseñados, la apertura es una forma de mejorar la confianza en las instituciones públicas en tanto permite a los ciudadanos mejores canales de comunicación, mayor certidumbre sobre qué hace y cómo actúa el Gobierno, pero más aún sobre cómo puede participar activamente en procesos de formulación, ejecución, evaluación de políticas públicas.

Esto último se encuentra directamente correlacionado con el concepto de colaboración, el cual permite entender que la apertura es una práctica de agenciamiento que pretende transformar el paradigma relacional y de comprensión de las formas de gestión de los asuntos públicos al poner de manifiesto la asunción de roles en el marco de los usos y diseños que engloban las plataformas tecnológicas e informáticas.

## **5. Hacia una administración pública abierta y colaborativa**

Este documento ha intentado generar una reflexión sobre las trayectorias que se han presentado en la literatura sobre gobernanza a partir de los discursos emergentes de la P-NGP en torno a las formas de organización y gestión de lo público. En consonancia con este propósito, en líneas precedentes se ha argumentado que existen puntos de convergencia entre la buena gobernanza y la P-NGP, especialmente en lo atiente al nuevo carácter relacional de la gestión de lo público, sustentada en procesos colaborativos promovidos mediante la apertura del Gobierno.

La colaboración es el eje fundamental de este análisis en cuanto debe comprenderse como un eje mediante el cual se logra vincular directamente la gobernanza con la P-NGP, a partir de la formulación de modelos de gestión con base en relaciones horizontales que están determinadas por la inclusión de la diversidad de agentes que buscan la máxima injerencia en la toma de decisiones, así como también alcanzar

el máximo impacto de sus acciones. Tomando como referencia a Díaz Gibson, *et al.* (2013), la colaboración se comprende como la existencia de vínculos de una gran intensidad e incluye acciones como el incremento de recursos compartidos, de actividades conjuntas y de objetivos comunes, involucrando además planificación conjunta, esfuerzo colectivo y propiedad común de todo aquello surgido del trabajo colaborativo (Díaz Gibson, *et al.*, 2013: p. 224).

En el actual contexto P-NGP/buena gobernanza mediado por TIC, la colaboración alude a una característica de la relación Gobierno-sociedad, en la cual el trabajo conjunto para resolver problemas sociales está mediado por tres dimensiones: apertura, acceso y receptividad, en procura de objetivos tales como la legitimidad y credibilidad de las organizaciones. Se puede considerar, junto a Conejero Paz (2013), que la colaboración es una condición para mejorar dos macroprocesos: la gobernanza democrática y el buen gobierno. Así las cosas, la colaboración enmarca la transformación de los aparatos administrativos en tanto asume la posibilidad de acceso de la ciudadanía no solo para que esta hable, sino para que también decida y actúe con base en prácticas reales en los que ejerce su propio poder público en los canales de negociación existentes para construir mejores acuerdos con el aparato gubernamental.

Lo anterior implica ver que la información y el *open data* son requisitos que posibilitan una colaboración que soporte la gestión conjunta de problemas y la capacidad de representar intereses colectivos. En este orden de ideas, la colaboración en función a la apertura, en un marco de buena gobernanza, se traduce en cuatro factores clave:

- El despliegue de mecanismos de integración horizontal en los cuales la producción de bienes y servicios está soportada por plataformas en las cuales operan las transacciones sin recurrir a intermediarios;
- Las estructuras políticas son impactadas por procesos cambiantes, en especial en materia de estructuras representativas, y las motivaciones ciudadanas a colaborar, superponiéndose a las estructuras basadas en la representación;
- Una redimensión de las formas de relación a partir de la *open data*, en función del uso que se da a la información pública para el abordaje e intervención de problemas públicos y la gestión de conocimiento;
- La comprensión de que Gobierno y administración pública no son omnipresentes ni todopoderosos. A partir de Valenzuela Mendoza (2013) esto se entiende como el hecho de que la colectividad es más fuerte

que cada individuo separado, lo que lleva a propender la construcción de organizaciones y ciudadanías inteligentes, en las cuales se logre la construcción de redes de relaciones que les permitan estar conectados (Valenzuela, 2013).

Aunque la colaboración no es unívocamente definible, sí se puede precisar que es acción colectiva que busca incidir en las acciones gubernamentales para así lograr mayores resultados en su gestión. También implicaría una dimensión de acción conjunta entre las personas en sí mismas, por ejemplo, por medio de organizaciones no gubernamentales. En este sentido, la colaboración puede ser entendida como el conjunto de contribuciones ciudadanas que están sustentadas en valores como el bienestar social, la calidad de vida, la solidaridad, la cooperación, los que propenden por mejorar las condiciones sociales de grupos poblacionales, y que, en sus dimensiones política, económica, social, cultural, significa una actitud y disposición a hacer las cosas.

Lo central de este argumento es su base: el Gobierno abierto representa cambios en la organización y en la gestión públicas que posibilitan afianzar un modelo de gobernanza basado en referentes pos nueva gestión pública como referente de innovación de la gestión frente a las transformaciones que requiere la gestión de lo público frente a las expectativas ciudadanas construidas con base en la insatisfacción en la forma en que el Gobierno ha atendido históricamente sus asuntos.

Este marco lleva a entender que la colaboración se posiciona en un marco del Gobierno abierto a partir de la referencia a dos dimensiones: la representatividad, por un lado, y la pertenencia, por el otro, dando como resultado un modelo de gobierno en el que la colaboración implica la capacidad de desarrollar proyectos conjuntamente, significando con ello la pérdida del monopolio gubernamental en los procesos de política y, por tanto, se constituyen procesos de negociación entre actores. Sin embargo, más que certidumbres, estos argumentos generan preguntas en relación con las formas a través de las cuales se determinan las lógicas de los procesos de negociación, por ejemplo ¿desde qué perspectivas se negocia? y, ¿cómo se hace contrapeso a los recursos de negociación que tiene cada actor? Una respuesta tentativa introduce el andamiaje tecnológico como medio para fomentar la capacidad de lograr una mayor calidad de la colaboración en tanto posibilita un mayor flujo de datos entre la sociedad y el Gobierno.

Pero es claro que un mayor flujo de datos no es una condición suficiente, para lo cual se considera desde los enfoques de la P-NGP que la colaboración es una forma de innovación en la media que refiere a la concepción y estructuración de nuevas formas, que permitirán alcanzar objetivos organizacionales y sociales, a la vez que implica el diseño y construcción de un futuro compartido, a partir de la cual se puedan reevaluar los instrumentos, procesos y actitudes de los integrantes de organizaciones públicas y la ciudadanía en general, con la intención de descubrir nuevas formas de ser, hacer y aprender, con el propósito de alcanzar objetivos particulares y generales, que en todos casos generen valor público y sostenibilidad social e institucional.

Colaborar requiere pensar e incluso sentir de una manera diferente. Esto es fomentar una revolución mental que logre comprender cómo puede gestionarse lo público de maneras diferentes a como se han venido haciendo para lograr mejores y mayores resultados. Cristina Zurbriggeen y Mariana González (2014), frente a esta problemática, señalan que la administración pública más que reformas requiere de transformaciones que incorporen las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos mediante su participación.

El gran reto para la administración pública es la creación de nuevas formas de gobernar colaborando con la sociedad, con la idea de estructurar espacios más abiertos en los cuales se cocreen acuerdos con legitimidad, que hoy en día son necesarios para poder ofrecer soluciones públicas aceptadas y promovidas por diversos actores de la sociedad. A esta perspectiva Zurbriggeen y González (2014) la denominan gobernanza colaborativa, que se identifica con procesos de cocreación como formas diferentes de pensar y actuar, con la finalidad de generar conocimiento por medio de la colaboración y la experimentación mediante enfoques de investigación participativa para aportar soluciones y lograr avanzar hacia procesos transformadores (Zurbriggeen y González; 2014: p. 341).

Desde la perspectiva de gobernanza colaborativa, la gestión de lo público requiere de innovación, lo que conlleva a una correlación entre Gobierno, sociedad civil y mercado en aras de generar interacciones flexibles que hagan responsables a los actores en aras de estabilizar arreglos institucionales que puedan resolver problemas sociales con políticas públicas que logren la generación de valor público.

## 6. A manera de conclusión: perspectivas y retos de una administración pública abierta y colaborativa

La P-NGP y la buena gobernanza proponen la necesidad de repensar los tipos de relacionamientos que emergen en el marco de la gestión de lo público entre actores del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Estas dinámicas relacionales están asociadas centralmente con la importancia que adquiere la colaboración como un referente promovido en los procesos de apertura gubernamental: no es abrir la administración por abrirla al público, sino que es abrirla con el propósito de fomentar la capacidad de cogestión de los asuntos públicos.

Una administración pública abierta y colaborativa implica la producción nuevos y mejores escenarios públicos hechos para la participación, el goce efectivo de derechos y el despliegue de las garantías legales, para lo cual las TIC y la integración de redes sociales aplicadas a contextos de la gestión pública plantean nuevas maneras de repensar al Estado, con el propósito de lograr un desarrollo compartido y nuevas maneras de asunción de responsabilidad, al tiempo que replantea los límites entre lo público y lo privado, así como entre los sectores y niveles de la administración pública.

En líneas generales, este documento intentó construir un relato que introdujera la reflexión sobre la colaboración como mecanismo propiciado por la apertura y la implementación de las TIC en las organizaciones públicas, por medio de la cual se posibilita generar una mayor efectividad de las políticas públicas, con referencia a marcos de gobernanza.

Se debe mencionar, no obstante, que la trascendencia de la colaboración está determinada por la forma en que los diversos actores logren sopesar los retos que se presenten al trabajo conjunto: dificultades en la implementación de TIC, limitaciones en el procesamiento de los datos e información, reducida capacidad institucional, escasez de recursos en todos los niveles de gobierno: reducida inversión en tecnología (*software* o *hardware*), incluyendo lo que Pulido & Tibaduiza (2013) señalan como dificultades centradas en la influencia de estructuras burocratizadas basadas en el secreto, que implican que la apertura y colaboración sean retóricas.

Complementa lo anterior la postura de Montecinos (2012), quien señala cómo los retos de la colaboración están dados en la necesidad de superar dificultades en distintos órdenes:

- Cognitivo: conocimiento sobre la manera de abordar situaciones socialmente relevantes;
- De autoridad: superación de los conflictos que derivan de la discrecionalidad para tomar decisiones;
- De resultados: capacidad para la satisfacción de las demandas ciudadanas y su respectiva inclusión;
- Normativo: superación de conflictos surgidos en las diferencias de las preferencias que entran en juego en los procesos de política pública.

Estos retos motivan la introducción de dos perspectivas centradas en apertura de la administración pública: la generación de aprendizaje organizacional y la construcción de referentes que propendan por el estudio de la complejidad inherente a los procesos de interrelación que la apertura y la gobernanza conllevan. Sobre el aprendizaje organizacional, la administración pública puede transformar la información en conocimiento, difundir y explotar dicho conocimiento, así como aumentar su capacidad innovadora y competitiva (Peña de Carrillo, 2013, p. 359). A su vez, este aprendizaje conlleva un aumento de la capacidad organizacional para llevar a cabo acciones eficaces y relaciones sinérgicas entre la organización y su entorno, tomando como referencia la insuficiencia de centrarse exclusivamente en el diseño de plataformas digitales, sin que se consideren las características de dinamismo e inclusión que logren traducir el intercambio de la información como insumo real de las políticas públicas.

En función de la complejidad, la propuesta de Espejo (2014) es fundamental en tanto implica el desarrollo de comunicaciones ortogonales<sup>9</sup> que permitan, por una parte, la inclusión de ciudadanos en los procesos de políticas públicas y, por otro lado, la alineación de los intereses de los formuladores con los intereses de los ciudadanos, buscando evitar que los procesos de intermediación comunicacional y de complejidad distorsionen los procesos comunicacionales y, de esta manera, disminuir las asimetrías comunicacionales mediante dos estrategias: “primero, desarrollar de competencias comunicativas, entre aquellos que participen en actividades compartidas [interrelacionadas], y segundo, desarrollar contextos organizacionales facilitadores para estas actividades” (Espejo, 2014, p. 274).

<sup>9</sup> De acuerdo con el autor, se entiende por comunicaciones ortogonales: “aspectos de apreciación –conversaciones, información, contextos compartidos, emociones y otros– que balancean complejidades asimétricas” (Espejo, 2014, p. 272).



Es central que, si bien muchas de las políticas son diseñadas por políticos y tecnócratas, una vía para la inclusión es la forma en que dichas políticas son distribuidas, lo cual impacta centralmente el diseño de las organizaciones en función de la forma en que estas se relacionan con los ciudadanos en escenarios en los cuales, a pesar de existir una importante complejidad asimétrica de relacionamientos entre los agentes, se logra mejorar los canales y las competencias comunicacionales, lo cual trasciende aquellos enfoques centrados en la mera transmisión de información.

Finalmente, a partir de Bula Escobar (2014) puede señalarse que las TIC potencian la apertura de la administración pública en tanto cumplen tres tipos de funciones: mantener disponible una oferta de información, garantizar canales de transacción y desarrollo de trámites en línea y permitir la participación de los ciudadanos. Así las cosas, las TIC en el marco de las organizaciones públicas están sustentadas en trayectorias teleológicas que van desde la provisión de servicios, la atención de sus quejas y demandas mediante canales de PQR, facilitar los trámites que los ciudadanos requieren, reduciendo los costos de transacción tanto para estos como para las organizaciones y aumentar la transparencia y aprendizaje de las propias organizaciones.

Conforme a lo dicho líneas atrás, se puede concluir que la colaboración es definida en función a las formas y mecanismos de apertura, esto es a los mecanismos de negociación y definición de los agentes/actores. El Gobierno es más o menos abierto en función de la forma en que logra introducir los intereses de los demás actores y la puesta en circulación de dispositivos que logren la colaboración la sociedad.

Los factores que potencian la colaboración están dados en las capacidades sociales promovidas por la apertura del Gobierno en función del giro en el papel de la sociedad, en el cual el Gobierno ya no es visto como una supraestructura de poder alejada de la sociedad sin contacto con ella. Se manifiesta que el Gobierno ha tendido a una reconfiguración respecto a su estructura jerárquica de autoridad, lo cual se evidencia en que existen arreglos institucionales con un carácter más consensual o dialógico, sobre los que la sociedad tiene una mayor influencia, impactando de forma directa la reconfiguración de la gestión de lo público, ya no como una gestión exclusiva de la esfera gubernamental sino como espacio en construcción a partir de lo social.

## 7. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aznar Minguet, P., & Martínez Agut, M. d. (2013). La perspectiva de la sostenibilidad en la sociedad del conocimiento interconectado: gobernanza, educación, ética. *Revista Tesi*, 14(3), 37-60. Recuperado de [http://revistas.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350](http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350).
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. (J. Cruz Vieyra, & M. Masson, Edit.) Washington D. C.: BID. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/6681?locale-attribute=es>.
- Bula Escobar, G. (2014). Cibernética, sociedad y Gobierno. En M. H. Fandiño, *100 años de Administración Pública: retos y perspectivas*. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley n.º4 de 1913 (pp. 283-291). Bogotá: Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos.
- Cohen, N. (2016). Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel. *Public Admin. Dev.* 36, 20-34. DOI: 10.1002/pad.1751.
- Conejero Paz, E. (2013). Gobierno abierto y democracia participativa. *3c Empresa*, 13(12). Recuperado de <http://www.3ciencias.com/revistas/revista/3c-empresa-no-13/>
- \_\_\_\_\_ (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (52-53), 13-31. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=365267>.
- Cruz-Rubio, C. N., & Ramírez-Alujas, Á. (2013). *¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Recuperado de <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=401>.
- Chica Vélez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública. ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46(1), 100-125. Recuperado de <http://esap-virtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>.
- Christensen, T. & Fan, Y. (2016). Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences* 0(0) 1-16. DOI: 10.1177/0020852316633513.

- Díaz Gibson, J., Cívís Zaragoza, M., & Longás Mayayo, J. (2013). La gobernanza de redes socioeducativas: claves para una gestión exitosa. *Revista Interuniversitaria - Universidad de Salamanca*, 25(2), 213-230. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-3743/article/view/11584>.
- Espejo Ballivián, R. (2014). Heurística para políticas inclusivas. En M. H. Páez Fandiño, *100 años de Administración Pública: retos y perspectivas*. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley n.º4 de 1913 (pp. 271-281). Bogotá: Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos.
- González-Chavarría, A. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, mayo-agosto (49), 190-204. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n49/n49a15.pdf>.
- Haro, F. d. (2013). ¿Qué Gobierno abierto para América Latina? La oportunidad y la tarea de la subsidiariedad. *Bien Común*, México (214), 130-134. Recuperado de <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/BC214/BC214.pdf>.
- Jun, J. S. (2009). The Limits of Post-New Public Management and Beyond. *Public Administration Review* 69 (1), 161-165.
- Laffin, M. (2016) Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 82(2) 354-372. DOI: 10.1177/0020852315581807.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, año 17(58), 345-364.
- Penz, O., *et al.* (2017) Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. *Critical Social Policy*, January, 1-22. DOI: 10.1177/0261018316681286.
- Peña de Carrillo, C. I. (2013). Tejido social para la gobernanza inteligente. *C&P*, 344-372. Recuperado de [http://cambiospermanencias.com/4\\_investigadores\\_academicos/12-Carrillo-Pen-TEJIDO-SOCIAL-GOBERNANZA%20INTELIGENTE.pdf](http://cambiospermanencias.com/4_investigadores_academicos/12-Carrillo-Pen-TEJIDO-SOCIAL-GOBERNANZA%20INTELIGENTE.pdf).
- Pérez, R. (2014). Administración pública y gobernanza: indicadores de desempeño gubernamental. En M. Ramos, & V. Aguilera (Edits.), *Ciencias Administrativas y Sociales Handbook T- IV* (pp. 63-79). Ciudad de México: Ecorfan. Recuperado de <http://www.ecorfan.org/handbooks/>
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429-447. DOI: 10.1111/faam.12094.

- Pulido Daza, N. J., & Tibaduiza Ávila, A. L. (2013). Dificultades técnicas para la implementación de la nueva normativa en el desarrollo de la estrategia de gobierno en línea y la gestión documental en Colombia: decretos 2578 y 2609 de 2012 (AGN) y 2693 de 2012 (MinTic). *Códices*, 9(2), 115-140.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 22(68), 203-227. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>.
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno, gestión pública* (21), 127-158.
- Vásquez Avellaneda, D. M., & Navarrete Peñuela, M. (2014). La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: requisito para la gestión ambiental urbana. *Revista Luna Azul* (39), 63 - 88. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321732142005>.
- Vázquez Ceballos, C. A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre Gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), 147-178. Recuperado de <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/73/67>.
- Villoria, M. (2013). Paradojas y tensiones de la innovación: el caso del Open Government. *P3T, Journal of Public Policies and Territories. Participation, citizen, control, governance*, juni-julio (2), 11-14. Recuperado de [http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path\[\]=41&path\[\]=62](http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path[]=41&path[]=62).
- Zurbriggen, C., & Lago, M. G. (2014). Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.

# Geopolítica de la acción cultural: perspectivas comparativas para una historia internacional de una política pública<sup>1</sup>

Mauricio Bustamante

## 1. Introducción

LA INTERVENCIÓN DEL Estado en el sector cultural tiene un largo recorrido. Sin embargo, las políticas culturales se consolidan –bajo diferentes formas institucionales– en un área legítima de acción pública desde hace un poco más de medio siglo (Dubois y Négrier, 1999; Poirrier, 2011; García Canclini, 1987). Las primeras instituciones (ministerios, consejos, institutos nacionales, etc.) creadas para coordinar múltiples sectores de la cultura a nivel nacional aparecen en la década de 1940. Este movimiento de creación de nuevas instituciones se multiplica en las dos décadas siguientes, en particular, por el renovado interés que muestran los organismos supranacionales en este campo, lo cual contribuye a crear un mercado internacional de experticia en políticas culturales (Bustamante, 2014). Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en la cual se inician intensos intercambios para debatir sobre los objetivos y principios generadores de tales políticas.

La Unesco ha manifestado constantemente su preocupación por la cultura, como lo señala su acta constitutiva. Sin embargo, en las primeras décadas de su creación, esta organización respondió con modestia a esta tarea, al limitar su intervención a espacios vinculados a la promoción de los valores culturales, el desarrollo de bibliotecas y museos, la protección de monumentos y sitios arqueológicos o impulsar tímidamente la educación artística y la creación. No fue sino hasta mediados de la década de 1960 que aparecen nuevas preocupaciones. Las inquietudes de la organización sobre la cuestión cultural se reestructuran en términos

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar del contenido de este capítulo fue publicado en francés: “Les politiques culturelles dans le monde. Comparaisons et circulations de modèles nationaux d’action culturelle dans les années 1980”, *Actes de la recherche en sciences sociales* (Bustamante, 2015).

de políticas culturales. Para ilustrar este punto, en 1966, la Conferencia General autoriza al Director General para las ciencias sociales, humanidades y cultura, Mahdi Elmandjra, la realización de una encuesta sobre los métodos y las formas de la aplicación de la acción cultural en diferentes países. La Secretaría de la organización prepara una lista de sectores y temáticas que son examinados por la organización<sup>2</sup> y diferentes sectores de actividad sobre los cuales se lleva a cabo el análisis.<sup>3</sup>

El resultado de este estudio, publicado en 1969 bajo el título *Cultural policy: a preliminary study*,<sup>4</sup> se convierte rápidamente en una especie de manual mundial de políticas culturales. Los temas tratados se vinculan con la creación de un programa específico en la organización sobre la aplicación de políticas culturales; al mismo tiempo, despliegan un espacio internacional de confrontación entre diferentes concepciones que pretenden definir la misión y el papel social de la cultura al momento de pensar las políticas culturales. Funcionarios gubernamentales, asociaciones profesionales y sectores culturales batallan para obtener un ejemplar de este estudio, como lo muestran las cartas recibidas por la Secretaría.<sup>5</sup> En tal sentido, la Unesco se constituye en un punto de referencia central para el desarrollo de una reflexión internacional sobre políticas culturales, tanto para identificar características específicas de cada país, como para construir indicadores que permitan compararlos. Así, varias reuniones intergubernamentales se organizan entre 1970 y 1982, en las cuales se reúne un gran número de altos funcionarios responsables de la cultura de varios países.<sup>6</sup>

2 Que incluyen temas como: las estructuras administrativas y financieras, las transformaciones de las necesidades culturales, el estudio del sector cultural en sus relaciones con el sistema económico y la tecnología, las instituciones culturales, los profesionales de la cultura y el establecimiento de un programa institucional a largo plazo.

3 Esta lista abarca 18 áreas: las artes visuales, la creación arquitectural, la creación literaria y el libros, la música, el teatro, la televisión, el cine, la radio, la formación artística profesional, la formación artística en la escuela, la formación artística formal, las bibliotecas públicas, los museos, la educación de adultos, la planificación urbana, la protección de sitios de interés patrimonial, la valorización de los monumentos históricos y las excavaciones y, por último, el turismo en relación con la acción cultural.

4 La primera versión fue en francés: Unesco (1969).

5 Como ejemplo, podemos citar algunas: Lionel de Roulet, director de división de Educación extraescolar y de la Juventud, Consejo de Europa; Jan Fischer, jefe del Departamento de Economía, Sección Cultural-información del Consejo Nacional Eslovaco; Amon Tanoh, ministerio de Educación Nacional de Costa de Marfil; René Fouque, jefe del Servicio de Publicaciones, Peuple et culture- mouvement de culture populaire (PEC), París; Félix Vallejo, secretario general, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México; Fernando Tinajero, secretario general de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ecuador; E. E. Higgins, Arts Council of Northern Ireland, Irlanda; Bernard Adams, The British Council, Reino Unido; R. Gross, secretario general de la Federación Internacional de Actores (FIA), Suiza. Archivos de la Unesco, código : 307 A064 (449.49) "67" Part IV, Table ronde de Mónaco- "L'action et la politique culturelle".

6 La "Conferencia intergubernamental sobre los aspectos administrativos y financieros de las políticas culturales" en Venecia, en 1970; la "Conferencia intergubernamental sobre las Políticas Culturales en

Durante este período, la Unesco forjó internacionalmente —o al menos generalizó— la idea de que la cultura debe ser un servicio público, en el sentido de que debe ser garantizada por el Estado. Al reafirmar que la cultura es un derecho universal, la Unesco insiste en que cada Estado tiene la obligación de garantizar este derecho. Por ejemplo, en 1970 en Venecia, el director general de la organización, René Maheu, defendió este principio en su discurso ante la “Conferencia Intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales”. Por supuesto, si tal afirmación significa que este derecho debe estar garantizado por los poderes públicos, esto no quiere decir que debe ser proporcionada exclusivamente por el propio Estado; de allí, las diferentes tendencias y formas de acciones culturales. La cultura es reconocida como una actividad de interés público, el acceso a ella representa un derecho a ser protegido y promovido por el Estado, sin que este último esté obligado a proporcionarlo. Por ello, el sector privado puede contribuir al desarrollo de este campo en el marco normativo e institucional de cada sociedad. En este sentido, se puede comparar la cultura con el trabajo: reconocido como un derecho en la Declaración de 1948 de la ONU, el trabajo está regulado por el Estado, pero en su mayoría proporcionado por el sector privado, especialmente en economías liberales.

El trabajo de la Unesco llegó a un punto relevante en términos de una mayor internacionalización durante la organización de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales en México, en 1982. Un millar de personas de 135 países estuvieron presentes en la conferencia. En el marco de este espacio, la organización realiza una encuesta sobre la acción cultural en un centenar de países. Estos datos, no explotados cuantitativamente en su momento, constituyen una fuente valiosa para la comparación y permiten la reconstrucción del *espacio de posibles* de los tipos de acción y modelos de intervención de los países en el sector de la cultura. Esto ocurre en un período determinante de internacionalización de dichos debates. En la presente investigación, se utilizan estos datos para mostrar las grandes diferencias en el escenario mundial que presentan las políticas culturales en la década de 1980. No se pretende describir un espacio exhaustivo de las políticas culturales de todos los países, pero —en la medida de lo posible— se procura identificar una serie de características distintivas de los Estados, en relación con sus modelos de acción cultural.

---

Europa”, Helsinki, Finlandia, en 1972; la “Conferencia intergubernamental sobre las Políticas Culturales en Asia”, Yogyakarta en Indonesia, en 1973; la “Conferencia intergubernamental sobre las Políticas Culturales en África” en Accra, en 1975; la “Conferencia intergubernamental sobre las Políticas Culturales en América Latina y el Caribe”, en Bogotá, en 1978.

La encuesta referida tenía la intención de llevar a cabo “una evaluación integral de los esfuerzos realizados durante la década 1970-1980, en el campo del desarrollo cultural, políticas culturales y cooperación cultural”.<sup>7</sup> Dicha evaluación se presenta en cinco documentos (alrededor de 600 páginas en total), uno por región: África (Unesco, 1982b), América Latina y el Caribe (Unesco, 1982c), Asia y el Pacífico (Unesco, 1982d), los Estados árabes (Unesco, 1982a) y Europa (Unesco, 1982e). El cuestionario incluye preguntas abiertas sobre las instituciones nacionales encargadas de la cultura y las respuestas se presentan bajo la forma de fichas monográficas, las cuales fueron realizadas por los propios representantes de Estados miembros (por lo general por las instituciones responsables de la cultura en sus países o por especialistas nacionales) a partir de un cuestionario enviado por la Secretaría de la Unesco en octubre de 1980.

Metodológicamente, y con la finalidad de reconstruir empíricamente las diferencias nacionales en términos de las políticas culturales, se utiliza el análisis de correspondencias múltiples (ACM), que ha demostrado ser una herramienta comparativa muy sofisticada para poner en evidencia las relación entre variables de distinta naturaleza que, en nuestro caso, revelan diferencias entre niveles de desarrollo de las políticas culturales, entre sectores culturales de intervención privilegiados y la forma de intervenir en estos sectores. Después de la presentación de los datos utilizados, abordaremos las características que distinguen las políticas culturales de los Estados, relacionándolas con las alianzas políticas en vigor en ese momento, su nivel de desarrollo económico y su proximidad geográfica.

## **2. La construcción de un espacio internacional de formas de acción cultural**

El análisis contempla 103 individuos estadísticos (Estados miembros de la Unesco), de los cuales 10 están presentes como individuos suplementarios,<sup>8</sup> debido al gran número de ausencia de respuestas o porque la información no coincide con el formato sugerido en la encuesta (Luxemburgo, Portugal, Bielorrusia, Turquía, Guyana, El Salvador,

---

7 Carta oficial del Departamento de Cultura a los Estados miembros. Archivos de la Unesco, código: CC/CD/CP/900.

8 Los individuos suplementarios son aquellos que se proyectan en el espacio construido a partir de las características de los individuos activos. A pesar de que los individuos suplementarios no participan en la formación de los ejes, es decir, en la constitución del espacio, se posicionan en él en función de las variables disponibles, es decir, en función de la información que sirvió para la construcción de las variables que los definen.



Tanzania, Chad, Zambia y Siria). A pesar de no participar en la encuesta (debido a su distancia crítica frente a las iniciativas de la Unesco), se incluye a Estados Unidos como individuo suplementario por su posición central dentro de la organización.<sup>9</sup> Se realizó un análisis de correspondencias múltiples específico<sup>10</sup> con 21 preguntas activas, compuestas de 58 modalidades, de las cuales 4 son pasivas. Estas últimas no contribuyen a la formación de los ejes y están compuestas principalmente por las modalidades “sin respuesta” (sr).

De manera general, la encuesta tiene una doble interpretación: en primer lugar, proporciona información sobre el desarrollo y orientación de las políticas culturales de cada país. En segundo lugar, muestra la imagen que los Estados quisieron configurar en torno a otros países sobre sus políticas culturales. Por tanto, los Estados, al mismo tiempo que hacían un esfuerzo por informar sobre las iniciativas emprendidas en el sector cultural, defendían el tipo de política que desarrollaban en relación con las políticas de los otros países. Las variables y modalidades activas utilizadas para este estudio y los sectores de acción de las políticas culturales fueron clasificadas en seis temas:

### ***Financiamiento cultural***

Compuesto por tres variables, este grupo se construyó con las respuestas a las siguientes preguntas: “¿Existen en su país bancos o fondos públicos y/o privados encargados exclusivamente de financiar el desarrollo cultural? ¿O existen bancos o fondos que cuentan con secciones o sistemas especiales para este tipo de financiamiento? ¿O fundaciones u otros sistemas de financiamiento? ¿Cuál es su estatuto? ¿Cuáles son sus atribuciones? ¿Cuáles son sus recursos financieros?”. La variable *formas de financiamiento* tiene tres modalidades: *finance.pb-* para los países con ningún tipo de financiamiento público [n=37]; *finance.pb+* para los países con financiación exclusivamente pública [n=37]; y *finance.pv/pb* para aquellos con financiamiento mixto [n=18]. La variable dicotómica *medidas fiscales* brinda información sobre la existencia de medidas fiscales específicas para el sector cultural: *measure.fiscale+* [n=67] y *measure.fiscal-* [n=25]. La variable dicotómica *planificación cultural específica* se forma a partir de la pregunta:

9 Codificamos las variables que caracterizan este país a partir de una monografía publicada por la Unesco en 1969 (Mark, 1969).

10 Se trata de una variación de la ACM que permite colocar modalidades de variables activas en elementos suplementarios, es decir, se proyectan modalidades en el espacio sin que estas participen en la construcción del mismo. Están implicadas sobre todo las modalidades que caracterizan los individuos sin respuestas (sr). Véase: Le Roux, B. & Rouanet, H. (2010). *Multiple correspondence analysis*. London : Sage. Pp. 61-64.

“¿Existe una planificación cultural específica? (Precisar sus objetivos principales, los órganos responsables de su elaboración, los sectores culturales que abarca)”: *plan.cult+* [n=29] y *plan.cult-* [n=63].

### **Patrimonio cultural material**

Las preguntas que estructuran este grupo de variables son: “¿Existen en su país, a nivel nacional o regional, organismos especializados encargados de la conservación del patrimonio cultural, tanto de los documentos (archivos, bibliotecas), monumentos, lugares, material arqueológico, objetos de arte (museos), como del patrimonio oral (artes y tradiciones populares, etnología)? ¿Cuenta su país con centros superiores de investigación sobre el patrimonio cultural? ¿Cuenta con organizaciones encargados de la restauración de patrimonio? [...] En caso afirmativo: ¿cuál es su estatuto, y cuáles son sus atribuciones y los medios financieros de que disponen?”. A partir de estas preguntas se crearon cuatro variables: *bibliotecas y archivos* (3 modalidades): *biblio-* [n=43]; *biblio+* [n=26]; *biblio++* [n=23]; *museos y galerías*: *musée-* [n=23]; *musée+* [n=42]; *musée++* [n=27]; *monumentos y arqueología*: *mo/archéo-* [n=26]; *mo/archéo+* [n=29]; *mo/archéo++* [n=24]; *mo/archéo++* [n=13].

Las modalidades fueron codificadas de la siguiente manera: los países que no tienen ningún tipo de acción en favor de los sectores en cuestión o no lo mencionan (--), los que mencionan un tipo de acción favorable (-); los que menciona más de una acción favorable en los sectores mencionados (+); y aquellos que poseen una institución específica responsable de estos sectores (++)

La variable dicotómica *apoyo a centros culturales y asociaciones* fue construida con la pregunta “¿Existe en su país algún sistema de asistencia especial a las asociaciones culturales, centros culturales, casas de la cultura?”: *aide.assoc-* [n=58] et *aide.assoc+* [n=34].

### **Patrimonio cultural inmaterial**

Utilizando las mismas preguntas que en el grupo de variables anterior, este grupo de variables se focaliza en las respuestas relativas al “patrimonio oral (artes y tradiciones populares, la etnología)”. La variable *artes populares* tiene dos modalidades: *arts.pop-* [n=69] et *arts.pop+* [n=23]. La variable *artesanías* tiene dos modalidades: *artisanat-* [n=81] y *artisanat+* [n=11]. La variable *folclore e instituto etnológico* tiene tres modalidades: *folklore-* [n=50]; *folklore+* [n=33]; *folklore++* [n=9].

### **Industrias culturales**

Este grupo de variables se constituyó mediante la siguiente pregunta: Las industrias culturales (libros, discos, cine, radio y televisión) ¿comprenden un sector público y un sector privado? y ¿cuál es el estatuto y el sistema de financiamiento de los organismos públicos?. Sin embargo, en función de las respuestas, es imposible certificar la existencia de una participación exclusivamente pública o exclusivamente privada en las industrias culturales. En el caso de la edición, las modalidades de las variables fueron codificadas de la siguiente manera: *édition.pb+* para los países con instituciones públicas o iniciativas de apoyo editorial [n=41]; y en los que no hay instituciones o programas de financiamiento público claramente definidos, se agruparon en la variable *édition.pb-* [n=30]. La modalidad *édition.sr* se aplica a los países que no han respondido a esta pregunta [n=21]. La variable *cinéma* fue codificado de la misma manera que la edición: *ciné.pb+* [n=43]; *ciné.pb-* [n=26]; y *ciné.sr* [n=23]. Para tener una idea del comercio internacional de la época en el sector de las industrias culturales (véase al respecto Heilbron, 2001), construimos una tercera variable que toma en cuenta las exportaciones de los productos culturales con datos estadísticos que la Unesco había reunido en la década de 1980. Esta variable está compuesta por tres modalidades: los países que exportaron más de 100 millones de dólares, *Ex.>100m\$* [n=15]; entre 1 y 100 millones de dólares, *Ex.1-100m\$* [n=25]; y menos de 1 mil millones, *Ex.<1m\$* [n=39].

### **Apoyo a la creación artística y literaria**

Estas variables están relacionadas con las siguientes preguntas: “¿Existen modalidades y organismos de financiación de la creación artística y literaria (premios, becas, viajes de estudio, adquisición de material, facilitación de locales de trabajo, encargos públicos, mecenazgo privado, etc.)? y ¿Existe en su país un sistema de asistencia social para los artistas y escritores? ¿Quién lo administra?”.

La variable *financiamiento de artistas* se construye a partir de tres tipos de información acerca de los artistas: la presencia de subvenciones o subsidios; la existencia de becas específicas; la creación de fondos para viajes de estudio. A partir de estos tres datos creamos cuatro modalidades: *bourse-* en el momento en que el país no dispone de ningún tipo de financiamiento [n=38]; *bourse+* cuando tiene un tipo [n=27]; y *bourse++* cuando el país menciona al menos dos tipos de financiamiento [n=22]; *bourse.sr* corresponde a la modalidad de “sin respuesta” [n=5].

La variable *modalidades de apoyo a la creación artística* se desarrolló a partir de la información sobre los organismos encargados de dar apoyo a la creación artística y literaria y los tipos de apoyo privilegiado. Refleja la respuesta de los países de cinco maneras: apoyó principalmente por encargos públicos (*commande.pb* [n=8]); por fondos artísticos específicos (*fonds.art* [n=18]); por instituciones públicas (*institut.pb* [n=26]); por mecenazgo privado (*mécénat.pv* [n=10]). Por último, algunos países no cuentan con el apoyo a la creación artística o no lo mencionan (*sans.fonds.création* [n=30]).

La variable *premios literarios* se construyó para restituir las formas de reconocimiento de la literatura y sus autores. Se relaciona con la existencia o no en el país de un premio literario nacional: *prix.littéraire-* [n=35] y *prix.littéraire+* [n=57].

*Apoyo público para artistas* es una variable construida a partir de tres tipos de información: la existencia de un fondo de pensiones o de una seguridad social específica para los artistas; el apoyo público a los eventos culturales (ferias, festivales, salones y exposiciones); y la prestación de asistencia financiera a los artistas y escritores bajo la forma de creación de talleres o seminarios y la compra de equipos. Como la presencia de esta información en los informes de la Unesco no es homogénea, las variables mencionadas se combinan en una sola: *artiste+* para los países que tienen al menos una forma de apoyo a los artistas [n=52] y *artiste-* reúne a los países que no mencionan ninguno [n=40].

### **Compromiso con la Unesco**

Este grupo cuenta con cuatro variables. El *año de entrada a la Unesco* describe los períodos en los que el país se unió a la organización, hay una división cronológica entre los fundadores de la Unesco y los países que se incorporaron en las décadas siguiente: *1946-49.Unesco* [n=32]; *1950-59.Unesco* [n=25]; *≥1960.Unesco* [n=35]. Las otras tres variables informan sobre la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión a tres convenciones que abordan cuestiones culturales desarrolladas dentro de la Unesco. Estas variables incluyen dos modalidades cada una: la falta de firma a uno de los acuerdos hasta 1982 (-) y la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (+). Se trata de la *Convención Universal sobre Derecho de autor*, revisada en París el 24 de julio de 1971: *conv.d.auteur-* [n=49], *conv.d.auteur+* [n=43]; la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, aprobada en París el 16 de noviembre de

1972: *conv.pat*- [n=51], *conv.pat*+ [n=41]; y la *Convención Internacional sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión*, creada en Roma el 26 de octubre de 1961: *conv.artistes*- [n=76], *conv.artistes*+ [n=16].

### 3. Nivel de desarrollo cultural y formas de intervención

Los países analizados en la encuesta se diferencian principalmente por el grado de intervención en el sector cultural (véase el eje vertical del gráfico 1).<sup>11</sup> Los países con un alto grado de intervención pública o privada se encuentran en la parte superior. Estos países disponen de medidas fiscales y una planificación cultural específica, al igual que gozan de un mayor volumen de las exportaciones de bienes y servicios culturales (exportaciones superiores a los USD 100 millones). Además, están representados los países fundadores de la Unesco (que ingresaron a la organización entre 1946 y 1949); los que han ratificado la Convención Universal sobre el Derecho de autor (1971) y disponen de fondos específicos y varias modalidades de ayuda a sus artistas; también se observa la presencia de los países que contemplan iniciativas de ayuda pública al cine y la edición.

En la parte inferior del eje, se agrupan los países en los que las políticas de incentivos culturales antes mencionadas están ausentes (falta de una planificación cultural específica, falta de incentivos fiscales y financiación pública hacia la cultura), un reducido compromiso con sus artistas (falta de fondos de apoyo a la creación, ausencia de premios literarios nacionales y la no ratificación de la Convención sobre Derechos de autor). Están también presentes los países con exportaciones de bienes culturales inferiores a un millón de dólares y aquellos que se adhirieron a la Unesco después de 1960.

El gráfico 2 muestra la posición de los Estados en la nube de individuos. En la parte superior, identificamos países como Francia, Dinamarca, Suecia, Brasil, Hungría e Italia. Todos ellos tienen un ministerio dedicado exclusivamente a la cultura, con la excepción de Brasil y Suecia, en donde la cultura depende del Ministerio de Educación y Cultura. Sin embargo, Brasil no tardó en crear un ministerio exclusivo

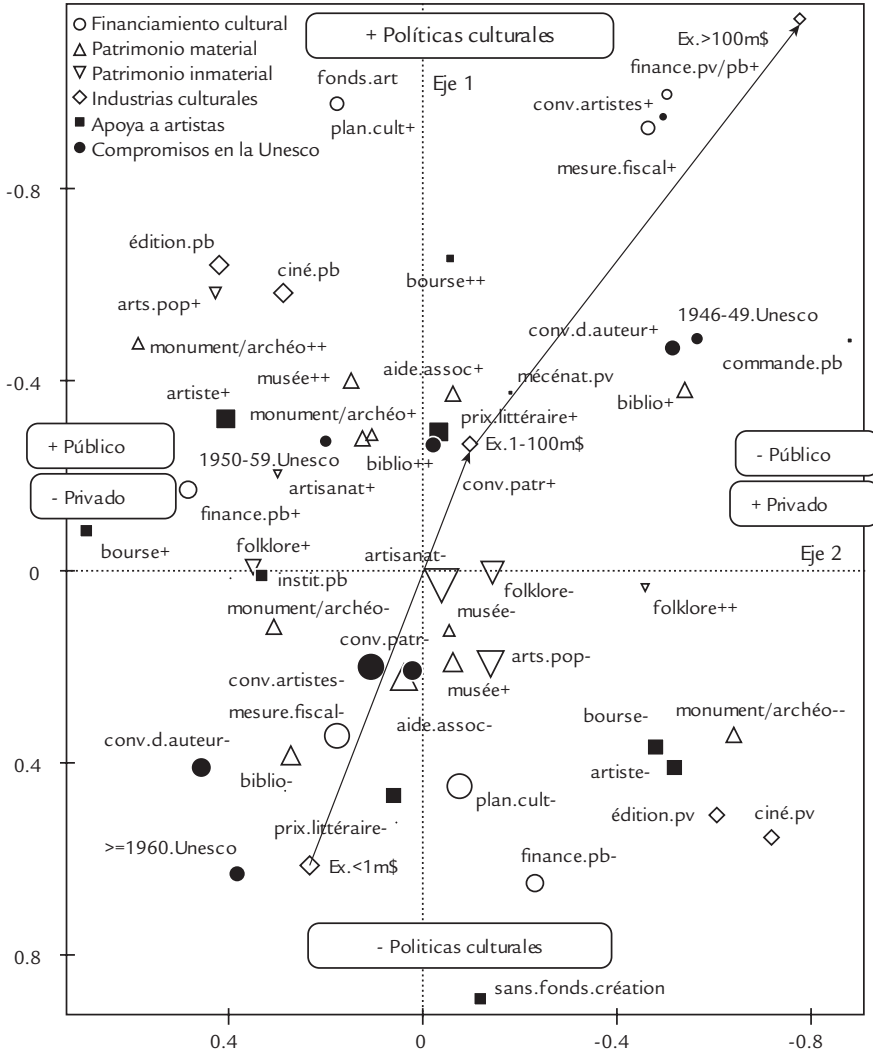
<sup>11</sup> Se interpreta solo los dos primeros ejes, que corresponden a un porcentaje acumulado de 19% de la varianza total de la inercia. Por otro lado, el porcentaje modificado (*taux modifié* de Benzécri) es igual a 61% en el primer eje, que sumado a la del segundo (11%), representa 72% del porcentaje modificado acumulado de la inercia. Para la lectura global de los ejes, se utilizaron las modalidades cuya contribución es mayor a la contribución media (es decir,  $100/54 = 1,85\%$ ) (Le Roux y Rouanet, 2010).

para la Cultura en 1985. Estos países se oponen a los que se encuentran en la parte inferior del eje, tales como Mauritania, Laos, Kenia, Uganda, Ruanda, Nepal, Cabo Verde, etc. Estos últimos, cuando disponen de instituciones u organismos responsables de la cultura, a menudo son de creación reciente y asociada a otros sectores de intervención pública como la juventud y el deporte en Mauritania, la educación superior y la investigación científica en Ruanda o incluso el desarrollo comunitario en Uganda.

La segunda oposición (eje horizontal del gráfico 1) diferencia las formas de intervención en el sector cultural. A la izquierda se encuentran los países con una relativa presencia de ayuda a la creación artística (una seguridad social específica para los artistas o apoyo para la participación en eventos culturales: ferias, festivales, salones, exposiciones, etc.). Se constata también una mayor presencia de la intervención pública en el financiamiento de la cultura y las iniciativas públicas de apoyo a la edición y el cine. En su mayoría, estos países presentan instituciones especializadas en el patrimonio material (monumentos y sitios arqueológicos), así como instituciones específicas dedicadas a las artes populares y el folclore. En esa parte del eje se ubican los países que entraron en la Unesco después de la década de 1960 y todavía no han firmado la Convención Universal sobre el Derecho de autor.

En oposición a este grupo de países –en el lado derecho del segundo eje– se encuentran aquellos que combinan formas de intervención mixtas respecto al financiamiento cultural: públicos y privados; además, aquellos que presentan una baja participación del financiamiento público y la ausencia de medidas fiscales específicas para el sector cultural, en particular en los sectores editorial y cinematográfico. A pesar de haber firmado en su mayoría las convenciones relativas a los derechos de autor y la protección de los artistas, ningún apoyo público específico para artistas aparece en este lado del eje, pero existe una forma de apoyo a partir de adquisiciones públicas. Existe, igualmente, un interés relativo por institucionalizar la preservación de los monumentos y sitios arqueológicos. No se menciona ninguna acción con respecto a las bibliotecas y archivos nacionales. Los principales exportadores de bienes culturales y los países fundadores de Unesco también están presentes en esta parte del eje.

Gráfico 1  
Características diferenciales de las políticas culturales de los países en 1980

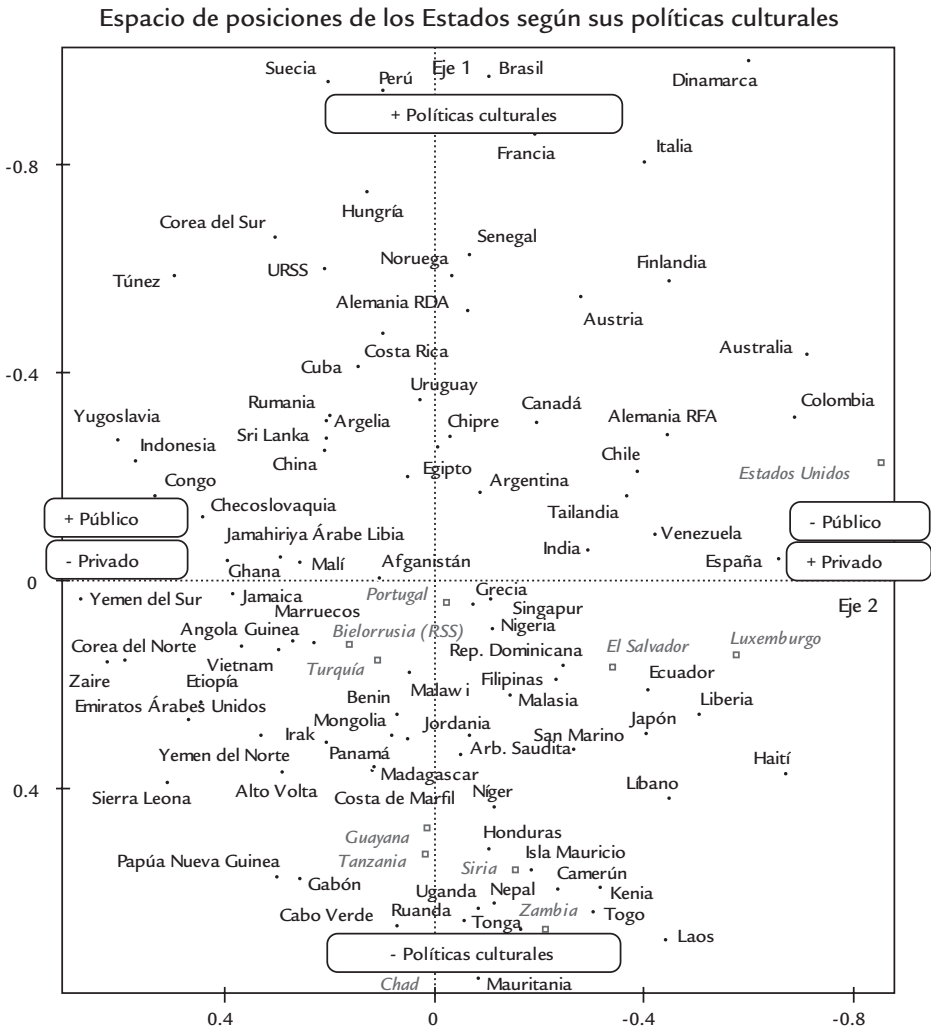


Fuente: elaborado por el autor (2018).

Este eje (horizontal) se interpreta como la oposición, en la cual aparece una distinción respecto a la forma de intervención en el sector cultural, que oscila entre una visión en la que la participación del Estado es preponderante y una visión en la que el Estado juega una función de coordinación entre las instituciones culturales públicas y privadas. Encontramos en la izquierda países como Yugoslavia, Yemen del Sur (1967-1990), Indonesia, Congo, Zaire (1971-1997), Checoslovaquia

(1918-1992), Corea del Norte, etc. La mayor parte de estos países se encuentran bajo regímenes socialistas o comunistas. Representan un modelo intervencionista en el que la cultura es casi exclusivamente patrocinada y controlada por el Estado. En el lado opuesto, a la derecha del eje, se sitúa Estados Unidos (como individuo suplementario), España, Australia, Alemania (RFA), Chile, Tailandia y Venezuela, que en la década de 1980 siguieron un modelo de economía liberal o conservador. Estos países aparecen favorables –cuando no se oponen frontalmente– a una forma más moderada de intervención del Estado.

Gráfico 2



Fuente: elaborado por el autor (2018).



Para ilustrar las oposiciones estructurales descritas con los análisis estadísticos, se examinan a los países más opuestos en los ejes. Estos países poseen características más significativas que contribuyen a la formación de los ejes; además, el estudio cualitativo de sus fichas monográficas —de la encuesta de la Unesco— permite un análisis minucioso de algunas características que organizan sus políticas culturales. Los países seleccionados para describir el primer eje son Dinamarca y Ruanda y para ilustrar el segundo eje se opta por Yemen del Sur y Australia (véase posición de los países en el gráfico 2).

### **3.1. Dinamarca: omnipresencia de políticas culturales**

En cuanto a las instituciones responsables de la conservación del patrimonio cultural, se mencionan organismos vinculados al Gobierno central: los Archivos Nacionales y Regionales, la Biblioteca Real, los Museos Nacionales. Además de estos organismos centrales, varios museos regionales recibían subsidios, al igual que las instituciones de protección del patrimonio oral, como la Colección del Folklore danés. La educación artística en los niveles primario y secundario se encontraba dentro de las competencias del Ministerio de Educación, mientras que la mayoría de otras instituciones dedicadas a la educación de las artes dependían, desde el punto de vista administrativo, del Ministerio de Asuntos Culturales. La concesión de subvenciones a los artistas y escritores tenía como principio subordinar su apoyo al criterio de calidad artística. Existían subvenciones específicas a las artes, en virtud de la ley sobre la Fundación Nacional de apoyo a las Artes (modificada en 1978), cuyo propósito consistía en fomentar la creación en diferentes campos artísticos.

Con relación a las industrias culturales, la radio y la televisión se posicionaron como el monopolio de un organismo público, se fomentó ayuda financiera para la publicación de libros concedida a la publicación de libros, grabaciones y promoción de la producción del cine danés. Estas ayudas eran subvenciones oficiales del Gobierno, que se obtenían a partir de ingresos fiscales, dejando de igual manera la puerta abierta a la participación del sector privado, en particular por medio del sistema de fundaciones.

### **3.2. Ruanda: acciones culturales inexistentes**

La dirección general de la política cultural en Ruanda fue irrisorio en la década de 1980. En los textos legislativos que evocan los principios de

la acción cultural —que se menciona en el informe a la Unesco— aborda únicamente el acceso a la educación universal. De este modo, se menciona la Ley de Educación de 1966 sobre el estatuto de la Universidad Nacional de Ruanda y el plan quinquenal de desarrollo económico, social y cultural. Por tanto, no existía una legislación específica para el sector cultural. El Ministerio de Educación Superior e Investigación Científica, con la Dirección General de Cultura y Bellas Artes, se hacía cargo de la acción cultural en Ruanda. Sin embargo, existía una Academia Ruandés de la cultura, pero que aparece completamente aislada de los organismos de promoción cultural del Ministerio. La coordinación de estos organismos se realizaba a partir de la Presidencia de la República, en la cual imperaba un servicio de asuntos educativos y culturales (Unesco, 1982b).

Desde la perspectiva del financiamiento y la planificación de la cultura, solo el Ministerio de Economía y Comercio tenía una dirección para las artesanías y, en este marco, se convierten en los responsables de su promoción a nivel nacional, pero no existían sistemas especiales de asistencia o apoyo a las asociaciones culturales, centros culturales y casas de la cultura. En cuanto a la institución responsable del patrimonio, se declara en el informe la inminente creación de los Archivos Nacionales en la Presidencia de la República; del Servicio ruandés de Turismo y de los parques nacionales para proteger los monumentos y sitios arqueológicos; y del Instituto Nacional de Investigación Científica. Sin embargo, tales instituciones no existían aún al momento de desarrollar el informe que sirve de base para la encuesta de la Unesco. En este sentido, el Instituto Nacional de Investigación Científica sería el responsable, entre otras actividades, de la investigación etnográfica y arqueológica, y del patrimonio cultural en general, así como del Museo Nacional. Todas estas instituciones tenían el apoyo financiero del presupuesto del Estado. En cuanto a los artistas y escritores, no contaban con ningún sistema de apoyo, mucho menos un financiamiento institucional para la creación literaria y artística. En lo que respecta a la educación artística, existía una sola escuela de arte de nivel secundario para todo el país, y ningún tipo de educación artística especializada. Asimismo, la formación para las profesiones relacionadas con la acción cultural se había desarrollado de manera insipiente. Por otra parte, a pesar de la presencia de algunos canales de distribución, las industrias culturales eran casi inexistentes en el país, y no había ninguna política específica en este sector.

### 3.3. Yemen del Sur: la cultura es el Estado

La República Democrática Popular de Yemen o Yemen del Sur era un estado socialista, creado en 1967; fue el primer país árabe con un gobierno comunista. Se fusionó con su vecino Yemen del Norte en 1990, esto dio lugar a la creación de la actual República de Yemen. El papel del Estado era omnipresente en el financiamiento y la planificación cultural, como lo encontramos en el informe de la Unesco: “El Estado tiene a su cargo del 100% de financiamiento del desarrollo cultural, tanto más cuanto que las instituciones privadas no existe en el Yemen Democrático. La intervención directa del Estado es la única forma de financiación que existe” (Unesco, 1982a: 64). En 1982, Yemen del Sur disponía de un Ministerio de Cultura y Turismo, creado en 1973 y reorganizado por la Ley n.º 34 de 1978. Entre los objetivos de la política cultural de este ministerio podemos mencionar: “Promover la cultura nacional yemení [...] en los valores auténticos revolucionarios”; “Elevar el nivel cultural de las masas mediante la difusión de una cultura nacional, democrática y socialista”; “Consolidar la relación entre la cultura yemení, la cultura árabe y la cultura universal progresista”, entre otros (Unesco, 1982a).

Sin embargo, si se mencionan varias áreas de intervención, fuera de la acción del ministerio, muy pocas instituciones especializadas organizan la actividad cultural del país. El ministerio contaba con cinco divisiones centrales: la División de planificación, estadística y relaciones exteriores; la División de la cultura de masas; la División de las Artes; la División del Teatro; y la División de producción, traducción y publicación. Esta última, que se dividía en cuatro departamentos (producción, edición, traducción y censura), fue responsable, en particular, de “estimular la innovación en el campo de la producción [...], publicar la producción yemení en las diferentes especialidades del arte [...] y controlar de la importación de periódicos, textos y producción literaria [concediendo] la autorización que permita la circulación en el país” (Unesco, 1982a: 62). Esta División también era responsable del “control” de las películas que se proyectaban en el territorio. En tal sentido, un interés particular se otorgó al control de la producción y la distribución cinematográfica y editorial.

El Centro yemení de investigación cultural fue el responsable de la conservación del patrimonio en el área de la arqueología y de los museos, el cual tenía como misión promover la recopilación y estudio del patrimonio y las artes populares. Por su parte, el Instituto de Bellas Artes

—que también dependía del Ministerio en mención— fue responsable de la enseñanza de la música, el teatro, las artes visuales, la acrobacia y el circo, además de otorgar premios a la creación literaria y artística, al igual que de otorgar asistencia a las asociaciones de escritores y artistas, apoyar los festivales de música y cine, etc. A nivel local, la acción cultural fue cubierta por las “Direcciones de Cultura y Turismo” establecidas en todo el territorio. La formación de los planificadores y administradores aún no estaba afianzada, pero el informe menciona cursos organizados en el país y en el extranjero, así como la existencia de becas para la formación de agentes responsables de la acción cultural.

### **3.4. Australia: un Estado multicultural entre la acción pública y privada**

Australia es un Estado federal<sup>12</sup> —con una política cultural descentralizada— y multicultural, en donde se anima la participación del sector privado. No cuenta con un ministerio exclusivo para la cultura. Sin embargo, Australia dispone del *Australian Council* (Consejo Australiano) y dirige sus actividades culturales con “organismos de tutela”, que trabajan en la planificación y en la orientación de subsidios. Este sistema político de gestión cultural fue pensado, desde 1979, en el marco de la *Commonwealth of Nations*, una organización intergubernamental que reúne a países que fueron antiguas colonias o protectorados británicos. Australia desarrolló igualmente una política particularmente activa de la integración cultural, tanto sobre las “culturas aborígenes”, como sobre los inmigrantes. Para ello, cuenta con el Instituto de Asuntos Multiculturales y el Instituto de Estudios Aborígenes.

Los Estados también adoptarán políticas adicionales a aquellas del Gobierno federal, de las cuales sus fondos eran votados anualmente por los parlamentos respectivos. Evidentemente, por razones presupuestarias, las autoridades del Gobierno central tienen cierta autoridad, pero las organizaciones culturales de los Estados —según el informe— son casi totalmente independientes en las opciones y la dirección general de sus políticas. Otra fuente de subsidios se encuentra en el sistema de exención de impuestos. Del mismo modo, el Gobierno puede contribuir financieramente a las instituciones culturales no gubernamentales y asociaciones privadas (deportivas o artísticas) sin fines de lucro. Por

<sup>12</sup> Australia está dividida en seis Estados: Australia Meridional (South Australia), Australia Occidental (Western Australia), Nueva Gales del Sur (New South Wales), Queensland, Tasmania y Victoria.

ejemplo, el Gobierno financiaba la Fundación de ballet australiano y la Ópera de Australia, las cuales son fundaciones privadas. De hecho, la acción cultural del Gobierno australiano se limita principalmente a dirigir la financiación y desarrollar medidas fiscales para alentar al sector privado a participar en la acción cultural.

Con respecto a las industrias culturales, según el informe, la edición y discografía están en manos del sector privado. El cine, radio y televisión tienen un sector público y un sector privado. El cine disponía de la Comisión para la Cinematografía Australiana, creada en 1975. La radio y la televisión pública estaban bajo la tutela de la Comisión de Radiodifusión Australiana (ABC). Estas instituciones se financian mediante créditos aprobados anualmente por el Parlamento Federal. En otras palabras, las acciones culturales en Australia en la década de 1980 no rechazaban la intervención estatal. El Estado participaba junto al sector privado para gestionar los subsidios, que eran una de las herramientas principales de coordinación para la elaboración y ejecución de los programas. Los subsidios fueron utilizados para orientar las prioridades de la acción cultural y se elaboraron conjuntamente con el Gobierno central, el local y los diferentes agentes culturales.

#### **4. Geopolítica de la acción cultural**

Los ejemplos anteriores ilustran los polos que estructuran las acciones y las tendencias de las políticas culturales en la década de 1980. Sin embargo, para entender cómo se distribuyen los organismos responsables de la cultura con respecto a las alianzas políticas, la proximidad geográfica y el nivel de riqueza de los países, se proyecta en el espacio cuatro variables suplementarias enunciadas a continuación:

##### ***Región***

Para construir esta variable se utiliza la clasificación regional que estableció la Unesco a inicios de 1970. De hecho, dicho registro no es una clasificación trivial, que tomaba en cuenta solo criterios geográficos, también sirve para establecer y planificar las actividades regionales en la organización; por ejemplo, la formación de grupos electorales, como en el caso de la elección del Consejo Ejecutivo. Esta clasificación traduce de alguna manera la relación de poder en la Unesco (Goy, 1974). La

variable tiene cinco modalidades: *África* [n=25], *América Latina* [n=16], *Asia* [n=19], *Estados árabes* [n=13] y *Europa*<sup>13</sup> [n=19].

### ***Desarrollo económico***

Esta variable se construyó a partir del producto interno bruto (PIB), con la intención de distinguir el nivel de desarrollo económico de los países, que corresponde al valor total de la producción interna de bienes y servicios mercantiles. Se la puede considerar como una medida para evaluar los ingresos procedentes de la producción de un país. La variable está compuesta por tres modalidades: *PIB.>100milliard* [n=14], *PIB.100-10milliard* [n=29] y *PIB.<10milliard* [n=27]; *PIB.sd* [n=29].

### ***Desarrollo social***

Aquí se utiliza el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), que es un indicador estadístico creado por la ONU en 1990 para clasificar a los países del mundo, el cual considera el desarrollo cualitativo y no solo cuantitativo como lo hace el PIB. El IDH se realizó con datos retrospectivos de la década de 1980,<sup>14</sup> es un indicador que proporciona información sobre el bienestar individual y colectivo de la población. La variable tiene tres modalidades: *IDH.alto* [n=18], *IDH.medio* [n=23], *IDH.bajo* [n=22] y sin datos disponibles *IDH.sd* [n=29].

### ***Regímenes en la Guerra Fría***

Esta variable se compone de cuatro modalidades, proporcionan información sobre las alianzas geopolíticas de la época: países miembros o aliados de la OTAN: *Bloque Occidental* [n=8], países miembros del Pacto de Varsovia: *Bloque del Este* [n=5], *Países No alineados* [n=61] y *Países neutrales* [n=18].

Las diferencias en la forma de intervención del Estado en el ámbito cultural sobre cuestiones culturales tienen una relación directa con las ideologías políticas y la distribución de la riqueza en el mundo. En el gráfico 3, en la parte superior, se encuentran los países europeos en medio de los dos bloques ideológicos de la época. Estos disponen de políticas culturales más sofisticadas y ambiciosas, pero con formas de

13 De acuerdo con la clasificación regional de la Unesco, se incluye en esta región a Estados Unidos y Canadá, al igual que Turquía e Israel, así como los países de Europa del Este.

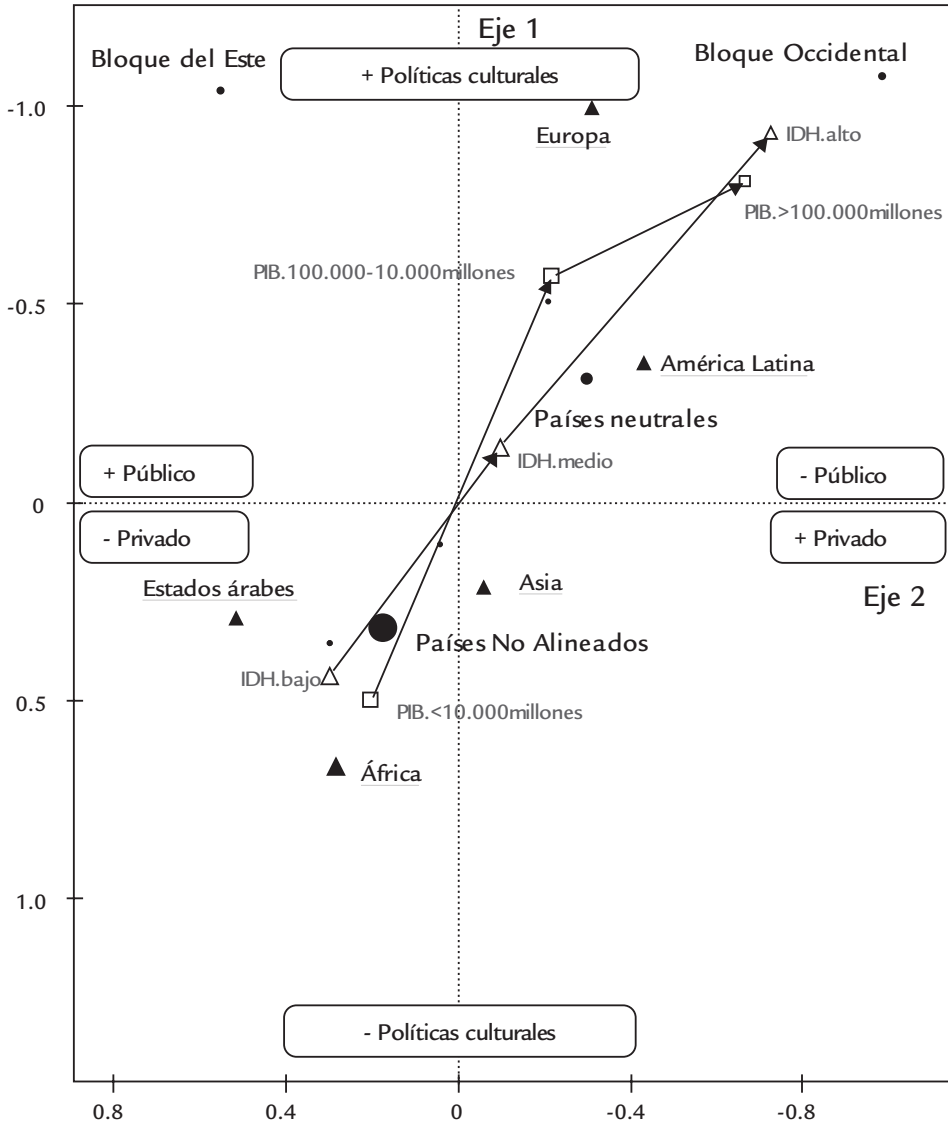
14 Los datos utilizados en esta variable son del informe de 2009 de la United Nations Development Programme (UNDP, 2009).

acción muy diferentes. Las políticas culturales de los países que forman parte del Pacto de Varsovia —que incluyen los regímenes comunistas o que se encuentran bajo la influencia directa de la Unión Soviética— se oponen a los países miembros o aliados de la OTAN.

En la parte inferior se encuentran los países que forman parte del grupo de los No Alineados, cuyas instituciones culturales están menos presentes en la vida cultural de sus países; en particular, los países de África, los cuales viven un período poscolonial en el manejo de sus instituciones públicas. En una posición intermedia entre Europa y África están los países de las otras regiones (América Latina, Asia y los Estados árabes). Sin embargo, existe una oposición considerable en el segundo eje, entre los países latinoamericanos y los países árabes. Los primeros están más cerca de un sistema en el que las acciones públicas son menos intervencionistas que los segundos. Los países asiáticos ocupan una posición intermedia, tanto en el eje que explica el nivel de desarrollo cultural como en el eje que describe el nivel de intervención pública. Se puede concluir, por tanto, que los países más ricos se encuentran entre los países que implementan y desarrollan mucho más acciones culturales o poseen políticas culturales más ambiciosas.

Al universalizar una visión estructurada sobre las políticas culturales o establecer un lenguaje común sobre estas políticas, la Unesco amplió el interés sobre este sector y creó —al mismo tiempo— un espacio de difusión de conocimientos, saberes y experticia (Bustamante, 2014). En tal sentido, los países que no habían manifestado un interés particular por la cuestión cultural volcaron su mirada hacia las instituciones y las estructuras administrativas de los países con políticas culturales más sólidas. Estos países se presentan como modelos a seguir para desarrollar las políticas locales, según su proximidad regional y cultural, pero también en función de las afinidades ideológicas con aquellos países que ya han consolidado un proceso de institucionalización de la acción cultural. Si se observan las tendencias globales del espacio, los Estados árabes de la década de 1980, que estaban más cerca de la esfera de influencia soviética, tenía tendencias más intervencionistas que los países latinoamericanos, que estaban bajo la hegemonía política estadounidense.

Gráfico 3  
Espacio geopolítico de las políticas culturales en la década de 1980



Fuente: elaborado por el autor (2018).

## 5. Organismos responsables de la cultura

Después de analizar cómo se estructuran las acciones culturales en función de la proximidad regional, las alianzas políticas y el nivel de “desarrollo”, se muestra en el siguiente apartado cómo se formalizan algunos “modelos” de acción cultural a partir de la comparación de



las instituciones encargadas del sector cultural. Emerge así una suerte de coherencia estructural entre las formas de acción y las instituciones encargadas de aplicar estas acciones. Para ello, se utilizan dos variables suplementarias: el organismo o institución responsable de la cultura y su fecha de creación.

### ***Organismo nacional responsable de la cultura***

Esta variable fue creada a partir de la siguiente pregunta presente en la encuesta de la Unesco antes mencionada:

¿Existe en su país un organismo público (Ministerio, Consejo, Comisión, etc.) encargado, a nivel central o federal, del conjunto o de una parte importante de la política cultural del Estado? [...] (En caso afirmativo, adjuntar un organigrama e indicar, en especial: su título oficial, su fecha de creación, su estatuto jurídico y su posición en el marco de la organización general de los poderes públicos nacionales, su estructura interna, sus atribuciones, el origen de los medios financieros de que dispone, o eventualmente sus intervenciones en otros organismos públicos y en el sector privado).

Esta variable se compone de 14 modalidades bajo diversos nombres, las cuales se reorganizaron en cuatro grupos. Entre dichas variables se encuentra aquella que agrupa a todos los países que poseen un ministerio encargado exclusivamente para la cultura [*M.cultura*; n=21]. Algunos países no tienen ningún organismo dedicado a la cultura; en este caso, a menudo, es el Ministerio de Educación el responsable de este sector [*M.educación*; n=15]. Otros países no tienen necesariamente un organismo con el rango de ministerio, sino un organismo de tutela, como un Consejo Nacional. Este último puede estar bajo la autoridad de un ministerio y su denominación puede variar de un país a otro (en algunos casos Consejo de las Artes, o Consejo de Cultura, en otros casos Consejo de las Artes y la Cultura), pero es el organismo que gestiona las iniciativas del Estado en materia cultural [*Consejo.art.cult*; n=12]. En algunos países, el ministerio puede ser responsable tanto de la cultura como de otros sectores (por ejemplo, del deporte, la juventud, el turismo, la ciencia, el desarrollo comunitario, etc.) [*M.cult+otro*; n=41]. Por último, la modalidad *Otros* representa a los países cuyo sector cultural está en manos de instituciones que tienen una vocación de acción diferente: el Congreso Nacional, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Asuntos Exteriores [n=3].

### ***Año de creación del organismo responsable de las políticas culturales***

Se encontró en la encuesta de la Unesco información sobre la fechas de creación de las instituciones públicas encargada del sector cultural. La variable, que se construyó cronológicamente, consta de seis modalidades: 1945-60 [n=5], 1961-70 [n=11], 1971-75 [n=24], 1976-80 [n=13], 1981-82 [n=5] y *Création.sr* [n=34].

Una situación característica de los países europeos –en 1980– fue la de contar con un Ministerio de Cultura (véase gráfico 4). De los 19 países europeos incluidos en este estudio, 11 disponen de un Ministerio de Cultura o de Asuntos de Culturales: cuatro países del bloque del Este (URSS, Checoslovaquia, Hungría, Alemania del Este), cinco del bloque Occidental (Francia, Dinamarca, Grecia, España, Italia), un país neutral (San Marino) y un país del grupo de los No Alineados (Yugoslavia). De acuerdo con las respuestas a la encuesta realizada por la Unesco en 1980, San Marino fue el primer país que creó una estructura administrativa para la gestión de los asuntos culturales en 1945, seguido por los países comunistas, tales como la URSS (1953), Bielorrusia (1953) y la República Democrática Alemana, RDA (1954). De hecho, la URSS era un modelo para los países de Este. La RDA, por ejemplo, adopta estructuras administrativas inspiradas de la URSS en 1951. Después de los viajes de estudio realizados por una comisión estatal para los asuntos artísticos (*Staatlich Kommission für Kunstangelegenheiten*) —entre 1952 y 1953—, se crearon los servicios para el teatro, la música, las artes visuales, el arte amateur y la formación artística, así como para la literatura y la edición, además del cine y la radio. La consolidación de estos servicios bajo la responsabilidad de un único organismo estatal se traduce en la creación del Ministerio de Cultura en 1954 (Höpel, 2011: 28).

Francia creó el Ministerio de Asuntos Culturales cinco años más tarde, pero las acciones culturales existían mucho antes de la creación del ministerio (Dubois, 1999). La acción cultural, en efecto, es ampliamente debatida desde mediados de la década de 1930, especialmente en los círculos intelectuales de izquierda y movimientos culturales cercanos del Frente Popular (Ory, 1994). Como lo señala Vincent Dubois, “la creación de los ‘Asuntos Culturales’ no marca la apertura de un nuevo espacio para la intervención pública; esta no hace más que unificar parcialmente la forma de actuar en este ámbito” (Dubois, 1999: 155). La estatización de la misión cultural en Francia fue heredada de la historia administrativa de la forma en que se venía abordando las Bellas

Artes, a las que se le vinculó otros sectores como el Turismo, la Juventud y el Deporte, además de servicios especializados tales como el Centro Nacional la Cinematografía, que se encontraba vinculado al Ministerio de la Industria y el Comercio.

El surgimiento de la cultura como una categoría de intervención pública sugiere que fueron los Estados europeos los que institucionalizaron estas iniciativas. Se trata de decisiones que surgen de manera relativamente autónoma, en un marco de debate nacional. Por tanto, responden a diferentes consideraciones y propósitos, aunque los objetivos pueden ser compartidos: llevar la “cultura” al “pueblo”. Las primeras instituciones con rango ministerial responsables de la cultura emergen en esta región como coordinadores de sectores ya existentes o en desarrollo, pero distribuidos en varios ministerios: en primer lugar, encargados de la gestión del patrimonio (museos, monumentos, sitios arqueológicos, archivos, bibliotecas); luego en los sectores responsables del fomento de la creación o asuntos artísticos (teatro, música, artes visuales, literatura); y, por último, los sectores que serán identificados bajo la apelación de industrias culturales (edición, cine, radio y televisión). Estos sectores, que a menudo estaban dispersos en ministerios de diferente naturaleza, se agruparon en una sola institución gubernamental. En las décadas siguientes, la “cultura” se consolida como un ámbito de intervención del Estado por medio de la creciente importancia del comercio y de la circulación internacional de los productos culturales (Bustamante, 2014, 2016). La creación de una institución responsable de la cultura no constituye una evidencia para determinar la fecha de nacimiento de las acciones culturales. A pesar de ello, se presenta como un indicador concreto de la institucionalización de la cultura para examinar la acción pública como categoría de pensamiento en la estructura del Estado; lo cual marca un punto de inflexión en la historia internacional de las políticas culturales, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.



las políticas culturales británicas se rigen por el principio de *arm's length* —literalmente “a la longitud de un brazo”— que traduce el principio económico de la plena competencia. Este principio sostiene que el Estado debe mantenerse alejado del mundo cultural. En efecto, el Consejo es parcialmente independiente ya que no está dirigido por funcionarios, sino por voluntarios designados por el Gobierno y goza de una autonomía relativa. Está asistido por un comité de asesores (*advisory panels*), responsable de la distribución de los fondos asignados a las artes por el Gobierno en el poder. Es por esta razón que en los países que disponen de un Consejo existe una notable ausencia de “grandes movilizadores políticos” en los espacios culturales, como André Malraux o Jack Lang en el caso de Francia (Losseley, 2011), ministros de cultura emblemáticos del país gallo.

La creación del *Arts Council* fue parte de un movimiento de intervención del Estado en general, es puesto en marcha después de la Segunda Guerra Mundial por el Gobierno laborista de Clement Attlee<sup>15</sup> (entre 1945 y 1951). La misión de esta administración consiste en “establecer el Estado providencia tal como había sido diseñado por William Beveridge<sup>16</sup> en 1942, basado en un sistema de salud pública gratuita y de seguridad social [universal]” (Losseley, 2011: 391). Por supuesto, el modelo británico ha evolucionado desde su creación, de acuerdo con los debates nacionales sobre los objetivos del *Arts Council*, la incorporación de nuevos sectores de intervención (primero la edición, más tarde todas las industrias culturales, etc.), los esfuerzos de descentralización de la acción cultural, que sufrieron modificaciones significativas de acuerdo con las ideologías de los gobiernos. En tal sentido, según David Losseley, en los últimos años, “el sistema británico se parece más que nunca al sistema francés”, con un modelo más intervencionista, y en el cual el principio de *arm's length* se reduce gradualmente debido al incremento de la participación del Estado y a la ruptura de la descentralización (Losseley, 2011).

15 Nació en 1883 († 1967), fue el líder del Partido Laborista Británico de 1935 a 1955 y primer ministro del Reino Unido entre 1945 y 1951. Su gobierno comenzó a nacionalizar los proveedores de servicios, tales como el Servicio Nacional de Salud y las industrias vitales para la economía nacional. Su gobierno fue también promotor de la descolonización de una gran parte del Imperio británico, concediendo la independencia a la India, Pakistán, Birmania, Ceilán (Sri Lanka) y Jordania.

16 Lord William Henry Beveridge (1879-1963) fue un economista y político británico. Es mejor conocido por su informe de 1942, *Social Insurance and Allied Services* (conocido con el nombre de Primer Informe Beveridge), el cual proporciona las bases de reflexión para el establecimiento del Estado de bienestar que desarrolló el Gobierno laborista de la posguerra.

La experiencia del sistema británico sirvió de modelo internacional, en particular para la creación, en 1965, del *National Endowment for the Arts* en Estados Unidos (Losseley, 2011), sin mencionar que el modelo británico encontró la capacidad de difundirse en sus antiguas colonias, en el marco de la *Commonwealth of Nations*, el cual se reúne desde 1979 para discutir sobre políticas culturales. En las respuestas a la encuesta de la Unesco, Australia, Chipre, Canadá, Ghana y las Islas Mauricio mencionan su participación en este organismo. Países del norte de Europa también fueron seducidos por este modelo. Noruega, Suecia y Finlandia invirtieron esfuerzos en la creación de un Consejo para las Artes, diseñados con el principio de *arm's length*; sin embargo, se mantiene una cierta especificidad en relación con sus diferentes sistemas políticos que se reclaman de un fuerte impulso del Estado providencia y de las tradiciones de sus respectivos campos de producción cultural (Engberg, 2011; Mangset, 2011; Wijkander, 2011). Si los objetivos son muy similares en términos de política cultural, la forma de acercarse a los sectores culturales varía según las estructuras institucionales y las características vinculadas a las historias nacionales (Kangas y Vestheim, 2010; Vestheim, 1994). No obstante, estas diferencias son relativamente irrisorias, si se los compara con países de otras regiones del planeta. Por otra parte, desde 2005, Noruega creó un Ministerio de Cultura, que de acuerdo con Per Mangset es “¡Por fin! Un ministerio a la francesa” (2011: 388). Esto sugiere que las políticas culturales están en constantemente evolución y pueden inspirarse de varios modelos nacionales a lo largo de su historia.

Las instituciones responsables de la cultura y la educación están superpuestas en la posición que caracteriza a los países latinoamericanos (véase el gráfico 4). El sector cultural suele ser gestionado en efecto por los ministerios de educación, en los cuales la cultura es un eje de intervención subordinado al sector educativo. En 11 de los 16 países latinoamericanos incluidos en este estudio, el ministerio encargado de la cultura está vinculado a la educación. Una de las características de las políticas culturales de América Latina en la década de 1980 consistió en dedicar pocos recursos a la creación artística y a las industrias culturales. Estas últimas, en particular, han sido objeto de intervenciones solo recientemente (García Canclini y Moneta, 1999; Bustamante y Symmes, 2013). También es el caso de cinco de los 19 países asiáticos (Tonga, Tailandia, Japón, India e Indonesia); sin embargo, Asia se caracteriza por ocupar un lugar central en el conjunto de modelos de acción cultural. Este continente es el más heterogéneo y se identifican varios modelos de gestión de la cultura.

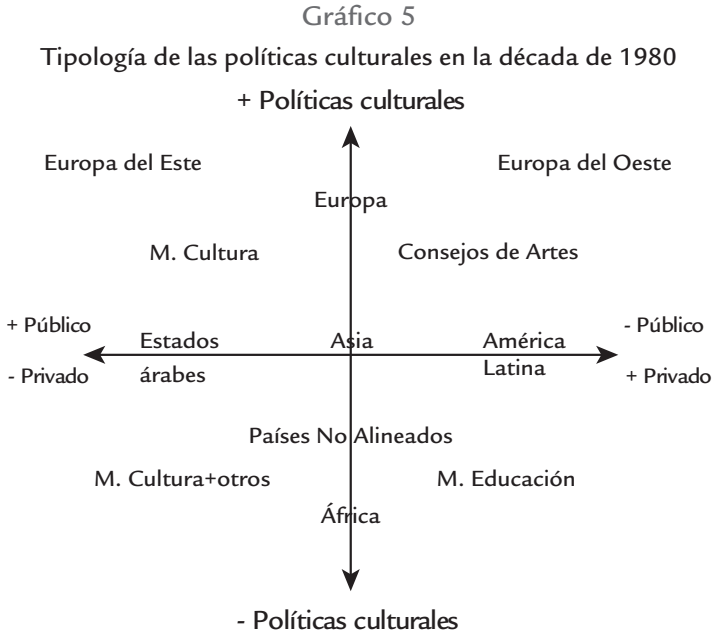
Por último, los países con ministerios o secretarías de Estado que vinculan la cultura con otros sectores como el turismo, la información, la juventud, el deporte, el desarrollo comunitario, etc., son en su mayoría países africanos (13 de 25) y los Estados árabes (8 de 13). La característica principal de este grupo de países es que, aunque disponen de instituciones específicas responsables de la cultura, estas son de reciente creación y sus formas de intervenciones no están completamente institucionalizadas y son relativamente frágiles en 1980.

## **6. Las políticas culturales en el mundo: una tipología de formas de acción**

A partir de la interpretación de los datos utilizados en el ACM, se puede construir una tipología de las concepciones de la acción cultural en la década de 1980 (véase gráfico 5). Estos son tipos ideales que, en la concepción weberiana, no se encuentran en la realidad en su forma pura. Sin embargo, permiten aprehender la estructura de la concepción general de la acción cultural, su justificación y sus objetivos, que varían de un país a otro, según el sector de intervención, la ideología política del régimen, la importancia otorgada a la cultura como ámbito de interés nacional, las estructuras administrativas (centralizado, descentralizado), o en función del nivel de desarrollo del campo cultural nacional. La encuesta de la Unesco permite restituir un espacio internacional de estas acciones culturales —según los datos disponibles— para establecer diferencias y similitudes.

El ACM propuesto anteriormente arroja al menos cuatro tendencias. La primera —que caracteriza a los regímenes socialistas— confiere al Estado un gran poder de intervención y de regulación en el ámbito cultural, que puede llegar incluso hasta la censura. La segunda se inscribe en una tendencia compartida entre lo público y lo privado, en la cual el Estado actúa como un elemento de sustitución a las iniciativas privadas, en el momento en que se considera que estas no cumplen con su misión; este es el caso de muchos de los países de Europa Occidental. Una tercera tendencia muestra desconfianza en el papel potencial del Estado en la gestión directa de las instituciones culturales, que es considerada como un ataque a la autonomía del campo de producción cultural; esta caracteriza en particular los países liberales, que además dominan —en gran medida— el mercado internacional de las industrias culturales. Por último, la cuarta tendencia reagrupa los llamados países en “vías de desarrollo” o, en el vocabulario actual de los organismos internacionales, los países

“emergentes”. Aunque sus concepciones y formas de acción no son homogéneas, están a favor de la acción del Estado en el ámbito cultural. Sin embargo, pocos recursos se despliegan para solventar sus ambiciones en materia cultural, tanto desde el sector público como del privado.



Fuente: elaborado por el autor (2018).

La primera y la cuarta tendencia apoyan claramente la participación del Estado; sin embargo, difieren en la justificación de este tipo de intervención. Para la primera, la justificación está sustentada en una forma de control ideológico y se inscribe en un sistema político en el cual el Estado es omnipresente. La cuarta justifica principalmente la intervención por la necesidad de satisfacer una necesidad social. Si bien estas dos tendencias pueden reagruparse en algunos países emergentes, las políticas culturales son consideradas por estos últimos como un medio para el desarrollo cultural y la construcción de una identidad nacional, necesaria, en particular, para los países que estaban en un proceso de descolonización y requerían pensar nuevos parámetros para la creación de su cohesión nacional.

Los países con políticas culturales más desarrolladas tienden a justificar sus intervenciones por la necesidad de garantizar la “democratización de la cultura”. Esta doctrina, que caracterizó las formas de intervención europeas en la época, se desplegaba en torno a la “alta cultura”



a la cual se le atribuían valores universales; tenía como objetivo facilitar el acceso de la población a los bienes culturales definidos como “legítimos” (Dubois, 1999). Este objetivo era el referente de las políticas culturales de muchos países europeos, en particular, Dinamarca, Suecia o Francia. A pesar de tratarse de países con democracias sólidas, estas indicativas se perciben por los países con regímenes más liberales como sospechosos, o por lo menos, como susceptibles de legitimar las políticas de países con regímenes más represivos hacia los artistas.

Durante la Guerra Fría, la delimitación del papel del Estado en el sector cultural se convirtió en tema de lucha ideológica. La comparación de las formas de acción cultural que la Secretaría de la Unesco había presentado como una necesidad “técnica” —de índole institucional, administrativa y financiera, común a todos los países— fue reinterpretada diferentemente por los representantes de los Estados, quienes rápidamente le dieron una lectura de comparación de modelos “ideológicos” de gestión de la cultura. En tal sentido, las diferencias institucionales de la administración del sector cultural, independientemente de su eficacia o eficiencia, fueron desentrañadas como distintivas del orden político de los regímenes que las crearon. Esta manera de abordar e interpretar las políticas culturales aniquiló en cierta medida toda forma objetiva de la crítica de su validez e importancia social, convirtiéndola en un espacio de disputas ideológicas.

Al legitimar la cultura como un sector de intervención público, la Unesco creó una necesidad en los países en desarrollo, además de un mercado internacional de experticia sobre la administración y gestión de la cultura. En 1970 aparece un gran número de instituciones nacionales responsables de la cultura en los países en desarrollo. Las iniciativas de la Unesco contribuyeron a crear un espacio internacional para discutir y comparar las tendencias de las políticas culturales en el mundo. Desde este espacio, Francia y Reino Unido ocuparon un lugar privilegiado en la escena internacional, en la medida en que estos países figuran como modelos a seguir, pues inspiran a las administraciones de los países que no se habían interesado en desarrollar acciones en favor de la cultura o no habían consolidado la cultura como un campo legítimo de la acción del Estado. Los principales resultados de este estudio muestran que las tendencias de las políticas culturales desplegadas en la década de 1980 estaban directamente vinculadas con las relaciones de poder político, económico y cultural internacional, tal como se refractan en las relaciones de dominación en el “sistema-mundo” (Wallerstein, 2004).

## 7. Referencias bibliográficas

- Alcaud, D. (2004). Peut-on comparer les politiques culturelles? Réflexion sur la portée heuristique et les conditions de l'analyse. L'exemple de la comparaison franco-italienne. En C. Thiriot, M. Marty & E. Nadal (Eds.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théorique et méthodologique* (pp. 197-214). Paris: Karthala.
- Babie, B., & Hermet, G. (2001). *La politique comparée*. Paris: Armand Colin.
- Bustamante, M. (2016). Las políticas culturales en América Latina: un esbozo del proceso de institucionalización y su relación con los organismos internacionales. En H. Moreano & M. F. Noboa (Eds.), *Dinámicas de la cooperación desde el Sur* (pp. 176-196). Quito: UIDE.
- \_\_\_\_\_ (2015). Les politiques culturelles dans le monde. Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (206-207), 166-183.
- \_\_\_\_\_ (2014). *L'UNESCO et la culture: construction d'une catégorie d'intervention internationale, du «développement culturel» à la «diversité culturelle»*, tesis de doctorado, EHESS.
- Bustamante, M. & Symmes, C. (2013). Los editores independientes y la constitución de un capital simbólico transnacional: condiciones sociales del ingreso de la diversidad cultural a Chile. *Revista del Museo de Antropología*, 6, 91-106.
- García Canclini, N. (dir.) (1987). *Políticas culturales en América Latina*. Ciudad de México: Grijalbo.
- García Canclini, N. & Moneta, J. C. (dir.) (1999). *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin.
- \_\_\_\_\_ (dir.) (2012). *Le politique, l'artiste et le gestionnaire: (Re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*. Bellecombe-en-Bauges: Ed. du Croquant.
- \_\_\_\_\_ (2013). *La culture comme vocation*. Paris: Liber.
- Dubois, V. & Négrier, E. (1999). L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud: éléments pour une approche comparée. *Pôle Sud*, 10(1), 5-9.
- Douki, C., & Minard, Ph. (2007). Histoire globale, histoires connectées: un changement d'échelle historiographique? *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, (54-4bis), 7-21.

- Engberg, J. (2011). La politique culturelle au Danemark. 1945-2007. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (pp. 179-196). Paris: Documentation française.
- Goy, R. (1974). Les régions établies par l'UNESCO en vue de l'exécution de ses activités régionales. *Annuaire français de droit international*, 20(1), 613-625.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113-132.
- Heilbron, J. (2001). Échanges culturels transnationaux et mondialisation: quelques réflexions. *Regards sociologiques*, (22), 141-154.
- Höpel, T. (2011). La politique culturelle en Allemagne au XXe siècle. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (pp. 17-48). Paris: Documentation française.
- Kangas, A., & Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, (2), 267-284.
- Vestheim, G. (1994). Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: A critical historical perspective. *The European Journal of Cultural Policy*, (1)1, 57-71.
- Le Roux, B., & Rouanet, H. (2010). *Multiple correspondence analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Losseley, D. (2011). Le Royaume-Uni. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011* (pp. 389-409). Paris: Documentation française.
- Mangset, P. (2011). La politique culturelle en Norvège. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (pp. 389-410). Paris: Documentation française.
- Mark, Ch. (1969). *La politique culturelle aux États-Unis*. Paris: Unesco.
- Mamoudou, G., & Jenson, J. (2004). *La politique comparée: Fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Menger, P.-M. (2011). Les politiques culturelles. Modèles et évolutions. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011* (pp. 465-477). Paris: Documentation française.
- Nadal, E., Marty, M., & Thiriot, C. (Eds.) (2005). *Faire de la politique comparée: les terrains du comparatisme*. Paris: Karthala, 2005.
- Poirrier, Ph. (Ed.) (2011). *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde, 1945-2011*. Paris, Documentation française.
- Ory, P. (1994). *La Belle illusion: Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*. Paris: Plon.

- Thiriot, C., Marty, M., & Nadal, E. (Eds.) (2004). *Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques*. Paris: Karthala.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco] (1969). *Réflexions préalables sur les politiques culturelles*. Paris: Unesco.
- \_\_\_\_\_ (1980). *El Desarrollo cultural: Experiencias regionales*. París: Unesco.
- \_\_\_\_\_ (1982a). *Conferencia mundial sobre las políticas culturales: Situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros Árabes*. París: Unesco. [Archivos de la Unesco, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/ARB].
- \_\_\_\_\_ (1982b). *Conferencia mundial sobre las políticas culturales: Situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros de África*. París: Unesco. [Archivos de la Unesco, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/AFR].
- \_\_\_\_\_ (1982c). *Conferencia mundial sobre las políticas culturales: situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros de América Latina y el Caribe*. París: Unesco. [Archivos de la Unesco, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/LAC].
- \_\_\_\_\_ (1982d). *Conferencia mundial sobre las políticas culturales: situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros de Asia y el Pacífico*. París: Unesco. [Archivos de la Unesco, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/AFE].
- \_\_\_\_\_ (1982e). *Conferencia mundial sobre las políticas culturales: situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros de Europa*. París: Unesco. [Archivos de la Unesco, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/EUR].
- United Nations Development Programme [UNDP] (2009). *Human Development Report 2009*. New York: UNDP.
- Urfalino, Ph. (2004). *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette.
- Wallerstein, I. (2004). *Comprendre le monde: Introduction à l'analyse des systèmes-monde*. Paris: La Découverte.
- Werner, M., & Zimmermann, B. (2004). *De la comparaison à l'histoire croisée*. Paris: Seuil.
- \_\_\_\_\_ (2003). Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 58(1), 7-36.
- Wijkander, K. (2011). La politique culturelle de la Suède. En Ph. Poirrier (Ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde* (pp. 411-446). Paris: Documentation française.

# Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador

Irma Jara-Íñiguez  
Jenny Cedeño-Alcívar

## 1. Introducción

EN ECUADOR, DESDE el año 2004, se cuenta con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A partir de este contexto legal, y con la nueva gestión pública (NGP) como argumentación administrativa —considerada como un conjunto de doctrinas relacionadas con el gobierno abierto y responsable— en este capítulo se analiza la evolución del modelo de gestión que se ha desarrollado desde la expedición de dicha ley, para asegurar la transparencia y el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública en el país.

Siguiendo a Hood y Jackson (1991), se analiza la NGP como una forma de abordar el diseño organizativo en el sector público que se caracteriza, en tanto argumento descrito, como un conjunto de enseñanzas doctrinales con un enfoque basado en valores administrativos, al igual que una filosofía administrativa aceptada para el establecimiento de la agenda (Barzelay, 2001). Conforme lo propuesto por Aucoin (1995) se recurre a la NGP respecto a las concepciones acerca del gobierno bueno y responsable.

A la transparencia se la aborda como la cualidad de un gobierno de ser abierto en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones, así como la obligación de los servidores públicos en la promoción de la participación y la rendición de cuentas (Transparencia Internacional, 2009); y se presume con valor político y valor público, ya que por medio de esta los ciudadanos pueden conocer y evaluar la cosa pública, contribuyendo a la democratización del poder público.

El estudio realiza un análisis comparado diacrónico en el período 2004-2016 de la evolución del modelo de gestión para la transparencia en Ecuador. Se realiza un análisis cualitativo del marco legal, institucional y de las herramientas de políticas públicas utilizadas, a partir de una investigación documental. Se determinan dos fases, teniendo en cuenta

como aspecto relevante los cambios normativos, en tanto argumento para las acciones públicas causalmente idóneas para producir resultados públicos esperados, y el diseño e implementación o reforma del modelo de gestión.

En consecuencia, con lo propuesto por Hood y Jackson (1991), Aucoin (1995) y Barzelay (2001), y en concordancia con el consenso del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de 1998, el análisis se centra en que la gestión pública deber ser transparente, sus administradores han de ser responsables ante la sociedad, y debe basarse en una administración de confianza en los servidores públicos, por lo cual se toman como referencia —a efectos académicos— algunos aspectos, en términos operativos: objetivos, control de los resultados, evaluación y aprendizaje organizacional. Aspectos que se contrastan con tres dimensiones: técnica, política e institucional. para evidenciar la capacidad de respuesta del gobierno.

De los resultados se evidencia que las reformas de la administración pública —y por ende la evolución del modelo de gestión objeto del estudio— han sido marcadas por las prácticas de gobierno electrónico, a fin de responder a la demanda de transparencia y acceso a la información de una forma más eficiente. Es decir, esta doctrina ha incidido a su vez en el diseño del Estado y la gestión pública, fortaleciendo la capacidad estatal en la entrega de servicios.

Del período analizado se desprende que solo en la segunda fase, mediante el modelo de gestión, se atienden en la dimensión técnica e institucional los aspectos de diseño, control de resultados y evaluación, principalmente, mejorando la capacidad de respuesta del Estado, al tiempo que se verifica un proceso inicial de desarrollo del aspecto de aprendizaje organizativo. Respecto a la dimensión política, entendida como diálogo entre gobernantes y gobernados, solo se encuentra en desarrollo en la fase de diseño y muy levemente en la fase de evaluación.

## **2. Nueva gestión pública**

En este capítulo se utiliza como un dispositivo conceptual a la NGP con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios en la organización y la gestión del gobierno en su rama ejecutiva (Barzelay, 2001). Concibiéndose a la NGP simultáneamente mediante los conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa, que incorporaron a su vez las nociones de doctrinas y de diseño organizativo

(Hood y Jackson, 1991); y, entendiéndose al término de argumentación administrativa como aquel que abarca ambos conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa (Barzelay, 2001).

Siguiendo a Hood y Jackson (1991), se entenderá que un argumento administrativo se refiere a un amplio espectro de problemas de diseño de la organización y que se puede desagregar en subargumentos, los cuales, a su vez, se refieren a un único problema. En esta línea, una doctrina es una consideración respecto a cómo debería resolverse un problema particular de diseño organizativo, mientras que una justificación es una explicación para tal consideración. Así la NGP, en este marco de referencia, es una forma de ver el diseño organizativo en el sector público que se caracteriza como un argumento descrito como un conjunto de enseñanzas doctrinales y un enfoque basado en valores administrativos con prioridad en el desempeño eficiente, y como una filosofía administrativa aceptada para el establecimiento de la agenda (Barzelay, 2001).

Aucoin (1995) sostuvo la idea de que la NGP es un argumento doctrinario acerca del diseño organizativo que recurre a visiones formalizadas respecto a cómo lograr un buen desempeño de las organizaciones y a concepciones acerca del buen y responsable gobierno. Respecto a la agenda e implementación de las reformas administrativas, y partiendo de las enseñanzas doctrinales y el enfoque en valores administrativos, no obstante a que existen varios énfasis comunes como los de economía, eficacia, eficiencia y calidad, en la práctica se evidencian prioridades selectivas o cuestionables maneras de entender elementos o valores; es decir, existen desacuerdos respecto al orden de los valores administrativos y políticos en cada régimen o gobierno (Aguilar, 2006).

En el marco del consenso del CLAD de 1998, entre las características y objetivos de la reforma enunciadas se anotan: que la nueva gestión pública debe ser transparente y sus administradores ser responsables democráticamente ante la sociedad; que se basa en una administración de confianza en los servidores públicos, que en términos operativos implica definir claramente los objetivos de la organización, disponer de un sistema de evaluación del desempeño y de transformar los resultados de la evaluación en un mecanismo de aprendizaje organizacional; el control de los resultados; aumentar el grado de responsabilización del servidor público, en tres aspectos: ante la sociedad, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad (CLAD, 1998).

En la administración pública, acorde con lo indicado por Moore (1995), el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, en el momento en que se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática; su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública; requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos (BID, 2007).

### **3. Transparencia, acceso a la información pública y gobierno**

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 durante su 51.<sup>a</sup> sesión plenaria, establece en su artículo 10 el acceso a la información como un derecho humano (ONU, 2003).

La Corte Interamericana reconoce que el principio de máxima divulgación debe regir el actuar de los Estados (OEA, 2007), siendo este, como guía de los principios rectores de acceso a la información, el que obliga a diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones (OEA, 2010).

A partir de estos principios, para lograr modificar las prácticas estatales se deben adoptar programas de capacitación dirigido a los órganos, autoridades y servidores encargados de atender las solicitudes de información y garantizar la efectividad mediante un procedimiento administrativo expedito para la tramitación y resolución de dichas solicitudes, fijando plazos para resolver y entregar información (OEA, 2007).

Al 2016, en América Latina y el Caribe son 23 los países que han adoptado leyes que regulan el Acceso a la Información Pública (Unesco, 2016). La principal característica de estas normas es la inclusión de disposiciones que permiten a las personas solicitar información pública. Con este contexto legal, y en el marco de la nueva gestión pública, como una forma de ver el diseño organizativo del sector público pensado como un conjunto de doctrinas, se desarrollan los respectivos modelos de gestión para asegurar la transparencia y el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.



Se evidencia, por medio del marco legal y administrativo, la importancia de la transparencia en las sociedades contemporáneas como una tendencia que se ha reforzado en las últimas décadas. Entendiendo su significado como la cualidad de un gobierno de ser abierto en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones y, como regla general, que los servidores públicos tienen la obligación de actuar en la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Transparencia Internacional, 2009).

En el contexto del análisis, la transparencia abre la posibilidad de que se conozcan los núcleos del poder, principalmente lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Es decir, la transparencia tiene valor político y valor público, ya que los ciudadanos pueden no solo conocer sino evaluar la cosa pública; y, a su vez, permite que la articulación entre la ciudadanía y el poder público se fortalezca en la medida en que el derecho del acceso a la información se formaliza como estrategia que es capaz de generar confianza a los ciudadanos, empresarios y a las organizaciones de la sociedad civil, y que viabiliza la participación y la cooperación, como parte de un modelo de gestión enfocado en el gobierno abierto.

La transparencia, como una política pública que adopta un modelo de gestión que formalice el derecho de acceso a la información e instale prácticas efectivas de gestión pública, que articulan con la implementación y evaluación, contribuye a fortalecer la responsabilidad del poder público en términos de aprendizaje y mejoramiento de los sistemas operacionales. La transparencia como valor es parte de la forma en que diversos sectores de la sociedad interpretan los asuntos comunes y, por tanto, coadyuvan a su vez a llamar la atención de las autoridades frente a otras demandas y conseguir que se conviertan en disposiciones de gobierno que han de cumplirse (Uvalle, 2015).

En los modelos de gestión de transparencia inciden los adelantos tecnológicos y, en general, la era digital, ya que se ha incrementado la demanda de información por parte de las personas, contribuyendo esto a generar transformaciones en los comportamientos. El funcionamiento tradicional de la administración pública ha cambiado, por lo que se ha puesto énfasis en las prácticas de gobierno electrónico para responder a estas demandas (Jara, 2017). De hecho, en esta era, el acceso a Internet fue reconocido como derecho humano fundamental, en mayo de 2011, siendo Frank La Rue (ONU, 2011), relator especial de la ONU, quien,

por medio de su informe, analiza las principales tendencias y desafíos al derecho de todas las personas a buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo mediante el uso de Internet.

De forma más integral, el gobierno abierto, como doctrina en el marco de la gestión pública, se enfoca en el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, e incluye a la colaboración y participación ciudadana para la creación y mejora de los servicios públicos. En este marco, la OCDE (2014) incluye en su definición de gobierno abierto a la capacidad de respuesta de los gobiernos a nuevas ideas, demandas y necesidades, y en el momento en que tiene mayor probabilidad de liderar hacia mejores servicios y políticas, mayor confianza, bienestar social y calidad de la democracia.

#### **4. Metodología**

Se utilizó para el estudio un análisis cualitativo, a partir de una investigación documental del período 2004-2016. Se privilegió el acceso al significado de las acciones desde la perspectiva y percepción de los tomadores de decisión y la opinión pública.

Con relación a las técnicas de recolección de información, además del análisis documental aplicado durante todo el proceso, se trabajó con base a un esquema construido a partir de los antecedentes teóricos y empíricos de las políticas y modelos de transparencia y lucha contra la corrupción en el país a lo largo del período indicado. El esquema se sustenta en un estudio diacrónico del marco legal, institucional y de las herramientas utilizadas.

Para la selección de la documentación se tuvo en consideración criterios relacionados con lo académico, institucional, internacional, servidores y ciudadanía. Entre las fuentes relevantes de información respecto a los modelos y acciones de transparencia desarrolladas se encuentran las presentadas en la I y II reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac (SNAP, 2015).

Partimos de la comparación como criterio de la interpretación valorativa de los resultados empíricos, para comprender la evolución de los modelos de gestión de transparencia y sus elementos, así como los rasgos que en el tiempo y contexto presentan las dimensiones de las

reformas, las organizaciones y la institucionalidad, así como para obtener una visión más profunda de la complejidad de las interrelaciones.

Para la determinación de aspectos de relevancia en la identificación de las fases del presente análisis se consideraron hitos en dichos elementos, como los cambios normativos, considerando estos como argumento para las acciones públicas causalmente idóneas para producir resultados públicos esperados, y el diseño e implementación o reforma del modelo de gestión, entre ellos: vigencia y orientación de las constituciones políticas, vigencia y enfoque de planes de desarrollo, régimen político y cambios institucionales (Jara, 2017).

Para el análisis de la evolución del modelo de gestión de transparencia se tomaron como referencia —a efectos académicos— algunos aspectos, basados en las fases de definición e implementación del modelo: objetivos, control de los resultados, sistema de evaluación y aprendizaje organizacional. El aprendizaje se basa en los resultados de evaluación y es entendido como un proceso que tiene como objetivo generar conocimiento, para lo cual su construcción consiste en: socialización, externalización, combinación e internalización (Nonaka, 1994) y cuya organización debe fusionar sinérgicamente con tecnologías de la información como herramientas de creación de conocimiento y seres humanos con capacidades colaborativas (Nonaka, 1996). Estos pueden ser considerados aspectos operativos en los que se sustenta una administración de confianza en los servidores públicos.

Para el contraste, se toman como referencias de análisis tres dimensiones que evidencian la complejidad en términos de construir, por medio del modelo, la capacidad de respuesta del gobierno:

- Dimensión técnica: los procesos y acciones se sustentan en el marco constitucional y legal;
- Dimensión política: evidencia del diálogo entre los gobernantes y los gobernados, y
- Dimensión institucional: evidencia del relacionamiento entre las instituciones que más influencia tienen para el despliegue del modelo y cumplimiento de la política pública.

Finalmente, se realizó una valoración en forma binaria (0-1: verdadero-falso) de las dimensiones de los modelos en el período establecido, siendo las que obtienen en sumatoria de estas el puntaje más alto, para efecto de este estudio, los que evidencian una mejor capacidad de

respuesta. Las características fueron evaluadas sobre la base del análisis documental y, adicionalmente, en el caso de las que se encuentran vigentes mediante la verificación.

## 5. Resultados y discusión

Del análisis realizado al período 2004 a 2016, se presenta un hito en el año 2008, en el marco constitucional, en el que luego de una Asamblea Constituyente se aprueba una nueva Constitución y, en el 2011, se realiza a esta una reforma importante, principalmente, en el ámbito judicial. La emisión de los planes de desarrollo de mayor período en implementación se producen en los años 2007, 2009 y 2013. Las reformas constitucionales y los instrumentos derivados de estas orientan la institucionalidad que se instaura de forma posterior al 2008.

Dentro del régimen democrático presidencial, las líneas políticas que fueron encabezadas por el Ejecutivo de turno cambiaron del año 2003 al 2005 con el Partido Sociedad Patriótica, ya que luego de la destitución del presidente Lucio Gutiérrez ejerció Alfredo Palacio como primer mandatario, quien no tenía afiliación política, esto es, se identificaba como independiente; y desde el 2007 con el Movimiento Alianza País, hasta finalizar el período de este análisis. Desde el año 2007 se tuvo una estabilidad política inusual para un país que, en los últimos diez años, tuvo cuatro presidentes. El economista Rafael Correa, a lo largo de los diez años de su mandato, defendió una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país.

En el marco de la nueva gestión pública en Ecuador, se emprendió en la última década un proceso de organización sobre la base de un esquema que contaba con la definición de una matriz de competencias, determinación de modelo de gestión, estructura organizativa y estatuto por procesos, en la que se establecieron los papeles de cada organismo en relación con sus facultades y atribuciones a fin de facilitar la coordinación. Se realizó un proceso de varias reformas institucionales que se ejecutaron en el marco de la orientación política de la Constitución, enfocadas en una mayor intervención del Estado.

Entre los cambios relevantes en la institucionalidad de transparencia en Ecuador que se producen en el período de análisis se menciona los siguientes:

Tabla 1  
Cambios relevantes de institucionalidad

Período	Normativa relevante	Instituciones representativas*	Planes de desarrollo
2004-2007 (fase 1)	Constitución (1998) Política de Estado Anticorrupción (2003) Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip) (2004). Política de Estado de Lucha contra la Corrupción en Administración Pública (2007) Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización)	Sistema Anticorrupción (2003) Defensoría del Pueblo (Creada en 1997, con atribuciones de seguimiento a la Lotaip en 2004) Comisión para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción del Ecuador, SAE (2004) Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2004) Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional Secretaría Nacional Anticorrupción (2007) Secretaría General de la Administración Pública Contraloría General del Estado Ministerio Público Fiscal General del Estado	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010
2008-2016 (fase 2)	Constitución (2008) Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008). Ley Orgánica de la Función Legislativa (fiscalización)	Defensoría del Pueblo (Reformado 2012) Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (2008) Comisión de Control Cívico de la Corrupción en Transición. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) Comité de Coordinación de la Función de Transparencia y Control Social Secretaría Nacional de la Administración Pública (Suprimida en 2017) / Subsecretaría General de Transparencia (2013) / Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión (2014) (Suprimida en 2016) Contraloría General del Estado Superintendencias	Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013  Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017

Fuente: investigación documental. Elaboración: propia (2018).

\* La institucionalidad articulaba la lucha contra la corrupción junto con la Contraloría General del Estado y otras entidades como la Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de la Judicatura y Superintendencias.

Teniendo en cuenta como aspecto relevante los cambios constitucionales y en sí de orientación política y estos como argumento para las acciones públicas, se caracterizó y delimitó el análisis diacrónico a dos fases:

### **5.1. Fase 1 (2004-2007): marco privatista, iniciando la institucionalidad en transparencia**

La fase 1, que se ha delimitado desde el año 2004 hasta el 2007, tiene en consideración los aspectos definidos como relevantes, principalmente la norma constitucional que la rige, la Constitución de 1998, con una tendencia de orientación privatista a la relación Estado-economía y que limitó la representación política. La Carta Magna daba amplio poder al presidente respecto a la política económica y restringió el poder del Congreso (Función Legislativa) en la elaboración del presupuesto nacional; incluía disposiciones para prevenir la corrupción en el manejo de los bienes públicos y para sancionarla, y se institucionalizó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (Jara, 2015).

Esta fase se distingue por una crisis de gobernabilidad (un período con tres presidentes), que deriva en el inicio de grandes cambios de institucionalidad, orientación política y fuerzas políticas predominantes. En relación con la institucionalidad para la transparencia se evidencia al final del período cambios en la representatividad, y se inicia la discusión de la puesta en escena de una nueva institucionalidad en la Asamblea Constituyente.

### **5.2. Fase 2 (2008-2016): marco progresista, ajustando la institucionalidad para la transparencia**

La fase 2, que se ha delimitado desde el año 2008 hasta 2016, tiene en consideración los aspectos definidos como relevantes, principalmente la norma constitucional. En este período se registra la nueva Constitución con una diferente orientación política, económica y de derechos. En la actualidad se evidencia una permanente y única línea política mayoritaria, el mismo gobierno en ejercicio. Se ejecutan y se realiza monitoreo y medición explícita del plan de desarrollo que es actualizado en concordancia con la nueva Constitución por parte del gobierno. En relación con la institucionalidad de transparencia, se realizan varios ajustes a las principales instituciones existentes a fin de que sus objetivos y servicios respondan a la nueva orientación constitucional, registrándose cuatro hitos importantes en los años 2012, 2013, 2014 y 2016.

Se realizó el análisis comparado por fases en relación con el modelo de gestión de transparencia, contrastando para dicho efecto los aspectos y las dimensiones atendidas, a fin de evidenciar la capacidad de respuesta en términos de transparencia en el marco del buen gobierno.

Así, se contrastaron: los objetivos definidos, el control de los resultados realizado, la disposición de un sistema de evaluación y la existencia o evidencia de un mecanismo de aprendizaje organizacional, en referencia con las dimensiones técnica, política e institucional. Las tablas 2 y 3 a continuación reflejan (en lenguaje binario) los resultados obtenidos:

**Tabla 2**  
Análisis de modelos de gestión de fase 1

Dimensiones de modelo de gestión	Aspectos de modelo de gestión			
	Objetivos (Diseño)	Control de resultados	Evaluación	Aprendizaje organizativo
Técnico Procesos y acciones se sustentan en el marco constitucional y legal	1	1	1	0
Político Evidencia del diálogo entre los gobernantes y los gobernados	1	0	0	0
Institucional Evidencia del relacionamiento	1	0	0	0

Fuente: Investigación Documental. Elaboración propia (2018).

**Tabla 3**  
Análisis de modelos de gestión de fase 2

Dimensiones de modelo de gestión	Aspectos modelo de gestión			
	Objetivos (Diseño)	Control de resultados	Evaluación	Aprendizaje organizativo
Técnico Procesos y acciones se sustentan en el marco constitucional y legal	1	1	1	1
Político Evidencia del diálogo entre los gobernantes y los gobernados	1	0	1	0
Institucional Evidencia del relacionamiento	1	1	1	0

Fuente: investigación documental. Elaboración propia (2018).

En la fase 1 del modelo de transparencia, con relación a la dimensión técnica, se verifica que este parte de una política pública y se formaliza el derecho de acceso a la información pública, mediante lo prescrito en la Lotaip. Se evidencia la implementación de varias acciones

e instrumentos para la transparencia, principalmente las relacionadas con la contratación pública, y se determinan algunas prácticas efectivas, conforme lo indicado por Jara (2017), como la relacionada con la ampliación de funcionarios obligados a la declaración juramentada de bienes<sup>1</sup> y el procedimiento e institucionalidad referido a la presentación y respuesta de las solicitudes de acceso a información pública.<sup>2</sup> No obstante, se verifica que estas no contribuyen a fortalecer la responsabilidad del poder público en términos de aprendizaje y mejoramiento de los sistemas operacionales, para la reforma o ajuste del modelo, ya que no hay sistemas de gestión y de infraestructura que permitan avanzar del aprendizaje individual al organizativo y, a su vez, que este produzca conocimiento organizativo.

En relación con la dimensión política en la fase 1, el diálogo entre gobernantes y gobernados se desarrolla solo de manera representativa (con gremios y organizaciones sociales) pero únicamente en los aspectos de objetivos (durante el diseño de política pública). En relación con el aspecto de evaluación, si bien existe la obligación de rendición de cuentas prevista desde el año 2004, esta no se realizaba de forma sistematizada ni ante la ciudadanía directamente, como el mandante, pese a que aquello está determinado en el ejercicio de la contraloría social y pactos de integridad dentro la configuración del sistema nacional anti-corrupción; se realizan sin un modelo o esquema de gestión establecido.

Respecto a la dimensión institucional en la fase 1, existe evidencia del relacionamiento entre entidades en el ámbito de la transparencia (enfocada en la lucha contra la corrupción) en el establecimiento de objetivos; se configura un sistema nacional para la implementación, articulando acciones con la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, la Secretaría General de la Administración Pública y la ya existente Defensoría del Pueblo, a la que en el año 2004 se le otorgan atribuciones para el cumplimiento de la Lotaip.

Si se considera que para desarrollar aprendizaje organizativo, según Garzón y Fisher (2008), se requieren algunas condiciones, como:

---

1 Se utiliza la definición de funcionarios públicos de conformidad con lo definido en la Convención Interamericana contra la corrupción. Con esta acción se logra una amplia cobertura, ya que previamente aplicaba únicamente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los de período fijo y los dignatarios de elección popular. Se estableció la institucionalidad y control por medio de las Unidades de Recursos Humanos y la Contraloría General del Estado (Jara, 2017).

2La institucionalidad sostenida hasta la presente fecha, es liderada por la Defensoría del Pueblo y con mecanismos de control que se han ido optimizando mediante las tecnologías de información y comunicación, así como por los sistemas de gestión documental.



competencias (integración de competencias), comunidades de aprendizaje, compromiso, práctica y, memoria organizativa; en esta fase 1 no se evidencia la existencia de dichas condiciones de forma desarrollada en ninguna de las dimensiones. Aún el caso de la institucionalidad liderada por la Defensoría del Pueblo, en lo relacionado con el acceso de la información pública, el aprendizaje organizativo en esta etapa se encuentra en desarrollo y, en lo que respecta a la rendición de cuentas, el desarrollo es mínimo.

En la fase 2, del modelo de transparencia, en relación con la dimensión técnica, se verifica que este parte de una nueva Constitución, lo que marca el inicio de una nueva organización del Estado incluyendo la función de transparencia y control social, respondiendo a un nuevo modelo con ajustes en la institucionalidad y en las organizaciones, procesos y procedimientos. Cabe indicar que sigue en vigencia la Lotaip y dentro de la institucionalidad las atribuciones de la Defensoría del Pueblo en lo referido a la vigilancia del cumplimiento de ley, toda vez que dicha entidad se configura como parte de la nueva función creada. Se abordan aspectos de control de resultados y evaluación (*ranking*, informes, reportes) por medio de los procedimientos, resoluciones y directrices emitidos por las autoridades competentes con base en la Ley.

Con la institucionalidad que se desarrolla en la fase 2 se evidencia la implementación de varias acciones e instrumentos para la transparencia, enfocadas en diversos aspectos de la gestión pública, y se determina un mayor número de prácticas efectivas, conforme lo indicado por Jara (2017), como las relacionadas con: instrumentos técnicos homologados (aplicativos digitales, páginas web, manuales, etc.), sistemas informáticos (Quipux–sistema de gestión documental, GPR–sistema de gestión de planificación de gobierno por resultados, PTC–portal de trámites ciudadanos, Red Socio Empleo), espacios públicos de participación ciudadana, infocentros (acceso a portales en zonas rurales y urbano marginales), códigos de ética institucionales, publicación de normativa en otros lenguajes para favorecer el uso del plurilingüismo en las comunidades indígenas, capacitación virtual a la ciudadanía y a servidores públicos, acceso virtual para personas con discapacidad, campañas educomunicacionales.

Las páginas web institucionales referidas para este período facilitan y favorecen el acceso a la información y la transparencia en los procesos. En esta fase también se inicia la optimización de este instrumento

mediante un proceso de reestructuración (a la versión 3.0), para contar con diferentes secciones para el manejo de la información pública, rendición de cuentas, empoderamiento de la ética, contratación pública y capacitaciones virtuales. Se complementan con aplicaciones virtuales que permiten el acceso a las páginas web institucionales en otros lenguajes, en sistemas especiales para no videntes, entre otros.

Se verifica en la fase 2, principalmente de la mano del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (SNAP, 2014), que el modelo, en la dimensión técnica, contribuye a fortalecer la responsabilidad del poder público en términos de aprendizaje y mejoramiento de los sistemas operacionales, para la reforma o ajuste del modelo, ya que de la investigación se desprende que hay sistemas de gestión y de infraestructura que permiten avanzar hacia un aprendizaje organizativo, para producir conocimiento, que se registra en manuales, procedimientos, formatos y sistemas de gestión documental. Se desarrollan modalidades de comités de transparencia y se desarrollan competencias de los equipos de trabajo, para determinar la información que requiere ser publicada y para responder solicitudes de acceso a la información.

Con relación a la dimensión política en la fase 2, el diálogo entre gobernantes y gobernados se cumple de manera representativa (con gremios y organizaciones sociales, representantes de ciudadanía designados) por medio de talleres realizados en la planificación y durante el diseño de política (establecimiento de objetivos); respecto al control de los resultados, en lo referido a transparencia, no existe una evidencia de diálogo entre gobernantes y gobernados para dicho aspecto; y, en lo referido a la evaluación, se entiende como una medida de este aspecto a la obligación de la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la cual en esta fase se realiza de forma sistematizada e igualmente se efectúan talleres, diálogos y audiencias en territorio, conforme a la metodología establecida para el proceso de presentación, informe, discusión con la ciudadanía, establecimiento de compromisos para el siguiente período y evaluación por parte de la autoridad competente.

Respecto a la dimensión institucional en la fase 2, existe evidencia del relacionamiento entre entidades en el ámbito de la transparencia, se establece la Función de Transparencia y Control Social, el Comité de Coordinación con las entidades que conforman la nueva función del Estado, esto es, Superintendencias, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana

y Control Social, así como la Defensoría del Pueblo, y de estas últimas con las demás funciones del Estado por intermedio de la Secretaría Nacional de la Administración Pública. Además, existe relacionamiento en aspectos de diseño, control de resultados y evaluación, fundamentalmente con énfasis mayor en la Función Ejecutiva. Por tanto, se anota que el estudio se refiere solo a la evidencia de su existencia y no al análisis del aseguramiento de su sostenibilidad, para lo cual se requeriría un análisis más profundo.

Respecto al aprendizaje organizativo, siguiendo los aspectos de Garzón y Fisher (2008), con relación a las dimensiones política e institucional no se evidencia la existencia de las condiciones en forma desarrollada, ya que no se han configurado para tal efecto las comunidades de aprendizaje, compromiso, práctica ni memoria organizativa. Esto, pese a la existencia del máximo órgano de la Función de Transparencia y Control Social, que es el Comité de Coordinación, integrado por los titulares de cada una de las entidades que la constituyen, los cuales eligen un presidente anualmente y a cuyo comité corresponde, según las atribuciones constitucionales, formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción; coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía; así como articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyas atribuciones constan la de promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos; organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales. Respecto a las dimensiones política e institucional, el modelo de gestión no se encuentra desarrollado de manera tal que evite las superposiciones organizativas y de procesos y a su vez las omisiones debido a estas.

Con motivo de la Segunda Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac,

Ecuador se comprometió a formular o consolidar políticas orientadas a prevenir y luchar contra la corrupción, entre las que se encontraban: la de proponer mecanismos de cooperación regional, acciones, programas e iniciativas conjuntas y coordinadas, para la promoción de una cultura en la gestión pública transparente basada en el cumplimiento de la ley; y, la de proponer un proyecto de declaración regional sobre la ética en el sector público, para la promoción de la integridad del sector público, la honestidad y el ejercicio ético de los servidores públicos en el desempeño de las funciones gubernamentales (SNAP, 2015). Esta declaración mostraba el compromiso de reforma hacia un modelo de transparencia e incluiría en los siguientes años una lógica regional, por lo que se preveían ajustes e incorporación de buenas prácticas. A la fecha de este estudio, sin embargo, no se evidenciaron avances hacia un modelo regional.

## 6. Conclusiones

Se evidencia, mediante el presente estudio, cómo el Ecuador implementó en sus reformas los modelos de transparencia para promover la responsabilidad en la prestación del servicio público, impulsado por varias doctrinas de la nueva gestión pública. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública marcó el inicio de una serie de transformaciones hacia el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, lo que ha implicado reformas institucionales, organizativas, así como individuales (desde los servidores y funcionarios públicos) a fin de dar respuesta y cumplimiento a lo establecido en dicha Ley.

Las reformas de la administración pública han sido marcadas también por las prácticas de gobierno electrónico, a fin de responder a las demandas de una forma más eficiente. Es casi al final de la segunda fase que, con el desarrollo del plan de gobierno electrónico, se logran concretar varias acciones, como una plataforma para la gestión pública transparente y para fomentar la participación de los ciudadanos mediante los tres pilares enunciados en el instrumento: gobierno cercano, gobierno abierto, gobierno eficiente y eficaz (SNAP, 2014).

El estudio muestra que en la fase 1, del año 2004 al 2007, solo en la dimensión técnica en los aspectos de diseño, control y evaluación, se evidencia una capacidad de respuesta —en desarrollo— del Estado, pero en ausencia de un aprendizaje organizativo; lo cual, en la fase 2 y ante un cambio constitucional y de orientación política, significa reconfigurar el modelo y avanzar de forma lenta, aunque progresiva, hacia un modelo

de transparencia que produzca mayor acceso a la información pública y muestre aspectos del poder público, previamente intocables. Del año 2008 al 2016 se atienden las dimensiones técnica e institucional en los aspectos de diseño, control y evaluación, principalmente, evidenciándose una capacidad de respuesta —en mayor desarrollo— del Estado, y un proceso inicial de desarrollo de aprendizaje organizativo, únicamente en la dimensión técnica.

La dimensión política, entendida como diálogo entre gobernantes y gobernados, no solo enfocada como gobierno abierto sino también como gobierno cercano, se encuentra en desarrollo en la fase de diseño y muy levemente en la fase de evaluación y, principalmente, como parte de la evolución de instrumentos de gobierno electrónico.

La transparencia y el acceso a la información pública, así como el gobierno abierto como doctrina, entonces, han incidido en el diseño del Estado y la gestión pública, a su vez fortaleciendo la capacidad estatal en la entrega de servicios, ya que al estar sujetos al escrutinio público y a la rendición de cuentas los logros deben contarse en términos de eficiencia y efectividad.

La rendición de cuentas ante la ciudadanía y su retroalimentación constante, mediante los diferentes instrumentos de acceso a la información y de transparencia de los servicios, trámites, resoluciones, normativas, contratación, etc., como parte del modelo de gestión de transparencia, redundan en la democratización del poder público, ya que abre la posibilidad al ciudadano de conocer lo fundamental de la información que administra dicho poder. Con lo que se fundamenta la necesidad de realizar un seguimiento constante el modelo de gestión, a fin de que la administración pueda realizar ajustes en función de la medición del valor político y público generado por la transparencia.

## 7. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional (1997). Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. *Registro Oficial* n.º 7, 20/2/1997, reformado 25/9/ 2012. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2007). Constitución de la República del Ecuador. Codificada con modificaciones de Referendum y Consulta Popular del 7/5/2011. *Registro Oficial* n.º 449, 20/10/2008. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2009). Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Registro Oficial* Suplemento n.º 22, septiembre de 2009. Quito.

- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n.º 19, febrero de 2001. Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. ISBN 978-980-6125-49-0
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Consejo Directivo del CLAD.
- Congreso Nacional (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial Suplemento* n.º 337, 18/5/2004.
- Cutler, T. (2015). New Managerialism and New Public Sector. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2.<sup>nd</sup> edition, Volume 16. Management Centre for Research on Socio-Cultural Change. University of Manchester. Manchester: UK.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot, Hants: Dartmouth.
- Garzón, M. y Fisher, A. (2008). Modelo teórico de aprendizaje organizacional. *Pensamiento y gestión* (24), pp. 195-224. Universidad del Norte. Colombia
- Jara, I. (2017). Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. *Revista CLAD. Reforma y Democracia* (67). Febrero de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Cómo deben ser consideradas las características y limitaciones locales en las teorías de construcción de las políticas públicas, Estudio de las políticas de capacitación en el Ecuador: 1978-2011*. Tesis Doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Nonaka, I. et al. (1994). Organizational Knowledge Creation Theory: A first Comprehensive Test. *International Business Review*. Vol. 3. n.º 4, pp. 337-351.
- Nonaka, I., Umemoto, K. & Senoo, D. (1996). From Information Processing to Knowledge creation: A paradigm Shift in business Management Technology *In society*. Vol. 18, n.º 2. pp. 203-218. Elsevier Science Ltd.: UK.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2014). Open Government in Latin America. *Public Governance Reviews*. Publicaciones de la OCDE. París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Editions OCDE, París. <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

- Presidencia de la República del Ecuador (2002). Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva-ERJAFE. Decreto Ejecutivo n.º 2428, *Registro Oficial* n.º 536, 18/3/2002. Última Reforma 8/4/2015. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2004). Decreto Ejecutivo n.º 1746. *Registro Oficial* n.º 360, 21/6/2004. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2007). Decreto Ejecutivo n.º 122. *Registro Oficial* n.º 31, 1/3/2007. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2008). Decreto Ejecutivo n.º 1511. *Registro Oficial Suplemento* n.º 498, 31/12/2008. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013). Decreto Ejecutivo n.º 1522. *Registro Oficial Suplemento* n.º 13, 12/6/2013. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2014). Decreto Ejecutivo n.º 450. *Registro Oficial Suplemento* n.º 343, 29/9/2014. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito. 24/6/2013, mediante Resolución n.º CNP-002-2013.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública (2015). *Memoria*. documento de la II Reunión de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Celac. Quito.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública (2014). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017*. Versión 1.0, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Senplades.
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Secretaría Internacional, Berlín. Recuperado el 8/12/2016 de <http://www.transparency.org>.
- Uvalle, R. (2016). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época*. Año LXI, núm. 226 enero-abril de 2016, pp. 199-220. ISSN-0185-1918
- Organización de los Estados Americanos [OEA] y Comisión Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH] (2007). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (2010). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano*. Washington, D. C.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2003). *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Asamblea General. Viena.





## Conclusiones

LA INTENCIÓN DE esta obra es documentar los temas que por su importancia coyuntural o sistémica fueron privilegiados para su discusión en el seno del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano en el año 2017. Si bien se presenta solo una muestra de la diversidad de temas discutidos, las reflexiones realizadas por los autores y autoras de los capítulos precedentes marcan una amplia arena de discusión sobre el estado del ejercicio del gobierno en el país.

El objetivo de estas conclusiones no es reiterar lo ya dicho, sino tejer algunos puentes entre textos que fueron pensados dentro de un marco amplio. Para esto, consideramos que la mejor forma de lograr esta especie de síntesis crítica es destacar algunos de los aportes a las discusiones realizadas por los autores para luego presentar algunas ideas sobre cómo se puede hacer converger a algunas de estas reflexiones en una agenda de investigación que permita generar una reflexión global sobre el quehacer del gobierno en el Ecuador.

Uno de los posibles elementos a desarrollar tiene que ver con la construcción de miradas macro sobre la ejecución presupuestaria y la implementación de políticas públicas en varios sectores del quehacer del Estado. En el artículo de Cueva y otros se observa que los sectores analizados muestran comportamientos disímiles en el transcurso de tiempo y en todos los subperíodos de análisis, lo cual sugiere ciertos matices para la interpretación sobre las similitudes y diferencias entre el ejercicio del gobierno anterior y durante la denominada Revolución Ciudadana. Se podría profundizar estos análisis con estudios sobre las capacidades de ejecución de los recursos asignados, toda vez que presenciamos, sobre todo hacia finales de cada año fiscal, una proliferación de actividades que permiten a las organizaciones del sector público utilizar los recursos asignados poniendo la creación de valor público en un segundo plano. Parte de los factores relevantes son las capacidades de planificación del gasto, así como el uso de diversos instrumentos para el control de la calidad del mismo.

Los estudios comparativos entre sectores del quehacer del Gobierno son escasos, pero además enfrentamos todavía el reto de entender cómo el uso de tipos específicos de instrumentos de política pública permiten o limitan la capacidad del Estado para implementar políticas públicas. Es importante entonces retomar el planteamiento de Varela y Lee sobre las diferentes funciones del Estado en la corrección de fallos del mercado. En el ámbito sectorial, es importante desarrollar, desde una perspectiva histórica, un entendimiento más complejo sobre cómo diferentes instrumentos se han empleado en el transcurso del tiempo para tratar problemas similares y determinar cuáles han sido los efectos, deseados y no deseados, de tales decisiones. Desde una perspectiva intersectorial, es fundamental cómo la creación de capacidades transversales (administrativas) y especializadas al ámbito de acción del sector aportan para la consolidación de arenas de regulación interdependientes.

Un aspecto importante del análisis sectorial tiene que ver con el diseño y adopción de modelos de gestión que permitan una toma de decisiones desconcentrada o descentralizada, con la finalidad de atender de mejor manera a los problemas reales presentados por los usuarios de los servicios públicos. Así, García y Cumbal muestran que, en el caso de la gestión hospitalaria, es clave otorgar competencias de forma que las capacidades resolutorias de las unidades operativas permitan organizar los procesos de manera que incremente la efectividad de las acciones de gestión. Tal vez uno de los mayores retos que plantea la necesidad apuntada por los autores es la de mantener la coherencia de la actuación de las entidades públicas y privadas que son parte del sistema integrado de salud. Es en esta discusión del balance entre desconcentración o descentralización y articulación que se ubica uno de los retos analíticos más grandes para los estudios sobre el gobierno y la administración pública. Sin desmerecer los análisis puramente correlacionales o cualitativos, parece necesario fomentar los estudios estructurales y relacionales a partir de nuevas teorías y métodos que los análisis de redes ponen a disposición de los investigadores de estas temáticas.

Si bien lo apuntado hasta ahora se relaciona sobre todo con el ejercicio de los derechos de los individuos y colectivos, Morales nos recuerda que las fallas de diseño e implementación de políticas públicas pueden generar la necesidad de reparación a la víctimas del quehacer del gobierno. En este sentido, desarrollar de manera sistemática análisis de los costos generados por la acción pública se vuelve parte integral del entendimiento del ejercicio del gobierno. Estos análisis obligan a profundizar el conocimiento de las dinámicas intraorganizacionales en el

país, ámbito ampliamente descuidado por los estudiosos de la administración pública. Sin bien la reflexión presentada por Morales está alimentada por un conocimiento profundo del ordenamiento jurídico del Ecuador, los análisis intraorganizacionales no terminan en este. Por el contrario, se presentan como una oportunidad para acudir a perspectivas analíticas desarrolladas por disciplinas como la antropología y la sociología para entender dinámicas de nivel micro, en las cuales se tejen las redes de relaciones que dan origen a las prácticas dominantes de los servidores y servidoras públicos y que configuran de manera directa las afectaciones a quienes deberían ser beneficiarios de la política pública.

Los análisis que se desarrollen a largo de lo apuntado en las líneas previas deberán, como lo recuerdan Moreno y otros, mantener en perspectiva la evaluación de cómo las actividades específicas del gobierno y la administración pública contribuyen a la consolidación de una vida social más democrática. Si bien los mecanismos de control social como los analizados en el capítulo correspondiente pueden crear escenarios deficitarios para la democracia, los mismos instrumentos pueden ser puestos en funcionamiento para lograr no solo una mejor gobernabilidad sino una más efectiva garantía de derechos. Para esto será necesario profundizar en los estudios de la autonomía relativa de las burocracias. El análisis de Moreno y otros muestra que las organizaciones del sector público en el país son relativamente porosas a la cooptación política por parte del Gobierno, a un extremo tal en el cual parecerían no ofrecer un contrapeso técnico-jurídico a la toma de decisiones y a la implementación de estas. Dentro de esta amplia discusión podemos ubicar líneas de análisis que se relacionan con las competencias de organizaciones y de los servidores, así como los mecanismos de asignación de recursos como autoridad, información o dinero.

Como vemos, existe una amplia gama de temas que a pesar de no ser nuevos desde la perspectiva de la administración pública como campo de pensamiento de la vida en sociedad, se mantienen como emergentes en el contexto ecuatoriano, en el cual la consolidación de un sistema administrativo es una tarea que nos compete directamente a las universidades que formamos la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública. Sin duda, seguiremos formando administradores públicos que deberán continuar enfrentando escenarios deficitarios de recursos pero es evidente que, a la par, debemos fortalecer las capacidades analíticas de quienes realizamos esta formación con el objetivo de dotar a la administración pública de una memoria histórica sobre sus déficits, pero sobre todo de elementos cualificados para la acción.

